

Revista de Administración Pública

Nuevo modelo de intermunicipalidad con visión territorial, como alternativa hacendaria para el desarrollo local

Fernando E. Pérez Rasgado* y Fernando Pérez Lozada**

Introducción

Desde la génesis del Municipio Mexicano, el constituyente permanente de 1917, ha propuesto en el debate legislativo, reformas para fortalecerlo en lo político, social y económico, sin embargo no han sido suficientes, se requiere profundizar

* Fernando E. Pérez Rasgado es Maestro en Gestión del Desarrollo Territorial del Colegio de Postgraduados, Campus Puebla y Licenciado en Administración de Empresas con mención honorífica, UNAM. Especialidad en el Programa de Formación para el Desarrollo de Empresas Rurales del IPADE. Diplomado en Formación de Consultores en Administración Pública, en el INAP. En el Gobierno del Estado de Guerrero, se ha desempeñado como Secretario Particular del Gobernador Electo. Ha sido: Director General y Coordinador General de Fortalecimiento Municipal; Director de Capacitación del y Director de Estudios e Investigación del CEDEMUN de la Secretaría de Gobernación; Coordinador de Asesores del Presidente Municipal de Chilpancingo y Chilapa de Álvarez, Gro; Director General de FORTAMUN, S.C.; Consultor Especializado en Intermunicipalidad, del Estado de Guerrero. Actualmente se desempeña como Facilitador-Especialista Hacendario del IHAEM, Asociado del Despacho Bejar Galindo Lozano y CIA, S.C. y Consultor Asociado del INAP.

** Fernando Pérez Lozada es Maestro en Derecho en Negocios Internacionales, con Mérito por la Universidad de Manchester, Inglaterra. Licenciado en Derecho con mención honorífica por la Universidad La Salle del Pedregal. Beca Chevening del Gobierno Británico. Diplomado en Formación para el Desarrollo de la Empresa Rural del IPADE. Ha sido: Director Jurídico de FORTAMUN, S.C.; Consultor Especializado en Asociación de Municipios o Intermunicipalidad; Asociado Corporativo del Despacho De la Peza y Matuk, Abogados; Asesor Jurídico de la Dirección de Incorporación y Recaudación del Instituto Mexicano del Seguro Social, IMSS; Asesor del Director Regional de Europa I en PROMÉXICO, con sede en Londres, y jurisdicción en Reino Unido, España, Francia, Italia, Bélgica, y La Haya; Oficial de Comercio Internacional en PROMÉXICO. Actualmente se desempeña como Asociado Internacional del Despacho Curtis Mallet-Prevost Colt & Mosle, en la oficina de Londres, desarrollando proyectos de inversión de Europa en Latinoamérica. Es Asociado del INAP.

sobre reformas constitucionales en materia de Federalismo, con la participación de los grupos parlamentarios integrantes del Congreso de la Unión.

La mayoría de los municipios de México, carecen de recursos económicos y financieros, capacidad técnica y profesional para prestar los servicios públicos con eficiencia y calidad, y las funciones que por mandato les otorga la Constitución, las leyes y disposiciones legales, por lo que es necesario el desarrollo de capacidades y la profesionalización del servidor público municipal.

Se requiere de un Federalismo incluyente, plural y democrático que distribuya el poder económico con mayor proporción a los 2440 municipios del país, que además fortalezca al Municipio como su piedra angular que lo incorpore activamente al sistema de organización política del Estado, y que impulse el desarrollo regional, como un eficaz instrumento de gobernabilidad democrática.

El desarrollo regional puede fomentarse “Desde lo Local”, por los presidentes municipales, ejerciendo las facultades promovidas por el constituyente en 1983 y 1999: el derecho de los municipios a percibir contribuciones sobre propiedad inmobiliaria, participaciones e ingresos derivados de la prestación de los servicios públicos a su cargo; incorporan aspectos de definición del Municipio como orden de Gobierno y mayores competencias del Ayuntamiento para que los municipios de diferentes Estados se asocien para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponda.

