



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

---

## FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES

Centro de Estudios en Administración Pública

COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL PARA EL  
DESARROLLO SUSTENTABLE EN MÉXICO

**T E S I S**

PARA OBTENER EL TÍTULO DELICENCIADA EN  
CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN  
PÚBLICA (OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

**P R E S E N T A:**

**VIOLETA TOVAR JAIME**

ASESOR: HUMBERTO F. POLO MARTÍNEZ



CIUDAD UNIVERSITARIA, 2013.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

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

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

Para ustedes en agradecimiento;

Con todo mi amor, a mis padres, seres tan queridos que siempre me fomentaron los valores de la vida, respetando siempre cada ideal en sociedad y por hacerme creer en la familia, sembrando en ella; amor, confianza y comunicación.

Con cariño a mis hermanos, mejores amigos y confidentes: Humberto e Iván; por cuidarme, protegerme; por la comprensión y apoyo un ejemplo de fortaleza.

Con infinita gratitud por el apoyo académico, amistad, confianza y por fomentarme día a día que el conocimiento es la base del éxito y, recordarme siempre caminar por la vida con convicción y perseverancia, a un gran ser humano, mi guía del conocimiento al Maestro Humberto Polo Martínez.

A mi alma máter, mi identidad, la **UNAM** por ser una institución constructora del conocimiento y en especial a la **FCPyS** cuna de científicos sociales.

Al apoyo recibido por los revisores de esta investigación con comentarios tan acertados y consejos profesionales a René Villasana, Leopoldo Ruiz, Héctor Díaz y Huberto Castillo por su tiempo invertido. Y a Gabriel Valenzuela por su paciencia, apoyo y consejos.

A mis amigas y amigos simplemente por ser parte de esta etapa y logro alcanzado, por ser el apoyo en mi realización y crecimiento; llenándome de alegrías, por que son mi segunda familia que en el camino de la vida se va integrando.

Y porque los últimos son los primeros, a dos personas maravillosas y extraordinarias que me abren las puertas de su casa. Y A TI, por los consejos, apoyo, credibilidad, guía, protección, confianza, enseñanza y amor, TU el TODO PARA MI.

## INDICE

Págs.

<b>INTRODUCCIÓN.....</b>	<b>1</b>
<b>I. APROXIMACIÓN A UN MARCO TEÓRICO DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL</b>	
1.1 El término cooperación intermunicipal.....	6
1.1.1 Significación del concepto.....	6
1.1.2 El origen de la cooperación intermunicipal.....	8
1.1.3 Los propósitos de la cooperación entre municipios.....	9
1.2 Analogías conceptuales de la cooperación intermunicipal.....	11
1.2.1 El asociacionismo municipal.....	11
1.2.2 Las mancomunidades de municipios.....	13
1.2.3 La consorciación de municipios.....	14
1.2.4 Los hermanamientos.....	16
1.2.5 La intermunicipalidad.....	17
1.3 La cooperación Intermunicipal en el mundo.....	18
1.3.1 En Europa.....	18
1.3.2 En América.....	23
1.3.3 En México.....	26
1.4 Aspectos para la cooperación entre los municipios mexicanos.....	28
1.4.1 Antecedentes institucionales.....	28
1.4.2 La asociación municipal en las reformas constitucionales de 1983.....	30
1.4.3 Consideraciones de los ordenamientos estatales.....	32

## **II. VISIÓN GENERAL DEL DESARROLLO SUSTENTABLE**

2.1 Noción del desarrollo sustentable.....	35
2.1.1 Entre los conceptos sustentable y sostenible.....	35
2.1.2 Crecimiento y desarrollo.....	36
2.1.3 Otras causas que afectan al medio ambiente.....	39
2.2 Desarrollo sustentable.....	41
2.2.1 Sustentabilidad como política de desarrollo.....	45
2.2.2 Aportaciones internacionales.....	48
2.2.2.1 Programa 21.....	48
2.2.2.2 Río +5.....	52
2.2.2.3 Cumbre mundial del desarrollo sostenible (Río +10 ó cumbre de Johannesburgo).....	52
2.2.2.4 Protocolo de Kioto.....	54

## **III. OBSTACULOS Y EXPECTATIVAS DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL PARA EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN MÉXICO**

3.1 El andamiaje legal de la cooperación descentralizada.....	58
3.1.1 Los mandatos constitucionales.....	58
3.1.2 Legislación federal secundaria que evoca la cooperación intermunicipal.....	61
3.1.3 Impulsos a la asociación para cooperar.....	63
3.2 El desarrollo sustentable en México.....	65
3.2.1 Ordenamientos federales en materia de desarrollo sustentable.....	65

3.2.2 Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.....	69
3.2.3 Otras leyes reglamentarias con reglas hacia el desarrollo sustentable...	71
3.2.4 Transformación político-institucional para el desarrollo sustentable.....	77

#### **IV. EXPERIENCIAS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL QUE FAVORECEN EL DESARROLLO SUSTENTABLE**

4.1 Sistema intermunicipal de manejo de residossur- sureste del Estado de Jalisco.....	81
4.2 Asociación metropolitana intermunicipal del norte del Estado de Colima.....	84
4.3 Junta intermunicipal de medio ambiente para la gestión integral de la cuenca baja del río ayuquila (JIRA).....	86
4.4 Asociación de municipios de la zona norte del Estado de Guerrero.....	91
4.5 Programa de ordenamiento ecológico territorial para la región de la mariposa monarca.....	95

<b>CONCLUSIONES.....</b>	<b>99</b>
--------------------------	-----------

<b>FUENTES DE CONSULTA.....</b>	<b>105</b>
---------------------------------	------------

#### **ANEXO**

Acuerdo de coordinación de la mariposa monarca.....	111
---	-----

#### **RELACIÓN DE CUADROS**

Cuadro 1. Manifestaciones de la cooperación intermunicipal en Europa.....	22
Cuadro 2. Marco jurídico federal con miras al desarrollo sustentable.....	68
Cuadro 3. Programa de reuniones de los municipios que integran el JIRA durante junio y julio de 2013.....	90

## INTRODUCCIÓN

La presente tesis tiene el propósito de mostrar las bases en que se sustenta la cooperación de los municipios en México a partir del artículo 115 constitucional, donde la asociación de éstos puede darse dentro de la misma entidad federativa o con municipios de otros Estados del país. En el primer caso, no necesitan de la intervención de ninguna autoridad superior estatal o federal y en el segundo sí intervienen los congresos estatales, los cuales dan la aprobación correspondiente. A pesar de esta importante posibilidad para unir esfuerzos y recursos, en la acción parece que no está en la agenda de los gobiernos municipales y menos cuando se trata de cuestiones de carácter sustentable.

Aunque la asociación intermunicipal se ha conceptualizado de distintas maneras en diferentes países, pues se puede encontrar como mancomunidad, intermunicipalidad, consorciación y hermanamiento, entre otros términos, todas esas formas tienen la intención de lograr la cooperación como fin y como medio para atender necesidades comunes o para intercambiar experiencias y darse apoyos en un sentido de reciprocidad y cooperación como se observa en el primer capítulo que hace referencia a una aproximación sobre el marco teórico de la cooperación intermunicipal y por consecuencia se acerca a un estado del arte sobre el tema, donde se destaca lo que sucede en Europa, América Latina y México.

La cooperación es el objetivo de la asociación entre municipios, pues la asociación puede entenderse como el mecanismo jurídico o legal que permite estampar en un convenio de coordinación entre iguales las diferentes cláusulas que comprometen a las partes en la suma de esfuerzos, recursos y acciones, encaminados a la solución de problemas o necesidades comunes. La cooperación es precisamente el con qué, cuánto y cómo los gobiernos municipales participan en la asociación o mancomunidad (normalmente así se conoce en países de la región o en países europeos) y los recursos comprometidos es posible que sean financieros, materiales propios de la zona (piedra, cantera, arena), de equipo y maquinaria, de personal y de apoyo técnico, entre otros.

El tema de la cooperación intermunicipal está muy vinculado con la prestación de los servicios públicos y no podría ser de otra forma si entre los objetivos principales del municipio está la atención y satisfacción de servicios públicos para su comunidad, acción permanente que debe estar al pendiente de adecuarlos a las necesidades de la población. Dependiendo el caso de cada municipio suele suceder, la carencia de recursos económicos, la falta de personal capacitado y el tamaño de los problemas que enfrentan los ayuntamientos para satisfacer las exigencias de sus gobernados o las exigencias de las nuevas realidades sociales y ambientales que es necesario atender de inmediato en términos de desarrollo sustentable, es lo que limita la capacidad de respuesta de cada uno en particular; estudiando lo anterior, la cooperación es un camino alternativo posible.

Con esta idea, en el segundo capítulo de esta investigación que pretende dar cuenta de la conceptualización general de desarrollo sustentable, haciendo antes que nada y desde la perspectiva de sustentabilidad, la diferenciación de los términos sustentable y sostenible, y de crecimiento y desarrollo, donde la noción del ecodesarrollo es pieza clave claro inclinada hacia un modelo de desarrollo ecológico. El fin es el establecimiento de criterios sobre el uso correcto del concepto desarrollo sustentable de acuerdo con las aportaciones internacionales. Así, también en la afectación del medio ambiente describo otras causas que pueden ser naturales como el agotamiento de recursos, la contaminación o escases de agua y artificiales como la pobreza, la migración y otras más. Al entrar a la explicación del desarrollo sustentable, partimos de los principios: equidad ambiental y justicia social sin dejar de lado que su cobertura abarca desde lo económico, político y social hasta lo cultural y ecológico, es decir, cualquier actividad humana.

Distintas organizaciones internacionales como la Comisión Mundial del Medio Ambiente, tratan de dar solución a la problemática que aqueja al planeta y en función de ello comenzaron desde la década de los ochenta del siglo pasado a realizar una serie de reuniones continuas en el tiempo para examinar temas como el desgaste ambiental provocado por diferentes factores ya sean económicos, políticos,



ecológicos, sociales, culturales, etc. y las alternativas de solución se dan en manifiestos y programas como el Programa 21, Río+5, o la Cumbre Mundial del Desarrollo Sostenible y el Protocolo de Kioto.

Por otro lado, como parte de los compromisos contraídos, los gobiernos firmantes de los protocolos, han hecho reformas a su marco jurídico, cuyos cambios todavía no alcanzan a generar verdaderos cambios en las actividades económicas (se excluye a Estados Unidos y China que se han negado a firmar el Protocolo de Kioto a pesar de sus altas descargas de contaminantes al ambiente), y en la prestación de los servicios públicos, cuya situación es compleja pues se siguen tirando aguas municipales sin tratamiento en la mayoría de la ciudades y se continúa con el grave problema de los residuos a pesar de que se han implementado acciones para reciclar la basura o algunos contaminantes líquidos y gaseosos. Entre los países que han realizado arreglos a su legislación está México con sus rezagos evidentes en la atención eficiente de esta inquietante realidad que nos aqueja.

Precisamente, en el tercer capítulo se hace hincapié en los obstáculos y expectativas de la cooperación intermunicipal y el desarrollo sustentable en el caso de nuestro país. En relación con la cooperación intermunicipal la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece las bases dentro de las disposiciones del artículo 115 e incluso faculta la coordinación de los municipios con los gobiernos estatales y federal, por ejemplo, en los planes de desarrollo regional que lleve a cabo el gobierno federal. Asimismo, esta tendencia se pudo observar y, a modo de prueba, en la Ley General de Asentamientos Humanos, la Ley de Desarrollo Rural Sustentable y la Ley General de Desarrollo Social, en que algunas de sus reglas apuntan hacia la asociación de los municipios para facilitar la cooperación con miras a mitigar los efectos nocivos al medio ambiente y mejorarlo.

En materia de desarrollo sustentable, se analiza la transformación político-institucional que se ha tenido en México desde inicios de 1983 con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en la estructura administrativa del gobierno federal, dependencia que posteriormente se fusionó con la Secretaría de Programación y Presupuesto para dar lugar a la Secretaría de Desarrollo Social que

hoy conocemos. Asimismo, también se creó la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) con el fin de diseñar y ejecutar políticas ambientales (1994) que en la realidad no dieron de sí pues en el sexenio zedillista la política gubernamental se orientaba más a enfrentar las crisis iniciada en diciembre de 1994. Finalmente con los ajustes del 2000 lo de pesca pasa a la Secretaría de Desarrollo Rural Sustentable y entonces queda como la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)

Lo anterior no podía ser factible sin adecuaciones al orden constitucional, por lo que también se hicieron cambios en la Ley suprema de la nación mexicana. En 1999 se decretó la adición al artículo 4º para incluir lo tocante al derecho humano de tener un “medio ambiente adecuado”. No obstante, ya en 1988 se había publicado la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente la cual deja en claro la concurrencia de los tres órdenes de gobierno e impone a los ayuntamientos la obligación de crear un comité para el objetivo de realizar acciones dirigidas a la protección y restauración del medio ambiente. Con el fin de que toda actividad gubernamental se diera bajo criterios de sustentabilidad una serie de leyes federales fueron armonizadas con el desarrollo sustentable (cuadro 2).

Finalmente en el capítulo cuarto, se anotan experiencias de cooperación intermunicipal para llevar a cabo tareas que favorecen el desarrollo sustentable y que muestran no sólo la voluntad política de las autoridades municipales involucradas sino la concurrencia de instancias federales y estatales. Estos casos desafortunadamente son aislados o tal vez existan varios más que se desconocen porque no se han publicitado; sin embargo, dichas experiencias pueden ser consideradas como ejemplos a seguir, en cuyo intento deben observarse sus debilidades y fortalezas. A las dependencias y entidades de la administración pública federal como la SEMARNAT, la SEDESOL, la SAGARPA y la Secretaría de Economía, entre otras, así como las propias de los gobiernos estatales les toca, en buena parte, promover y no imponer este tipo de mecanismo para que la cooperación intermunicipal no sea un recurso opcional sino parte de la cultura de la política y de la administración pública. En este nuevo esquema de coordinación

intergubernamental, los ayuntamientos no deberían descuidarlo en la agenda de su responsabilidad.

Quizás las experiencias que estoy considerando y que son resultado de la búsqueda de información que realicé principalmente a través de la web, no sean casos del todo exitosos (saberlo implica hacer un diagnóstico fuera del alcance de esta investigación) y se enfrenten o hayan enfrentado a problemas de coordinación y de recursos; pero, sin duda constituyen vías de atención cooperativa en la recuperación, defensa y mejoramiento del medio ambiente. Así, el Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos-sur-sureste del Estado de Jalisco, la Asociación Metropolitana Intermunicipal del Norte del Estado de Colima, la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA), la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero y el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la Región de la Mariposa Monarca, con sus defectos y aciertos envían el mensaje a los actores políticos y a la burocracia de que cuando se intentan las cosas de manera corresponsable, sobreponiendo los intereses generales sobre los particulares o de partido político, es posible sumar recursos y esfuerzos para solucionar problemas o necesidades comunes.

## **I. APROXIMACIÓN A UN MARCO TEÓRICO DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL**

### **1.1 El término cooperación intermunicipal**

El término cooperación intermunicipal se amolda a las distintas formas que cada país lo conceptualiza dependiendo de sus condiciones y variantes, así como del marco jurídico que los regula, pero en la acción es la misma, es la unión de varios municipios para un logro en común, el bienestar.

#### **1.1.1 Significación del concepto**

La cooperación intermunicipal se ha conceptualizado de distintas maneras y en distintos lugares del planeta; pero, todas esas manifestaciones llevan al mismo sentido: a la coordinación de entidades políticas formalmente equiparables; es decir, de entidades municipales con capacidad legal para integrarse en redes de relaciones intergubernamentales de carácter horizontal, a fin de atender necesidades comunes o para intercambiar experiencias y darse apoyos en un sentido de reciprocidad y cooperación.

En este sentido, tomamos como base la definición que hace el Diccionario de la Lengua Española del concepto cooperar. Dice, el “Obrar conjuntamente con otro u otros para un mismo fin”, lo cual debería ser de manera libre, convenido y sin afectar la autonomía de quienes suman esfuerzos y voluntades.

Por ello, la cooperación intermunicipal la podemos interpretar como “[...] un mecanismo voluntario de cooperación entre ayuntamientos para resolver insuficiencias y dificultades en la provisión de servicios públicos, constituye uno de los medios más adecuados para enfrentar la necesidad de racionalizar los recursos, las acciones y la gestión de servicios”<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup>Rodríguez- Oregia y Eduardo Tuirán Gutiérrez, La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la necesidad de cooperar, en Gestión y Política Pública, Volumen XV, Número 2, II semestre 2006, p.394.

Por otra parte hay quienes consideren que “[...] puede definirse como una herramienta para la organización de distintos municipios, colindantes o no, que expresan de manera voluntaria en interés por fortalecer las competencias de sus gobiernos y la articulación de sus estrategias, mediante la formación de redes de cooperación comprometidas en la construcción de procesos, proyectos y optimización de los recursos que permitan atender las demandas y necesidades de la población que compete sus jurisdicciones”.<sup>2</sup>

Lo anterior nos lleva a pensar en que la cooperación intermunicipal es un sistema de corresponsabilidad no sólo de municipios conurbados fronterizos o no sino también de municipios rurales que buscan involucrarse en procesos de colaboración para aumentar sus posibilidades de atención en cuanto a demandas sociales o necesidades que deben atenderse como parte de sus atribuciones, incluso intercambiando recursos disponibles, ejemplos pueden citar diversos; un municipio cuenta con un banco de arena o piedra y el otro con maquinaria pesada, mediante la negociación hacen el intercambio y al final obtienen beneficios mutuos.

Por tanto, la cooperación intermunicipal la entendemos como un proceso formal o legal que tiene como fundamento el acuerdo entre pares, mediante el cual los ayuntamientos o los concejos municipales interactúan bajo esquemas de convivencias públicas y de intereses sociales. Así mismo, por las decisiones que implica entre los gobiernos, es un medio alternativo de carácter político, para entrelazar corresponsablemente voluntades, recursos y esfuerzos, aunque no siempre es la fórmula que siguen los gobiernos locales para aligerar la carga de su incapacidad financiera, técnica y operativa.

En fin, este fenómeno de colaboración política tiene diversas aristas porque puede darse entre municipios vecinos del mismo Estado federado o de la misma provincia y entre municipios de dos Estados federados o provincias distintos, así como entre municipios de un país con municipios de otro u otros países del mismo

---

<sup>2</sup> En línea: Salcedo Lobatón, Elizabeth, Cooperación intermunicipal: Experiencias de asociación municipal de la red de municipalidades rurales del Perú- REMURPE, Octubre de 2008, [http://www.asocam.org/portal/sites/default/files/publicaciones/archivos/BIBLIOTECA\\_0294.pdf](http://www.asocam.org/portal/sites/default/files/publicaciones/archivos/BIBLIOTECA_0294.pdf) consulta del 11 de septiembre de 2011.

continente o de diferentes continentes como sucede con la cooperación descentralizada que lleva a cabo la Unión Europea. En esos diferentes escenarios la cooperación intermunicipal ha sido un recurso que se ven impulsados los gobiernos municipales, normalmente para suplir diferencias e insuficiencias en sus capacidades institucionales, siendo de esta forma el mecanismo formal de coordinación intergubernamental de recursos para fomentar el desarrollo sustentable. Es por ello que este tipo de cooperación no podemos concebirla como una simple forma de coordinación de instituciones públicas que por su naturaleza mucho significa sino como un medio para la concertación de los gobiernos municipales involucrados con la sociedad o con la población beneficiada.

### **1.1.2 El origen de la cooperación intermunicipal**

Aunque autores de la materia señalan que la cooperación intermunicipal puede retomarse a hechos lejanos de la historia de la humanidad, nosotros la observamos a partir del proceso descentralizador generado desde la década de los ochenta del siglo XX. Los estados centralizados, federales y unitarios como los latinoamericanos, se vieron obligados a iniciar el camino de la descentralización y la democratización. Los organismos multilaterales, Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial principalmente, activos promotores del neoliberalismo, impulsaron esos procesos, cuya importancia radicó y radica en la transferencia o regreso de atribuciones a los municipios que para estos, entre otras cosas, atienden a su propio desarrollo, así como en el acceso y acenso de la sociedad civil en la atención de los asuntos públicos. Así, los municipios y los actores sociales adquieren cada vez mayor importancia en el escenario local, donde la población se involucra y contribuye con su gobierno para mejorar sus condiciones de vida.

La cooperación intermunicipal entonces, obedece “a la erosión del modelo de gestión municipal tradicional y al constante desarrollo de un nuevo proceso localista, generado por un proceso de reforma del Estado que originó una descentralización de competencias, antes resueltas en la órbita nacional, que trajo

consigo un amento de las demandas y, consecuentemente, una racionalización de los recursos escasos. [Sin duda] La apertura de la economía y las comunicaciones acentúan las actividades y la participación hacia lo local y cercano, intensificando el desempeño de las micro- regiones haciendo surgir iniciativas locales sin dejar de lado los particularismos territoriales y socioculturales”.<sup>3</sup>

La descentralización es el fondo de la dinámica, cada vez mayor, que los municipios tienen en el cumplimiento de sus fines como la entidad política más cercana a los intereses de la sociedad. Con justicia se afirma que “Los municipios son entidades básicas de la organización territorial del Estado y cauces inmediatos de la participación ciudadana en los asuntos públicos, que institucionalizan y gestionan con autonomía de los intereses propios de las correspondientes colectividades”.<sup>4</sup>

La cooperación intermunicipal es un sistema descentralizado a que le apuestan los estados horizontales para satisfacer demandas y necesidades de la sociedad de modo corresponsable, donde las relaciones intergubernamentales se estrechan en la suma de esfuerzos y recursos para garantizar el diseño e implementación de políticas públicas encaminadas a la solución de problemas comunes. La cooperación intermunicipal permite y facilita la concurrencia de autoridades del mismo nivel de gobierno y también propicia la participación ciudadana sin tantos trámites burocráticos, pues la cercanía de los municipios con la sociedad es una condición determinante para la coordinación y la concertación.

### **1.1.3 Los propósitos de la cooperación entre municipios**

El fortalecimiento de los municipios que los estados han implementado durante las últimas décadas, ha permitido que los ayuntamientos o los concejos

---

<sup>3</sup> Barbosa, María Cristina y María Eugenia Salinas, Cooperación intermunicipal para la integración y el desarrollo del área metropolitana del Gran Mendoza, V Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo domingo, República Dominicana, 24.

<sup>4</sup> Escribano Collado, Pedro, Legislación administrativa: Parte general, Serie Manuales Universitarios, Número 27, Universidad de Sevilla, España, 2005, p.237.

municipales asuman responsabilidades que, en mucho, rebasan sus capacidades institucionales y, tal vez por ello, las legislaturas abrieron la puerta a la asociación formal o legal de estas entidades entre sí y con los niveles superiores de gobierno.

En este contexto, tienen lugar las distintas circunstancias que señala Luis Márquez en su artículo “*Cooperación intermunicipal (intermunicipalizaciones)*” y que citamos a continuación:

- a) Cooperación voluntaria, espontánea, libremente decidida por las municipalidades, o bien, cooperación obligada, ordenada, impuesta por los niveles superiores.
- b) Cooperación para un fin especial, único; o bien, cooperación para objetivos múltiples, general o casi general.
- c) Cooperación para la realización en común de una obra, tal, por ejemplo, un puente; o bien, cooperación para instalar, explorar y prestar en común servicio, tal, por ejemplo, un abastecimiento de aguas;
- d) Cooperación transparente cristalizada en la constitución de una organización común; o bien, cooperación a través de funciones especiales, esporádicas y hasta informales, [...];
- e) Cooperación a través de la creación de un ente de derecho público, en el ámbito local o nacional, mancomunidad, asociación, unión, regida por una corporación, junta o comisión; o bien, cooperación mediante la constitución de una empresa de derecho privado, sociedad anónima, sociedad de responsabilidad limitada o acuerdos por contrato;
- f) Cooperación principalmente entre municipalidades; o bien, cooperación, en la que, además de municipios, intervengan entidades supranacionales, provincia, departamento, contrato, y aun empresas privadas, y
- g) Cooperación entre las municipalidades de un mismo país; o bien, cooperación en la que tomen parte corporaciones comunales de otro y otros países, [...]”<sup>5</sup>

Como se observa la cooperación intermunicipal depende de decisiones voluntarias de cada contraparte y puede ser simple o mixta. La consideramos simple cuando es entre dos entidades sea cual fuere el propósito de la asociación y mixta cuando se involucran más municipios aledaños o no y también autoridades de otros niveles gubernamentales. La cooperación exige un cierto nivel de atribuciones de los

---

<sup>5</sup> La cooperación intermunicipal, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, pp. 24 y 25.



gobiernos municipales que buscan la estrategia de la asociación o de la solidaridad, a efecto de asumir compromisos y garantizar su cumplimiento, según los fines preestablecidos que bien pueden ser para la eficaz y prestación de servicios públicos en municipios conurbados o de intercambio de recursos en municipios rurales y de intercambio cultural, técnico y de capacitación entre otras municipalidades. De este modo es posible que la cooperación intermunicipal constituya una palanca estratégica en el proceso de desarrollo local, cuyo objeto se fundamente en relaciones de interdependencia temporal o definitiva.

## **1.2 Analogías conceptuales de la cooperación intermunicipal**

En la literatura sobre el particular, se manejan otros conceptos análogos a la cooperación intermunicipal, como la asociación de municipios, la mancomunidad, la consorciación municipal y el hermanamiento, entre otros, los cuales analizamos en esta parte para comprender su conceptualización.

### **1.2.1 El asociacionismo municipal**

De acuerdo con el Diccionario de la Lengua Española, la palabra asociacionismo tiene que ver con la “Doctrina psicológica, sostenida principalmente por algunos pensadores ingleses, que explica todos los fenómenos psíquicos por las leyes de la asociación de las ideas”; sin embargo, considerando que la idea se refiere a la calidad de asociarse de actores públicos o privados para mejorar el desempeño de un encargo o comisión, o las condiciones para emprender una industria, entonces también indica la suma de voluntades y recursos de los asociados para conseguir el fin predeterminado.

La asociación indica juntar o unir una cosa con otra y traspolando esa idea al terreno de la cooperación intermunicipal, el asociacionismo de municipios es una cuestión equivalente: los gobiernos municipales se asocian en función de un objetivo común, de un interés mutuo. Sin embargo, hay que distinguir dos formas de

asociacionismo municipal; una es de carácter público como la que analiza esta investigación y la otra de tipo privado y que se refiere a la voluntad de los gobernantes en construir o formar parte de alguna organización supramunicipal o mejor dicho de una asociación civil como las hay muchas en el mundo, con cobertura nacional, regional y global.

Al respecto, vale la pena tomar en cuenta la diferenciación que hace el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Local (INAFED). Según dicho instituto federal, el asociacionismo privado se refiere a la proclividad de “los gobiernos locales de asociarse en torno a un programa de partido o a una gestión unificada de presupuestos, frente a otros órdenes de gobierno [...]. El alcance legal e institucional de estas asociaciones es limitado pues son figuras de derecho privado que por lo general, se constituyen como asociaciones civiles [...]. Como entidades gestoras este tipo de asociaciones pueden ser eficaces, pero como figuras legales que tengan incidencia directa en el ejercicio de los recursos públicos y de sus competencias constitucionales, en definitiva no tienen ninguna función de carácter público”.<sup>6</sup>

Y en cuanto al asociacionismo municipal público, señala que “debe interpretarse como una decisión autónoma de los ayuntamientos en tanto que sólo le compete a ellos mismos aprobarla y elegir la forma administrativa, operativa y financiera que estimen conveniente [...]. Tanto la presentación de servicios públicos como el ejercicio de funciones por asociación municipal no es una nueva figura administrativa que esté por encima de los ayuntamientos, ni tampoco es un mecanismo indirecto de ofrecer servicios”.<sup>7</sup>

En fin, el asociacionismo público y la cooperación son dos conceptos válidos de utilizarse indistintamente, porque nos indican suma de voluntades y multiplicación en los resultados.

---

<sup>6</sup> INAFED, El asociacionismo municipal. Una alternativa para la solución de problemáticas comunes en los municipios, México, 2010, p. 117.

<sup>7</sup>Op. Cit., p. 118.

### 1.2.2 Las mancomunidades de municipios

La palabra mancomunidad viene de mancomún que se deriva de man, mano y de común, vocablos que literalmente pueden expresar: darse la mano o la unión de dos o más personas físicas o morales para la obtención de un fin o como “La cooperación y entidad legalmente constituidas por agrupaciones de municipios o provincias”.<sup>8</sup> Para algunos autores como Pilar Riera, Carlos Hass, Cristina Amer y Verónica Vilaplana, dentro de la cooperación intermunicipal, “las mancomunidades de municipios constituyen las iniciativas de mayor impacto, tanto por su número como por el elevado porcentaje de municipios mancomunados. La pervivencia y la actualidad de estas instancias se debe a la flexibilidad de su formulación y a su posibilidad de incorporar nuevos objetivos con facilidad”.<sup>9</sup> Es, afirman muchos autores, la iniciativa más antigua, numerosa y de mayor protagonismo en la supramunicipalidad española. Pero su origen “[...] data de la época de los romanos. Esta era entendida como una obligación común de dos o más personas. El término también fue usado en la edad antigua como una modalidad jurídica para definir obligaciones de las personas”.<sup>10</sup>

La mancomunidad de municipios, es una figura asociativa de entidades públicas y de uso global, que bien puede definirse como una “asociación de dos o más municipios que se unen voluntariamente haciendo uso de su capacidad asociativa, para volverse temas que le son comunes”.<sup>11</sup>

Su aparición en el escenario de los instrumentos de que se valen los gobiernos locales para sumar esfuerzos, está íntimamente relacionada con la transformación de Estado centralizado y autoritario al Estado democrático que busca dinamizar a los municipios como la base de su organización política y administrativa.