La cooperación intermunicipal en los municipios de México, ha sido una práctica habitual, entre municipios limítrofes o cercanos de cómo prestar un servicio público de acuerdo con los datos obtenidos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal 2000, la Intermunicipalidad se da principalmente entre municipios rurales y de alta marginalidad

(62%) y en menor escala en otras regiones (38%). Los municipios se asocian primordialmente para la prestación de los servicios de agua potable, seguridad pública y limpieza y recolección de basura, según la encuesta de 2427 municipios, 527 se mancomunaron.

Los principales obstáculos que enfrentan los municipios para mejorar las condiciones de prestación de los servicios públicos en opinión de los presidentes municipales, de acuerdo a la encuesta de referencia son:

- a. Falta de recursos financieros;
- b. Problemas administrativos;
- c. Falta de personal capacitado, y
- d. Dispersión de la población.

La asociación municipal es un tema que paulatinamente se ha incorporado en las agendas de los municipios del país, hasta el 2002 sólo el 20% de los municipios había recurrido a esta fórmula. De estas asociaciones el 30% contaba con la aprobación de la legislatura local, 42% no contaban con esta aprobación y en el 28% restante no existió acuerdo formal. De los 484 municipios que recurrieron a la asociación 44% cuentan con órgano de gobierno y administración, 20% cuentan con comité de vigilancia, y en el 17% no existe ningún tipo de representación.

En general las experiencias de asociación municipal son consideradas como buenas en el 75% de los casos, y el porcentaje esperado de continuidad es de 60%. De acuerdo a los presidentes municipales, el principal resultado obtenido fue el beneficio de la población (27% de los casos), seguido del mejoramiento de la cobertura de servicios (17%) y del mejoramiento de la capacidad financiera (16%)¹.

En el año de 2007, se sentaron las bases “Hacia un Nuevo Modelo de Intermunicipalidad con Visión territorial”, al apro-

¹ La Asociación de Municipios: Un Desafío a los Esquemas de Relación Intergubernamental, María Eugenia González Alcocer, SEDESOL. 2002.

barse mediante decreto, por el H. Congreso del Estado, la constitución de la “Asociación de Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero.

La asociación Intermunicipal de referencia, fundamentó su trabajo colectivo en mejorar la distribución de los recursos y diseñar estrategias locales y regionales de cooperación entre federación, estados, municipios y organismos internacionales, con un *Enfoque Estratégico Territorial y de Gestión de Calidad*.

Por lo expuesto, la Asociación de Municipios ó Intermunicipal con Visión Territorial, es una estrategia para el desarrollo local, en la que los municipios asociados, a través de sus cabildos, aprueben mediante un acuerdo formal proyectos comunes de desarrollo regional.

La Asociación de Municipios con Visión Territorial, en un marco de colaboración con los órdenes de gobierno federal, estatal y organismos internacionales promueve proyectos intermunicipales, aportando capital semilla, de acuerdo a nuestra experiencia con recursos del Programa de Desarrollo Institucional Municipal (PRODIM), que equivale al 2% del Fondo de Infraestructura Social Municipal (FISM) del Ramo 33, para realizar proyectos de disposición final de residuos sólidos, aguas residuales, rastros TIF, proyectos de infraestructura, seguridad pública, proyectos hacendarios para la generación de recursos, proyectos productivos, etc.

La asociación intermunicipal, en territorios globalizados, requiere de la voluntad política de sus presidentes municipales, de generar su propio poder social, de realizar una eficaz gestión del desarrollo territorial que le permita desarrollar sus capacidades y potencialidades y la profesionalización del servidor público municipal.

En ese contexto, la asociación de municipios es una estrategia de desarrollo territorial que fomenta la participación social y la

acción colectiva de la célula básica de nuestro sistema político-administrativo: El Municipio Libre.

Asimismo, demanda de las iniciativas legislativas como las que plantea el Senado de la República, de impulsar un federalismo con visión territorial que fortalezca el pacto federal.²

1. Marco Jurídico de la Intermunicipalidad

El Artículo 115 constitucional federal, en la fracción III, inciso i), otorga a los municipios, la facultad de *asociación de municipios de distintos estados*: 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.

El Artículo 115 constitucional federal, en la fracción III, inciso i), otorga a los municipios el *Mecanismo de subsidiariedad*: Asimismo, 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.