---

<sup>8</sup> Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Tomo IV, p. 840.

<sup>9</sup> En línea: Riera Figueras, Pilar, Carlos Haas y Cristian Amer Capdevila, Las mancomunidades en España, Boletín de la A.G.E. No. 39., p. 151, <http://www.boletinage.com/>, consulta del 20 de septiembre de 2011.

<sup>10</sup> Salcedo Lobatón, Elizabeth, op. Cit, p.11.

<sup>11</sup> En línea: Molina Salcedo, Carlo Hugo en Las comunidades municipales: una alternativa para el desarrollo territorial, Metáfora, Abril de 2006, Bolivia, p. 2., [www.cepad.org](http://www.cepad.org), consulta del 15 de septiembre de 2011.

En su esencia el concepto mancomunidad es una asociación voluntaria, cuyo objeto es la cooperación de los asociados para alcanzar, en mejores condiciones de gestión pública, un determinado objetivo de intereses comunes. Por tanto, mancomunidad de municipios y cooperación intermunicipal no tienen ninguna diferenciación de fondo, aunque vale la pena señalar que las mancomunidades en el campo del medio ambiente son más frecuentes y sin embargo, el propósito final que persiguen en la sociedad es la cooperación como base de la alianza.

En fin, “Las mancomunidades de municipios son asociaciones de municipios con personalidad jurídica, constituidas mediante acuerdos celebrados entre los concejos de dos o más municipios, de conformidad con la ley [...], para la formulación común de políticas públicas municipales, planes, programas y proyectos, la ejecución de obras y la prestación eficiente de servicios de sus competencias”.<sup>12</sup>

### **1.2.3 La consorciación de municipios**

Las definiciones del concepto consorcio son muy significativas para denominar el proceso de conjunciones de esfuerzos de municipios, sobre todo conurbados, ya que al convivir con ciertos problemas comunes están, naturalmente, engarzados a un destino común que, por estrategia, deben atender de manera conjunta. Según el mencionado Diccionario, consorcio es la “Participación y comunicación de una misma suerte con uno o varios” y la “Unión o compañía de los que vienen juntos”. Pero también, según el Diccionario Larousse, el término consorcio se refiere “A la asociación de empresas para realizar operaciones comunes”. Como se aprecia, la noción es la unidad como fórmula solidaria en la convivencia o en la necesidad de atender algo en conjunto. Esa acepción es más clara si recurrimos a la definición del derivado consorte y que para nuestros propósitos sólo es cuestión de traspolarla a las entidades municipales. Dice el Diccionario de la Lengua Española que consorte proviene de dos vocablos latinos:

---

<sup>12</sup> En línea: Álvarez Mancini, Ana A. y Berta M. E. Fernández Pérez, El asociacionismo municipal en Argentina. Su aplicación para promover el desarrollo local y regional en Mendoza, 2006, p.15, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55501602>, consulta del 20 de mayo de 2012.

*cum*, con *t sors- sortis*, suerte, los cuales unidos expresan: “Persona que es participe y compañera con otras u otras en la misma suerte”.

El termino consorciarse entonces lo podemos comprender como la decisión de unirse para correr la misma suerte o atender un problema de interés común, lo que indudablemente nos lleva a pensar en una intención de cooperar para llegar a un determinado fin. La consorciación es un concepto utilizado por algunos especialistas en gobierno local, europeos y latinoamericanos, para explicar la asociación de municipalidades. Así lo hace la española Eva Nieto Garrido aunque con la modalidad de llamarle consorcio administrativo, el cual define “como Corporación instrumental de Derecho público que se distingue de otros instrumentos de cooperación administrativa por la presencia de tres elementos esenciales, a saber: composición heterogénea, finalidad singular y necesaria existencia de una organización”.<sup>13</sup>

Por su parte el argentino Gabriel Alberto Gravacuore cuando se refiere a la integración de 17 municipios en el Corredor Productivo del Suroeste Bonarense, destaca que ante las crecientes demandas sociales a los municipios y los procesos de descentralización, éstos obtuvieron nuevas responsabilidades que deben atender como son el desarrollo económico local, la generación de empleo, la ecología y la promoción social, entre otras. “Sin embargo, la capacidad de gestión de los gobiernos locales para dar respuesta a los nuevos problemas es baja y la magnitud de los problemas exige respuestas innovadoras que excedan los límites territoriales por lo que la cooperación aparece como una opción válida. Asimismo, la falta de políticas provinciales vinculadas al desarrollo local y la búsqueda de escala en los emprendimientos asociativos son otras razones que refuerzan el fenómeno”<sup>14</sup> de la consorciación.

---

<sup>13</sup> En línea: El consorcio administrativo en la legislación de Andalucía, Universidad de Castilla de Mancha, [www.isel.org/cuadernos\\_l/gestión/e\\_nieto.htm](http://www.isel.org/cuadernos_l/gestión/e_nieto.htm), consulta del 12 de septiembre de 2010.

<sup>14</sup> Gravacuore, Gabriel Alberto, La gestión de consorcios intermunicipales en la provincia de Buenos Aires: análisis de caso, en línea, p. 1.

#### 1.2.4 Los hermanamientos

Para Jean Bareth, uno de los fundadores del Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE)<sup>15</sup>, “El hermanamiento es el encuentro de dos municipios que deciden hacer pública su unión para actuar dentro de una perspectiva europea, para contrastar sus problemas y para desarrollar entre unos laxos de amistad cada vez más estrechos”.<sup>16</sup> Este tipo de instrumento formal o verbal pero bien fundado en la confianza y que puede darse entre municipios, comarcas o ciudades, fue una importante alternativa en la reconstrucción de Europa después de la Segunda Guerra Mundial cuando los estados no alcanzaban a ponerse de acuerdo. Su promoción estuvo a cargo precisamente de CMRE.

El hermanamiento desde esta perspectiva suele “basarse en la voluntad existente de establecer una relación de amistad e intercambio entre comunidades locales pertenecientes a diferentes Estados, con el objetivo de apoyarse recíprocamente en los procesos de desarrollo económico y social. El acuerdo puede ser verbal, o basado en la firma de un texto, ya sea un juramento, un protocolo de hermanamiento, un convenio de cooperación o un pacto de amistad. Aunque la firma de los acuerdos no es obligatoria, muchas veces se lleva a cabo para agilizar la puesta en marcha de una relación de confianza duradera”.<sup>17</sup>

Su aparición a inicios de la década de los cincuentas trasciende fronteras a partir de la década siguiente y entonces se convierte en un medio que hermana a entidades locales europeas con sus homólogas de países fuera de Europa, de tal forma que al paso del tiempo la Unión Europea contribuye económicamente a su realización. Así, “Desde 1989, gracias a una iniciativa del Parlamento Europeo, la Comisión Europea aporta una ayuda económica a los hermanamientos, en especial a los que muestran un valor europeo añadido. Desde entonces, los entes locales

---

<sup>15</sup> En línea: El Consejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) es una organización creada en 1951 por alcaldes europeos que ha venido trabajando a favor de la democracia local y la contribución de ésta en la construcción europea, [www.ccre.org](http://www.ccre.org), consulta del 14 de septiembre de 2011.

<sup>16</sup> En línea: Rhi- Sausi, José Luis y Darío Conato, Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto fronteras abiertas, Proyecto IILA- CeSPI, p. 29. [www.eumed.net/2010b/701/](http://www.eumed.net/2010b/701/), consulta del 14 de septiembre de 2011.

<sup>17</sup> *Ibíd.*, p.30.

han tenido la posibilidad de acceder de forma rápida a financiamientos ad hoc, lo cual ha fomentado el incremento de actividades de hermanamiento. Los financiamientos de la Comisión Europea han sido muy bien aprovechados por los municipios europeos: en 2005 más de 2.300 proyectos habían sido cofinanciados”.<sup>18</sup>

Por su naturaleza de ir más allá, los hermanamientos no sólo son de relación cultural o de amistad sino que buscan un vínculo de cooperación y solidaridad sin intermediarios, por lo que se concibe como hermanamientos- cooperación o hermanamientos cooperativos. En ese sentido se convirtieron en “un vínculo entre entidades locales (normalmente municipios, pero también otros como comarcas, mancomunidades y distritos, etc.) que tienen la voluntad de compartir valores y recursos. Los hermanamientos puede darse entre dos o más comunidades: varios municipios del Norte pueden hermanarse con una misma localidad del Sur para llevar a cabo un proyecto de cooperación que de otra manera sería inviable. También es posible que un municipio del Norte esté hermanado con más de una localidad del Sur”.<sup>19</sup>

### **1.2.5 La intermunicipalidad**

A decir de algunos autores, la intermunicipalidad es la asociación de municipios que se fijan como fines ir más allá de la mera cooperación para servicios públicos o atender cuestiones de carácter cultural. La intermunicipalidad es una forma de enfrentar cuestiones diferentes.

---

<sup>18</sup> *Ibíd.*, 32.

<sup>19</sup> En línea: Boletín informativo, No. 4, Hermanamiento: instrumento para la cooperación, <http://www.euskalfondoa.org/comunicacion/articulo.php?id=es&Narticul=1152613376&Nboletin=1153472552&Nseccion=>, consulta del 23 de julio de 2012.

### 1.3 La cooperación Intermunicipal en el mundo

En esta parte daremos cuenta de algunas expresiones que sobre la cooperación entre municipios han tenido lugar en distintas partes del mundo, considerando invariablemente como sinónimos las diferentes acepciones de que tratamos en el apartado anterior.

#### 1.3.1 En Europa

La vida municipal en Europa inicia un franco proceso de recuperación después de la Segunda Guerra Mundial en que la solidaridad entre los pueblos es parte de la reconstrucción. Sin embargo, se dieron sus excepciones; en España por ejemplo, el régimen franquista retardó la liberación de los municipios, anhelo que finalmente alcanzaron en 1979 cuando por disposición constitucional se eligieron los primeros ayuntamientos democráticos. “El 3 de abril de 1979 se celebraron en España las primeras elecciones municipales democráticas, al amparo de la recién aprobada Constitución Española de 1978. Con ellas, la ciudadanía entraba por primera vez en los ayuntamientos y diputaciones, sus Gobiernos más próximos, y protagonistas del proceso de normalización democrática que daba comienzo en España. Aquellas elecciones fueron, por lo tanto, el comienzo real de la transformación política, social y económica y marcaron el inicio del periodo de mayor progreso y libertad de nuestra historia”.<sup>20</sup>

Bajo esas nuevas condiciones la asociación de los municipios ha sido con frecuencia el medio para superar el fraccionamiento municipal y la debilidad financiera. Hasta el 2000 existían 882 mancomunidades y 428 consorcios en el universo de 8, 097 municipios en toda España<sup>21</sup> y con un permanente debate entre los políticos sobre la mancomunidad y el consorcio. Hay quienes “prefieren la

---

<sup>20</sup> En línea: 30 años de democracia en nuestros municipios, Revista de Información de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, [http://pagina.jccm.es/revista/sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2249&Itemid=2082](http://pagina.jccm.es/revista/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=2249&Itemid=2082), consulta del 16 de septiembre de 2006.

<sup>21</sup> *Ibíd.*



mancomunidad como fórmula jurídica, aducen [...] que] la mancomunidad clarifica la línea de responsabilidad política entre la entidad creada, los cargos electos locales de los municipios participantes en ella y la población mancomunada. Otros [...] aducen los mismos motivos para fomentar lo contrario, es decir, la implementación de consorcios en los que la propia Comunidad Autónoma tenga representación. Por otro lado, el consorcio permite una mayor eficacia de gestión y una prestación más adecuada del servicio. En definitiva, esta actuación dota de mayor legitimidad a la acción pública local y permite el afianzamiento de la democracia en torno a los resultados y los impactos de la política”.<sup>22</sup>

Así pues, dentro de las fórmulas de asociación municipal existente en España, los teóricos identifican a la cooperación intermunicipal como una acción conjunta de desarrollo local, buscando en ese esfuerzo institucional de corresponsabilidad incorporar principios de cooperación también del sector público con el privado y en términos de democracia participativa buscar nuevos modelos de gobernabilidad que correspondan a las nuevas políticas de desarrollo rural promovidas por la Unión Europea.

En Alemania, la “cooperación intermunicipal no es un proceso reciente del siglo XXI [...]. Ya en el transcurso del siglo XIX existían cooperaciones entre las municipalidades, las cuales en ese entonces debían crear asociaciones como efecto de leyes especiales, como por ejemplo asociaciones de escuelas primarias, asociaciones de asistencia o asociaciones para el suministro de agua [...]”.<sup>23</sup>

Ahora, para regular esa estrategia de desarrollo local la Ley sobre la Cooperación Intermunicipal, “Determina que las municipalidades y los distritos administrativos pueden crear mancomunidades de intereses o suscribir convenios de

---

<sup>22</sup> En línea: Font, Javier y Salvador Parrado, Eligiendo socios en la Administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades, en Revista de Cuadernos de Gobierno y de Administración, Número 3, Universidad del Rey Juan Carlos, s/f, p. 2, [http://www.uned.es/113016/equipo%20docente/cv-parrado\\_archivos/documento%2025%20-%20uric%202000.pdf](http://www.uned.es/113016/equipo%20docente/cv-parrado_archivos/documento%2025%20-%20uric%202000.pdf), consulta del 3 de febrero de 2013.

<sup>23</sup> Cooperación intermunicipal en Alemania y el Perú, Ministerio Federal de Cooperación y Desarrollo y CapacityBuilding Internacional Germany, Perú, Mayo de 2009, p. 5, en línea.

derecho público para cumplir en conjunto con la ejecución de tareas que todas las partes o algunas de ellas están autorizadas u obligadas a cumplir”.<sup>24</sup>

Lo anterior es un reflejo de la tradición de autonomía de los municipios, condición que puede remontarse a las reformas emprendidas en Prusia por el Barón Karl Von Stein en 1806 y cuyo centro fue la Ley prusiana de 1808, la que “pretendía fomentar la participación efectiva de los individuos en las tareas de la comunidad local y eliminar las barreras burocráticas que la dificultaban, de tal manera que la administración basada en el “espíritu comunitario” se erigiese en uno de los pilares del nuevo Estado diseñado por Von Stein en su famosa “Memoria y Nassau” de 1807”.<sup>25</sup>

En cuestiones de gobierno y de territorio en Alemania el Estado Federado en cuanto a la cooperación intermunicipal, tiene a su cargo asesorar y disponer de un marco legal adecuado para la cooperación entre sus municipios, este tipo de organización no implica la organización de sus municipios ni limitar sus funciones.

Algunos ejemplos que se dan de cooperación intermunicipal en el Estado de Baden- Wurtemberg en Alemania son sobre la construcción de escuelas y la apertura de centro de servicios de infraestructura, así como “economizar agua, ecología de aguas y acondicionamiento del paisaje [...]”.<sup>26</sup>

En dicho Estado federado, la cooperación intermunicipal se da:

- a) “Cuando un municipio desea recibir un fomento financiero del estado federado para un proyecto, dependiendo del sector, se requiere previamente contar con socios para el proyecto.
- b) [O bien cuando] los procesos de cooperación intermunicipal son iniciados por directivos políticos y administrativos de la municipalidad.

---

<sup>24</sup> *Ibíd.*, pp. 6 y 7.

<sup>25</sup> En línea: Gracia Retortillo, Ricard, El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania, REAF, núm. 11, octubre, 2010, p. 86, [http://www.researchgate.net/publication/47740948\\_EL\\_NIVEL\\_SUPRAMUNICIPAL\\_DE\\_GOBIERNO\\_LOCAL\\_EN\\_ALEMANIA](http://www.researchgate.net/publication/47740948_EL_NIVEL_SUPRAMUNICIPAL_DE_GOBIERNO_LOCAL_EN_ALEMANIA), consulta el 15 de septiembre de 2011.

<sup>26</sup> Cooperación intermunicipal en Alemania y el Perú, p. 8.

“En general el desarrollo de un proyecto de cooperación intermunicipal en Baden-Wurtemberg es un proceso de las altas esferas administrativas o el concejo municipal originan los impulsos, se ponen en contacto con los posibles socios para el proyecto, desarrollan los objetivos a alcanzar y los ámbitos de acción e invitan a expertos a participar en talleres.”<sup>27</sup>

Otro aspecto interesante es el que tiene vigencia en Francia. “El criterio erigir en un municipio cualquier *“ville, bourg, paroisse, oucommunaute de champagne”* llevó en Francia, según se ha puesto de manifiesto, a la máxima fragmentación del régimen municipal, hasta alcanzar un número de 44,000 municipios. Ningún otro país se ha acercado a este resultado”.<sup>28</sup> Ante esa proliferación de municipios que ahora rodean las 37 mil comunas, tuvo amplitud la estrategia de la cooperación intermunicipal. Esta situación se generó después de 1955, al concluir la Segunda Guerra Mundial, distinguiéndose “[...] dos figuras, que son la forma más simple de cooperación intermunicipal: los SIVU, Sindicatos con Vocación Única, o con Vocación Múltiple, y SIVOM (sic), que suman diferentes atribuciones delegadas por los gobiernos locales, Se trata de organismos creados por los gobiernos locales para el cumplimiento de una o varias competencias a cuenta de los gobiernos locales, de manera conjunta, especialmente para el territorio de los municipios que lo componen. Para ello cuentan con un presupuesto propio que se alimenta con la contribución de cada uno de los municipios miembro”.<sup>29</sup>

El Cuadro 1 da una visión amplia del panorama de las distintas denominaciones que puede asumir la cooperación intermunicipal como estrategia de los gobiernos municipales en el continente Europeo y cuyas acciones para conjuntar esfuerzos indican que el fenómeno avanza hacia una mayor presencia de los municipios en el contexto del desarrollo local. El citado cuadro también contempla el marco jurídico básico donde se fundamenta la decisión política de los actores públicos municipales que buscan aumentar sus capacidades institucionales para

---

<sup>27</sup> Ibídem., pp. 13-14.

<sup>28</sup> Vandelli, Luciano, El poder local: su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones, Instituto Nacional de Administración Pública p. 178.

<sup>29</sup> En línea: Moret, Nicolás, Intermunicipalismo y cooperación descentralizada, [www.observ-ocd.org/temp/librería-2008.pdf](http://www.observ-ocd.org/temp/librería-2008.pdf), consulta del 15 de septiembre de 2011.

cumplir con mayores ventajas su objeto social: mejorar las condiciones de vida de su población.

**CUADRO 1.- MANIFESTACIONES DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN AUROPA**

PAÍS	FORMAS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL	ACCIONES	REGLAMENTO
Bélgica	Convenios Intercomunales y Mancomunidades	Regir objetivos de interés común para el desarrollo económico regional.	Constitución Política, Ley del 1 de marzo de 1922.
Holanda	Cooperación Intermunicipal	Servicios públicos.	Ley especial de 1950.
Luxemburgo	Asociaciones municipales	Obras y servicios públicos.	Ley del 14 de febrero de 1900.
Dinamarca	Cooperativismo Unión Asociación	Asociación general.	No regulada por la Ley general.
Noruega	Cooperación Intermunicipal	Determinados fines.	Ley Municipal en su Art. 32 y leyes especiales.
Suecia	Unión	Distintos fines y servicios comunales.	Ley del año 1919.
Finlandia	Asociación intermunicipal	Creación y sostenimiento de comunes instituciones sanitarias y de beneficio social.	N/D
Gran Bretaña	Comisiones Conjuntas	Intereses en común.	Los municipios tiene la libertad
Irlanda	Comisiones conjuntas	Asistencia pública.	Poderes locales.
Grecia	Mancomunidades	Obras en general	Legislación griega. Consejos Comunales y municipales acuerdan la constitución de la mancomunidad.
Israel	Cooperación Intermunicipal	Servicios comunales	Estatuto de gobierno local.
Japón	Unión; Mancomunidades e Intermunicipalización	Obras públicas.	Gobiernos municipales.
España	Mancomunidades Intermunicipalidades	Obras, Servicios y otros fines de competencia municipal.	Ley de Régimen Local y el Reglamento de Población y Demarcación Territorial. Reglamentos afines.
Francia	Intermunicipales	Fines y objetos múltiples (diferentes servicios públicos).	Código Municipal Francés (Ordenanza de 5 de enero de 1959)
Portugal	Asociación de Ayuntamiento	Intereses en común.	Código Administrativo, Cap. Das Federacoes de Municipios
Italia	Unión por consorcio	Servicios públicos por medios de azienda speciale.	Constitución del Consorcio
Suiza	Cooperación Intermunicipal	Realizar en común los planes regionales y las tareas que los mismos exigen.	No hay ley general que regule la cooperación, los municipios.
Alemania	Acuerdo de derecho público Intercomunal Amter Alcaldías comunes Doble Competencia	Tienen diferentes funciones; por Acuerdos de Derecho Público, sólo a un municipio le encargan la sanción y realización de tareas;	Ley del año 1939

Fuente: Elaboración propia en base en la información de la obra de Luis Márquez Carbo, La cooperación Intermunicipal (intermunicipalizaciones), Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal.

En fin, la cooperación entre o la cooperación intermunicipal ha tenido una importancia diferenciada en los distintos países europeos, pues “ mientras que unos países han cometido profundas reformas estructurales de sus unidades básicas de organización político-administrativa, a través de la fusión (Alemania, Reino Unido y países Escandinavos); otros han favorecido e incitado a la cooperación institucional (Francia, España, Bélgica, Luxemburgo y Países Bajos) y, en tercer lugar, otro grupo de países entre los que cabe destacar a Grecia, Portugal e Italia, no han modificado sus estructuras ni tampoco han desarrollado fórmulas de cooperación”.<sup>30</sup>

### **1.3.2 En América**

La propensión de las autoridades municipales en aprovechar los espacios que la descentralización de los estados nacionales les estaban proporcionando a partir de la década de los ochenta y que poco a poco se evidenciaban en el marco de nuevas reglas del juego, provocaron que en América los municipios resurgieran de sus cenizas para convertirse en actores y gestores de los legítimos intereses de su población. La tarea no ha sido fácil sobre todo en países donde imperaron los gobiernos castrenses y sin embargo, la movilidad institucional ha sido fecunda para las entidades básicas de la estructura territorial de los estados, entre otras causas, la cooperación intermunicipal. Así observamos, a modo de ejemplo lo que sucede en algunos países, principalmente Latinoamericanos.

Por principio de cuentas, el marco jurídico de cada Estado se ha venido redefiniendo constantemente por el legislador, existiendo actualmente avances considerables aunque con conceptos diferentes, lo cual no importa si estamos en el entendido de que finalmente terminan en la idea de la cooperación intermunicipal como fruto de la asociación, así se llame comunidad, consorcio, intermunicipalidad, entre otras acepciones que tienen lugar en distintas partes del orbe, por tanto,

---

<sup>30</sup> En línea: REFLEXIONES sobre la financiación de los gobiernos descentralizados/ Coordinador, Francisco Jesús Gil Jiménez, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 1999, p. 164, [http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo\\_busqueda=ANUALIDAD&revista\\_busqueda=1175&clave\\_busqueda=1999](http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo_busqueda=ANUALIDAD&revista_busqueda=1175&clave_busqueda=1999), consulta del 04 de abril de 2012.

observamos que “En América del Sur, Argentina, Bolivia, Colombia, Chile, Ecuador, Perú y Venezuela han incorporado en su marco jurídico legislación diferente el de cooperación intermunicipal, básicamente para la prestación de servicios y ejecución de obras, aunque en países como Chile la asociación municipal puede asumir la ejecución de programas vinculados a la protección del medio ambiente, el turismo, la salud, entre otros temas afines. Asimismo, en Centroamérica, la cooperación es vista como una estrategia de fortalecimiento y desarrollo local”.<sup>31</sup>

Entre los países Latinoamericanos, la legislación del Perú apoya la cooperación intermunicipal y la mancomunidad, sin una exacta diferenciación de ambos conceptos. En este país podemos encontrar cuatro tipos de asociación municipal para la cooperación, como son:

1. Asociaciones municipales, se fortalecen los canales de representación y mejora la gestión dado al compartimiento de experiencias.
2. Mancomunidades, esto se refiere a un acuerdo más específico para lograr fines más objetivos.
3. Hermanamientos a través de la cooperación descentralizada, de esta manera se relacionan municipalidades de varios países.
4. Las redes de municipalidades, se articulan municipios para lograr un intercambio de información.

Aunque en Venezuela la Constitución, promulgada en 1999, contempla, en primera instancia a la mancomunidad como una forma de asociación de municipios, también permite la creación de otras “modalidades asociativas intergubernamentales para fines de interés público relativos a materias de su competencia”. Y, de ese modo, garantiza la organización de distritos metropolitanos, que es posible se integren “Cuando dos o más municipios pertenecientes a una misma entidad federal tengan relaciones económicas, sociales y físicas que se den al conjunto características de un área metropolitana”.<sup>32</sup>

---

<sup>31</sup> Salcedo, Lobatón Elizabeth, op. Cit., p.20

<sup>32</sup> Artículos 170 y 171 de la Constitución de la República Bolivariana de Venezuela, en portal del Congreso Nacional.

En cuanto a Colombia, la cooperación intermunicipal, responde frecuentemente a los distintos intereses de los ciudadanos que se relacionan con cuestiones de carácter administrativo, culturales, de educación, entre otras. En ese país se entiende a la cooperación intermunicipal “como una forma en la que los municipios -ya sea territorialmente cercanos o no- buscan consolidar estrategias de cooperación frente a uno o varios objetos que inciden sobre determinadas problemáticas de la región, es necesario considerar previamente cierta dosis de autonomía, un incremento de competencias y responsabilidades, la promoción de la participación ciudadana en los asuntos públicos, y el cimiento de instituciones democráticamente legítimas”.<sup>33</sup>

En Bolivia y Ecuador, los ordenamientos legales denominan mancomunidad al camino asociativo de los municipios para cooperar y solidarizarse entre sí con objetivos comunes. En el primer caso, desde 1996 se practica un amplio marco jurídico, dándole a este mecanismo mancomunitario la importancia estratégica en el desarrollo local, cuya política señala que “más del 91% de las Mancomunidades han cumplido los requisitos básicos para su registro legal. Al mismo tiempo estos actores han propiciado programas de capacitación para que más del 80% de las mancomunidades operen de acuerdo a sus estatutos”, lo que quiere decir que de alguna manera existen tareas de profesionalización que permitirán su mejor desempeño”.<sup>34</sup> En el segundo país, también se han trazado diferentes aspectos legales para normar las primeras acciones espontáneas que se dieron entre algunos municipios para atender demandas de la población.

En Chile la Ley que se encarga de la organización y funcionamiento de las comunas o municipios, contempla la posibilidad de que “Dos o más municipalidades, pertenezcan o no a una misma provincia o región, podrán constituir asociaciones municipales para los efectos de facilitar la solución de problemas que les sean comunes a lograr el mejor aprovechamiento de los recursos disponibles. Estas asociaciones podrán tener por objeto:

---

<sup>33</sup> Ferro, Rico Francy Alejandra, “LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL Y SU INFLUENCIA EN LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS DEL ÁREA METROPOLITANA DE MEDELLÍN”, Pontificia Universidad Javeriana.

<sup>34</sup> Salcedo Lobatón, Elizabeth. Op. Cit. P 20.

- a) La atención de servicios comunes;
- b) La ejecución de obras de desarrollo local;
- c) El fortalecimiento de los instrumentos de gestión;
- d) La realización de programas vinculadas a la protección del medio ambiente, al turismo, a la salud o a otros fines que les sean propios;
- e) La capacitación y el perfeccionamiento del personal municipal, y
- f) La coordinación con instituciones nacionales e internacionales, a fin de perfeccionar el régimen municipal”.<sup>35</sup>

No puede pasarse por alto que la asociación de los municipios de carácter privado ha proliferado en los distintos países del mundo y en Latinoamérica podemos encontrar este tipo de organizaciones supramunicipales tanto a nivel regional, nacional y con vínculos internacionales.

### **1.3.3 En México**

Con el fin de fijar la atención en lo que, desde el punto de vista conceptual, está ocurriendo en México respecto de la cooperación intermunicipal, abordamos por separado los avances que aparecen en la historia reciente de este fenómeno asociativo de entidades que si pudiera calificarse de viejo en Europa, no es tan reciente en nuestro país aunque institucionalmente el rescate municipal en ese sentido parte de 1976.