El Artículo 115 constitucional federal, en la fracción III, inciso i), otorga a los municipios la facultad de *Asociación de municipios indígenas*: Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

² La Modernización del Federalismo Mexicano, Comisión del Federalismo del Senado de la República, Edición Colectiva, Federalismo y asociación de municipios con visión territorial, Sen. Ángel Aguirre Rivero, México, Noviembre de 2008, p.57.

1.1 Normas Oficiales Mexicanas

El cumplimiento de las normas oficiales mexicanas, es un imperativo en las 2440 administraciones públicas municipales que tienen a su cargo en la mayoría de los servicios públicos, como lo señala de manera expresa el Artículo 115 Constitucional, en su fracción III, en particular en los servicios de tratamiento y disposición final de residuos, que representan una alternativa viable para resolver el grave problema que representa la basura, en la sociedad mexicana.

Merece particular mención, el problema de los tiraderos de basura a cielo abierto, que presentan todos los gobiernos municipales de México. Se trata de resolver el problema común de la basura que tienen los municipios con soluciones comunes con el relleno sanitario regional, a través de la Intermunicipalidad con una visión territorial.

Estos procesos de asociación municipal de los gobiernos locales se realizan con base en resolver el problema de la basura con soluciones comunes, al ejercer la facultad asociativa que les otorga a los presidentes municipales, el Artículo 115; Constitucional en su fracción III, inciso i).

Asimismo, es de interés dar a conocer las alternativas posibles de solución a las que se enfrentan actualmente la mayoría de los municipios de México al prestar el servicio de limpia, como lo describe el Artículo 115 constitucional en su reforma en el año de 1999, en donde se precisa en el constituyente permanente en la fracción III, que los municipios tendrán a su cargo también la recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos.

De la misma manera, se establece que sin perjuicio de las disposiciones constitucionales, los municipios, en la prestación de los servicios públicos, deberán observar lo dispuesto por las leyes federales y la posibilidad de que los mismos, previo acuerdo de sus ayuntamientos, puedan asociarse para la eficaz prestación de los servicios públicos o de las funciones que les

corresponden; o bien, convenir con los estados la prestación de éstos.

El sentido e impacto de la reforma de esta fracción, se encuentra vinculada de manera directa con lo relativo a las medidas tendientes y que deben ir asumiendo, en forma más directa y eficiente los municipios, en materia de prestación de servicios públicos, en virtud de que está claro que por la propia residencia y asentamiento de la mayor parte de la población nacional en el territorio de los municipios, es el espacio en donde ocurren los más altos niveles de contaminación de cuerpos de agua, mantos freáticos, suelos y aire, por aguas residuales, así como por la disposición final de residuos.

Precisamente, uno de los principales problemas que tienen los municipios, es el problema de salud y uno de estos graves problemas en común es por una falta adecuada de la disposición de los residuos sólidos, que la define la Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003 como: los generados en las casas habitación, que resultan de la eliminación de los materiales que utilizan en sus actividades domésticas, de los productos que consumen y de sus envases, embalajes o empaques; los residuos que provienen de cualquier otra actividad dentro de establecimientos o en la vía pública que genere residuos con características domiciliarias, y los resultantes de la limpieza de las vías y lugares públicos.

Estos residuos sólidos se producen en cada uno de los municipios que tienen graves problemas de saneamiento, de contaminación de ríos y en general de los recursos naturales.

Justamente este servicio, está regulado por la NOM-083-SEMARNAT-2003, especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial, de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) del Gobierno Federal. Se entiende por Sitio de disposición final: "Lugar donde se depositan los

residuos sólidos urbanos y de manejo especial en forma definitiva”.

Para tal efecto, los municipios del país deben contar con un relleno sanitario: “Obra de infraestructura que involucra métodos y obras de ingeniería para la disposición final de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial, con el fin de controlar, a través de la compactación e infraestructura adicionales, los impactos ambientales” (*Diario Oficial de la Federación*, 2004).

Como se puede apreciar, es una función que tienen los presidentes municipales para administrar y operar este servicio público, que en la realidad se vuelve compleja por la falta de recursos económicos y técnicos, más aún cuando intervienen instancias estatales y federales que obligan al municipio a cumplir con ciertas normas de protección ecológica y ambiental para prestar este importante servicio.