La transferencia paulatina de atribuciones y recursos de la Federación hacia los estados federados y municipios se avizora con mayor nitidez a partir de la década de los ochenta, cuando organismos multilaterales como el Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional presionaron al gobierno de la República, caracterizado por su tradicional centralismo y presidencialismo, para abundar en los procesos de descentralización y democratización del Estado mexicano. Así, fue posible observar cambios definitivos en los artículos 25 y 26 de la Constitución

---

<sup>35</sup> Artículo 135 de la Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades, Ministerio del Interior, Subsecretaría de Desarrollo Regional y Administrativo, del Gobierno de Chile.



Nacional que no sólo facultaron a los estados y municipios a participar en el Sistema Nacional de Planificación Democrática sino abrieron la puerta a la injerencia de los sectores social y privado en el proceso planificador no sólo del país sino de las entidades federativas y municipales.

Bajo este ambiente de transferencias de atribuciones del gobierno federal a los gobiernos estatales y municipales, la cooperación intermunicipal en México se ha dado con diferentes propósitos, pero sin la permanencia en el tiempo, debido –se argumenta- a lo corto del periodo de gobierno que tienen los ayuntamientos para permear con sus políticas hacia el futuro. La norma institucional denomina a la cooperación intermunicipal como asociación de municipios, la cual puede darse en dos vertientes:

- a) Entre dos o más municipios de un mismo Estado de manera libre y según los intereses que los una para la prestación de servicios públicos o el mejor desempeño de sus funciones; y
- b) Entre municipios de dos o más Estados, pero con la aprobación de las legislaturas locales correspondientes, es decir, dependen de la voluntad de los legisladores locales que no siempre coinciden en visiones e intereses con los presidentes municipales.

Aunque, según Leticia Santín, la dinámica de la cooperación intermunicipal o asociación de municipios “[...] de facto, como efecto de la urgente necesidad de responder a los problemas más acuciantes, se da mayormente entre municipios rurales y de alta marginalidad (62%) y en menor escala en otras regiones (38%)”<sup>36</sup> no hay que pasar por alto que los municipios conurbados se alíen para defender servicios públicos como la seguridad pública, creando las políticas metropolitanas o que también participen en foros intergubernamentales expresamente creados para atender los problemas conurbados como sucede con las comisiones metropolitanas que se han construido entre los gobiernos de Estado de México y Distrito Federal.

---

<sup>36</sup> Presentación de Leticia Santín del Río, 09 de julio de 2002.

Las experiencias efectivamente son varias y con fines distintos, así en Guerrero, Jalisco, Tamaulipas y Michoacán como en otros estados de la República, sin embargo, estas asociaciones formales poco han trascendido en la historia local por diferentes causas. Cabe aclarar que las constituciones estatales y leyes municipales remarcan el mandato constitucional para que los municipios puedan recurrir a esta fórmula de suma y multiplicación.

Haciendo eco a lo que expresa la misma autora, Leticia Santín, respecto de que uno de los retos del siglo XXI para los municipios de México, es la creación de un estatuto o convenio intermunicipal para formalizar esa cooperación, nosotros estamos convencidos de que hace falta la ley reglamentaria o leyes reglamentarias, si así fuera el caso, del artículo 115, donde cabría precisar varios aspectos de la vida municipal a nivel nacional.

#### **1.4 Aspectos para la cooperación entre los municipios mexicanos**

En esta parte explicaremos las condiciones formales o legales que se han dado en el país a partir de las reformas del artículo 115 Constitucional relacionadas con la coordinación de acciones entre municipios, revisando las dos que acreditan este tipo de cooperación intermunicipal y como es que las legislaturas estatales las han considerado a nivel local, señalando al final de la misma, los principales obstáculos que se enfrentan las prácticas de la cooperación, no sólo en México sino a nivel global.

##### **1.4.1 Antecedentes constitucionales**

El municipio de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos aprobada por el Constituyente de 1916-1917, tuvo diversas carencias formales que le mantuvieron como una simple unidad administrativa del gobierno federal, ya que el ayuntamiento no contaba con la capacidad política, económica y administrativa para conducir los destinos de su población. Ciertamente se le otorgó la calidad de

una organización territorial del Estado mexicano y se le reconoció personalidad jurídica y patrimonio propio con libertad en la gestión de su hacienda pero atado a la voluntad y capricho de la autoridad federal. Las reformas al artículo 115 de la Ley nacional hasta 1983 fueron condicionando el campo que los actores políticos de la Federación deseaban para el municipio mexicano como la no reelección inmediata, el acceso de la mujer a votar y ser votada en elecciones municipales, la representación de las minorías en el ayuntamiento de los municipios con más de 300 mil habitantes, entre otras.

Esas adecuaciones constitucionales sin embargo, no abrieron la oportunidad para que los municipios fueran actores y promotores de su desarrollo, normalmente se les consideraba como menores de edad, chiquillos que por sí solos no podían caminar ni actuar. Pero esas claras anulaciones de la iniciativa municipal, se vieron acotadas por los cambios estructurales que sobre el Estado se iniciaron desde los años de los setenta a nivel internacional y cuya promoción estuvo a cargo del Banco Mundial y del Fondo Monetario Internacional.

Engarzado a ese destino universal, el Estatuto mexicano también observo al necesidad de cambios, aunque incipientes en la actividad de los ayuntamientos, al grado de que la reforma de 1976 al artículo 115 constitucional, los facultó para dictar reglamentos y leyes, condición ésta última que no les es propia debido a su carácter históricamente reglamentado.

Dentro de esta reforma y en cuanto a la materia de esta investigación, estuvieron los primeros indicios. En esa ocasión se buscaba, a modo de previsión, que los municipios pudieran intervenir en la planeación y regulación de los centros de población que comenzaban a conurbarse en lugares específicos como en el Valle de México, Monterrey y Guadalajara, lo cual harían conjuntamente con la federación y las entidades federativas correspondientes. El gobierno centralizado y presidencialista que todavía prevalecía en el país, estimaba la necesidad de encuadrar, dentro de las políticas centralistas, la participación de los municipios en la atención de un problema que al paso del tiempo se fue convirtiendo en una situación

que ahora aparenta no tener solución. La reforma que se hizo a la fracción V de dicho artículo señalaba lo siguiente:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, la Federación, las Entidades Federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus correspondencias, planearán y formularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la Ley Federal de la materia.

#### **1.4.2 La asociación municipal en las reformas constitucionales de 1983**

Como ya se menciona, pasar del Estado de bienestar, jerárquico y omnipotente, al Estado neoliberal todavía en procesos de descentralización y democratización, ocasionó cambios que indudablemente beneficiaron y continúan beneficiando la vida municipal en los diferentes países subdesarrollados. En México, el mayor cambio que pudieron tener los municipios lo ocasionaron las reformas del 1983 al artículo de la Constitución de la República. Entre las diversas modificaciones destaca también la viabilidad de que los municipios se asocien y cooperen entre sí y con el gobierno de su Estado respectivo.

Los debates se libraron en el marco de la política de descentralización de la vida nacional del presidente de la República en turno. Afirman los organizadores de la consulta popular sobre “Democratización integral: reforma municipal”, celebrada entre el 18 y 21 de octubre de 1983, que la iniciativa presidencial “fue recibida con entusiasmo y beneplácito por el constituyente permanente de suerte que el 2 de febrero del año en curso [1983] en C. Presidente de la República, Lic. Miguel de la Madrid, firmó el Decreto de reformas al Artículo 115 Constitucional. Con este acto, se consolidó la reforma histórica a nuestra Carta Magna que impulsa la institución municipal.”<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo V Memoria, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983, presentación del Tomo.

En efecto, esas reformas transformaron la vida de los municipios, pues se les transfirieron atribuciones y recursos económicos, se les fijó cartera de servicios públicos básicos que atender de modo directo o con auxilio de los estados y se les incorporó a participar en diversas acciones de los gobiernos federal y estatal realizadas a nivel municipal:

- a) En la creación y administración de reservas territoriales;
- b) En la formulación de planes de desarrollo regional;
- c) En la autorización, control y vigilancia del uso del suelo;
- d) En la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- e) En la creación y administración de reservas ecológicas; y
- f) En la celebración de convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Así mismo, se les atribuyó la facultad para la cooperación intermunicipal que pueden realizar conforme sus propios intereses y libertades cuando del mismo territorio estatal se trata y con aprobación del Consejo local cuando la asociación que se requiere es con municipios de diferentes estados federados o con las delegaciones del Distrito Federal para los compromisos que se derivan de la Fracción V del artículo 115, mismos que han sido enunciados renglones arriba.

Cabe señalar que la atribución concedida por la Constitución a los gobiernos municipales para asociarse abarca una serie de aspectos locales, pues se refiere a los servicios públicos y a las funciones que les correspondan. En estos entendidos, el panorama de la cooperación intermunicipal es amplio y proclive a adaptarse casi a cualquier asunto de ayuntamientos deseen atender de manera conjunta como es el caso del desarrollo sustentable.

La citada reforma da lugar a los convenios de coordinación que pudiéramos llamar tripartitos, es decir, entre municipios con la intervención del gobierno estatal. El párrafo tercero del inciso *i* de la fracción III establece:

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 respectivos.

### **1.4.3 Consideraciones de los ordenamientos estatales**

Por la naturaleza del mandato de las disposiciones de la Constitución General de la República, las legislaturas estatales hicieron su trabajo incorporando el principio constitucional de la asociación de municipios a la normatividad local, ya sea en la constitución respectiva o en la ley orgánica municipal correspondiente. De esa forma buscaron o pretendieron conservar la armonía jurídica entre ambos órdenes de gobierno: sin embargo, es posible encontrar ciertas contradicciones que, es obvio, en caso de controversia por su aparición en el territorio estatal, impera la Ley suprema. Por ejemplo en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero encontramos que los ayuntamientos, entre otras facultades tienen la de:

Celebrar convenios de colaboración y asociación con otros Municipios de la entidad para la más eficaz prestación de los servicios públicos, previa autorización del Congreso del Estado.<sup>38</sup>

Como es de observarse, la regla se queda corta porque no señala, expresamente, que también es para mejorar el ejercicio de las funciones que tienen encomendadas como lo dice el mandato constitucional y por otra parte determina que debe intervenir la Legislatura local aunque se trate de municipios del mismo Estado.

Otro ejemplo pudiera ser el que se da en el Estado de México, donde la Constitución determina que “Los ayuntamientos, con la intervención del Ejecutivo del Estado, podrán entre sí o con los de otras entidades, convertir la prestación de servicios o la realización de obras en sus territorios cuando estos constituyan una continuidad geográfica, mediante acuerdos que establezcan instrumentos y

---

<sup>38</sup> Fracción IV del artículo 65 que trata de las facultades y obligaciones de los ayuntamientos en materia de planeación y presupuesto.

mecanismo ágiles y sencillos para tales finalidades”.<sup>39</sup> Aquí nos encontramos con que debe intervenir el Ejecutivo estatal en los procesos de asociación de los municipios para atender cuestiones conurbadas, contraviniendo el espíritu constitucional de la Constitución General. En la Ley Orgánica Municipal no aparece una referencia al respecto sólo se alude a que los ayuntamientos celebraran convenios, cuando fuere necesario, con las autoridades estatales competentes.

En cuanto a la armonización del precepto federal y la disposición estatal, la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla parece estar más próxima puesto que los ayuntamientos podrán “Celebrar convenios de coordinación con otros Municipios del Estado para la más eficaz prestación de servicios públicos y para el mejor ejercicio de las funciones que le correspondan. También, previa autorización del Congreso del Estado, podrán celebrar convenios con la Federación, los Estados. Los Municipios de otras Entidades”.<sup>40</sup> La norma es clara y además elementos legales para que los legisladores estatales puedan permitirle a los municipios la celebración de convenios con entidades superiores.

No cabe duda de que siguiendo su autonomía, las legislaturas Estatales han hecho sus arreglos internos que mejor les parece y en este sentido es de llamar la atención lo que proclama la Ley Orgánica Municipal del Estado de Querétaro, pues a diferencia de las demás, dedica un capítulo a la asociación de municipios, explicando los aspectos que pueden ser materia de la cooperación. Así, dos artículos del Capítulo Tercero del Título II establecen:

Artículo 16.- Los municipios por acuerdo de los ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la formulación y aplicación de planes y programas comunes, así como para la creación de organizaciones o entidades de desarrollo regional que tenga por objeto, entre otros:

- I. El estudio y análisis de la problemática regional y las propuestas para superarla;

---

<sup>39</sup> Párrafo segundo del artículo 126 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México, correspondiente al Capítulo III relativo a las atribuciones de los ayuntamientos.

<sup>40</sup> Fracción LX del artículo 78 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

- II. La elaboración y aplicación de programas de desarrollo común;
- III. La realización del programa de seguridad pública;
- IV. La colaboración en la prestación de los servicios públicos;
- V. La participación en la obra pública;
- VI. La participación de los servicios públicos municipales;
- VII. La elaboración y aplicación de planes de desarrollo urbano;
- VIII. La gestión de demandas comunes ante los gobiernos federal y estatal;
- IX. La adquisición de equipo; y
- X. Los demás que tiendan a promover el bienestar y progreso de su población.

Artículo 17.- Los ayuntamientos aprobarán los convenios de asociación de los municipios correspondientes y de común acuerdo podrán designar coordinadores operativos o crear la estructura que convenga. Tratándose de la asociación de los municipios del Estado con otros pertenecientes a otras entidades, dichas asociaciones deberán contar con la aprobación de las Legislaturas de sus respectivos estados.

Lo anteriormente descrito permite afirmar que las reglas del juego están escritas y que los actores políticos municipales no tienen ningún impedimento legal para intentar coordinar acciones entre sí, para la prestación de servicios públicos y la realización de otras actividades propias de la actividad de los ayuntamientos para mejorar las condiciones de vida de la población municipal con un sentido de desarrollo sustentable.



## **CAPITULO II.- VISIÓN GENERAL DEL DESARROLLO SUSTENTABLE**

### **2.1 Noción del desarrollo sustentable.**

Para comprender el tema de desarrollo sustentable es importante comenzar mencionando la diferencia o similitud que existe entre sustentable y sostenible, así como dejar en claro hacia dónde va enfocado y diferenciar entre el desarrollo y el crecimiento para comprender el contexto y hacer el uso correcto del término.

#### **2.1.1 Entre los conceptos sustentable y sostenible**

El mundo globalizado en que vivimos, donde las relaciones humanas no se ciñen necesariamente a fronteras cerradas por virtud del desarrollo de las tecnologías de la información que hoy están más avanzadas que ayer y que mañana serán superadas por otras mejores, el tema del desarrollo sustentable, también adquiere mayor preocupación para teóricos y políticos de los diferentes países del planeta tierra. Solamente hay que entrar a la internet para darnos cuenta de la amplia literatura que existe y de las diferentes organizaciones de la sociedad civil que luchan por recuperar, preservar y mejorar el medio ambiente que es un ser vivo afectado por el desarrollo económico sin sentido humano.

En este contexto, los términos sustentable y sostenible aparentan ser diferentes, pero en realidad tienen recurrente y similar unidad para dar a entender que las actividades humanas deben llevarse a cabo en condiciones de preservación de los recursos naturales disponibles, pues no se debe actuar como si los recursos disponibles fueran ilimitados. "El tema del desarrollo sostenible no es nuevo, pero actualmente se trata con especial énfasis y preocupación"<sup>41</sup> de tal forma que ocupa en la agenda de los principales foros internacionales un lugar privilegiado.

---

<sup>41</sup>Sepúlveda, Sergio y Richard Edwards, Derecho sostenible de la agricultura y los recursos naturales: El problema y sus Dimensiones, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Costa Rica, 1995, p.5.

### **2.1.2 Crecimiento y desarrollo**

La conceptualización de desarrollo surge a partir de la insuficiencia e incapacidad del crecimiento para dar respuesta al agotamiento de recursos, a la pobreza, al crecimiento demográfico; el crecimiento es el incremento de materiales y es una cuestión meramente cuantitativa, por lo tanto, es limitado.

El crecimiento toma la dirección hacia la maximización de la economía sin importarle los límites físicos del medio en que se encuentra. Por lo tanto existen limitantes para el crecimiento por que se vive en un mundo finito, mientras que para el desarrollo no debiesen existir límites porque el fin último es el bienestar social a partir de las transformaciones estructurales en cuestiones políticas, económicas, sociales, culturales, etc.

El crecimiento ya no era viable para dar solución a la problemática del planeta, éste modeló el uso de los recursos naturales, es irracional y su eje principal es la economía, por lo tanto se buscan modelos que sean adecuados para mejorar el binomio naturaleza-economía. El crecimiento atenta al agotamiento de recursos.

La concepción de desarrollo surge como respuesta a la desigualdad social, económica, ambiental, etc., provocada por el modelo de crecimiento económico que arrastraba una problemática de índole mundial afectando más a países en subdesarrollo, trayendo como consecuencia el agravamiento de temas como la pobreza, la desigualdad, la exclusión social, el deterioro ambiental y la concentración demográfica.

El desarrollo económico tiene bases del crecimiento pero orientadas a la calidad de vida, lo cual no significa que el reflejo del crecimiento económico dé como resultado el desarrollo, puede haber crecimiento económico pero éste puede quedar en manos de unos cuantos, por lo tanto el desarrollo plantea una equidad tanto económica como social, brindando una calidad de vida con estándares básicos de calidad social, humana, económica y política.

A partir de los 70s se plantea al Ecodesarrollo<sup>42</sup> como una alternativa para dar solución a las necesidades económico- sociales del momento, esto significa una reestructuración del sistema económico internacional para lograr una mejor calidad de vida y mejora del ambiente.

El ecodesarrollo surge a partir de la depredación de la naturaleza y se comienza a ver como una limitante para el crecimiento. El deterioro ambiental cada vez más preocupante, no sólo comienza a hacer más visible el cambio climático y la destrucción de la capa de ozono, de igual manera el sistema económico se ve afectado. Por lo que respecta al análisis de tema especialistas señalan:

“[...] En lo económico fue la crisis de los ochenta para los países en desarrollo lo que quizá incentivo mas las inquietudes para reformular paradigmas económicos, y en lo ambiental fue sin duda la alarma que desde también en los ochenta suscitaron los fenómenos del calentamiento atmosférico, la destrucción de la capa de ozono, entre otros problemas.”<sup>43</sup>

La corriente del ecodesarrollo comienza a partir de la crisis económica de los 80s. "En este proceso de reconstrucción se elaboraron las estrategias del ecodesarrollo (Sachs, 1982), postulando la necesidad de fundar nuevos modos de producción y estilos de vida en las condiciones y potencialidades ecológicas de cada región, así como en la diversidad étnica y la confianza de las poblaciones para la gestión participativa de los recursos. Las propuestas del ecodesarrollo son planteadas en un momento en que las teorías de la dependencia, del intercambio desigual y de la acumulación interna del capital, orientaban la planificación del desarrollo.”<sup>44</sup>

---

<sup>42</sup>Ecodesarrollose inclina hacia un desarrollo económico, es una estrategia alternativa para reestructurar los modelos económicos, aunque también se considera como desarrollo ecológico, dependiendo la disciplina que lo estudie.

<sup>43</sup>Provencio, Enrique, Carabias, Julia, (coord), Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental, programa editorial de la coordinación de humanidades, p.6-7.

<sup>44</sup>Leff, Enrique, Saber ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder, Siglo XXI editores, S.A de C.V, 1998, p., 17.

Las estrategias que llevaron al ecodesarrollo desde sus orígenes se fueron debilitando por la resistencia a un cambio en el sistema económico y es donde surge la necesidad de buscar un concepto alternativo que pueda reflejar el sentido de la conservación de la naturaleza y garantizar un crecimiento económico armónico con el mantenimiento de la calidad de vida y la preservación del ambiente. Sobre el particular Enrique Leff destaca:

"[...] Al tiempo que avanzaban y se complejizaban los problemas ambientales del orbe. En ese momento comienza a caer en desuso el discurso del ecodesarrollo y a ser suplantado por el discurso del "desarrollo sostenible". Si bien mucho de los principios de ambos discursos son afines, las estrategias de poder del orden económico dominante han ido transformando el discurso ambiental crítico para someterlo a los dictados de la globalización económica"<sup>45</sup>

Cabe mencionar que el término ecodesarrollo fue propuesto durante la realización del Informe Brundtland de la Comisión Mundial sobre el Medio Ambiente y el Desarrollo (CMMAD) y en el mismo informe fue suplantado por el desarrollo sustentable. No se aprobó por las posibles confusiones de su uso con dos ramas o puertas, la ecología y la economía. Al no llegar a un arreglo se optó por buscar un término que generalizara no sólo a estas dos disciplinas sino a más. En este instante la alerta se enfocaba a intervenir los efectos de la degradación del ambiente, mediante estrategias y medidas para la detención de este fenómeno.

En los años ochenta es cuando se nota esta relación entre el desarrollo y la sustentabilidad, ya no es un desarrollo enfocado sólo en los seres humanos ahora es un desarrollo que engloba el bienestar del ser humano y su entorno, "de acuerdo con Sunkel (1980) un estilo de desarrollo constituye <la manera en que dentro de un determinado sistema se organiza y asignan los recursos humanos y materiales con objeto de resolver las interrogantes sobre para qué, para quiénes y cómo producir los bienes y servicios.> En términos llanos, el estilo de desarrollo indica la forma en que una sociedad se organiza para satisfacer sus necesidades, en esa organización

---

<sup>45</sup>Ibid., p. 18.

está siempre presente una forma de relacionarse con la naturaleza.”<sup>46</sup>

El desarrollo sustentable es una posible respuesta a los problemas que enfrenta el mundo, es una forma integradora de las vertientes economía, ecología, política, cultura, sociedad, etc., se considera como un desarrollo equitativo y duradero.

### **2.1.3 Otras causas que afectan al medio ambiente**

Ante la crisis del desarrollo; los países desarrollados son incapaces de solucionar los problemas como pobreza, desocupación y brindar una mejor calidad de vida en un medio ambiente para la sociedad. Y no sólo los países desarrollados sino los países en vías de desarrollo que se ven afectados por la inflación y la recesión.

El medio ambiente son todas las cosas que nos rodean ya sean naturales o artificiales de índole social o cultural y se relacionan para lograr un equilibrio entre la naturaleza y la organización social. La Organización de las Naciones Unidas define al medio ambiente como "el conjunto de todas las cosas vivas que nos rodean. De éste obtenemos agua, comida, combustibles y materias primas que sirven para fabricar las cosas que utilizamos diariamente.”<sup>47</sup>

Por lo tanto las causas que afectan al medio ambiente son el medio natural (agotamiento de recursos, contaminación, escases de agua, destrucción de la capa de ozono, etc.), el medio sociocultural (pobreza, crecimiento demográfico, migración, falta de cultura, desigualdad, exclusión social, etc.) y las estructuras físicas creadas por el hombre.

---

<sup>46</sup>Desarrollo sustentable, Instituto de Investigación de Tecnología Educativa (INITE), México, 2003.

<sup>47</sup> En línea: Sachs, Ignacy, Ecodesarrollo: desarrollo sin destrucción, El colegio de México, 1982, p.,35. [www.cinu.org.mx/ninos/html/onu\\_n5.htm](http://www.cinu.org.mx/ninos/html/onu_n5.htm), consulta del 09 de noviembre de 2011.

No se nota la separación de unos y otros porque están inmersos en un sistema integral, por lo tanto, la descompensación de uno influye en el deterioro del otro, por ejemplo, en la sierra, la pobreza conlleva a que los individuos talen árboles para leña y con ella poder calentar agua para limpieza personal y hacer comida, así se evitan el gasto del gas para uso doméstico. Pero deterioran el medio natural ocasionando problemas ambientales.

Ahora bien si las acciones del medio sociocultural tienen consecuencias sobre el ambiente, afectan directamente a los ecosistemas y al desarrollo humano. Por lo tanto, si el medio humano es afectado se refleja en la economía y su entorno social, por ello es de vital importancia la visión interdisciplinaria.

El tema crecimiento demográfico es una consecuencia de la pobreza; al no haber oportunidades en zonas rurales lo que hacen es emigrar hacia las zonas urbanas con ello provocan un incremento poblacional y demandan más recursos en servicios (agua, drenaje, comida, salud, vivienda, educación, etc.).

Por lo tanto, la respuesta a estas causales tiene que ser de manera integradora para las situaciones que enfrenta un mundo globalizado, que bien se sabe un mundo desigual donde existen países con mayor avance y países rezagados.

Otro factor importante es el papel que juegan las industrias dentro del panorama y vida cotidiana, algunas empresas buscan establecerse en países donde sus leyes sean más flexibles, para así poder burlar el reglamento en cuanto a la protección del ecosistema. Y no pagar por causar daños.

El desarrollo sustentable en teoría tiene principios que son viables como alternativa para fortalecer las relaciones interdisciplinarias, pero existen varias limitantes, por ejemplo la forma en que los países desarrollados llevan ventaja en la aplicación de la sustentabilidad, de tal modo que dan prioridad a los beneficios económicos sobre los sociales donde la dirección de la tecnología facilita la explotación de los recursos naturales. Otra limitante es que no tiene todavía un marco institucional definido a nivel global.

Desde la conceptualización del desarrollo sustentable, “[...] el enfoque adolece de deficiencias conceptuales tanto desde la perspectiva económica (dificultades para valorizar económicamente la naturaleza, para determinar precios de los componentes del medio, para establecer sistemas contables económicos-ambientales, para elaborar las políticas fiscales, para controlar las externalidades con instrumentos y mecanismos eficaces, entre muchas otras) como desde la ambiental (la falta de un marco conceptual adecuado para el manejo integrado de los recursos naturales, la incompreensión de las bases ecológicas de las tecnologías tradicionales y modernas) o desde sus interacciones (falta de conocimientos precisos entre ecosistemas y población, entre pobreza y deterioro ambiental, por ejemplo).”<sup>48</sup>

Las reformas al marco legal de cada país son de vital importancia para la aplicación y visión del desarrollo sustentable, en donde el mundo se rige bajo leyes y reglas, donde la creación de una organización mundial deja mucho que decir, el ejemplo más claro es, el mundo necesita una respuesta a la problemática que aqueja a todo el orbe mundial con respuestas de forma particular para su mejor aplicación.

El apoyo de los gobiernos de los países del mundo es una pieza clave para el desarrollo sustentable, conjuntar los intereses políticos en un solo fin, el bienestar en su contexto general, promover la exploración conjunta de intereses entre gobiernos, la sociedad y el mercado.

## **2.2 Desarrollo sustentable**

El desarrollo sustentable comprende principios de equidad ambiental y justicia social para mejorar el desarrollo de las organizaciones y el conjunto de relaciones entre sistemas. Además de promover la solidaridad social.

---

<sup>48</sup>Provencio, Enrique, Carabias, Julia, (coord), Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental, p. 9.

El desarrollo sustentable es un término que abarca no sólo lo económico sino también lo político, cultural, ecológico, etc., con la idea de sustentabilidad, es decir, la conjunción de varios sistemas para la sobrevivencia humana en torno a las condiciones ambientales cambiantes.

La Comisión Mundial del Medio Ambiente emplea por primera vez el término Desarrollo Sustentable en 1987, definiéndolo como: "un desarrollo que satisfaga las necesidades del presente sin poner en peligro la capacidad de las generaciones futuras para atender sus propias necesidades"<sup>49</sup> y cuya acepción es la más empleada en el mundo.

Es decir, un desarrollo con capacidad de adaptación a las circunstancias y recursos que generen la naturaleza y el hombre, para una mejora continúa organizada para dar respuesta a las necesidades de la ciudadanía. A partir de que se emplea por primera vez el término diferentes organizaciones lo conceptualizan de manera que sea propicia para sus fines.

El Banco Mundial por su parte lo entiende desde una posición financiera como un sistema que debe "<basar las políticas de desarrollo y medio ambiente en una comparación de costos y beneficios y en un análisis macroeconómico> que pondere beneficios y costos ambientales y sociales."<sup>50</sup>

El BID-PNUD (1991) también contribuyó a una conceptualización a través de las críticas realizadas al desarrollo sustentable, señalando "[...] que se trataba de una estrategia pensada desde los países desarrollados, sin incorporar suficientemente las visiones y necesidades de los países en desarrollo. Este documento partió de las necesidades regionales para salir de la crisis y avanzar en el desarrollo, poniendo más énfasis en los problemas de la pobreza, el autoritarismo político, la falta de equidad, las asimetrías frente a los países industrializados, entre otros, con lo que se logró una visión más realista para pensar en el atributo

---

<sup>49</sup> En línea: ONU, [www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost.htm), consulta del 09 de noviembre de 2011.

<sup>50</sup> Provencio, Enrique, Carabias, Julia, (coord), Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental.



ambiental del desarrollo sustentable.”<sup>51</sup>

La CEPAL “buscó integrar el enfoque de desarrollo sustentable con el trabajo que la misma institución había lanzado previamente para actualizar sus concepciones y propuestas sobre el desarrollo latinoamericano (CEPAL, 1990). Esta formulación constituyó la más notable iniciativa para dar forma a un estructuralismo actualizado a las condiciones de los noventa, pero prácticamente se dejaba de lado la problemática ambiental, y sólo se le daba un tratamiento a los recursos naturales a partir de su nuevo papel en la competencia internacional.”<sup>52</sup>

Siendo así, el DS “[...] podría orientar el futuro de la actividad económica global, regional y nacional en un proceso de desarrollo que, en su conjunto, beneficie a la humanidad, proteja el ambiente y el hábitat y contribuya a la reducción de las desigualdades agudas,”<sup>53</sup> adaptándose a las condiciones de cada territorio.