Cabe destacar que el problema que nos ocupa es un claro ejemplo de corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y que requiere de una gran participación social y acción colectiva para fomentar una cultura, crear conciencia y realizar acciones urgentes e inmediatas que permitan el cuidado de los recursos naturales y del medio ambiente, a través de una adecuada disposición de los residuos sólidos.

Esta corresponsabilidad la encontramos en distintos municipios que han encontrado solución a este problema en la prestación de este servicio básico a la población, que requiere asistencia técnica calificada y recursos económicos para su administración, operación y reglamentación.

Estos requerimientos difícilmente los cumple el municipio por las limitaciones técnicas y presupuestales, pero ejercen los presidentes municipales la facultad asociativa que les otorga el artículo 115 constitucional, aprovecharían la unión o asociación de municipios a través de la figura jurídica de la Intermunicipalidad para resolver problemas comunes de gobierno y de la administración pública municipal.

Entonces estamos en un nuevo escenario promisorio que ha permitido encontrar atención satisfactoria a los problemas comunes de los municipios de México, con soluciones comunes en la prestación de este servicio básico de saneamiento, así como cumplir con la normatividad ambientalista, a través de un relleno sanitario regional.

Las constituciones políticas de los estados, también cuentan con un marco jurídico que les permite regular la coordinación y cooperación de los municipios. Para asociarse para la prestación de los servicios públicos municipales, algunas leyes orgánicas municipales cuentan con un capítulo que les permite a los municipios asociarse, para este fin.

De acuerdo a la legislación en materia de asociación municipal, en las entidades federativas, se han considerado tres tipos³:

Legislación de bajo perfil: Se encuentran los estados que no han llegado a legislar el desarrollo del tema o incluso existen vacíos evidentes.

Legislación promedio: Son los casos de los estados que sí legislan en materia de asociación y coordinación Intermunicipal, aunque tienen preceptos que, limitan o condicionan la autonomía de los gobiernos locales para asociarse o coordinarse con municipios de su propio estado y con los de otros estados.

Legislación de alto perfil: son los estados en los que evidentemente se encuentra más desarrollada la legislación. Estos marcos jurídicos se caracterizan por establecer procedimientos y requerimientos para el acuerdo asociacionista, considerando también formas de organización y funcionamiento de la asociación o coordinación intermunicipal con mayor alcance, al menos en cuanto a las reglas, lo que incentivaría la posibilidad de consolidar estatutariamente la figura asociacionista intermunicipal, para eficientar la prestación de los servicios públicos

³ Las Intermunicipalidades: Práctica de Cooperación para el Fortalecimiento Institucional, El Desarrollo Social y un Ordenamiento Racional del Territorio; Leticia Santín del Río, 2003.

y propiciar el mejor ejercicio de las funciones de la competencia municipal.

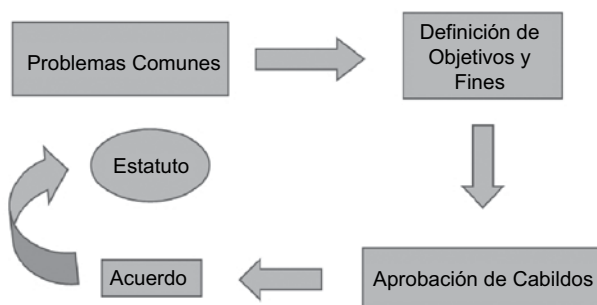
Asimismo, esta adecuación legislativa de la asociación de municipios deberá estar plasmada en las leyes orgánicas del municipio y en la reglamentación municipal.

2. Marco conceptual de la intermunicipalidad

Para ejercer la facultad asociativa municipal o Intermunicipalidad, se formaliza esta unión voluntaria de municipios, estableciendo un acuerdo formal, mediante la aprobación de Cabildos para resolver problemas comunes generalmente de servicios públicos municipales y el ejercicio adecuado de sus funciones, a través de la figura jurídica de la Intermunicipalidad, establecida por el Artículo 115 constitucional, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de la población.