Así, la conceptualización de Desarrollo Sustentable engloba otros conceptos como son: desarrollo humano sostenible, sustentabilidad ecológica del desarrollo, sociedad sostenible ambientalmente, desarrollo económico sostenible ambientalmente, etc., y esto da como resultado su comprensión transversal en la solución de los problemas a partir de la multivisión de respuestas por parte de las diferentes disciplinas.

Encontramos que es un juego de palabras utilizando lo sustentable como principio para la formación de nuevos conceptos, pero no nos ocuparemos de estos en particular, se toma al desarrollo sustentable como un concepto multidimensional, que engloba a todos los ámbitos para mejorar las capacidades y oportunidades, y brindar un modo de vida justo.

---

<sup>51</sup>Ibid., p.8.

<sup>52</sup>Provencio, Enrique, Carabias, Julia, (coord), Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental, p.

<sup>53</sup> En línea: Urquidí, Víctor L, Nota crítica, Política ambiental y regionalización, Frontera norte, Vol. 7, No 14, JULIO- DICIEMBRE, 1995. [http://www2.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN14/6-f14\\_Nota\\_Politica\\_ambiental\\_y\\_regionalizacion.pdf](http://www2.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN14/6-f14_Nota_Politica_ambiental_y_regionalizacion.pdf), consulta del 30 de mayo de 2012.

Desde 1987 a la fecha se ha puesto en práctica al D.S logrando hacer conciencia tanto en los gobiernos (federales como locales), organizaciones y sociedad para comprometerse a ejecutar acciones bajo esta teoría, de este modo, la cooperación entre los diferentes grupos es importante para lograr resultados benéficos y cambios estructurales.

Para los gobiernos es una contribución para dar respuesta de manera eficaz y eficiente, en términos de justicia social, calidad de vida, mejora continúa en servicios públicos, regulación de servicios privados, logrando el bienestar social.

Por último “Otra expresión del compromiso hacia el desarrollo sustentable, como una tendencia, lo declararon los gobiernos locales latinoamericanos cuando suscribieron la Carta de las Municipalidades Latinoamericanas para el Desarrollo Sustentable (Carta de Nuñoa). En esta carta aquellos gobiernos se comprometieron a alentar y facilitar los compromisos de la Declaración de Johannesburgo y los procesos de la Agenda Local 21 como el elemento estratégico de gestión que permita la necesaria evolución desde la administración municipal al gobierno local. Asimismo, profundizar la asociación y alianzas con los principales grupos de la sociedad, la comunidad organizada, el sector empresarial, de la educación y las instituciones científicas y de investigación, los medios de información, las asociaciones de profesionales, las minorías étnicas, los demás gobiernos locales, las entidades del gobierno nacional y tantos otros.”<sup>54</sup>

Las organizaciones internacionales realizan conferencias, convenios y planes de acción para lograr un desarrollo sustentable que alcance los objetivos planteados por medio de la cooperación entre los países logrando su cometido; una equidad ambiental, social y económica.

---

<sup>54</sup> En línea: Díaz, López, Mario Alberto, DESARROLLO SUSTENTABLE: pasado, presente y futuro, Facultad de Ingeniería y Arquitectura UR, Ingenierías, OCTUBRE-diciembre 2004, Vol. VII, No. 25. <http://www.docstoc.com/docs/46709850/Desarrollo-sustentable-pasado-presente-y-futuro>, consulta 20 de febrero de 2013.

### **2.2.1 Sustentabilidad como política de desarrollo**

Se puede entender como consecuencias de deterioro ambiental a los problemas ya mencionados como pobreza, desempleo, desnutrición, epidemias, baja formación académica, violencia, inseguridad, etc., y el D.S se da como alternativa a solución de problemas que enfrenta el mundo. A través de políticas que mantengan un enfoque de sustentabilidad para el desarrollo de los países y así poder mejorar la calidad de vida de la ciudadanía de manera global.

Es importante mejorar los procesos de decisión y de gestión por parte de las instituciones correspondientes utilizando como estrategia al desarrollo sustentable para lograr un balance entre tres elementos interconectados, como son; sociales, ambientales y económicos.

Ahora bien las instancias gubernamentales necesitan coordinarse para lograr atender la problemática que aqueja a los países, ya que actúan de manera separada- sectorizada y así no se logra el objetivo común.

Los gobiernos cuentan con un aparato administrativo a través del cual buscan la intermediación para la integración de políticas y coordinación institucional para la toma de decisiones en asuntos de Estado, sus instrumentos básicos Internacionales son: “[...] la Gestión Ambiental Municipal, la creación de la Comisión Nacional para el Desarrollo Sustentable (CNDS) para la elaboración de la Agenda 21 [...] y como vinculo con la Comisión de las Naciones Unidas para el Medio Ambiente y el Desarrollo (CNUMAD).”<sup>55</sup>

El cambio institucional como estrategia de sustentabilidad se constituye como una base para la integración de políticas múltiples desde lo local a lo global, así como la coordinación y concertación de unas y otras.

El cambio institucional contempla la formación de dependencias del gobierno para poder atribuirles responsabilidades con enfoque de desarrollo. La coordinación también es parte fundamental para la articulación de programas y políticas con el fin

---

<sup>55</sup>Rojas Orozco, Cornelio. El desarrollo sustentable: Nuevo paradigma para la Administración Pública. México: INAP, 2003. pág. 180.

de que se incluyan en el proceso de planeación; y la cooperación entre gobiernos para una gestión integral.

La coordinación y cooperación entre el sector público se toma de manera integral para poder vivir en un ambiente equitativo partiendo de la primicia de compartir responsabilidades.

“Para que haya desarrollo sustentable es necesario que el total de individuos de todos los sectores de una sociedad trabajen al unísono para lograrlo. Cada sector debe cooperar con los demás, debe existir una alianza y no una controversia entre los niveles y las organizaciones de la estructura social. La administración del desarrollo sustentable es un proceso de aprendizaje sobre la marcha, los problemas de una comunidad en una zona tienen mucho en común pero también tienen diferencias con comunidades ajenas o de otros niveles, por lo tanto, hay que compartir las experiencias, los aciertos y los errores, formar alianzas profesionales, educativas, de saneamiento, de comunicación y de consulta.”<sup>56</sup>

El medio ambiente también tiene un papel importante para dar una definición más exacta de desarrollo sustentable, ya que el medio ambiente es el que define las características de acuerdo a las realidades de cada país y a sus intereses económicos, sociales y políticos.

Con la aplicación de políticas regionales se fortalece la descentralización de funciones, logrando la aplicación de políticas ambientales entre circunscripciones conjuntas.

Es de vital importancia que exista un cambio estructural de las instituciones para garantizar que exista una descentralización verdadera y aplicar políticas ambientales capaces de dar soluciones a la problemática existente en el mundo. En este caso los países en vías de desarrollo son los más afectados por cambios a favor de países desarrollados. Algunos países subdesarrollados tienen un mejor ecosistema pero al ser subordinados por parte de países avanzados, es deteriorado el ambiente.

---

<sup>56</sup> DESARROLLO SUSTENTABLE, Instituto de investigación de Tecnológica Educativa (INITE), México 2003, pág., 276.

Se busca en las políticas ambientales dar soluciones a actividades que deterioran al ambiente, para poder brindar un desarrollo sustentable, en la amplitud del concepto. Los índices para el desarrollo sustentable, son creados para la mejor aplicación de políticas enfocadas en temas centrales para el mejoramiento y protección al ambiente y crecimiento económico.

Los Índices del desarrollo sustentable son: “La eliminación de la pobreza; redistribución en el crecimiento demográfico; distribución más equitativa de los recursos; personas más saludables, instruidas y capacitadas; gobiernos descentralizados más participativos; sistemas de comercio más equitativos y abiertos, tanto internos como externos, incluyendo aumento de la producción para consumo local; mejor comprensión de la diversidad de ecosistemas, soluciones localmente adaptadas para problemas ambientales y mejor monitoreo del impacto ambiental producido por las actividades del desarrollo; considerar los recursos naturales como un capital natural y como un capital social escaso y altamente depreciable.”<sup>57</sup> Con estos índices se guía la aplicación de políticas encaminadas a soluciones de las mismas.

En la actualidad tenemos organizaciones internaciones que toman más en cuenta un factor que es el de la ventaja, teniendo los recursos suficientes para poder hacer que los demás países se subordinen se encargan de que los programas y políticas se vean con gran ventaja hacia ellos un ejemplo claro tenemos con Estados Unidos de Norteamérica que no firmo el protocolo de Kioto.

En cuanto si el desarrollo sustentable se contrapone a los usos y costumbres de la población mundial cabe resaltar que no. Pero lamentablemente nos damos cuenta de que las políticas públicas aplicadas internacionalmente no son lo suficientes propicias para erradicar a fondo los problemas sociales, económicos, tecnológicos, ecológicos, políticos, etc. Es importante la educación ambiental para formar niños y jóvenes conscientes del problema que nos compete a todos. Una educación enfocada a crear seres humanos responsables de sus actos.

---

<sup>57</sup>Rojas, Orozco, Cornelio. El desarrollo sustentable: Nuevo paradigma para la Administración Pública. México: INAP, 2003, p.56.

## **2.2.2 Aportaciones internacionales**

Las organizaciones internacionales se comienzan a interesar en respuestas a la problemática que aqueja el mundo, en un siglo donde la globalización es un factor destructivo causante de desigualdades sociales, dañando a los recursos naturales.

Tras una profunda investigación sobre la utilización y conservación de la biosfera, las naciones unidas comienzan a manifestar su interés en los efectos irreparables del medio natural, afectando directamente al medio humano.

El medio humano es aquel que está realizando acciones para cambiar su modo de vida y poder satisfacer sus necesidades. A través de procesos importantes en cuanto avances científicos y tecnológicos. Estos, a la vez, afectan directamente el medio en que se desenvuelven causando efectos secundarios y directamente a la población.

Comienza un proceso de investigación para resolver asuntos del medio ambiente, a través de la creación de programas, conferencias, comisiones, protocolos, etc., esta serie de acontecimientos llevó a la conceptualización del desarrollo sustentable.

### **2.2.2.1 Programa 21**

La Conferencia de las Naciones Unidas sobre el Medio Ambiente y Desarrollo conocida también como conferencia de Río o Cumbre de la tierra, el objetivo principal era elaborar estrategias para intervenir los efectos de la degradación del medio ambiente. El resultado de la conferencia fue la aprobación de 3 acuerdos importantes en el cual está la creación del Programa 21.

El programa 21<sup>58</sup> es un acuerdo realizado por el sistema de las naciones unidas, para promover el desarrollo sustentable globalmente, la asociación mundial es un aspecto fundamental para lograr los objetivos.

La asociación de países a través de sus gobiernos, de organizaciones no gubernamentales, de grupos organizados, de ciudadanos, etc., deben coordinarse para crear programas de acción en los países y lograr el desarrollo sustentable.

El programa 21 es un plan de acción mundial y el instrumento que abarca los objetivos del desarrollo sustentable, es la base para la creación de un marco legal.

Las acciones del programa van encaminadas hacia la preservación del ambiente, detecta la problemática mundial así, “La pobreza, la deuda externa de los países en desarrollo, las modalidades insostenibles de producción y consumo, la presión demográfica, la estructura de la economía internacional”<sup>59</sup> así como la intervención de los diferentes grupos como son, “las mujeres, los sindicatos, los agricultores, los niños y los jóvenes, las poblaciones indígenas, la comunidad científica, las autoridades locales, las empresas, la industria y las organizaciones no gubernamentales.”<sup>60</sup>

En 1997 la ONU llama a una sesión extraordinaria y es llamada Cumbre de la tierra +5, que es el seguimiento y evaluación del programa 21, 5 años después crean la cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible conocida también como Rio + 10.

El programa 21 en el año 2000 se apoya en los objetivos del milenio, es una agenda complementaria a éste. En esta cumbre que refleja el compromiso de las naciones unidas hacia el contexto mundial. Los objetivos del desarrollo del milenio

---

<sup>58</sup> El término de programa 21 se le da inicialmente por la ONU pero en el contexto internacional el término más usado es agenda 21.

<sup>59</sup> En línea: Programa 21, Centro de Información de las Naciones Unidas, [www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost/programa21.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/programa21.htm) consulta del 07 de febrero de 2012.

<sup>60</sup> Ibid.

son; Erradicar la pobreza extrema y el hambre, educación universal (lograr la enseñanza primaria universal), igualdad entre los géneros, reducir la mortalidad de los niños (menores a 5 años), mejorar la salud materna , combatir el VIH/SIDA, garantizar la sostenibilidad del medio ambiente y fomentar la asociación mundial (alianza mundial para el desarrollo), todos los puntos señalados están interconectados para mejorar el contexto del ser humano, de los ocho objetivos del milenio se hará énfasis en el número 7 , es en relación a un futuro sostenible a través de un programa ambiental y garantizar la sostenibilidad del medio ambiente. Los estudios reflejan la pérdida de biodiversidad, deforestación, la falta de agua potable en diversas regiones del mundo, en general, algunos recursos naturales se agotan, otros, necesitan programas para su sustentabilidad ya que la explotación no es la idónea.

Los objetivos del milenio es la ratificación de lo que se escribió en el programa 21 dado a que sus resultados no fueron los esperados y la situación mundial es cambiante.

En el programa 21 se crea a partir de la necesidad de una cooperación entre los países para lograr un medio ambiente de calidad, con el logro del programa se nota un consenso mundial y un compromiso político de gran nivel.

Es la base para la creación de programas de acción en los diferentes países para la propagación de un desarrollo sustentable. Necesita especial seguimiento para mayores resultados. La aplicación de este programa depende en gran medida de la economía interna de cada país o región, de las situaciones políticas y sociales, para la recepción, seguimiento y finalidad del programa.

Para la aplicación mundial del programa sobre el desarrollo sustentable necesita recursos financieros y las Organizaciones Unidas crean un fondo para la ayuda a países en vías de desarrollo. Se nota la necesidad de que los diferentes actores cooperen para lograr un fin en común, el bienestar.

Si bien vivimos en un mundo globalizado lo mejor sería, lograr un consenso para que de manera equitativa y justa todos sean beneficiados con una economía



estable mundialmente y así atenuando los problemas existentes. Lograr el balance entre las políticas económicas y políticas ambientales.

En este documento se crearon negociaciones internacionales sobre el medio ambiente y el desarrollo. Si bien se nota aún el objetivo principal del programa 21 sigue siendo lograr un crecimiento económico, pero con miras de sustentabilidad. Por ello la cumbre de la tierra +5 es un seguimiento y evaluación.

“En el Programa 21, que contiene más de 2.500 recomendaciones prácticas, se abordan los problemas urgentes de hoy en día. El Programa 21 tiene por objeto preparar al mundo para los retos del próximo siglo e incluye propuestas concretas en cuestiones sociales y económicas, como la lucha contra la pobreza, la evolución de las modalidades de producción y de consumo, la dinámica demográfica, la conservación y ordenación de nuestros recursos naturales, la protección de la atmósfera, los océanos y la diversidad biológica, la prevención de la deforestación y el fomento de la agricultura sostenible.

En el Programa 21 se recomiendan maneras de fortalecer el papel de los grupos principales --las mujeres, los sindicatos, los agricultores, los niños y los jóvenes, las poblaciones indígenas, la comunidad científica, las autoridades locales, el comercio, la industria y las organizaciones no gubernamentales-- con miras al desarrollo sostenible.”<sup>61</sup>

A partir de la elaboración de este programa varios países comienzan a crear su propio programa nacional y local.

---

<sup>61</sup> En línea: Cumbre para la tierra +5, <http://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm>, consulta del 09 de febrero de 2012.

### **2.2.2.2 Río +5**

Es la evaluación y seguimiento del programa 21 celebrado a en 1997, se le da el nombre de cumbre de la tierra +5 o Río +5 porque es celebrado 5 años después de la entrada en vigor del programa 21.

Sirve para renovar el compromiso de los países, saber a través de cifras que es en lo que se ha avanzado y cuáles son los errores cometidos durante 5 años reorientar objetivos a partir de prioridades existentes, ya que se vive en un mundo cambiante y globalizado que depende también de su contexto y adecuar los planes a los cambios que se han vivido, buscando alternativas viables.

“Después de intensas deliberaciones debidas a las diferencias entre los Estados acerca de cómo financiar el desarrollo sostenible en el plano mundial, se obtuvieron diversas acuerdos que se plasmaron en el documento final de la sesión. Estos acuerdos son:

- Adoptar objetivos jurídicamente vinculantes para reducir la emisión de los gases de efecto invernadero, los cuales son causantes del cambio climático
- Avanzar con más vigor hacia las modalidades sostenibles de producción, distribución y utilización de la energía
- Enfocarse en la erradicación de la pobreza como requisito previo del desarrollo sostenible.”<sup>62</sup>

### **2.2.2.3 Cumbre mundial del desarrollo sostenible (Rio +10 ó cumbre de Johannesburgo)**

Es una continuidad del programa 21, tiene sus bases en la cumbre de la tierra, en la cumbre del milenio y en el consenso que se llevo a cabo en 2002

---

<sup>62</sup> En línea: Conferencias de la ONU sobre el medio ambiente, [http://www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost/conf.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm) consulta del 09 de febrero de 2012.

llamado Conferencia sobre financiación para el desarrollo. La ONU menciona que es la reunión internacional más grande de la historia sobre el tema del desarrollo sostenible, en esta cumbre se proponen acciones concretas para alcanzar las metas en tiempos, es la cumbre donde se plantean tiempos.

Se busca como accionar las propuestas realizadas en planes anteriores para lograr el desarrollo global con miras de sustentabilidad.

La cumbre más que crear un plan de acción es un plan de aplicación basado en los anteriores convenios. Donde los gobiernos de los países son los responsables de ejecutar las medidas para llegar a un desarrollo sustentable, aún con ello es necesario de la colaboración de otros actores como son; las empresas, las organizaciones no gubernamentales, la sociedad y diferentes grupos.

En la cumbre de Johannesburgo crean dos instrumentos: la declaración política y el plan de aplicación. Por primera vez se contemplan los órdenes de gobierno de forma escrita para la aplicación del desarrollo sustentable, claro esta aplicación depende de las leyes de cada país. El documento político establece la responsabilidad adquirida por parte de los representantes del mundo para “[...] fomentar y fortalecer los tres pilares inseparables de la protección del medio ambiente, el desarrollo social y el desarrollo económico a nivel local, nacional, regional y mundial.”<sup>63</sup>

Los objetivos de un desarrollo sustentable son “la erradicación de la pobreza, la modificación de pautas insostenibles de producción y consumo, la protección y gestión de la base de recursos naturales”<sup>64</sup> con la armonía de estos objetivos se busca lograr un sustento en lo social, lo económico y en la vida del ser humano.

Se plantea cambiar la forma de gobernar para que sea con más conciencia social y de igual manera la diferencia entre los países desarrollados y en vías de desarrollo desaparezca para lograr una estabilidad mundial.

---

<sup>63</sup> En línea: Sostenibilidad rural, <http://www.sostenibilidadrural.com/contenido/conferencia-mundial-r%C3%ADo10-ii-cumbre-de-la-tierra> consulta del 09 de febrero de 2012.

<sup>64</sup> En línea: Documento político, [http://www.sostenibilidadrural.com/files/dec\\_johannesburgo.pdf](http://www.sostenibilidadrural.com/files/dec_johannesburgo.pdf) consulta del 09 de febrero de 2012.

Después de 10 años de la creación del programa 21, se dieron cuenta que no fue suficiente sólo crear planes de ejecución y comprometerse, para 2002 iban atrasados en cuanto a la realización de los puntos expuestos en dicho plan, a pesar de la conferencia sobre la financiación para el desarrollo, el resultado fue lento y se quedó sólo plasmado con letras.

“Para lograr nuestros objetivos de desarrollo sostenible necesitamos un sistema democrático de gobernanza mundial con instituciones internacionales y multilaterales reforzadas y responsables.”<sup>65</sup>

El éxito de esta cumbre depende de la cooperación mundial para lograr objetivos comunes, del seguimiento y evaluaciones periódicas para saber los resultados obtenidos y cotejarlos con los esperados así, lograr actuar en tiempo y forma, para poder prevenir desastres y no sólo buscar las soluciones a estos.

#### **2.2.2.4 Protocolo de Kioto**

Las acciones del hombre ya tienen consecuencias sobre el ambiente, el uso de tecnología sin visión sostenible es uno de los principales factores que lo alteran, el Protocolo de Kioto reglamenta las actividades industriales y su propósito es atenuar el problema ambiental mundial.

El Protocolo de Kioto es un tratado internacional donde se fijaron ciertas reglas para estabilizar los gases efecto invernadero causantes del calentamiento global, firmado principalmente por los países industrializados y entro en vigor en 2005 y tiene su vigencia en 2012.

Su finalidad era que firmaran todos los países industrializados y así poder servir de base para que sus propias leyes se regulen en cuanto a los gases de

---

<sup>65</sup> *Ibíd.*

efecto invernadero, aunque su avance ha sido significativo dos países se negaron a firmarlo Estados Unidos de Norteamérica y Australia.

Los gases que se pretende disminuir son: dióxido de carbono (CO<sub>2</sub>);metano (CH<sub>4</sub>);óxidonitroso(N<sub>2</sub>O);hidrofluorcarbonos (HFC);perfluorocarbonos (PFC);hexafluoruro de azufre (SF<sub>6</sub>).

Estos gases alteran el clima ocasionando graves desastres naturales y directamente sobre el ser humano, afectando su modo de vida tanto social como económicamente.

A partir de 1995 la Conferencia de las Partes más conocida como COP, ha servido para evaluar la situación del cambio climático desde 1995 cuando se llevó a cabo la primer reunión y hasta la fecha se han realizado 17 conferencias, como sede han tenido varios países, el último realizado en Durban Sudáfrica del 28 de noviembre al 9 de diciembre de 2011.

La COP 3 realizada en diciembre de 1997 en Kioto, Japón, a grosso modo se refiere en la evaluación y seguimiento del programa 21, la ya mencionada cumbre de la tierra y se propone el ya mencionado Protocolo de Kioto que sería la evaluación del programa 21 y en su caso el complemento.

En 2005 es la 11° conferencia y al mismo tiempo la 1° Reunión de las Partes (CMP-1) del Protocolo de Kioto el cual entra en vigor, por su abreviación 11/CMP 1, también se concreta el protocolo de Montreal.

En 2010 se lleva a cabo la COP16/ CMP6, donde se realizaron acuerdos de gran importancia, estos acuerdos tienen objetivos claros y apegados a una realidad a través de los estudios realizados desde la creación de la conferencia de partes. En esta conferencia se logro lo que en ninguna otra, la reunión de todos los países y la disponibilidad de cooperación entre ellos.

Se crea el Fondo Climático Verde, su fin es apoyar financieramente políticas, programas y proyectos encaminados a países en desarrollo al mismo tiempo crean un Comité de Transición encargado del funcionamiento responsable. Un nuevo mecanismo tecnológico que brinde a los países en desarrollo la transferencia de tecnología por parte de los países desarrollados. Hacia energías más limpias y combatir el cambio climático.

Se creó el Marco de Adaptación de Cancún a través de la cooperación internacional se pretende adaptar a los países en desarrollo por medio de experiencias, apoyar en la creación de programas de acuerdo a las necesidades de cada país, la creación de instituciones para la aplicación del plan de adaptación como es el caso del Comité de Adaptación. Se tomó la medida de la financiación inmediata que va especialmente a los países con gran rezago y vulnerabilidad.

A finales del 2011 se realizó la COP17/ CMP7, en esta conferencia aterrizan todos los planes realizados en una conferencia anterior que es el caso de la COP16 realizada en Cancún, México. Del mismo modo lo que se pretendía con esta conferencia era la prolongación del Protocolo de Kioto que vence a finales del 2012, por ello es necesario la renovación mencionado en su momento como el Kioto Plus y serviría como un marco de referencia para la creación en un futuro del marco legal a nivel mundial que los regule.

Tiene gran relevancia esta conferencia ya que un país más esta fuera del Protocolo, Canadá al mencionar que el Protocolo no es suficiente para atenuar problemas ambientales, que es necesario un acuerdo mayor, tampoco firmo la renovación de dicho acuerdo.

Son las conferencias más sobresalientes en cuestiones de ratificaciones de acuerdos y el protocolo, las demás COP se realizaron anualmente pero estas sólo fueron reuniones técnicas no teniendo impacto alguno. También servían de

investigación. Al igual de la creación de fondos financieros y grupos de trabajo. La asistencia de los Estados Unidos fue como observador. Finalizando con la conferencia COP18 que se llevo a cabo en Qatar a finales de 2012.

### **III. OBSTACULOS Y EXPECTATIVAS DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL Y EL DESARROLLO SUSTENTABLE EN MEXICO**

#### **3.1 El andamiaje legal de la cooperación descentralizada**

El presente capítulo contiene, en la primera parte, el análisis de las normas que el Estado mexicano ha establecido desde la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) y leyes secundarias para darle paso a la cooperación entre municipios, como una forma de atender coordinada y de manera corresponsable la prestación de los servicios públicos y otras funciones de su competencia y de interés común. En la segunda parte, también se analizan las normas que respecto del desarrollo sustentable contiene la misma Constitución y ciertas leyes secundarias federales, para finalizar con algunos ejemplos impulsados desde el gobierno federal o donde éste participa en la atención de cuestiones ambientales, ramo donde al parecer tiene mayor incidencia la cooperación intermunicipal.

##### **3.1.1 Los mandatos constitucionales**

Con la Constitución Política de 1917, el municipio en México adquirió libertad y se constituyó en la base de organización política y administrativa de los estados de la Federación. Sin embargo, tanto la centralización como el presidencialismo que vivimos durante décadas desconfiguró la existencia del municipio y éste no tuvo ni libertad ni fue un actor en el desarrollo de su comunidad. Aunque se hicieron reformas al artículo 115, que en su origen abarcaba tanto los principios que regirían a los municipios como a los estados, fue hasta 1976 cuando con la iniciativa del presidente de la República Luis Echeverría (1970-1976), aprobada por el Congreso de la Unión y la mayoría de los congresos estatales, fue posible que los municipios involucrados en las conurbaciones que ya eran evidentes, se coordinan entre sí y con la federación y los estados:



**Fracción V:** Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia.<sup>66</sup>

A partir de entonces, los ayuntamientos de municipios urbanos con el carácter de administradores y no de gobierno como sucedió a partir de 1999, pudieron trabajar coordinadamente; sin embargo, la presencia de la Federación estaba por encima de la voluntad de los estados y municipios, de tal forma que creemos que por la fuerte subordinación la concurrencia de los municipios se hubiera dado con o sin reforma.

Más las reglas de juego iban avanzando en cuanto a la asociación municipal y como parte del proceso de descentralización que a partir de 1980 emprendió el Estado mexicano. Así, Miguel de la Madrid (1982-1988) promovió otras reformas que muchos autores consideran muy importantes para darle sentido a los municipios como unidades de gestión más cercanas a la población. Dichas reformas, producto de sus compromisos de campaña se incluyeron dentro de las políticas de descentralización de la vida nacional y de la democracia de nuestro país. Estas reformas sumaron a favor de la cooperación intermunicipal ya sin la aparente presencia del gobierno federal, fueron aprobadas y publicadas a inicios de 1983 y desde ese año el municipio puede asociarse con otros, no sólo en materia de servicios públicos que se le establecen en la propia reforma, sino también en otras materias derivadas de facultades transferidas como, por ejemplo, participar en el desarrollo regional o en la administración de reservas ecológicas, según más adelante veremos. A continuación se cita las reformas que en esa ocasión ampliaron la base constitucional para la cooperación intermunicipal:

---

<sup>66</sup>Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de febrero de 1976.

**Fracción III**, penúltimo párrafo: Los Municipios de 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.<sup>67</sup>

Aunque las reformas de 1987, también promovidas por el presidente Miguel de la Madrid, abren la posibilidad para que todos los ayuntamientos del país tengan la representación proporcional y traslada la materia estatal al artículo 116, no establece nuevos criterios para la coordinación intermunicipal, esto sucederá hasta con las reformas de 1999. En efecto el presidente de la República en turno, Ernesto Zedillo manda al Congreso de la Unión una iniciativa que precisa el papel de los ayuntamientos, en su nuevo rol protagónico de gobierno. Dichos cambios adicionan importantes normas para fortalecer la cooperación intermunicipal en materia de servicios públicos que son nuevamente definidos, pues el gobierno se da cuenta que la asociación y coordinación de los municipios no sólo es a nivel de un Estado sino que puede abarcar a municipios de otro u otros estados, como sucede en las zonas metropolitanas del país.<sup>68</sup>

Con esta decisión, las dos cámaras y la mayoría de las legislaturas estatales aprueban la mencionada reforma a finales de 1999, cuya trascendencia es que le otorga al ayuntamiento el carácter de órgano de gobierno. De este modo, el último párrafo de la fracción III que señala las funciones y servicios públicos quedó de la forma siguiente y al cual se agregó la forma subsidiaria temporal que cualquier Estado puede hacer en bien de sus municipio:

---

<sup>67</sup>Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983

<sup>68</sup>En línea: Jorge Fernández Ruíz, señala en su artículo “La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115” que “Es digna de encomio esta reforma en materia de cooperación municipal, mecanismo que en otros países ha rendido buenos frutos, ojalá se arraigue de manera más decidida en el nuestro. Hay que reconocer, empero, que hasta ahora dicha cooperación ha sido en nuestro medio exigua debido a múltiples factores, entre otros, orgullos de aldea malentendidos, conflictos de intereses o falta de una efectiva cultura comunitaria. Por otra parte, muchos de los problemas que confrontan los municipios, como son los de basura, contaminación ambiental, transporte en zonas metropolitanas, preservación de la ecología o regulación del suelo, no pueden solucionarse a fondo sin un trabajo conjunto, particularmente cuando hay conurbación. Indudablemente, es muy aconsejable que en las leyes locales de carácter municipal y en los propios ordenamientos que expidan los ayuntamientos, se establezcan procedimientos jurídicos pertinentes para la coordinación e intercambio de experiencias municipales”. <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm>, consulta del 15 de enero de 2013.