Es decir, es la unión voluntaria de municipios apoyados por un marco jurídico nacional, estatal y municipal, para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la prestación de los servicios públicos y el mejor ejercicio de las funciones, lo que constituye de los medios más adecuados para racionalizar y maximizar el uso de los recursos, así como las acciones y la gestión administrativa. (Figura 1)

Figura 1
Marco conceptual de la intermunicipalidad



Fuente: Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal. INAFED Gob. 2003.

Antecedentes y situación actual

En el año de 2003, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal, promovió la asociación de municipios, mediante una convocatoria nacional a todos los municipios del país. El 3 de junio de 2003, el INDESOL, el estado de Guerrero y los municipios de Atenango del Río, Buena Vista de Cuellar, Cocula, Copalillo, Cuetzala del Progreso, Huitzuc de los Figueroa, Iguala de la Independencia y Tepecoacuilco de Trujano de la región norte del estado de Guerrero, decidieron participar para constituirse en la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero, (AMZNEG), para atender cuatro problemas comunes de servicios públicos municipales:

- I. Reducción de índices de inseguridad pública;
- II. Contaminación de ríos y vasos de agua de la región;
- III. Manejo Integral de los residuos sólidos municipales (basura), y
- IV. Optimización en la captación de recursos propios municipales.

Para tal efecto, se elaboraron, los ordenamientos legales (Convenio y Reglamento Interior), por parte de la Consultoría de FORTAMUN, S.C.⁴ mismos que fueron aceptados a entera satisfacción, con fecha 26 de diciembre de 2003 por parte del Comité Técnico Pro-Integración de la Constitución de la Asociación de Municipios de la Zona Norte del Estado de Guerrero, mediante el oficio de Finiquito correspondiente.

Con fecha 31 de diciembre de 2003, fue autorizado a la (AMZNEG), el Convenio y Reglamento Interior por el H. Congreso del Estado de Guerrero y publicado el 18 de mayo de 2004, en el Periódico Oficial del Estado de Guerrero, a la cual le fue otorgado el *Premio Gobierno y Gestión Local CIDE 2005*.

⁴ Consultoría, Asistencia Técnica y Capacitación para los Gobiernos y Administración Pública Municipal, Estatal y Federal, así como de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

Con fechas del 31 de mayo y 5 de junio de 2007, fue aprobado el proyecto de dictamen del decreto en el que contiene la fundamentación jurídica, misma que fue elaborada por los consultores en Intermunicipalidad,⁵ para la constitución de la Asociación de Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, "AMRTCGRO", integrado por los municipios de Ajuchitlán del Progreso, Arcelia, Coyuca de Catalán, Cutzamala de Pinzón, Pungarabato, San Miguel Totolapan, Tlalchapa, Tlapehuala y Zirándaro de los Chávez, *que mereció quedar como semifinalista del Premio CIDE 2008*.

La fundamentación jurídica, contiene una exposición de motivos, en donde se considera que la Asociación Intermunicipalidad deberá contar con un *Enfoque estratégico territorial y de gestión de calidad*, para aprovechar sus potencialidades intrínsecas que les permitan evitar la dispersión de recursos, eliminar las duplicidades, facilitar la instrumentación, operación y evaluación de planes, programas, proyectos y acciones implementadas por las políticas públicas, mejorar la distribución de los recursos y diseñar estrategias locales y regionales de cooperación entre federación, estados y municipios.⁶ Decreto 372 del H. Congreso del Estado de Guerrero. (Figura 2)

De esta forma, la asociación de municipios, podrá realizar proyectos intermunicipales integrales. Es decir, que la dimensión social, económica, humana y ambiental de los municipios, permitan trascender la puesta en marcha de proyectos de servicios básicos municipales a la realización de proyectos productivos estratégicos, de infraestructura y hacendarios, respondiendo a las necesidades locales, utilizando la facultad asociativa que tienen los presidentes municipales, en la que se utilizó el modelo de Intermunicipalidad con Visión Territorial.