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.

### **3.1.2 Legislación federal secundaria que evoca la cooperación intermunicipal**

Es muy cierto que no existe una ley reglamentaria del artículo 115 para que en ella se establezcan las diferentes formas o mecanismos que pueden utilizar los municipios para coordinarse y cooperar; sin embargo, las leyes federales y la normatividad de programas federales pueden dar lugar a la asociación intermunicipal. Por ejemplo, la Ley General de Asentamientos Humanos en la fracción del artículo 9 determina:

[Los municipios podrán] Coordinarse y asociarse con la respectiva entidad federativa y con otros municipios o con los particulares, para la prestación de servicios públicos municipales, de acuerdo con lo previsto en la legislación local.

En esta disposición se observa que los municipios también pueden asociarse con los sectores social y privado para planear, regular y conducir el desarrollo urbano sustentable. Asimismo, la Ley de Planeación establece que los municipios pueden concurrir coordinadamente con las entidades federativas a la planeación del desarrollo económico y social que conduce el gobierno federal, según la fracción II del artículo 34, sobre todo cuando se trata de planes regionales o especiales que indudablemente involucran a varios municipios:

Los procedimientos de coordinación entre las autoridades federales, estatales y municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como

para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad en las actividades de planeación.

Por otra parte, los gobiernos municipales de carácter rural también es posible que cooperen de manera coordinada para atender los requerimientos de la Ley de Desarrollo rural sustentable, condición que se infiere del párrafo segundo del artículo 19 de dicha ley cuyo capítulo II se refiere a la coordinación para el desarrollo rural sustentable:

El Ejecutivo Federal, mediante los convenios que al respecto celebre con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios, propiciará la concurrencia y promoverá la corresponsabilidad de los distintos órdenes de gobierno, en el marco del federalismo y la descentralización como criterios rectoros de la acción del Estado en aquellas materias.

Finalmente, cabe destacar lo que la Ley General de Desarrollo Social dispone de manera explícita para la cooperación intermunicipal. Dentro de las competencias que marca el artículo 45 en el ramo del desarrollo social para los ayuntamientos, sobresalen las dos fracciones siguientes:

- III. Coordinar acciones con municipios de su propia entidad, en materia de desarrollo social;
- IV. Coordinar acciones de desarrollo social con municipios de otras entidades federativas, con la aprobación de las legislaturas correspondientes.

Siguiendo estos cuatro ejemplos, es de entenderse que los criterios establecidos en el artículo 115 son indicaciones que debe observar el gobierno federal y, por supuesto, los gobiernos estatales. En las reglas de operación de los programas federales no se descartan las acciones de cooperación entre municipios pues la estrategia del desarrollo que busca el Estado da la impresión que debe partir de los municipios y mejor si lo hacen en términos de cooperación y bajo criterios de solidaridad ante las limitaciones de la mayoría de los municipios.

### 3.1.3 Impulsos a la asociación para cooperar

De lo anotado anteriormente se deduce que el gobierno federal impulsa la cooperación intermunicipal; sin embargo, en la práctica y teniendo en cuenta los medios disponibles a nuestro alcance como la internet, pudimos encontrar algunas que analizaremos fundamentalmente en el siguiente capítulo. En las referencias que hacemos en este punto dan pie a pensar en que en efecto se está impulsando la asociación intermunicipal con fines de cooperación, donde normalmente las dependencias y/o entidades de la administración pública federal participan con recursos y con la base normativa. En la información encontrada de algunas dependencias federales se observa la participación de éstas en la asociación y cooperación de municipios. Citamos algunos casos dejando otros, como ya se mencionó, en el capítulo cuarto por el nivel de información que encierran.

La SEMARNAT, por ejemplo, en su carácter de dependencia federal con la responsabilidad normativa nacional en materia de ecología, involucra una serie de actores a nivel municipal dentro del programa Servicios Ambientales y Cambio Climático en operación durante el sexenio de Felipe Calderón (2006-2012) y en especial en la forma de financiamiento que se hace a través del Fondo Patrimonial de Biodiversidad, donde la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR) actúa en apoyo de los usuarios de servicios ambientales, cuya función involucra mecanismos locales y fondos concurrentes con aportaciones financieras de los usuarios, entre ellos los municipios y empresas, destinadas a actividades de buen manejo para la conservación y restauración de ecosistemas forestales.

Este novedoso esquema de financiamiento comenzó en el año 2008 y hasta el momento ha permitido la colaboración con organizaciones de la sociedad civil, organismos operadores de agua, la Comisión Nacional del Agua, gobiernos estatales, municipios y un organismo público descentralizado intermunicipal, fortaleciendo capacidades locales que han permitido apoyar la conservación de los bosques de México y el desarrollo de sus habitantes.<sup>69</sup>

---

<sup>69</sup> En línea: Dossier servicios ambientales y cambio climático esp – Conafor, [www.conafor.org.mx:8080/documentos/docs/24/2727DOSSIER.pdf](http://www.conafor.org.mx:8080/documentos/docs/24/2727DOSSIER.pdf), consulta del 15 de enero de 2013.

Entre uno de los casos exitosos está “La experiencia de gestión integral para el manejo del acuífero de Yucatán”, entre cuyas características del proyecto está la alianza intermunicipal de cooperación al objetivo que se han trazado: “Este proyecto ya tiene un comité técnico que toma decisiones sobre el manejo de las aportaciones brindadas por los diferentes actores que participan en él, que son la Fundación Pedro y Elena Hernández, A.C. y ciudadanos distinguidos de Mérida; ya se firmó el contrato para crear un fideicomiso, para el cual se tienen destinados recursos para recopilar amplia información relacionada con el agua en el estado. Se busca apoyar proyectos ciudadanos de la Alianza Intermunicipal de la Costa de Yucatán y proyectos para fortalecer el desarrollo sustentable, incluyendo el manejo de la biomasa forestal en zonas importantes para la captación del agua que es suministrada a la ciudad de Mérida”.<sup>70</sup>

Otro caso que tuvo la intervención y promoción del gobierno federal fue el caso de la región de Ayutla, Jalisco con antecedentes en 1988 cuando se derramó la melaza del ingenio azucarero y causó una grave contingencia ambiental. En esta parte, el río Ayutla es límite norte de la Reserva de la Biósfera Sierra de Manantlán, área natural protegida donde México tiene un compromiso con la UNESCO para su conservación. Ahí se estableció el programa de “Iniciativa Intermunicipal” con diez municipios, con el propósito de sumar voluntades y recursos para el saneamiento de la cuenta. “La Iniciativa también permite demostrar que los problemas regionales, particularmente los ambientales, se deben abordar desde la cooperación asociativa y con programas comunes en una escala que generalmente rebasa las fronteras de los municipios a nivel ecológico, social, político y económico. De esta manera, para los municipios de alta marginación, la asociación con otros actores sociales les permite desarrollar más adecuadamente sus funciones y complementar sus capacidades técnicas e institucionales mediante la construcción de alianzas de participación con diversos actores locales, instituciones académicas, empresas, y otras instancias creadas por los ciudadanos del propio municipio” (Díaz, s/f: 12). Este caso se estudiará en el siguiente capítulo como una experiencia de cooperación intermunicipal extendiendo la información.

---

<sup>70</sup>Ibid.

Como se ve, la idea de la cooperación intermunicipal parece ser una alternativa a que de manera indirecta<sup>71</sup> ha recurrido el gobierno federal, ante la falta de capacidades institucionales de los municipios: legales, presupuestales y de personal, y la lejanía de la administración federal encargada de atender localmente los problemas ambientales. En cierta medida, la cooperación intermunicipal ha sido receptiva en el campo de la ecología. Los ayuntamientos de una región boscosa o de una cuenca hidrológica pueden convenir la forma y medios de su cooperación, aunque con la intervención de las autoridades federales que todavía conservan centralmente la rectoría de estas materias.

### **3.2 El desarrollo sustentable en México**

En éste apartado se mencionara el marco legal federal en materia de desarrollo sustentable partiendo de la Carta Magna y como delega facultades al municipio para preservar y restaurar el equilibrio ecológico y protección al ambiente en los límites que le corresponde. Partiendo también de las leyes, reglamentos y lineamientos que expide el propio municipio. Pasando a la creación de la Ley General que se deriva de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos que regula a las instancias de gobierno para lograr un desarrollo sustentable.

#### **3.2.1 Ordenamientos federales en materia de desarrollo sustentable**

El marco legal federal que pretende gestionar adecuadamente el medio ambiente e induce al desarrollo sustentable es amplio y diverso como se muestra en el Cuadro que más adelante se especifica. En el rastreo que hicimos, al menos en 18 leyes se encontraron disposiciones encaminadas a este propósito y todas ellas se encuadran en lo que señala, a partir de 1999, el párrafo quinto del artículo 4º de la Constitución Política Nacional que dice:

---

<sup>71</sup> Es común encontrar en las constituciones de los estados de la República que los asuntos que los municipios tengan fuera de la jurisdicción del Estado, se atenderán por intermediación de éste.

Toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar.<sup>72</sup>

La actividad del Congreso de la Unión ha sido constante para crear un entramado de instituciones y organizaciones, creemos, suficiente para mermar los efectos negativos hacia el medio ambiente y reorientar las acciones humanas tanto sociales como económicas, individuales y colectivas a favor de mejoras continuas de la naturaleza de modo sustentable. Aquí ha cumplido a cabalidad lo que le manda la fracción XXIXG del artículo 73 constitucional:

Para expedir leyes que establezcan la concurrencia del Gobierno Federal, de los gobiernos de los Estados y de los municipios, en el ámbito de sus respectivas competencias, en materia de protección al ambiente y de preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Así pues, bajo estas condiciones, las 18 leyes, hacen pensar que la oferta de reglas está en relación con la importancia que tiene el tema del deterioro ambiental, cuya problemática ha derivado de la falta de respeto por la naturaleza y por la creencia de que los recursos son infinitos. Sin embargo, en contraposición pudiera existir la idea de que esta normatividad no ha calado en la conciencia social y tampoco en sus representantes políticos que siguen sin meter en cintura a quienes ignoran la reglamentación y sobre todo la urgencia de cambiar esquemas mentales y paradigmas de comportamiento individual y colectivo en nuestro propio bien. Siguen campeando la impunidad y la corrupción ante la mirada de la sociedad civil que busca formas de contención como la denuncia y la promoción de acciones de resistencia a través de las redes sociales.

No obstante el amplio panorama normativo que involucra la participación de los municipios, el artículo 115 de la Constitución General de la República, en su fracción quinta, contempla diversas disposiciones, unas directamente a cargo del gobierno municipal y otras donde concurre con las instancias federales, es obvio, por conducto de los gobiernos estatales. De acuerdo con estas dos vertientes, en la

---

<sup>72</sup> El decreto de adición apareció publicado en el Periódico Oficial de la Federación, de fecha 21 de julio de 1999, firmado por el presidente Ernesto Zedillo Ponce de León.



citada fracción resaltan los siguientes incisos que van orientados al desarrollo sustentable:

- a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;
- b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales;
- c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios;
- d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales;
- e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana;
- f) Otorgar licencias y permisos para construcciones;
- g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;
- h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial;
- i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Como se puede apreciar, los municipios como instancias que conforman la base del Estado, están involucrados en diversos ámbitos de responsabilidad y de acción, pero su falta de capacidades políticas y administrativas dificultan, sobre todo la participación que deben tener en distintas materias con los gobiernos estatal y federal. Por tanto, si bien es cierto que la responsabilidad del desarrollo sustentable no sólo es del gobierno federal sino de los otros dos órdenes de gobierno, también es cierto que la coordinación intergubernamental poco ha hecho para garantizar un real estado de derecho y la ejecución de políticas públicas de abajo hacia arriba, pues el municipio con todas sus limitaciones sigue siendo el principal actor, aunque frecuentemente ignorado, debido a su cercanía con los intereses de la comunidad.

Según se observa en el Cuadro siguiente se destaca la historia del proceso de construcción del marco legal de la sustentabilidad en nuestro país y que resumidamente comprende las referencias del objeto de las leyes, este conjunto

normativo abarca sectores y subsectores o áreas de atención más específicas, las cuales necesitan explotarse o utilizarse con políticas públicas más eficientes dada la urgencia de su aprovechamiento racionalizado como el recurso agua que ante las sequías prolongadas cada vez es más difícil obtenerla tanto para el consumo humano como para las actividades productivas.

**CUADRO 2.- MARCO JURIDICO FEDERAL CON MIRAS AL DESARROLLO SUSTENTABLE**

<b>FECHA DE PUBLICACION</b>	<b>LEY</b>	<b>ENTRE SUS OBJETIVOS</b>
D.O.F. del 28 de enero de 1988.	Ley General del Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente.	Propiciar el desarrollo sustentable.
D.O.F. del 26 de febrero de 1992.	Ley Agraria	Fomentar el aprovechamiento racional y sostenido.
D.O.F. del 1 de diciembre de 1992.	Ley de Aguas Nacionales.	Regular y preservar dicho recurso natural para lograr su desarrollo integral sustentable.
D.O.F. del 21 de julio de 1993.	Ley General de Asentamientos Humanos.	Es el desarrollo socioeconómico sustentable y el desarrollo sustentable por regiones del país.
D.O.F. del 6 de enero de 1999.	Ley de Organizaciones Ganaderas.	Fomentar el uso de tecnologías adecuadas para el desarrollo sustentable y sostenible.
D.O.F. del 3 de julio de 2000.	Ley General de Vida Silvestre.	Aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat.
D. O. F. del 7 de diciembre de 2001.	Ley de Desarrollo Rural Sustentable.	Propiciar un medio ambiente adecuado.
D.O.F. del 25 de febrero de 2003.	Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.	Regular y fomentar el aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos.
D.O.F. del 8 de octubre de 2003.	Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.	Propiciar el desarrollo sustentable.
D.O.F. del 22 de agosto de 2005.	Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar.	Normar las actividades y a la integración sustentable de la caña de azúcar.
D.O.F. del 7 de febrero de 2006.	Ley de Productos Orgánicos.	Cumplir con criterios de sustentabilidad.
D.O.F. del 24 de julio de 2007.	Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.	Propiciar el desarrollo integral y sustentable de la pesca y la acuicultura.
D.O.F. del 1 de febrero de 2008.	Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos.	La promoción y desarrollo de los Bioenergéticos y desarrollo sustentable.
D.O.F. del 28 de noviembre de 2008.	Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.	Protección del medio ambiente y la sustentabilidad de los recursos naturales.
D.O.F. del 28 de noviembre de 2008.	Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición Energética.	Promover la eficiencia y sustentabilidad energética.
D.O.F. del 28 de noviembre de 2008.	Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.	Propiciar el aprovechamiento sustentable de la energía.
D.O.F. del 17 de junio de 2009	Ley General de Turismo.	Preservar el patrimonio natural, cultural, y el equilibrio ecológico.
D.O.F. del 6 de junio de 2012.	Ley General de Cambio Climático	Garantizar el derecho a un ambiente sano y regula las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático.

**FUENTE:** Elaboración propia con base en las leyes de referencia y mencionadas de la página web de la cámara de diputados.

### **3.2.2 Ley General de Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente**

Esta ley juega un papel central en el marco regulatorio de la gestión del medio ambiente, por lo que se involucra transversalmente con las demás leyes y sienta las bases de la cooperación intergubernamental en materia de desarrollo sustentable. Como ya hemos dicho, con la crisis ambiental de la década de los ochenta del siglo XX y en busca de reglamentar las medidas de restauración, prevención y mejoramiento del ambiente, así como las sanciones que de ellas se deriven, en 1988 se aprueba y publica la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA) teniendo por objeto:

[...] propiciar el desarrollo sustentable y establecer las bases para:

- I.- Garantizar el derecho de toda persona a vivir en un medio ambiente adecuado para su desarrollo, salud y bienestar;
- II.- Definir los principios de la política ambiental y los instrumentos para su aplicación;
- III.- La preservación, la restauración y el mejoramiento del ambiente;
- IV.- La preservación y protección de la biodiversidad, así como el establecimiento y administración de las áreas naturales protegidas;
- V.- El aprovechamiento sustentable, la preservación y, en su caso, la restauración del suelo, el agua y los demás recursos naturales, de manera que sean compatibles la obtención de beneficios económicos y las actividades de la sociedad con la preservación de los ecosistemas;
- VI.- La prevención y el control de la contaminación del aire, agua y suelo;
- VII.- Garantizar la participación corresponsable de las personas, en forma individual o colectiva, en la preservación y restauración del equilibrio ecológico y la protección al ambiente;
- VIII.- El ejercicio de las atribuciones que en materia ambiental corresponde a la Federación, los Estados, el Distrito Federal y los Municipios, bajo el principio de concurrencia previsto en el artículo 73 fracción XXIX - G de la Constitución;
- IX.- El establecimiento de los mecanismos de coordinación, inducción y concertación entre autoridades, entre éstas y los sectores social y privado, así como con personas y grupos sociales, en materia ambiental, y
- X.- El establecimiento de medidas de control y de seguridad para garantizar el cumplimiento y la aplicación de esta Ley y de las disposiciones que de ella se deriven,

así como para la imposición de las sanciones administrativas y penales que correspondan.

Precisamente la fracción VIII, resalta que el ejercicio de las facultades en materia ambiental se comparte entre los tres órdenes de gobierno y por el Distrito Federal. Esto quiere decir que la preservación, restauración y mejoramiento del medio ambiente es responsabilidad compartida, donde la cooperación intermunicipal se vuelve un medio estratégico en materia de coordinación intergubernamental y permite un frente único para concertar con orden y organización con los sectores social y privado que, obviamente, no pueden ni deben quedar fuera del diseño e implementación de políticas públicas tendientes al aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, a la preservación de ecosistemas y al combate a la contaminación de agua, suelos y aire. Desde este punto de vista, la prestación de los servicios públicos a cargo de los municipios se haría por decisión compartida y corresponsable de manera sustentable.

Este ordenamiento legal obliga a los estados a formular el programa de protección al ambiente que les corresponda, firmando convenios o acuerdos de coordinación con sus municipios a fin de transferirles facultades de acuerdo a su jurisdicción como por ejemplo es el caso de las reservas territoriales. Pero la cobertura de compromisos que de acuerdo a la citada ley pueden incluirse en la cooperación entre municipios para la vigilancia, control, evaluación, aprovechamientos, obras y actividades, así como para la protección y conservación, prevención e inspección, están los siguientes temas sustantivos;

- Áreas naturales protegidas;
- Residuos peligrosos;
- Equilibrio ecológico;
- Materiales y residuos;
- Ordenamiento ecológico;
- Contaminación atmosférica;
- Cambio climático; entre otros.

Nuevamente insistimos en que en estas acciones la participación ciudadana es de gran importancia, solo así podrán lograrse con más acierto las metas establecidas en los programas creados por los tres órdenes de gobierno, ya que de acuerdo con el artículo 13 de dicha ley las tres entidades políticas están involucradas:

Los Estados podrán suscribir entre sí y con el Gobierno del Distrito Federal, en su caso, convenios o acuerdos de coordinación y colaboración administrativa, con el propósito de atender y resolver problemas ambientales comunes y ejercer sus atribuciones a través de las instancias que al efecto determinen, atendiendo a lo dispuesto en las leyes locales que resulten aplicables. Las mismas facultades podrán ejercer los municipios entre sí, aunque pertenezcan a entidades federativas diferentes, de conformidad con lo que establezcan las leyes señaladas.

Pues bien, desde la base reglamentaria parece que todo camina bien; sin embargo, en la realidad todavía hay mucho por hacer, principalmente con la idea de cambiar nuestra cultura depredadora, para cuyo fin la legislación se ha quedado corta.

### **3.2.3 Otras leyes reglamentarias con reglas hacia el desarrollo sustentable**

Cuatro años después de publicada la Ley General a que hemos hecho referencia en el punto anterior, ve la luz la nueva Ley Agraria que al igual que su antecesora, la Ley de la Reforma Agraria, reglamenta el Artículo 27 de la CPEUM en materia agraria y entre sus fines, según el artículo 5, está que las dependencias y entidades de la administración pública federal fomenten el cuidado y conservación de los recursos naturales promoviendo su aprovechamiento racional y sostenido para preservar el equilibrio ecológico, observando también las disposiciones de las leyes General de Asentamientos Humanos y del Equilibrio Ecológico. En el fondo, la nueva ley liberó al ejido y a partir de entonces, es decir, de 1992, podría privatizarse y venderse, cuestión que fue y sigue siendo muy redituable para los desarrolladores inmobiliarios, que con su avaricia han dando al traste con la planeación del

desarrollo urbano que, por ley, deben hacer los municipios de manera particular o coordinada con un sentido sustentable.

Así mismo, a finales del mismo año, es publicada la Ley de Aguas Nacionales también reglamentaria del artículo 27 de la CPEUM en la materia, cuyo objeto expresa el artículo 1 de la misma y que busca regular la explotación, uso y aprovechamiento de dicho recurso natural a nivel nacional, su distribución y control, así como la preservación de su cantidad y calidad para lograr su desarrollo integral sustentable. Con ello, se pretende administrar eficientemente este recurso vital, ratificar las zonas en veda: cuencas y ríos sobreexplotados, meter en cintura a entidades públicas y privadas que están abusando irresponsablemente de los mantos acuíferos, incluso de manera clandestina y llevar a cabo el Registro Público de Derechos del Agua. En la administración de las aguas nacionales a cargo de la Comisión Nacional del Agua, prevé el artículo 5 que ésta promoverá la coordinación con los gobiernos estatales y municipales.

Sigue en la lista normativa, la Ley General de Asentamientos Humanos publicada en 1993 y cuya importancia en materia ecológica está en la regulación que los tres órdenes de gobierno deben hacer en cuanto al desarrollo urbano sustentable, pues entre sus propósitos dispuesto en el artículo 1, sobresalen: el “Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional” y “Fijar las normas básicas para planear y regular el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y la fundación, conservación, mejoramiento y crecimiento de los centros de población”, con las provisiones, reservas, usos y destinos de áreas y predios. Esto queda más claro cuando en el artículo 3 de la misma ley se establece que el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos, así como en el desarrollo urbano, habrá una vinculación del desarrollo regional y urbano con el bienestar social de la población, armonizándolo todo con el desarrollo sustentable entre ciudad y campo.

Por su parte la Ley de Organizaciones Ganaderas contiene una serie de reglas del cómo y porqué de estas organizaciones que pueden ser locales,

regionales y nacional, y las cuales tienen como objeto número uno entre catorce y más según la naturaleza de la asociación: “Promover y fomentar entre sus asociados la adopción de tecnologías adecuadas para el desarrollo sustentable y sostenible y la explotación racional de las diversas especies ganaderas”. Así como en las demás leyes, en la ejecución de este ordenamiento concurren los gobiernos estatales y municipales, incluso apoyando las actividades productivas. Los municipios lo pueden hacer a través del Fondo de Infraestructura Social Municipal.

En cuanto a la Ley General de Vida Silvestre, reglamentaría del artículo 27, párrafo III de la CPEUM en relación con la conservación y aprovechamiento sustentable de la vida silvestre y su hábitat, igualmente es significativa en la agenda del desarrollo sustentable a que debe aspirar nuestro país, ya que la política nacional en la materia, según el párrafo primero del artículo 5 “es su conservación mediante la protección y la exigencia de niveles óptimos de aprovechamiento sustentable, de modo que simultáneamente se logre mantener y promover la restauración de su diversidad e integridad, así como incrementar el bienestar de los habitantes del país”, para lo cual los propietarios y poseedores de los territorios con vida silvestre deberán observar esta ley en su aprovechamiento sustentable.

Otra ley de vital importancia en el desarrollo sustentable de México es La Ley de Desarrollo Rural Sustentable que reglamenta al artículo 25 de la CPEUM y cuyo objeto se especifica en el artículo 4º, que es concordante con las demás leyes descritas renglones antes. Este artículo dispone normas muy importantes no sólo porque busca involucrar a los diferentes actores sino porque reconoce la problemática en que se encuentra el campo, sin duda resultado de la política neoliberal emprendida desde el sexenio de Miguel de la Madrid y aspira a mejorar las condiciones de vida de la población rural. La disposición busca lograr el desarrollo rural sustentable, para lo cual:

“el Estado, con el concurso de los diversos agentes organizados, impulsará un proceso de transformación social y económica que reconozca la vulnerabilidad del sector y conduzca al mejoramiento sostenido y sustentable de las condiciones de vida de la población rural, a través del fomento de las actividades productivas y de

desarrollo social que se realicen en el ámbito de las diversas regiones del medio rural, procurando el uso óptimo, la conservación y el mejoramiento de los recursos naturales y orientándose a la diversificación de la actividad productiva en el campo, incluida la no agrícola, a elevar la productividad, la rentabilidad, la competitividad, el ingreso y el empleo de la población rural”.

El bosque y sus recursos son materia de Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable que reglamenta al artículo 27 de la Carta Magna y de acuerdo con el artículo 1, su objeto es regular y fomentar la conservación, protección, restauración, producción, ordenación, el cultivo, manejo y aprovechamiento de los ecosistemas forestales del país y sus recursos, es decir, el uso del suelo forestal es importante conservarlo evitando cambiarlo de la forma tradicional en que se venía haciendo para convertirlo en agrícola.

Un tema por demás trascendente por la problemática que encierra para los tres órdenes de gobierno, pero principalmente para los ayuntamientos es el de los residuos sólidos, trata de atenderlo el Estado mexicano a través de la Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos que es reglamentaria de la Constitución en lo referente a la protección al ambiente en materia de prevención y gestión integral de residuos. Su objeto, según el segundo párrafo del artículo 1, es “garantizar el derecho de toda persona al medio ambiente adecuado y propiciar el desarrollo sustentable a través de la prevención de la generación, la valorización y la gestión integral de los residuos peligrosos, de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial; prevenir la contaminación de sitios con estos residuos y llevar a cabo su remediación”.

Dicha ley obliga a las legislaturas estatales y a la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a dictar las disposiciones necesarias para la ejecución de las normas de la misma y a los ayuntamientos a establecer las medidas correspondientes en el Bando de Policía y Gobierno con el mismo propósito. Dentro del artículo 10 establece las funciones que tienen los municipios en el manejo integral de residuos sólidos urbanos que parten del mandato que prevé el artículo



115 en el inciso de la fracción III y que trata de la recolección, traslado, tratamiento, y su disposición final.

Un producto que por su transformación tiende a contaminar fuertemente el medio ambiente es la caña de azúcar, proceso que a partir del 2005 regula la Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña de Azúcar, para reglamentar los artículos 25 y 27, fracción XX de la Constitución. Precisamente para normar dicha actividad esta ley tiene por objeto el marcado en el artículo 2 para “normar las actividades asociadas a la agricultura de contrato y a la integración sustentable de la caña de azúcar, de los procesos de siembra, el cultivo, la cosecha, la industrialización y la comercialización de la caña de azúcar, de sus productos, subproductos, coproductos y derivados”. De manera concordante con los procesos productivos y por supuesto con esta ley se encuentra la Ley de Productos Orgánicos que establece las reglas a que deberán sujetarse las materias primas, productos intermedios, productos terminados y subproductos en estado natural, semiprocesados o procesados que hayan sido obtenidos con respeto al medio ambiente y cumpliendo con criterios de sustentabilidad.

Otra ley reglamentaria del artículo 27 constitucional es La Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables, cuyo objeto es regular, fomentar y administrar el aprovechamiento de los recursos pesqueros y acuícolas en el territorio nacional con el fin de propiciar el desarrollo integral y sustentable de la pesca y la acuicultura, y con ello aportar al desarrollo sustentable del país, para lo cual pone énfasis en la distribución de competencias entre los tres órdenes de gobierno, señalando en el artículo 6º que “La Federación, las Entidades Federativas, el Distrito Federal y los Municipios ejercerán sus atribuciones en materia de pesca y acuicultura sustentables de conformidad con la distribución de competencias prevista en esta Ley y en otros ordenamientos legales”.

La Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos, por su parte, se encarga de regular la promoción y desarrollo de los Bioenergéticos con el fin de coadyuvar a la diversificación energética y el desarrollo sustentable como condiciones que permitan garantizar el apoyo al campo mexicano. Y pone atención

en la coordinación intergubernamental dentro de la cual se encuentran los municipios a efecto de “establecer las bases de participación, en el ámbito de sus competencias, para instrumentar las acciones necesarias para el cumplimiento de esta Ley”. De igual manera la Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos pone de manifiesto en su artículo 3 que su objetivo es proteger al medio ambiente y la sustentabilidad de los recursos naturales, en exploración y extracción petrolera, cuyo proceso ha ocasionado daños irreversibles en los estados de Campeche, Tabasco, Tamaulipas y Veracruz.

A todo el bagaje normativo se adhieren otras leyes sumamente importantes como la Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición de la Energía que en su objeto, establecido en el artículo 1º busca “regular el aprovechamiento de fuentes de energía renovables y las tecnologías limpias para generar electricidad con fines distintos a la prestación del servicio público de energía eléctrica, así como establecer la estrategia nacional y los instrumentos para el financiamiento de la transición energética”. Al respecto podemos decir que hay empresas privadas trabajando sobre energías alternativas que mucho ayudarán al desarrollo sustentable. En este mismo sentido la Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía también contribuye a mejorar el medio ambiente pues su propósito es propiciar el aprovechamiento sustentable de la energía mediante el uso óptimo de la misma en todos sus procesos y actividades, desde su explotación hasta su consumo.

En este marco normativo del desarrollo sustentable, también se involucra la Ley General de Turismo como igualmente se pueden involucrar todas las disposiciones federales, pues la responsabilidad del gobierno es restablecer, conservar y mejorar el medio ambiente en que viven, conviven y se desarrollan los gobernados. Así esta ley, en la fracción III del artículo 2, determina los mecanismos para la conservación, mejoramiento, protección, promoción, y aprovechamiento de los recursos y atractivos turísticos nacionales, preservando el patrimonio natural, cultural, y el equilibrio ecológico con base en los criterios determinados por las leyes

en la materia, así como contribuir a la creación o desarrollo de nuevos atractivos turísticos.

Y por último, la más reciente Ley en materia de desarrollo sustentable es la Ley General de Cambio Climático que fue publicada en el año 2012 y tiene como fin garantizar el derecho a un ambiente sano y regular las acciones para la mitigación y adaptación al cambio climático. Esta ley es reglamentaria de la CPEUM en materia de protección al ambiente, desarrollo sustentable, preservación y restauración del equilibrio ecológico.

Como es de advertirse, por leyes no es el problema, el problema está en que ni gobierno ni sociedad estamos conscientes, ni en México ni en el mundo, de que estamos inmersos en una dinámica destructiva de nuestro entorno y que esta práctica nos conducirá irremediablemente al desastre como lo han apuntado algunos autores y asociaciones ambientalistas.

### **3.2.4 Transformación político-institucional para el desarrollo sustentable**

Como ya expusimos anteriormente, en México el término sustentabilidad se institucionaliza a partir de 1983 con la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE) dependencia federal que funge como una respuesta a los problemas de vivienda, desarrollo urbano y ecología derivados de la crisis ambiental que ya en aquel entonces empezaba a presentarse principalmente en las zonas metropolitanas que propiciaban el mayor desgaste ambiental.

La función de esta dependencia en su momento fue de gran importancia ya que comienza a tomar medidas en la materia por los acuerdos internacionales (ya tratados en el capítulo II) que obligaban a las naciones a formar parte de ellos, modificándose conforme al paso del tiempo por diferentes circunstancias y motivos.

En 1992, con la reestructuración de la administración pública federal, la Secretaría encargada de dar respuesta a la problemática ambiental, se fusiona con la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) creando con ello la Secretaría

de Desarrollo Social (SEDESOL) dependencia que se encargaría del combate a la pobreza en zonas urbano-rurales marginadas, del desarrollo regional con sentido sustentable para lo cual aplicaría la Ley de Equilibrio Ecológico, de trabajar por la descentralización de decisiones y recursos a Estados y Municipios a través de una serie de programas sociales y teniendo como marco el Sistema de Coordinación Fiscal que le obligaba a transferir participaciones y fondos, dos de ellos a los municipios: Fondo de Infraestructura Social Municipal y Fondo de Aportaciones al Fortalecimiento Municipal y de Demarcaciones del Distrito Federal.

Los estudios sobre los problemas ambientales, habían señalado que la pobreza es una de las principales dificultades para diseñar e implementar políticas públicas de desarrollo sustentable, lo cual en la realidad es parte de las graves desigualdades sociales de los países subdesarrollados entre los que se encuentra México. La pobreza de amplios grupos sociales, tanto en el medio urbano como en el rural, de alguna manera presiona el medio ambiente, principalmente porque como asentamientos irregulares en la ciudad no tienen los servicios públicos adecuados y en el campo usan indiscriminadamente los recursos del bosque para labores domésticas a través de la tala inmoderada.

A consecuencia de lo que apreciaba el gobierno de Ernesto Zedillo en materia de degradación y percepciones de cambio climático, se buscó crear una dependencia con mayores capacidades de gestión del medio ambiente. Para ese fin se creó en 1994 la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP). Esta instancia de regulación nacional, tenía como finalidad el establecimiento y aplicación de políticas ambientales y destinadas al buen manejo de los recursos naturales con visión económica, social y ambiental.

A pesar de esa voluntad del gobierno de la República, poco se pudo hacer y en apariencia es hasta 1996 cuando los programas gubernamentales tienen miras hacia un desarrollo sustentable. El entonces presidente de la república mexicana, Ernesto Zedillo Ponce de León (1994-2000), comienza a firmar acuerdos con fines de sustentabilidad, pero este concepto se queda más en teoría que en la práctica, dado a los acuerdos que dejaban las vertientes del desarrollo sustentable de lado y

las prioridades se encaminaban hacia un crecimiento económico de emergencia como respuesta a los estragos de la crisis que atravesaba el país a partir del día 20 de diciembre de 1994.

Ahora bien en el año 2000 se reorganiza la SEMARNAP y se le quita el subsector pesca que se incorpora a la Secretaría de Agricultura, hoy Secretaría de Desarrollo Sustentable. El propósito fue el impulso de políticas públicas referentes al ambiente y protección de los recursos naturales específicamente. Con esta transformación, quedó la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) como le conocemos hasta ahora, cuyo reto resulta trascendental y que a pesar de los factores adversos, es necesario llevar hasta sus últimas consecuencias de manera coordinada entre instancias de los tres órdenes de gobierno y en concertación con los sectores social y privado. A dicha Secretaría le corresponde el resguardo del patrimonio natural y material del país en conjunción con sus organismos desconcentrados por subsectores: áreas naturales protegidas, agua y la tecnología, lo forestal, el conocimiento y uso de la biodiversidad, la ecología y cambio climático, así como la procuración a la protección al ambiente.

En México, sólo algunos estados tienen dentro de su administración pública la dependencia encargada del desarrollo sustentable, tales son los casos de Nuevo León y Querétaro, en los demás estados esta función es reconocida, de algún modo, en la legislación correspondiente y sin embargo forma parte de las facultades de otras dependencias que dispersan sus acciones. También hay que decirlo, que en los estados de Baja California Sur, Sinaloa y Guanajuato en apariencia no tienen ninguna unidad administrativa encargada de atender las cuestiones del medio ambiente.<sup>73</sup>

Aunque la situación en que se encuentra el paciente, el medio ambiente, todavía no es mortal, los actores políticos y burocráticos, así como la sociedad con todo su andamiaje institucional, tenemos la obligación de cambiar nuestro modo de

---

<sup>73</sup> Alguno de estos estados cuentan sólo con alguna dirección que se encarga del medio ambiente pero, no a nivel de secretaría, lo cual no significa que estén descuidando este tema vital en la visión y acción de su gobierno.

pensar y actuar, es decir, tenemos que cambiar de paradigmas y de actitudes. La naturaleza no perdona la negligencia de los seres humanos que son concebidos como los animales conscientes más depredadores, los cambios climáticos con sus sequías, recurrentes huracanes, incremento de la temperatura y sus efectos invernadero, son avisos del desastre. Sin importar nuestro estatus social o económico, debemos ser individuos ecológicos para no continuar deteriorando el medio ambiente y contribuir a su recuperación, para lo que es fundamental poner atención en la educación como palanca de desarrollo individual y social y también en la aplicación de la ley, para superar la corrupción y la impunidad que tanto daño le han hecho a nuestro país.

#### **IV. EXPERIENCIAS DE COOPERACION INTERMUNICIPAL QUE FAVORECEN EL DESARROLLO SUSTENTABLE**

En este capítulo pretendo mostrar ciertas experiencias que se han y están dando en el campo municipal de nuestro país, la mayor parte de ellas relacionadas con el medio ambiente y el desarrollo sustentable. Estos casos, de ningún modo, son los únicos, tal vez existan otros que, por falta de difusión, no son conocidos por el público; sin embargo, los aquí relacionados dan cuenta de que la asociación intermunicipal en México es un hecho y funciona como una forma estratégica para la cooperación entre gobiernos del mismo nivel y cuya fortaleza y permanencia en el tiempo depende de voluntad política y de subordinar los intereses políticos de los presidentes municipales a los intereses sociales.

##### **4.1 Sistema intermunicipal de manejo de residuos sur-sureste del Estado de Jalisco (SIMAR Sur-sureste)**

Dado el fuerte problema que representa el servicio público de limpia, recolección, traslado y transformación final de los residuos sólidos, que con mucho rebasan las capacidades administrativas de los municipios del país, la asociación de los municipios que contempla la Constitución Política Federal, es una alternativa posible para cooperar que sólo requiere de voluntad política de los presidentes municipales. Esta posibilidad la entendieron los gobiernos de los municipios de Tuxpan, Zapotiltic, Tamazula de Gordiano y Tecalitlán, los dos primeros de la zona sureste y los dos segundos de la parte sur del Estado de Jalisco, que el 26 de octubre de 2009, en la sala de cabildos del municipio de Tuxpan, firmaron el convenio por medio del cual crearon el Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sur-Sureste, como Organismo Público Descentralizado (OPD).

Estos cuatro municipios, según los antecedentes del convenio, tenían una población para esa fecha de 123 mil habitantes que generaban 119 toneladas diarias de basura y en el mismo instrumento legal reconocen que tanto el manejo integral como especial de los residuos sólidos municipales, se les complica debido a varios factores que también fueron enunciados en dicho documento:

- a) El corto periodo del gobierno municipal de 3 años en el Estado de Jalisco que no permite comprometer recursos más allá de ese lapso sin la intervención del gobierno estatal;
- b) Baja capacidad técnica y administrativa de los organismos operadores del servicio; y
- c) Carencia de planes maestros, estudios y programas para su atención de largo plazo.
- d) La poca infraestructura, principalmente en el almacenamiento, transferencia y disposición final.
- e) Los insuficientes e inadecuados equipos de recolección y lo obsoleto de muchos de ellos.
- f) Los bajos niveles de recuperación, reciclaje y aprovechamiento de la basura con tecnologías alternativas.
- g) La falta de mecanismos de recuperación de los costos de inversión y operación del servicio.
- h) La baja cultura de la ciudadanía y de la autoridad en cuanto al manejo de los residuos sólidos domésticos.

Reconocido lo anterior, los ayuntamientos en voz de su presidente municipal optaron por mejorar su gestión a través de una estrategia en común: sumar esfuerzos y recursos, a fin de intentar dar respuesta a la responsabilidad que les atribuye el artículo 115 de la Constitución Federal en materia de servicios públicos y concretamente en la correspondiente a los residuos que se producen en el territorio de sus municipios, pues corresponde a los ayuntamientos la obligatoriedad de prestar servicios de términos de sustentabilidad, lo cual implica tener capacidades administrativas para gestionar adecuadamente dicho principio.

Para llevar a cabo los compromisos que los municipios adquirieron por este mecanismo de coordinación y cooperación, en la cláusula decima primera del mismo se asienta que “Para el cumplimiento de su objetivo, facultades y obligaciones el "SIMAR Sur-Sureste" tendrá las siguientes áreas: 1. Un Consejo de Administración. II. Un Consejo Técnico Asesor. H. Una Dirección”, previendo además que esta estructura podrá ampliarse, siempre y cuando exista justificación y lo apruebe el Consejo de Administración. Éste Consejo lo integran los presidentes municipales, los secretarios de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable y de



Desarrollo Urbano del Gobierno de Jalisco, el Delegado de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales y el Director del "SIMAR Sur-Sureste " quien fungirá como Secretario Técnico.

Por su parte el Consejo Técnico Asesor, según las cláusulas vigésima tercera a la vigésima quinta, es el órgano encargado de estudiar, analizar y formular propuestas que busquen mejorar el desempeño del Sistema; revisar, analizar y emitir opinión sobre las acciones y actividades que el SIMAR Sur-Sureste quiera implementar; evaluar el desempeño del Sistema intermunicipal en su actuación con los municipios y otras instancias; y revisar y evaluar, el gasto ejercido, así como aquellas que el Consejo de Administración determine. Su integración que siempre aprueba el Consejo de Administración será por el Presidente del Consejo de Administración, quien lo presidirá; el secretario técnico, que será el director del SIMAR Sur-Sureste; dos representantes ciudadanos de cada municipio avalados por los ayuntamientos y representantes de instituciones de educación técnica y superior de la región.

En cuanto a la Dirección, ésta será la encargada de ejecutar los acuerdos del Consejo de Administración, con una serie de facultades ejecutivas, financieras, laborales, de representación de apoderado jurídico ante terceros y de gestoría de estudios y proyectos, para lo cual cuenta o puede contar con las siguientes unidades administrativas: una coordinación administrativa, una coordinación de acopio y disposición final de residuos, una coordinación de manejo alternativo de residuos y aquellas que se consideren pertinentes. Esta estructura prevé el convenio podrá modificarse para adecuarse a las necesidades y realidades del Sistema Intermunicipal.

Con toda la normatividad y organismos el Sistema Intermunicipal como OPD crea e implementa políticas públicas para la región en concordancia con la línea que marca la planeación estatal a través del Programa Jalisco para la Gestión Integral de Residuos (PJGIR), logrando con ello continuidad en la ejecución, el control, seguimiento y evaluación de resultados, así como los menores daños posibles con el

cambio de las administraciones municipales, pues entre otras cosas se ha pretendido que sea un organismo permanente con patrimonio propio y un presupuesto anual que debe ser por igual para los municipios, cuya cantidad éstos la depositan en la tesorería del SIMAR-Sureste a finales de febrero de cada año, coincidiendo este evento presupuestal con la aprobación del presupuesto de egresos de la Federación.

#### **4.2 Asociación metropolitana intermunicipal del norte del Estado de Colima**

Esta asociación intermunicipal se gestó desde que a finales de 2009, los presidentes municipales de Colima, Comalá, Coquimatlán, Cuauhtémoc y Villa de Álvarez, celebraron la primera reunión de coordinación intermunicipal para acordar acciones conjuntas a favor de la zona metropolitana Colima-Villa de Álvarez y empezar coordinadamente con el gobierno estatal, senadores y diputados federales de la entidad “los trámites ante la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados del Honorable Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos para que se reconociera la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez, y por tanto se incluyera dentro del Fondo Metropolitano del Presupuesto de Egresos Federal”.<sup>74</sup>

Finalmente, la Cámara de Diputados federal aceptó incluir en el presupuesto de egresos del Fondo Metropolitano para el ejercicio 2010 a esta zona metropolitana, con la cantidad de \$31´953,663.00.

Así, el 25 de diciembre de 2010, en la Ciudad de Colima, capital del Estado del mismo nombre, se firmó el Convenio Amplio de Coordinación y Asociación Intermunicipal, de carácter permanente, entre los ayuntamientos de los municipios involucrados en la zona metropolitana Colima-Villa Álvarez, al norte del Estado: Colima, Comalá, Coquimatlán, Cuauhtémoc y Villa Álvarez, representados en dicho acto jurídico por sus presidentes y síndicos municipales, así como por los secretarios de los ayuntamientos correspondientes. Los presidentes municipales en su calidad

---

<sup>74</sup> En línea: [http://www.ipco.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=295&Itemid=142](http://www.ipco.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=295&Itemid=142), consulta del 31 de marzo de 2012.

de representantes políticos y titulares de la administración local, los síndicos como representantes jurídicos y procuradores de los bienes municipales, y los secretarios de los ayuntamientos como fedatarios públicos.

El objeto de dicho convenio, se establece en la cláusula primera del mismo, con las características siguientes:

“[...] establecer la coordinación y asociación de "LOS MUNICIPIOS" denominada 'Asociación Metropolitana Intermunicipal del Norte del Estado de Colima' abreviado por sus siglas AMINEC, al que se hará referencia en lo sucesivo como 'CONVENIO AMPLIO DE ASOCIACIÓN', para asumir los compromisos inherentes de conjuntar los esfuerzos y sentar las bases para su continuidad y permanencia, a efecto de propiciar [entre otras acciones las que tienen relación con el tema de esta tesis destacan]:

- V.** Promover estrategias de planeación que contribuyan a impulsar esquemas de solidaridad territorial entre los municipios, localizar adecuadamente infraestructura física y social, facilitar la cohesión social y territorial y contribuir a la preservación de los recursos naturales.
- VII.** Asumir posiciones comunes en el desarrollo de políticas metropolitanas y regionales de Colima determinando de forma coordinada el programa de ordenamiento territorial, urbano y ambiental de la zona metropolitana de Colima, así como la determinación de los proyectos estratégicos a desarrollar, promoviendo estudios y proyectos de alcance metropolitano.

Es obvio que el propósito de la cooperación es la realización de acciones conjuntas para darle sustentabilidad al desarrollo de la zona metropolitana que inicia y que involucra a dichos municipios, para lo cual trabajarán en tres áreas: a) Económico-territorial que entre otros aspectos comprende la “Planificación y gestión ambiental”; b) Funciones y servicios públicos, entre los que se encuentran el agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de las aguas residuales y limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos sólidos; y c) Administrativa-financiera, donde caben las políticas tributarias y el financiamiento de servicios públicos.

Para llevar a cabo la cooperación intermunicipal, en materia de servicios públicos y realización de funciones coordinadas, el propio convenio establece, además de la “Coordinación Intermunicipal de Presidentes” como órgano rector, la posibilidad de la creación de “Organismos Públicos Descentralizados Intermunicipales” (OPD), es decir, pudieran existir tantos como necesidades a resolver de manera conjunta tengan, para cuyo fin inclusive se podrían firmar convenios específicos independientes o complementarios.

El convenio, aunque es permanente, contiene las previsiones necesarias no sólo para modificarse cuando exista acuerdo de cabildo de los ayuntamientos y para que la constitución política estatal supla las no previsiones del convenio, sino para resolver amigablemente los problemas que surjan con motivo de su interpretación y cumplimiento, y para darlo por terminado. En este último caso se establecen las causas que pueden motivar su conclusión.

#### **4.3 Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA) en el Estado de Jalisco.**

Los asentamientos humanos y el ingenio azucarero, ubicados en la cuenca hidrológica del río Ayuquila, generan alta contaminación en la región debido a las descargas sin tratamiento de aguas residuales principalmente de las cabeceras municipales y del proceso industrial de la caña de azúcar. También se encuentran tiraderos de basura al margen del río, desechos que están al aire abierto y en apariencia sin una alternativa sólida para enfrentar radicalmente los dos problemas que en la región son materia de preocupación.

Ante estas dificultades, la presión social crece para los ayuntamientos a fin de que en su jurisdicción tomen las medidas necesarias. Y como esta demanda social aumenta en función de soluciones a la contaminación del río, los municipios han optado por coordinarse como se ha citado ejemplos anteriores de acuerdo a la constitución federal. Por lo tanto los ayuntamientos de 8 municipios de Jalisco elaboraron una propuesta de gestión ambiental para la cuenca del río Ayuquila, la

cual se denominó Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila (IIGICRA).<sup>75</sup>

Finalmente, la iniciativa intermunicipal se formalizó con la Carta Intención que firmaron, el 25 de junio de 2001, los presidentes municipales de El Grullo, Autlán, Unión de Tula, Tuxcacuesco, Tonaya, Zapotitlán de Vadillo, El Limón y Tolimán, quienes la elaboraron con el apoyo del Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad (IMECBIO) y la Dirección de la Reserva de la Biósfera Sierra de Manantlán que pertenece a la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas (CONANP). El objetivo de dicha Carta fue establecer los mecanismos de vinculación social y participación ciudadana en materia de gestión ambiental y salud pública en la cuenca y en la atención de la problemática derivada de la contaminación del río. En ella, también se propuso la creación de un Comité intermunicipal y de un fideicomiso para las actividades conducentes en el logro de sus objetivos que, como ya se indicó, son el saneamiento del río, el manejo integral de los residuos sólidos mediante la separación de los mismos y el programa intermunicipal de educación ambiental.

Según el Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad y con base en información recabada de los habitantes de la cuenca, la iniciativa tuvo los resultados siguientes:

- Reducción de la carga contaminante en el río Ayuquila, por la industria, operaciones agropecuarias y de los propios ayuntamientos, mejorando las condiciones económicas y de salud pública que beneficia directamente a más de 15 localidades ribereñas que dependen del Río Ayuquila para su sustento.

---

<sup>75</sup> El Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad, señala que la iniciativa de intermunicipalidad “surge de la demanda social principalmente de los pobladores locales que viven en la ribera del Río Ayuquila, que exigieron a sus ayuntamientos, a la Dirección de la Reserva de la Biósfera Sierra de Manantlán (DRBSM) y al Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad de la Universidad de Guadalajara (UDG-CUCSUR,IMECBIO) soluciones al problema de contaminación del río. El problema era ocasionado principalmente por las descargas sin tratamiento de aguas residuales y de lavado de caña de un ingenio azucarero, la localización de basureros en los márgenes del río, y las descargas de aguas negras de las cabeceras municipales, entre otros”, <http://148.202.114.23/derns/proyectos-institucionales/gestion-de-la-cuenca-del-rio-ayuquila/la-iigicra>, consulta del 27 de febrero de 2013.

- Reducción de la contaminación por disposición inadecuada de residuos sólidos, al ser implementados los programas municipales de separación y reciclado de residuos a nivel domestico, que a su vez a generado mayor conciencia ciudadana sobre la problemática ambiental, el mejoramiento de las condiciones de salubridad urbana y la economía en el gasto público futuro por el aumento en la vida útil de los rellenos sanitarios y la reducción de demanda de espacios para la construcción de infraestructura para el manejo de la basura.
- Mayor participación ciudadana a través de la organización de grupos civiles y escuelas en la limpia de cauces de ríos y arroyos, carreteras y actividades de restauración de la ribera del Río Ayuquila.
- Mayor capacidad de las comunidades, municipios e instituciones gubernamentales estatales y federales en la prevención y combate de incendios forestales.
- Creación de capital social a través de la conformación de grupos civiles que realizan actividades en beneficio de la comunidad mediante el programa intermunicipal de educación ambiental que se implementa desde el año 2003.
- Incremento en la disponibilidad de información sobre la problemática ambiental y su relación con el desarrollo social y económico del municipio al haberse integrado un sistema de información geográfica.

IIGICRA es el antecedente de lo que en la actualidad es la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Rio Ayuquila (JIRA), que se jurídicamente es un organismo público descentralizado y que abarca la región de 10 municipios, es decir, aparentemente se suman los ayuntamientos de San Gabriel y Unión de Tula a fin de trabajar en toda la zona, dando lugar a un proceso interesante de desarrollo local integral diseñado de manera estratégica para el manejo de la cuenca, en el marco de los planes de desarrollo municipal y de la región.

JIRA tiene una visión de largo plazo y metas ya constituidas a partir de los resultados obtenidos, su visión para los próximos siete años son: “En 2020 la JIRA es una institución consolidada, profesional, eficiente, ciudadanizada, descentralizada, integrada a la estructura operativa de cada ayuntamiento y con continuidad, que tiene estrategias claras que coadyuvan al desarrollo sustentable de

la cuenca del Río Ayuquila, siendo un modelo en transferencia de valores ambientales y conservación de los recursos naturales, poniendo como muestra el manejo integral de la cuenca bajo principios de sustentabilidad en la región, el Estado y el país promoviendo la cooperación intermunicipal e interinstitucional.

La JIRA genera capacidades y compromisos en los gobiernos y ciudadanos de los diez municipios, involucra a la ciudadanía de manera incluyente, concientizándola, y recibe apoyos nacionales e internacionales al contar con el reconocimiento, la participación y el soporte ciudadano e institucional dentro y fuera del país. La JIRA cuenta con un Consejo Ciudadano y con un cuerpo técnico profesional, con un financiamiento estable que obtiene de los municipios y del gobierno del Estado de Jalisco principalmente, y de la SEMARNAT, CONAFOR, entre otros programas y fondos, y con procesos de seguimiento y evaluación”.<sup>76</sup> Por sus atributos se estima como un ejemplo nacional, ya que en lo económico y social la cuenca está asociada estrechamente con más de 60,000 hectáreas de cultivo que beneficia a aproximadamente 350,000 habitantes en los estados de Jalisco y Colima y con las oportunidades que también puede brindar el medio ambiente es posible la atracción de turismo alternativo de montaña, ecoturismo y turismo de aventura, entre otras actividades.

Según el Cuadro de eventos del Jira para junio y julio de 2013, se aprecian diversas actividades orientadas a la cultura ambiental, principalmente con niños y jóvenes, lo que significa una buena inversión en la atención integral de la problemática que se vive en la región y que requiere de una serie de acciones, donde el factor de la participación ciudadana es indispensable. En el mismo sitio de la internet de la Junta Intermunicipal se enuncian las fechas en que se ha o está llevando a cabo el censo por municipio de la participación ciudadana durante el presente año, trabajo que confirma el papel protagónico que debe tener la sociedad en la solución de los asuntos públicos y el claro convencimiento de las autoridades

---

<sup>76</sup> En línea: <http://www.jira.org.mx/jir01/principal/index.php/quienes-somos/vision>, consulta del 17 de abril de 2013.

municipales involucradas en cooperar para resarcir a las nuevas generaciones un mejor ambiente.

**CUADRO 3.- Programa de reuniones de los municipios que integran el JIRA durante junio y julio de 2013**

Fechas	Municipio	Lugar y hora	Categoría Participantes	Actividad de elección por el Municipio	Actividad a desarrollar (PIES)
5	El Grullo	7:00 a.m. andador Panteón municipal 7:00 a.m. carretera junto al módulo de la Preparatoria Regional U.de.G.	Jóvenes de preparatoria y secundaria	Reforestación	Sensibilización Platica REDD+ y la importancia de los Bosques
5	Unión de Tvla	10:00 Jardín Principal	Niños de Primarias	Juegos ambientales	¿Juego que tanto sabes de?
5	Tuxcacuesco	5:00 p.m. punto de reunión jardín principal	Jóvenes de Preparatoria y COBAEJ	Campaña de Limpieza crucero Tuxcacuesco hasta cabecera municipal	Sensibilización plática importancia del Manejo de Residuos Sólidos y rescate de sitios naturales.
14	Ejutla	Confirmar	Jóvenes Telesecundarias	Campaña de Limpieza	Sensibilización plática importancia del Manejo de Residuos Sólidos y rescate de sitios naturales.
6	Zapotitlán de Vadillo	11:00 a.m	Escuela Primaria Emiliano Zapata	Obra de teatro	Separando y Reciclando Todos Salimos Ganando
13	El Limón	Horario de 8 a. m. -11a.m Hogar confirmar	Preparatoria El Limón 6to grado semestre Jóvenes	Taller: Estufa Lorena	Capacitación de elaboración y la importancia de los bosques
5	Tonaya	10:00 a.m.	Niños de preescolar	Sensibilización	Temas: Medio ambiente
12	San Gabriel	10:00-15:00 Jardín principal	Todo publico	Stand de Información Juego ambiental (confirma otras actividades )	Informativo, juego ¿qué tanto sabes de?
5	Autlán	Jardín constitución 11:00a.m	Todo publico	Juego Ambiental	¿Qué tanto sabes de?
11	Tecpatlán	Comunidad Tecpatlán	Adultos	Taller	Estufa Lorena (confirma otras actividades )
Confirmar	Tolimán	Confirmar	Confirmar	Confirmar	Confirmar

Fuente: <http://www.jira.org.mx/jir01/principal/>, consulta del 15 de mayo de 2013



Al parecer, el mecanismo de la junta (JIRA) como órgano administrativo, está siendo una verdadera alternativa de gestión y por sus resultados pretende para el 2020, según su misión, ser “una institución consolidada, eficiente, ciudadanizada, descentralizada, integrada a la estructura operativa de cada ayuntamiento y con continuidad”, con estrategias claras para coadyuvar al desarrollo sustentable de la cuenca del Río Ayuquila, a fin de que se constituya en un modelo en la transferencia de valores ambientales y la conservación de los recursos naturales, poniendo como muestra el manejo integral de la cuenca bajo principios de sustentabilidad en la región, en el estado y en el país.<sup>77</sup>

#### **4.4 Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero.**

El Gobierno Federal a través de sus dependencias y entidades de la administración pública se encarga de contribuir a la satisfacción de las demandas de la sociedad, a través de la ejecución de diversas funciones y mediante sus representaciones estatales e incluso algunas municipales como sucede con la SAGARPA, para tratar de dar solución a la gama de problemas en coordinación con los otros dos órdenes de gobierno. En este caso específico la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL) por conducto del Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) que se encarga de vincular, fortalecer y construir alianzas con gobiernos locales: estatales y municipales para dar sustento a la política social.

El INDESOL Promueve la coinversión social para fomentar mejoras al desarrollo inequitativo que padece la sociedad mexicana, sobre todo la rural, a través de sus programas sociales focalizados como es el Programa de Coinversión Social (PCS), cuya convocatoria para ofrecer apoyos se lanza año tras año, a fin de elegir proyectos sociales de Organizaciones de la Sociedad Civil, de Instituciones de Investigación y de Municipios, con un presupuesto sustentado el recursos del ramo 20 destinados al combate a la pobreza.

---

<sup>77</sup> En línea: <http://www.jira.org.mx/jir01/principal/index.php/quienes-somos/vision>, consulta del 15 de mayo de 2013.

Dentro de las acciones que contempla el Programa está el Desarrollo Regional que contribuye al desarrollo de capital social mediante la inclusión en la toma de decisiones de quienes dirigen las políticas públicas.

Por lo tanto los municipios de Guerrero proponen para la mejora y desarrollo municipal una posible solución, respaldándose en el PCS en cuanto a recursos financieros y hacen uso de sus facultades de poder asociarse y lo realizan por zona, como es el caso de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero que por decreto número 75 en un inicio se autoriza la creación de dicha Asociación. El decreto es publicado en el periódico oficial del Gobierno del Estado el viernes 28 de noviembre de 2003.

El decreto 75 contempla la asociación de 8 municipios de Guerrero los cuales son: Copalillo, Atenango del Río, Huitzuco de los Figueroa, Tepecoacuilco de Trujano, Iguala de la Independencia, Cocula, Buenavista de Coellar y Coetzala del Progreso, autorizado por el Congreso del Estado de Guerrero.

Los cuatro problemas principales que enfrenta la zona son la contaminación de los ríos y vasos de agua de la región, el mal manejo integral de la basura, el mal uso de recursos propios municipales y la inseguridad pública; para dar solución a los problemas mencionados los municipios toman decisiones y los conlleva a la cooperación entre los mismos. El proyecto encabezado por los Presidentes municipales en turno pretenden:

1. Crear una institución confiable de los 8 municipios.
2. Tener una Asociación de Municipios con personalidad jurídica propia.
3. Contar con un Reglamento Orgánico y Financiero de la Intermunicipalidad.
4. Contar con un estudio de la contaminación de los ríos y vasos de agua de los 8 municipios.
5. Contar con un estudio para el manejo integral de los residuos sólidos municipales.
6. Contar con un estudio para la recaudación de ingresos propios.
7. Contar con un estudio para disminuir los índices de inseguridad pública.
8. Contar con un equipamiento básico para el funcionamiento de la intermunicipalidad.

9. Capacitar a 40 integrantes de la intermunicipalidad en planeación, ejecución y evaluación de los proyectos a realizar.
10. Contar con un coordinador operativo.<sup>78</sup>

De acuerdo a los resultados que se obtengan con este proyecto el futuro en la toma de decisiones frente a la demanda ciudadana será clara y efectiva. En cuanto a los recursos financieros una parte provendrán de los ayuntamientos por decisión de cabildo y la otra parte será del Programa de Coinversión Social del INDESOL. Este último puede disponer de hasta el 80% del total de los recursos que necesita la ejecución del Programa.

Éste decreto fue reformado el 6 de julio de 2007 con el fin de ajustar la vigencia de la asociación al año 2008 o hasta que lo determinen los socios integrantes y conforme a su reglamento interior. Otro fin de la reforma fue que en base a acuerdos de cabildos incorporen nuevos municipios siempre y cuando impulsen y compartan objetivos y proyectos comunes al igual que procuren el beneficio a los ciudadanos de sus municipios y estén comprometidos a optimizar la captación de sus recursos financieros.

El análisis realizado hasta 2010 de los propósitos y fines específicos de los municipios para la prestación de servicios públicos y mejora del ejercicio de sus funciones estipulados desde un principio, arrojan resultados como el proyecto de manejo integral de la basura por la construcción de rellenos sanitarios en los municipios de Atenango del Río e Iguala de la Independencia.

Si bien ha dado buenos resultados a lo más importante que es el impacto social, en el análisis demuestra el incremento de la capacidad de respuesta de los ayuntamientos para atender las demandas ciudadanas. Estos resultados dan pie a querer reforzar lo ya obtenido con nuevas medidas acorde a la situación actual.

A partir de dicha reforma realizada en 2007, el decreto 432 es publicado en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero el 3 de agosto de 2010 en éste decreto

---

<sup>78</sup> En línea: <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2007/07/D75APCAMZNEG.pdf>, consulta del 23 de abril de 2013.

se incluyen a dos municipios del mismo Estado a la asociación, que son: Tasco de Alarcón y Teloloapan. De igual manera lograron ampliar el tiempo de actuación de dicha asociación a quince años con el propósito visionario que permita el involucramiento de los integrantes al verlo como un proyecto de largo plazo y el impulso de otros proyectos, para lograr municipios menos pobres, sustentables y con un futuro económico más relajado.

El PCS contempla a los municipios de la República Mexicana del 2003 al 2010, el Acuerdo por el que se modifican las reglas de Operación del Programa de Coinversión Social tiene fecha del 10 de diciembre de 2010 esto es para el ejercicio fiscal 2011 y fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2010.

En el Acuerdo mencionado en el párrafo anterior menciona porque las reglas de Operación del programa se modifican y a continuación el párrafo original:

Estas reglas de operación dan cumplimiento al numeral 31 del Programa Nacional de Reducción del Gasto Público, emitido por la Unidad de Política y Control Presupuestario con fecha 12 de marzo de 2010, en el que se señala que para el ejercicio fiscal 2011 y 2012 las dependencias y entidades deberán realizar una reducción de al menos 4% de los gastos indirectos de los programas sujetos a Reglas de Operación.<sup>79</sup>

Por lo tanto, las reglas de operación del Programa para el 2011, ya no contemplan recursos financieros para los municipios, quedando en las propias posibilidades económicas de los gobiernos municipales, lo cual puede ser motivo para no continuar con esta fórmula de cooperación que de por sí no es fácil sino que se da en ambientes de conflicto.

---

<sup>79</sup> En línea: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5173560&fecha=31/12/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173560&fecha=31/12/2010), consulta del 27 de abril de 2013.

#### **4.5 Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de la Mariposa Monarca.**

Aunque no es una experiencia netamente de cooperación intermunicipal, ya que los gobiernos de los estados de México y de Michoacán son los que llevan la toma de decisiones en coordinación con la SEMARNAT del gobierno federal y toda su estructura de cabeza de sector, este caso es muy interesante pues se involucran diversos municipios de ambas entidades federativas que por obvias razones es de suponerse que se coordinan para atender la parte de responsabilidad residual que les corresponde. El ejemplo lo citamos porque es algo que para nuestro entender no debe suceder cuando la cercanía y conocimiento de lo que sucede en la región es característica de los gobiernos municipales que en efecto, por las mismas circunstancias de dependencia financiera del gobierno federal, necesitan mucho apoyo económico, técnico y de equipo de las instancias superiores.

Claro está que en este caso se presentan tres factores que consideramos pueden entrapar la asociación intermunicipal: a) los ayuntamientos de ambos estados tendrían que someter al análisis y aprobación de la respectiva Cámara de Diputados local la decisión de asociarse; b) la presencia del fenómeno de la llegada y estancia de la mariposa monarca en la región representa serias dificultades que los municipios no alcanzarían a cubrir; y c) el gobierno federal es el que por norma tiene la facultades y los recursos para hacerle frente a las situaciones que año con año se presentan, pues además el santuario de la mariposa monarca implica otras recursos de vigilancia federal. En fin, tal vez por esas razones se tomó la decisión de que los municipios, en la medida de sus atribuciones, sólo sean coparticipes en la ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Mariposa Monarca.

La Mariposa Monarca migra a México con fines de hibernación y reproducción de su especie. Mediante decreto presidencial de fecha 4 de septiembre de 1980 y por razones de orden público e interés social, “se declaran áreas naturales protegidas para los fines de la migración, invernación y reproducción de la mariposa monarca, así como la conservación de sus condiciones ambientales la

superficie de 16,110-14-50 hectáreas, ubicadas en los municipios que se indican, pertenecientes a los estados de Michoacán y del Estado de México”.

El decreto fue ratificado por el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de octubre de 1986, siendo presidente de la República Miguel de la Madrid, mediante el cual se declaró Área Natural Protegida la superficie ubicada entre los municipios de Donato Guerra, Villa de Allende y Temascalcingo en el Estado de México y los municipios de Ocampo Angangueo, Zitácuaro y Contepec en el Estado de Michoacán. Finalmente por decreto del 10 de noviembre del año 2000 este territorio es declarado “área natural protegida, con el carácter de reserva de la biosfera”, cuya ubicación se amplía a más municipios, siendo éstos Temascalcingo, San Felipe del Progreso, Donato Guerra y Villa de Allende en el Estado de México, así como en los municipios de Contepec, Senguio, Angangueo, Ocampo, Zitácuaro y Aporo en el Estado de Michoacán, con una superficie total de 56,259-05-07.275 hectáreas.

A partir de estos antecedentes y para dar cumplimiento a las disposiciones decretadas, se firmó el Convenio de Coordinación entre los gobiernos de los estados de México y Michoacán y con 19 municipios de la región, a efecto de integrar el Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Mariposa Monarca con la presencia de la SEMARNAT, donde las partes se comprometieron a realizar acciones y conjuntar recursos tendientes a la formulación, expedición y ejecución de dicho Programa, así como para el ordenamiento de su territorio y el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales.

Ya en el Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región, podemos observar municipios adicionales, lo cual indica que se trata de crear una reserva ecológica regionalmente como lo señala el artículo 115 y donde por su interacción participan los gobiernos municipales. Por parte del Estado de México están Donato Guerra, El Oro, Ixtapan del Oro, San Felipe del Progreso, Temascalcingo, Valle de Bravo, Villa de Ayende y Villa Victoria y de parte del Estado de Michoacán Angangueo, Aporo, Contepec, Irimbo, Jungapeo, Maravatío, Ocampo, Senguio,

Tlalpujahua, Tuxpan y Zitácuaro. En dicho instrumento legal, los municipios se comprometen a:

- a) Realizar las acciones que les corresponda derivadas de la ejecución Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de la "Mariposa Monarca".
- b) Que en el ámbito de su competencia, las concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, dictámenes y resoluciones, cumplan con las previsiones y criterios ecológicos contenidos en el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de la "Mariposa Monarca" informando previamente de las reuniones a los "GOBIERNOS ESTATALES".
- c) Realizar las adecuaciones que requieran a efecto de hacer compatibles los programas de ordenamiento ecológico locales así como los planes y programas de desarrollo urbano e instrumentos que de ellos se deriven, con las disposiciones que resulten del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para región de la "Mariposa Monarca".<sup>80</sup>

Así pues, conforme al Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Mariposa Monarca en el Territorio del Estado de México, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del mencionado Estado con fecha 26 de noviembre de 2007, los municipios que conforman el área de ordenación ecológica son 27, once del Estado de México y 16 del Estado de Michoacán, cuya cobertura ampliada explica el mismo decreto, obedece a la "abundancia de recursos naturales de esta región abarca más allá de los límites administrativos de la Reserva de la Biósfera Mariposa Monarca".

En el Manual del Proceso del Ordenamiento Ecológico emitido por la SEMARNAT, se establecen los criterios para la celebración de convenios de coordinación en la materia, cuyos compromisos serían de orden financiero y técnico, entre otros, teniendo como objetivos los siguientes:

---

<sup>80</sup> En línea:

[http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos\\_monarca/monarca.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos_monarca/monarca.pdf), consulta del 14 de abril de 2013.

- a) Formalizar la participación de la SEMARNAT, otras instancias federales, las Entidades Federativas y de estas con sus Municipios en las cuestiones de su competencia;
- b) Institucionalizar la coordinación del Proceso de Ordenamiento Ecológico mediante la integración de un órgano denominado 'Comité de Ordenamiento Ecológico', el cual se encargará de su conducción, es decir, del seguimiento y evaluación de compromisos, la solución de controversias, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad;
- c) Determinar la metodología del Proceso de Ordenamiento Ecológico, así como los indicadores, lineamientos y estrategias aplicables;
- d) Ejecutar las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos ordenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios y a los sectores de la sociedad.



## CONCLUSIONES

El sistema federal en México todavía mantiene una fuerte centralización que atenta contra la responsabilidad de los municipios ante su sociedad, al depender prácticamente todos (metropolitanos, urbanos, semiurbanos y rurales) de los presupuestos de la Federación, pues a las finanzas municipales poco contribuyen las fuentes de ingreso bajo su potestad, lo cual repercute en sus capacidades políticas y administrativas. Esta situación hace pensar que si no fuera por las participaciones y fondos de aportaciones que reciben del gobierno federal a través de los gobiernos estatales, su existencia no sería ni siquiera viable.

A ello se agrega que los fondos están etiquetados desde el centro y que las representaciones estatales de las dependencias y entidades de la administración pública federal, así como las representaciones del gobierno estatal a nivel regional, imponen su visión a la planeación que hacen los ayuntamientos o bien exigen que los municipios se agreguen a lo que se decide desde fuera de la entidad municipal. Por eso, quizás las políticas públicas no surten los efectos positivos esperados por los diseñadores, tal vez las cosas pudieran cambiar si éstas se hicieran desde el municipio, debido a que éste es la instancia que por su mayor proximidad conoce las realidades locales y los intereses de su población.

Si a lo anterior agregamos el endeudamiento que padecen varios ayuntamientos y entidades federativas con la banca de fomento y comercial, superior a los 376 mil millones de pesos, según aclaración del titular de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores a un senador del Partido de la Revolución Democrática (PRD)<sup>81</sup> que había puesto en duda las cifras dadas con anterioridad y la petición que recientemente hicieron los presidentes municipales al Comité Rector del Pacto por

---

<sup>81</sup> “La Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV) informó que la deuda de estados y municipios con la banca asciende a 376 mil 382 millones de pesos al cierre de febrero de 2013. Lo anterior fue revelado por el presidente de la CNBV, Jaime González Aguadé, al senador del PRD Mario Delgado en una reunión en la que el legislador aceptó que son correctas las cifras de la Comisión dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”, [http://diario.mx/Nacional/2013-06-04\\_9c89bd1c/asciende-a-376-mil-millones-de-pesos-deuda-de-estados-y-municipios/](http://diario.mx/Nacional/2013-06-04_9c89bd1c/asciende-a-376-mil-millones-de-pesos-deuda-de-estados-y-municipios/), consulta del 5 de junio de 2013.

México para que se incremente del 4% al 10% el fondo general de participaciones,<sup>82</sup> poca maniobra tienen los municipios para, por sí mismos, enfrentar los diversos problemas que involucran una zona o una región donde confluyen distintos municipios.

Así, la cooperación entre municipios, como fin de la asociación, es una opción que posibilita sumar voluntades, recursos y acciones en términos de solidaridad con la población. En cuanto a la normatividad es suficiente para llevar a cabo convenios de asociación con fines específicos de beneficio mutuo. Sin embargo, sería necesario para mayor claridad y sentido de la coordinación intermunicipal, que se instituya dentro del artículo 115, fracción III, penúltimo párrafo de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, los aspectos del desarrollo sustentable, para quedar como sigue:

Artículo 115.

Los municipios de 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 **y para el desarrollo sustentable**.

Con este agregado, las reglas del juego para los actores políticos municipales serían determinantes para involucrarse en este penoso problema que con el tiempo se agranda y parece descarrilarse. Su preocupación entonces, estaría en buscar este camino como estrategia posible y en decidir tomarlo con la única idea de buscar el bienestar de la población con la vivencia de su derecho a un ambiente sano. Si la misión del gobierno es precisamente el interés social, desde luego el ambiental es parte inherente de ese interés, sobre todo prestando servicios públicos sustentables y dirigiendo la planeación del desarrollo municipal hacia rumbos de sustentabilidad. En ello y como gobierno de todos, tienen la obligación de superar sus intereses partidistas o particulares.

---

<sup>82</sup>En la reunión celebrada el 6 de mayo de 2013, “Los presidentes municipales del país solicitaron al gobierno federal aumento —del 4 al 10 por ciento— del fondo general de participaciones, así como un plan integral para la operación de los mandos únicos policiales, a fin de que los municipios no se quedan fuera de la planeación de esta vía de combate al crimen”, [http://diario.mx/Nacional/2013-06-05\\_62126ecf/piden-alcaldes-aumento-a-fondo-de-participaciones-federales/](http://diario.mx/Nacional/2013-06-05_62126ecf/piden-alcaldes-aumento-a-fondo-de-participaciones-federales/), consulta del 5 de junio de 2013.

Es muy necesario que desde el proceso de planeación del desarrollo se trabaje en función de esta alternativa, a efecto de que los planes y programas municipales se constituyan en verdaderos instrumentos rectores de la actividad gubernativa, de tal suerte que no se hagan cosas por impulsos improvisados. La cooperación, como ya señalé, es el objeto de toda asociación de municipios y lo será en el tema del desarrollo sustentable. Con una planeación intermunicipal o regional podría superarse el dilema de las incapacidades administrativas, dentro de las cuales destacan las financieras. De este modo, también le sería más fácil al gobierno federal o a los gobiernos estatales subsidiar parte de los compromisos, pues ambos tienen la obligación de incorporar a los municipios en la planeación regional, principalmente el gobierno federal.

En la cooperación intermunicipal para el desarrollo sustentable, no sólo se trata de una cooperación financiera, ante todo es fundamental considerar los recursos con que cuenta cada municipio para agregarse como parte de los compromisos en el convenio correspondiente: naturales, humanos, materiales y de conocimiento. Un intercambio de oportunidades entre municipios colindantes o vecinos, permitiría la consolidación de las alianzas estratégicas para la prestación de servicios públicos, la restauración y conservación de recursos naturales, y la creación de ese “medio ambiente adecuado” a que alude el artículo 4º de la Constitución General de México.

Desde esta perspectiva, los municipios mexicanos tienen condiciones y recursos para sostener convenios de intermunicipalidad, unos cuentan con los bienes naturales de su territorio, los cuales deben aprovechar los gobernados sin depredación; otros, con maquinaria y equipo o con personal especializado; y otros más, con recursos financieros por su condición urbana. Estas bondades pueden ser factor interesante para incentivar la cooperación aunque también sería propicio que el gobierno federal o los estatales establecieran un fondo específico para el incentivo de la cooperación intermunicipal con miras al desarrollo sustentable; es decir, si existe dentro del Fondo de Infraestructura Social Municipal, según la Ley de Coordinación Fiscal, el mandato para que los ayuntamientos dispongan del 2% del

presupuesto anual para el Programa de Desarrollo Institucional, también pudiera incluirse una partida encaminada a inducir, fomentar y consolidar la cooperación entre municipios, ya sean de un mismo Estado o de dos o más.

En el transcurso de la investigación deja en claro el corto tiempo de gobierno y se hace notar que en tres años no se logran ejecutar los programas ni las políticas públicas tienen permanencia. Por ello, los legisladores de los estados de la República deben decidir sobre cualquiera de las dos opciones que circulan en el ambiente legislativo y empírico: a) aumentar a 4 años el periodo del gobierno municipal, decisión que ya tienen cristalizada los estados de Coahuila, el primero en la muy corta lista, de Veracruz y de Hidalgo; y b) optar por la reelección inmediata que no sólo es un recurso para que la sociedad premie o castigue a sus autoridades sino que puede traer estabilidad tanto en el personal que ya aprendió como en los compromisos adquiridos con la población y con otros ayuntamientos para llevar a cabo acciones conjuntas que normalmente son de mayor plazo como son la construcción de rellenos sanitarios, la recuperación de tierras erosionadas, la fijación de parques industriales o la introducción de servicios públicos: agua potable, drenaje, alcantarillado y seguridad pública, sobre todo ahora que el debate apunta al despojo de esta función natural para los municipios.

En todo este repensar el municipio con sus problemas, al menos tres factores son determinante para asegurar el futuro de las nuevas generaciones: a) voluntad y compromiso político de los presidentes municipales como titulares del ayuntamiento, b) convencimiento de que el deterioro del medio ambiente necesita de políticas públicas locales inmediatas y c) convencimiento de que la cooperación intermunicipal es una alternativa facultada por la norma nacional. Así mismo, en este engranaje es fundamental la capacitación de los ayuntamientos y del personal administrativo de dirección sobre los temas del desarrollo sustentable y sus implicaciones en la vida de la población. La población también debe ser inducida y capacitada en función de la cultura ambiental. Para llevar a cabo las cruzadas de capacitación y de acuerdo con su responsabilidad social pueden intervenir instituciones públicas de enseñanza superior: UNAM, UAM, el Instituto Politécnico y

universidades estatales; así como privadas, entre otras, el Tecnológico de Monterrey, el Instituto Nacional de Administración Pública y los institutos de administración pública de los estados, así como las mismas asociaciones nacionales y regionales de municipios, los medios de comunicación: prensa, radio y televisión ocupando parte de los tiempos estatales. En la acción no podría quedarse como espectador el Instituto Nacional para el Federalismo y desarrollo Municipal o los institutos locales.

Si el desarrollo sustentable a que aspira el país parece una prioridad en la agenda de gobierno, según se observa en el Plan Nacional de Desarrollo, y sí las políticas públicas desde arriba no han tenido los impactos positivos esperados, entonces una de tantas formas estratégicas puede ser la cooperación intermunicipal. Ante las manifestaciones del cambio climático: sequías prolongadas, fuerte concentración de lluvias, drásticos huracanes, constante deshielo de los polos y también el agujero de la capa de ozono, los tres órdenes de gobierno tienen que ponerse a trabajar de manera coordinada empezando porque la prestación de los servicios públicos sea definitivamente sustentable, que se cumpla con el estado de derecho, se combata la corrupción y la impunidad.

Las experiencias expuestas, tal vez sin un diagnóstico profundo, muestran que “querer es poder”. La mayoría de ellas corresponde a municipios rurales que no tienen la complejidad de los municipios urbanos o de ciudades grandes. Pero la intermunicipalidad es un medio al alcance de todos los municipios. Las “fortalezas” de los municipios urbanos o metropolitanos pueden dar vida a municipios vecinos o periféricos que en aras de mejorar las condiciones de vida de su población contribuirían con otros recursos que nos son dables en las ciudades. De igual forma los municipios urbanos pueden intercambiar conocimientos y experiencias para poder atender integralmente y de modo cooperativo la mancha urbana que se expande y traspasa los límites geográficos municipales y, por lo tanto su administración se vuelve compleja y alejada de los intereses sociales.

Otro punto que no debe olvidarse para que la cooperación intermunicipal se convierta en cultura y no continúe siendo un grito en el desierto, es la participación

ciudadana, haciendo de las tecnologías de la información un conducto de comunicación intra e intermunicipal. La participación ciudadana en el municipio es parte de su esencia, donde mucho tiene que ver la educación. Sin mejoras en la educación no hay cambio de esquemas mentales ni de actitudes que van en contra de la naturaleza. Los siniestros que se han presentado en diversos municipios por distintas causas naturales y que ha atendido el gobierno federal a través del Fondo de Desastres Naturales (FONDEN), tal vez todavía no calen en de conciencia política de los actores políticos para empeñarse más en este renglón tan vital para la existencia humana.

Resumiendo propongo lo siguiente:

- a) Adicionar el artículo 115 en su fracción III, penúltimo párrafo como ya se expreso anteriormente;
- b) Profundizar la descentralización para que el municipio tenga capacidades financieras suficientes y así pueda cumplir su objeto social: propiciar el bienestar general;
- c) Crear un Fondo Nacional dentro del Presupuesto Federal para incentivar la cooperación intermunicipal en el contexto del desarrollo sustentable;
- d) Transferir la responsabilidad a los gobiernos municipales para que ellos sean los únicos que determinen y aprueben las acciones del Programa de Desarrollo Institucional acorde a sus necesidades y se obvie la aprobación de los gobiernos estatales y de las delegaciones estatales de la Secretaria de Desarrollo Social federal; y
- e) Que la capacitación sea integral y transversal para que también incluya a los actores sociales a fin de se constituyan en agentes de la sociedad en materia de desarrollo sustentable.

Finalmente, es conveniente concluir que la cooperación intermunicipal y el desarrollo sustentable son dos elementos de un mismo sistema de convivencia social y de interacción Estado-sociedad. Son dos procesos que interactúan y se complementan y que deben atenderse de manera integral.

## FUENTES DE CONSULTA:

### BIBLIOGRAFÍA

AZUELA, Antonio (Coord.), Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental, México; Universidad Nacional Autónoma de México, Coordinación de Humanidades, UNAM, 1993. 176p.

Barbosa, María Cristina y María Eugenia Salinas, Cooperación intermunicipal para la integración y el desarrollo del área metropolitana del Gran Mendoza, V Congreso Internacional del CLAD sobre la reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo domingo, Republica Dominicana, 24.

Desarrollo sustentable, Instituto de Investigación de Tecnología Educativa (INITE), México, 2003, 276p.

Escribano Collado, Pedro, Legislación administrativa: Parte general, Serie Manuales Universitarios, Número 27, Universidad de Sevilla, España, 2005, 237p.

Foladori, Guillermo, (coord.), ¿SUSTENTABILIDAD? Desacuerdos sobre el desarrollo sustentable, Universidad Autónoma de Zacatecas, México, 2005.

HONORATO C. Teissier- Fuentes, Desarrollo sustentable, su influencia en la cooperación internacional y en los planes y programas de desarrollo en México, México, 2006.

Lacomba, Ruth (COMPILADORA), La ciudad sustentable: creación y rehabilitación de ciudades sustentables, México:Trillas, 2004, 148p.

Leff, Enrique (Coord.), La transición hacia el desarrollo sustentable, Perspectivas de América Latina y el Caribe, México; INE-SEMARNAT/UAM/PNUMA. 2002. 578p.

\_\_\_\_\_, Saber ambiental: Sustentabilidad, racionalidad, complejidad, poder, Siglo XXI editores, S.A de C.V, 1998.

Mazzotti, Pabello, Giovanna, Una perspectiva organizacional para el análisis de las redes de organizaciones civiles del desarrollo sustentable, Universidad Veracruzana, Universidad Autónoma Metropolitana, Ed. Porrúa, 2008, 127p.

MENDEZ, Reyes Luis Arturo, TESIS. Dr. Desarrollo sustentable y Estado global implicaciones para la administración pública: México como caso. México; UNAM. 2000.

Provencio, Enrique, Carabias, Julia, (coord), Desarrollo sustentable. Hacia una política ambiental, programa editorial de la coordinación de humanidades.

Rojas, Orozco, Cornelio. El desarrollo sustentable: Nuevo paradigma para la Administración Pública. México: INAP, 2003, 180p.

Real Academia Española, Diccionario de la Lengua Española, Tomo IV, 840p.  
Sepúlveda, Sergio y Richard Eduards, Derecho sostenible de la agricultura y los recursos naturales: El problema y sus Dimensiones, Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), Costa Rica, 1995.

Urquidí, Víctor L, Nota crítica, Política ambiental y regionalización, Frontera norte, Vol. 7, No 14, JULIO- DICIEMBRE, 1995.

Vandelli, Luciano, El poder local: su origen en la Francia revolucionaria y su futuro en la Europa de las regiones, Instituto Nacional de Administración Pública 178p.

WOLFENSBERGER SCHERZ, LILI, SUSTENTABILIDAD Y DESARROLLO: suficiente siempre, H. Cámara de diputados, LIX legislatura, Universidad Anáhuac del sur, Miguel Angel Porrúa, 2005, 145p.

## REVISTAS

Democratización Integral: Reforma Municipal, Tomo V Memoria, Talleres Gráficos de la Nación, México, 1983, presentación del Tomo.

La cooperación intermunicipal, en Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, INAP, 24 y 25.

Rodríguez- Oregia y Eduardo Tuirán Gutiérrez, La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la necesidad de cooperar, en Gestión y Política Pública, Volumen XV, Número 2, II semestre 2006, 394p.

## PAGINAS DE INTERNET

Acuerdo por el que se modifican las reglas de Operación del Programa de Coinversión Social, En línea: [http://dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5173560&fecha=31/12/2010](http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5173560&fecha=31/12/2010), consulta del 27 de abril de 2013.

Agenda 21 [http://www.un.org/esa/dsd/agenda21\\_spanish/res\\_agenda21\\_28.shtml](http://www.un.org/esa/dsd/agenda21_spanish/res_agenda21_28.shtml).

Álvarez Mancini, Ana A. y Berta M. E. Fernández Pérez, El asociacionismo municipal en Argentina. Su aplicación para promover el desarrollo local y regional en Mendoza, 2006, p.15, <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=55501602>, consulta del 20 de mayo de 2012.

Asociación de municipios de la zona norte del Estado de Guerrero, En línea: <http://i.guerrero.gob.mx/uploads/2007/07/D75APCAMZNEG.pdf>, consulta del 23 de abril de 2013.



Asociación metropolitana intermunicipal del norte del Estado de Colima, En línea: [http://www.ipco.gob.mx/index.php?option=com\\_content&view=article&id=295&Itemid=142](http://www.ipco.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=295&Itemid=142), consulta del 31 de marzo de 2012.

Banco Mundial <http://www.worldbank.org/depweb/spanish/sd.html>.

Boletín informativo, No. 4, Hermanamiento: instrumento para la cooperación, <http://www.euskalfondoa.org/comunicacion/articulo.php?id=es&Narticul=1152613376&Nboletin=1153472552&Nseccion=>, consulta del 23 de julio de 2012.

Conferencias de la ONU sobre el medio ambiente, [http://www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost/conf.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/conf.htm) consulta del 09 de febrero de 2012. Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Sostenible Johannesburgo (Sudáfrica) 26 de agosto a 4 de septiembre de 2002 [http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/dec\\_johannesburgo.pdf](http://www.cinu.org.mx/eventos/conferencias/johannesburgo/documentos/dec_johannesburgo.pdf).

Cumbre para la tierra +5, <http://www.un.org/spanish/conferences/cumbre&5.htm>, consulta del 09 de febrero de 2012.

Díaz, López, Mario Alberto, DESARROLLO SUSTENTABLE: pasado, presente y futuro, Facultad de Ingeniería y Arquitectura UR, Ingenierías, OCTUBRE-diciembre 2004, Vol. VII, No. 25. <http://www.docstoc.com/docs/46709850/Desarrollo-sustentable-pasado-presente-y-futuro>, consulta 20 de febrero de 2013.

Documento político, [http://www.sostenibilidadrural.com/files/dec\\_johannesburgo.pdf](http://www.sostenibilidadrural.com/files/dec_johannesburgo.pdf) consulta del 09 de febrero de 2012.

Dossier servicios ambientales y cambio climático esp – Conafor, [www.conafor.org.mx:8080/documentos/docs/24/2727DOSSIER.pdf](http://www.conafor.org.mx:8080/documentos/docs/24/2727DOSSIER.pdf), consulta del 15 de enero de 2013.

El Concejo de Municipios y Regiones de Europa (CMRE) es una organización creada en 1951 por alcaldes europeos que ha venido trabajando a favor de la democracia local y la contribución de ésta en la construcción europea, [www.ccre.org](http://www.ccre.org), consulta del 14 de septiembre de 2011.

El consorcio administrativo en la legislación de Andalucía, Universidad de Castilla de Mancha, [www.isel.org/cuadernos\\_l/gestión/e\\_nieto.htm](http://www.isel.org/cuadernos_l/gestión/e_nieto.htm), consulta del 12 de septiembre de 2010.

El Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad, señala que la iniciativa de intermunicipalidad, <http://148.202.114.23/derns/proyectos-institucionales/gestion-de-la-cuenca-del-rio-ayuquila/la-iiqicra>, consulta del 27 de febrero de 2013.

Jorge Fernández Ruíz, señala en su artículo La reforma constitucional de diciembre de 1999 al artículo 115, <http://www.juridicas.unam.mx/publica/rev/cconst/cont/4/cl/cl9.htm>, consulta del 15 de enero de 2013.

Font, Javier y Salvador Parrado, Eligiendo socios en la Administración municipal española: los consorcios y las mancomunidades, en Revista de Cuadernos de Gobierno y de Administración, Número 3, Universidad del Rey Juan Carlos, s/f, p. 2, [http://www.uned.es/113016/equipo%20docente/cv-parrado\\_archivos/documento%2025%20-%20urjc%202000.pdf](http://www.uned.es/113016/equipo%20docente/cv-parrado_archivos/documento%2025%20-%20urjc%202000.pdf), consulta del 3 de febrero de 2013.

Gracia Retortillo, Ricard, El nivel supramunicipal de gobierno local en Alemania, REAF, núm. 11, octubre, 2010, p. 86, [http://www.researchgate.net/publication/47740948\\_EL\\_NIVEL\\_SUPRAMUNICIPAL\\_DE\\_GOBIERNO\\_LOCAL\\_EN\\_ALEMANIA](http://www.researchgate.net/publication/47740948_EL_NIVEL_SUPRAMUNICIPAL_DE_GOBIERNO_LOCAL_EN_ALEMANIA), consulta el 15 de septiembre de 2011.

JIRA, <http://www.jira.org.mx/jir01/principal/index.php/quienes-somos/vision>, consulta del 17 de abril de 2013.

Los derechos de la sustentabilidad: desarrollo, consumo y ambiente, escrito por Laura Pérez Bustamante, checado el 20/10/11 <http://books.google.com.mx/books?id=jk77LWgX6doC&pg=PA6&lpg=PA1&hl=es&ie=ISO-8859-1&output=html>.

Molina Salcedo, Carlo Hugo en Las comunidades municipales: una alternativa para el desarrollo territorial, Metáfora, Abril de 2006, Bolivia, p. 2., [www.cepad.org](http://www.cepad.org), consulta del 15 de septiembre de 2011.

Moret, Nicolás, Intermunicipalismo y cooperación descentralizada, [www.observ-ocd.org/temp/libreria-2008.pdf](http://www.observ-ocd.org/temp/libreria-2008.pdf), consulta del 15 de septiembre de 2011.

ONU, [www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost.htm) consulta del 09 de noviembre de 2011.

Programa de Ordenamiento Ecológico de la Región Mariposa Monarca, En línea: [http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos\\_monarca/monarca.pdf](http://www.semarnat.gob.mx/temas/ordenamientoecologico/Documents/documentos_monarca/monarca.pdf) consulta del 14 de abril de 2013.

Programa 21, Centro de Información de las Naciones Unidas, [www.cinu.org.mx/temas/des\\_sost/programa21.htm](http://www.cinu.org.mx/temas/des_sost/programa21.htm) consulta del 07 de febrero de 2012.

Protocolo de Kioto <http://unfccc.int/resource/docs/convkp/kpspan.pdf>.

REFLEXIONES sobre la financiación de los gobiernos descentralizados/ Coordinador, Francisco Jesús Gil Jiménez, Cuenca: Ediciones de la Universidad de Castilla-La Mancha, 1999, p. 164, [http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo\\_busqueda=ANUALIDAD&revista\\_busqueda=1175&clave\\_busqueda=1999](http://dialnet.unirioja.es/servlet/listaarticulos?tipo_busqueda=ANUALIDAD&revista_busqueda=1175&clave_busqueda=1999), consulta del 04 de abril de 2012.

Rhi- Sausi, José Luis y Darío Conato, Cooperación transfronteriza e integración en América Latina: la experiencia del proyecto fronteras abiertas, Proyecto IILA- CeSPI, p. 29. [www.eumed.net/2010b/701/](http://www.eumed.net/2010b/701/), consulta del 14 de septiembre de 2011.

Riera Figueras, Pilar, Carlos Haas y Cristian Amer Capdevila, Las mancomunidades en España, Boletín de la A.G.E. No. 39., p. 151, <http://www.boletinage.com/>,

consulta del 20 de septiembre de 2011.

Sachs, Ignacy, Ecodesarrollo: desarrollo sin destrucción, El colegio de México, 1982, p.,35. [www.cinu.org.mx/ninos/html/onu\\_n5.htm](http://www.cinu.org.mx/ninos/html/onu_n5.htm), consulta del 09 de noviembre de 2011.

Salcedo Lobatón, Elizabeth, Cooperación intermunicipal: Experiencias de asociación municipal de la red de municipalidades rurales del Perú- REMURPE, Octubre de 2008, [http://www.asocam.org/portal/sites/default/files/publicaciones/archivos/BIBLIOTECA\\_0294.pdf](http://www.asocam.org/portal/sites/default/files/publicaciones/archivos/BIBLIOTECA_0294.pdf) consulta del 11 de septiembre de 2011.

Sostenibilidad rural, <http://www.sostenibilidadrural.com/contenido/conferencia-mundial-r%C3%ADo10-ii-cumbre-de-la-tierra> consulta del 09 de febrero de 2012.

Urquidi, Víctor L, Nota crítica, Política ambiental y regionalización, Frontera norte, Vol. 7, No 14, JULIO- DICIEMBRE, 1995. [http://www2.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN14/6-f14\\_Nota\\_Politica\\_ambiental\\_y\\_regionalizacion.pdf](http://www2.colef.mx/fronteranorte/articulos/FN14/6-f14_Nota_Politica_ambiental_y_regionalizacion.pdf), consulta del 30 de mayo de 2012.

30 años de democracia en nuestros municipios, Revista de Información de la Junta de Comunidades de Castilla-La Mancha, [http://pagina.iccm.es/revista/sitio/index.php?option=com\\_content&view=article&id=2249&Itemid=2082](http://pagina.iccm.es/revista/sitio/index.php?option=com_content&view=article&id=2249&Itemid=2082), consulta del 16 de septiembre de 2006.

## LEYES

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México.

Constitución de la República Bolivariana de Venezuela.

Ley Agraria.

Ley de Aguas Nacionales.

Ley de Desarrollo Rural Sustentable.

Ley de Desarrollo Sustentable de la Caña.

Ley de Organizaciones Ganaderas.

Ley de Planeación.

Ley de Productos Orgánicos.

Ley de Promoción y Desarrollo de los Bioenergéticos.

Ley de la Comisión Nacional de Hidrocarburos.

Ley General de Asentamientos Humanos.

Ley General de Cambio Climático.

Ley General de Desarrollo Forestal Sustentable.

Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente.

Ley General de Turismo.

Ley General de Vida Silvestre.

Ley General para la Prevención y Gestión Integral de los Residuos.

Ley General de Pesca y Acuicultura Sustentables.

Ley Orgánica Constitucional de Municipalidades del Gobierno de Chile.

Ley Orgánica Municipal del Estado de Puebla.

Ley para el Aprovechamiento de Energías Renovables y el Financiamiento de la Transición energética.

Ley para el Aprovechamiento Sustentable de la Energía.

## DECRETOS

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 6 de febrero de 1976.

Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación de fecha 3 de febrero de 1983.

Decreto publicado en el Periódico Oficial de la Federación de fecha 21 de julio de 1999.

## **ANEXO**

**Acuerdo de coordinación que con el objeto de apoyar técnicamente la formulación, expedición y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de la "Mariposa Monarca", ubicada en los estados de México y Michoacán, suscriben por una parte el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca, representada por su Titular, la C. Julia Carabias Lillo, asistida en este acto por el Presidente del Instituto Nacional de Ecología, el C. Enrique Provencio; el Director General de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas, el C. Javier De La Maza Elvira, y los delegados federales de la Secretaría en los estados de México y Michoacán, los CC. Gustavo Reséndiz Serrano y Francisco Pamplona Rángel respectivamente; por otra parte, el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de México representado por su Titular, el C. Arturo Montiel Rojas, asistido en este acto por el Secretario General de Gobierno y la Secretaria de Ecología, los CC. Manuel Cadena Morales y Yolanda Senties Echeverría respectivamente; por otra parte, el Ejecutivo del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo, representado por su Titular, el C. Víctor Manuel Tinoco Rubi, asistido en este acto por el Secretario de Gobierno, el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología y el Director General de la Comisión Forestal, los CC. Juan Benito Coquet Ramos, Héctor Gonzalo Bautista Mejía y Rene Alejandro Orozco Santoyo respectivamente; con la participación de los H. Ayuntamientos de Donato Guerra; El Oro; Ixtapan del Oro; San Felipe del Progreso; Temascalcingo; Valle de Bravo; Villa de Allende, y Villa Victoria por parte del Estado de México y de Angangueo; Aporo; Contepec; Irimbo; Jungapeo; Maravatío; Ocampo; Senguio; Tlalpujahuá; Tuxpan, y Zitácuaro por parte del Estado de Michoacán, todos ellos representados por quienes en su nombre firman al calce del presente instrumento, partes a las que en lo sucesivo y para efectos de brevedad en el presente instrumento se les denominará "SEMARNAP", "GOBIERNOS ESTATALES" y "MUNICIPIOS" ' respectivamente, al tenor de los siguientes antecedentes y cláusulas:**

### **ANTECEDENTES**

I La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en su artículo 4<sup>o</sup>, párrafo cuarto, establece que toda persona tiene derecho a un medio ambiente adecuado para su desarrollo y bienestar; aspiración que el Estado debe materializar y garantizar en beneficio de todos los mexicanos

II El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en su capítulo crecimiento Económico, en particular en su estrategia denominada Política Ambiental para un Crecimiento Sustentable establece que. con fundamento técnico. con respaldo jurídico, económico y fiscal, y con los consensos sociales necesarios. se buscará que cada entidad federativa y cada región. crítica específica cuente con un ordenamiento ecológico del territorio expedido con fuerza de ley.

III El Programa de Medio Ambiente 1995-2000 en su capítulo denominado Instrumentos para la Política Ambiental señala que el ordenamiento ecológico del territorio permite orientar el emplazamiento geográfico de las actividades productivas, así como las modalidades de uso de los recursos y servicios ambientales, constituyendo el cimiento de la política ecológica. El ordenamiento debe ser la base para determinar la densidad y formas de uso del suelo, así como las áreas a conservar y restaurar.

Asimismo el Programa estipula que el ordenamiento ecológico del territorio ;(OET) es también un Instrumento normativo básico o de primer piso, sobre el cual descansan otros instrumentos que no pueden tomar en cuenta impactos o efectos acumulativos. Se sabe que cada actividad o proyecto en lo individual, puede no tener implicaciones ambientales que impidan su aprobación, sin embargo, cuando. su número e incidencia sobre una misma región se incrementa más allá de ciertos límites, los impactos agregados o acumulativos pueden comprometer seriamente el equilibrio e integridad regional.

IV El Programa de Áreas Naturales protegidas de México 1995-2000, en su capítulo de Estrategias, en particular en el subtítulo denominado Oportunidades de Desarrollo Regional, estipula que el ordenamiento ecológico puede ser el instrumento que permita establecer una interfase, no sólo entre diferentes zonas al interior de las áreas naturales protegidas. Sino :entre éstas: y su entorno regional. El ordenamiento ecológico de hecho extiende las políticas de desarrollo sustentable a toda la zona de influencia de las áreas naturales protegidas. Como escenario en el cual insertan de manera interactiva.

V Para los fines de la migración, hibernación y reproducción de la Mariposa Monarca, así como para su conservación. Por razones de orden público e interés social mediante Decreto Presidencial publicado en el Diario Oficial de Federación el día 9 de octubre de 1986. se declaró como área natural protegida una superficie de 16.110-14-50 Ha. ubicadas entre los municipios de Donato Guerra Villa de Allende y Temascalcingo en el Estado de México y en Ocampo. Angangueo, Zitácuaro y Contepec en el Estado de Michoacán.

El fenómeno que constituye la permanencia en invierno Mariposa Monarca en nuestro País, es único en su genero es de Interés internacional, por lo que la conservación de su hábitat es una prioridad, pero también lo es darle a los habitantes de la región la posibilidad de usufructuar sus bosques, por ello, es necesario desarrollar un manejo de los recursos naturales y de uso del suelo que promueva la conservación y la sustentabilidad las actividades productivas

El programa ambiental en la. regiónesta relacionado con la sobre explotación de los recursos forestales alrededor de los santuarios; la fragmentación del hábitat que mantiene los santuarios; la tala inmoderada del bosque, y el incremento en la erosión del suelo. alrededor de los santuarios,

VI El Convenio de Desarrollo Social 2000 suscrito entre el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos de los estados de México y Michoacán respectivamente, tiene por objeto definir y establecer los criterios, estrategias y recursos financieros para la ejecución coordinada de proyectos y acciones entre ambos órdenes de gobierno, con la participación que corresponda a los municipios a la comunidad, que permitan el combate a la pobreza y la promoción del desarrollo social y regional.

El citado Convenio constituye una vía de coordinación entre ambos órdenes de gobierno y prevé que los programas y acciones que tengan como propósito realizarse conjuntamente o con la intervención que corresponda a los municipios de dicha entidad federativa, se formalizarán mediante la suscripción de acuerdos de coordinación o anexos de ejecución.

VII Los gobiernos Federal, Estatales y Municipales conscientes de las implicaciones ambientales que se suscitaran de no tomarse las medidas pertinentes tanto preventivas como correctivas en la región denominada "Mariposa Monarca", han decidido suscribir el presente Acuerdo de Coordinación, con el objeto realizar acciones y conjuntar recursos tendientes a la formulación. expedición y ejecución de un Programa de Ordenamiento Ecológico para la región antes referida que permita el ordenamiento de su territorio y el aprovechamiento sustentable de sus recursos naturales

En razón de lo anterior con fundamento en lo dispuesto por los artículos 4º quinto, 25 párrafos primero y sexto, 26, 115 Y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2º fracción 1, 11, 14, 16, 17,26 y 32 bis de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 33, 34, 35 Y 44 de a Ley de Planeación; 1º fracciones 1,11,VIII Y IX, 2º fracción 1, 3º fracción XXIII, 4º, 5º, 6º, 7º fracciones 1, 11 y IX, 8º, 11 fracción VI,12, 15 fracciones 1,11,IX y XII, 16, 17, 19, 19 BIS fracción 11, 20 BIS 1 párrafo segundo, 20 BIS 2 párrafo primero, 20 BIS 3 Y 60 último párrafo de la Ley General del..Equilibrio Ecológico y la Protección al Ambiente; 3º, 11 Y 19 de la Ley General de Asentamientos Humanos; 1º,2º,3º,4º,5º fracción XXI, 30, 32 fracciones 111.VI Y IX, 33, 34, 35, 57, 62 fracciones 11 y 111,91, 93 Y 100 fracción XII del Reglamento Interior de la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca; en lo dispuesto en el Decreto Presidencial a través del cual se estableció como área natural protegida la región denominada "Mariposa Monarca", publicado en el Diario Oficial de la Federación el día 9 de octubre de 1986; 65, 77 fracciones I y XXIII, 80 Y 139 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; 60 fracción XXI, 62, 66, 123 fracción VI y 130 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Michoacán de Ocampo; 19 fracción XII y 32 Bis fracciones IV, VIII y IX de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México; 7º, 8º, 9º y10 de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Michoacán de Ocampo: 1º, 2º fracción 1,4º fracciones 111, XI y XXIX, 5º fracción 1.6º fracciones VI, XI, XXX y XXXV, 10,11,12,13,14, 15, 16, 17, y 18 Y 22 de la Ley de Protección al Ambiente para el Desarrollo Sustentable del Estado de México; 21 fracciones V, VI y VII, 25 fracciones I y 11Y 26 fracción 111de la Ley del Equilibrio Ecológico Protección al Ambiente del Estado de Michoacán de Ocampo; en la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de México;1º, 42 fracciones IV y V Y47 fracciones 111 y V de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Michoacán de Ocampo: 6º fracción XI del Reglamento Interior de la Secretaría de ,Ecología del Gobierno del Estado de México; en lo previsto por el Reglamento interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología del Gobierno del Estado de Michoacán, así como en lo dispuesto en las cláusulas Primera, Segunda, Tercera y demás relativas y aplicables del Capitulo de Estipulaciones Finales del Convenio de Desarrollo Social 2000 de los estados de México y Michoacán respectivamente, las partes suscriben el presente Acuerdo de Coordinación sujetándose al tenor de las siguientes:

## CLAUSULAS

Primera.- El presente Acuerdo tiene. Por objeto establecer las bases y mecanismos de coordinación a que se sujetarán la "**SEMARNAP**", los "**GOBIERNOS ESTATALES**", y los "**MUNICIPIOS**", para apoyar técnicamente la formulación, expedición y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de la "**Mariposa Monarca**", ubicada en los estados de México y Michoacán,



**Segunda.-** Para el cumplimiento del objeto del presente Acuerdo, la “**SEMARNAP**” por conducto del Instituto Nacional de Ecología, se compromete a

- A) Participar de manera coordinada con los "**GOBIERNOS ESTATALES**" y los "**MUNICIPIOS**" en la revisión y evaluación de los estudios que sustenten técnicamente el contenido del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de la "**Mariposa Monarca**".
- B) Participar de manera coordinada con los "**GOBIERNOS ESTATALES**" Y los "**MUNICIPIOS**", en la elaboración de los estudios adicionales necesarios para la formulación, expedición y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de la "**Mariposa Monarca**", y emitir las recomendaciones que en su caso correspondan.
- C) Promover que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal. en la planeación y conducción de sus actividades que incidan en región, se sujeten a las previsiones y criterios de regulación ecológica contenidos en el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de la . "**Mariposa Monarca**", debiendo de informar de::las mismas, a los "**GOBIERNOS ESTATALES**".

**Tercera.-** Para el cumplimiento del objeto del presente Acuerdo, la "**SEMARNAP**" Por, conducto de la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas se compromete a:

- A) Participar de manera coordinada con los "**GOBIERNOS ESTATALES**" y los "**MUNICIPIOS**" en la revisión y evaluación de los estudios que sustenten técnicamente el contenido del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de la "**Mariposa Monarca**".
- B) Realizar las modificaciones que se requieran a efecto de adecuar el Programa de Manejo del Área Natural Protegida de la "**Mariposa Monarca**" en cuanto a lo que corresponda a las materias comprendidas en el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de la "**Mariposa Monarca**", buscando la congruencia entre estos instrumentos Planeación. Asimismo, en la realización de estudios específicos que se determinen conjuntamente dentro del área natural protegida.

**Cuarta.-** En el ámbito de su respectiva circunscripción territorial, los "**GOBIERNOS ESTATALES**" se comprometen a decretar de conformidad con la legislación aplicable en la materia. el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de la "**Mariposa Monarca**", una vez que se haya sometido a consulta pública. constituyéndose en el instrumento rector para regular el uso del suelo. los asentamientos humanos, las actividades productivas y el aprovechamiento sustentable de los recursos naturales que se desarrollen en dicha región.

**Quinta.-** Para la consecución del objeto del presente. Acuerdo, los “**GOBIERNOS ESTATALES**” por conducto de las secretarías de Ecología y Desarrollo Urbano Y Ecología respectivamente, se comprometen a:

- A) Conducir las acciones que les corresponda derivadas de la formulación y ejecución del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para región de la “Mariposa Monarca”.
- B) Promover la participación de dependencias y entidades de la Administración pública Estatal, para que en la planeación y conducción de sus actividades que incidan en la región, se sujeten a las previsiones y criterios ecológicos contenidos en el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de la "**Mariposa Monarca**"
- C) Vigilar que sean compatibles los planes y programas de desarrollo urbano e instrumentos que de ellos se deriven, con las disposiciones que resulten del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial antes referido.
- D) Vigilar que las concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, factibilidades ambientales, dictámenes y resoluciones que se otorguen dentro del ámbito de la Administración Pública Estatal y Federal, cumplan con los usos y vocación del suelo, así como con los criterios de regulación ecológica que se determinen como resultado del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de "**Mariposa Monarca**".

**Sexta.-** Para la consecución del objeto del presente Acuerdo, los “MUNICIPIOS” se comprometen a:

- A) Realizar las acciones que les corresponda derivadas de la ejecución Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de la "**Mariposa Monarca**".
- B) Que en el ámbito de su competencia, las concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, dictámenes y resoluciones, cumplan con las previsiones y criterios ecológicos contenidos en el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de la "**Mariposa Monarca**" informando previamente de las reuniones a los "**GOBIERNOS ESTATALES**".
- C) Realizar las adecuaciones que requieran a efecto de hacer compatibles los programas de ordenamiento ecológico locales así como los planes y programas de desarrollo urbano e instrumentos que de ellos se deriven, con las disposiciones que resulten del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para región de la "**Mariposa Monarca**".

**Séptima.**-Con el Propósito de establecer una adecuada coordinación que asegure el cumplimiento eficaz del objeto del presente Acuerdo, así como para resolver en forma consensuada y oportuna todo lo relacionado con lo no previsto en el mismo. las partes acuerdan conformar un grupo técnico de trabajo que estará integrado por:

**Instituto Nacional de Ecología.**

Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental.

Dirección de Ordenamiento Ecológico.

**Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas.**

Dirección del Área Natural Protegida "Mariposa Monarca".

**Delegación Federal de la "SEMARNAP" en el Estado de México.**

Delegado Federal.

Subdelegado de Medio Ambiente.

**Delegación Federal de la "SEMARNAP" En el Estado de Michoacán.**

Delegado Federal.

Subdelegado de Medio Ambiente.

**Gobierno del Estado de México.**

Secretaría de Ecología.

**Gobierno del Estado de Michoacán.**

Secretaria de Desarrollo Urbano y Ecología.

**Municipios del Estado de México.**

Presidente Municipal de Donato Guerra

Presidente Municipal de El Oro

Presidente Municipal Ixtapan del Oro.

Presidente Municipal de San Felipe del Progreso.

Presidente Municipal de Temascalcingo.

Presidente Municipal de Valle de Bravo.

Presidente Municipal de Villa de Allende.

Presidente Municipal de Villa Victoria.

**Municipios del Estado de Michoacán.**

Presidente Municipal de Angangueo.

Presidente Municipal de Aporo.

Presidente Municipal de Contepec.

Presidente Municipal de Irimbo.

Presidente Municipal de Jungapeo.

Presidente Municipal de Maravatío.

Presidente Municipal de Ocampo.

Presidente Municipal de Senguio.

Presidente Municipal de Tlalpujahua.

Presidente Municipal de Tuxpan.

Presidente Municipal de Zitácuaro.

El desempeño de las funciones de los miembros del grupo técnico de trabajo estará sujeto a lo dispuesto por las reglas de operación de dicho grupo, las cuales deberán formularse en un plazo no mayor a treinta días naturales contados a partir de la firma del presente Acuerdo

**Octava.-** La "**SEMARNAP**", y los "**GOBIERNOS ESTATALES**" y los "**MUNICIPIOS**" convienen que las funciones y responsabilidades del grupo técnico de trabajo serán las siguientes:

- o Hacer una propuesta única de ordenamiento ecológico territorial para la región de la "**Mariposa Monarca**" tomando como base la información existente y/o la que en su caso se genere para tales efectos.
- o Establecer los criterios y mecanismos a que se sujetará el proceso de consulta pública del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial para la región de la "Mariposa Monarca" previo a su expedición.
- o Establecer los procesos y mecanismos de coordinación y concertación adecuados para el cumplimiento de las acciones derivadas del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial objeto del presente Acuerdo.
- o Gestionar ante las instancias responsables la realización de los estudios específicos derivados del Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial.
- o Dar seguimiento a la ejecución del Programa una vez decretado por la autoridad competente, en términos de la legislación aplicable en la materia.

**Novena.-** Para la consecución del objeto de este instrumento, las partes podrán suscribir acuerdos de coordinación o anexos de ejecución con otras dependencias entidades de los gobierno Federal, Estatal y Municipal. o bien, convenios de concertación con los sectores social y/o privado. Dichos documentos contendrán las acciones concretas a realizar los recursos financieros. materiales y humanos que redestinarán. así como su origen; los responsables ejecutores de las acciones; los tiempos y formas se llevarán a cabo, y las metas y beneficios que se persiguen.

**Décima.-** El personal que cada una de las partes designe, comisione ó Contrate con motivo de la ejecución de las actividades objeto de este Acuerdo de Coordinación y de los demás acuerdos, convenios y contratos que del mismo pudieran llegar a derivar se entenderá exclusivamente relacionado con la parte que lo designó, comisiono o contrató, quedando bajo su absoluta responsabilidad y dirección. sin que de ello se derive la adquisición de algún tipo de derechos u obligaciones para las otras partes por lo que en ningún caso podrá considerárseles mutuamente como intermediarios o como patrones sustitutos o solidarios, deslindándolos desde ahora de cualquier responsabilidad de carácter laboral, civil. penal, administrativa o de cualquier otra naturaleza jurídica que en ese sentido se les pudiera fincar.

**Décimo Primera.-** Las partes manifiestan su conformidad para que en caso suscitarse duda o controversia sobre la interpretación del presente Acuerdo Coordinación, respecto a su instrumentación, formalización y cumplimiento seeste a lo previsto en el Convenio de Desarrollo Social 2000 de los estados de México y Michoacán respectivamente.

**Décimo Segunda.-** Las partes están de acuerdo en que el presente instrumento jurídico, deberá publicarse el Diario Oficial de la Federación y en el órgano de difusión oficial de los gobiernos de los estados de México y Michoacán respectivamente, en un término no mayor a treinta (30) días hábiles. contados a partir de la fecha de su suscripción.

**Décimo Tercera.-** El presente Acuerdo de Coordinación entrará en vigor el día de su firma y se podrá revisar, adicionar, modificar o terminar de común acuerdo por las partes, conforme a los preceptos y lineamientos que lo originan. Las adiciones. modificaciones o terminación que se acuerden deberán constar por escrito y surtirán efectos a partir de la fecha que determinen las partes.

En caso de optar por la terminación del presente instrumento, las partes acuerdan en tomar las medidas que consideren necesarias para evitar los perjuicios que se pudieran causar entre si o a terceras personas con tal decisión.

Leído que fue el presente Acuerdo de Coordinación y enteradas las partes de su Contenido y alcance legal lo firman por triplicado. en la Ciudad de México. Distrito Federal a los nueve días del mes de noviembre del año dos mil.