Como se puede apreciar la asociación supone i) la existencia de una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propios

⁵ Consultoría, Asistencia Técnica y Capacitación para los Gobiernos y Administración Pública Municipal, Estatal y Federal, así como de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

⁶ Decreto Número 372 por el que se autoriza la Constitución de la Asociación de Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, publicado el 6 de julio de 2007, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero.

distintos de los de sus integrantes, ii) la celebración de un contrato, entendido como el acto jurídico que se constituye por el acuerdo de voluntades que produce consecuencias de derecho, y iii) un objeto o fin común, el cual debe ser lícito y posible. Se recomiendan cuatro etapas para su constitución, operación y funcionamiento. (Figura 3)

Figura 2
Modelo de intermunicipalidad con visión territorial



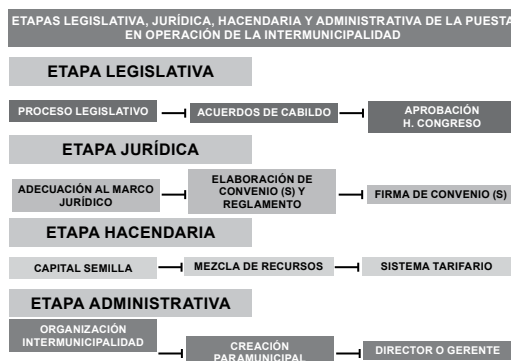
Fuente: Elaboración propia, Tesis de Maestría, Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, 2007, p. 75.⁷

Para formalizar la asociación de municipios vecinos o intermunicipal con visión territorial, se requiere impulsar un proceso participativo de identidad y de gestión con todos los actores del territorio, con la participación de los órganos deliberativos al interior de los municipios, como son los Comités para la Planeación del Desarrollo Municipal, COPLADEMUNES, los Comités Municipales y Distritales de Desarrollo Rural Sustentable, CMDRS, CDDRS, así como las organizaciones del sector social y del sector privado para fomentar la regionalización y la territorialización. (Figura 4)

⁷ Se realizaron diversas reuniones las cuales culminaron en un acuerdo formal de los nueve cabildos con la firma del convenio, como aspecto importante la acción colectiva para el desarrollo local logrando atender el problema común del manejo de residuos sólidos urbanos; el desarrollo local logrado a partir de la visión territorial, la acción colectiva, la asociación municipal, entre otros.

Figura 3

Etapas legislativa, jurídica, hacendaría y administrativa de la puesta en operación de la intermunicipalidad



Fuente: Elaboración propia, INAP-IHAEM, 2008⁸.

Figura 4

Intermunicipalidad con enfoque territorial y de gestión



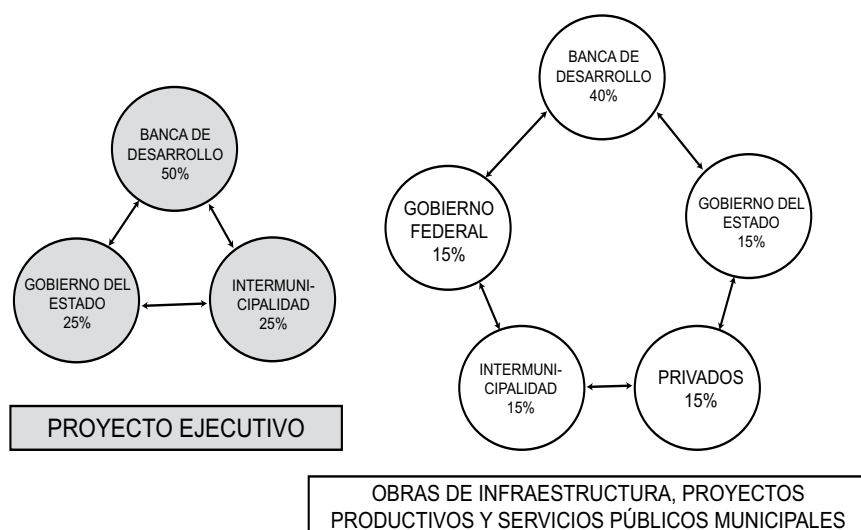
Fuente: Elaboración propia, con el apoyo de Echeverri R., Tesis de Maestría, Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, 2007 p. 38.⁹

⁸ Concertación de Acciones para la Capacitación en Proyectos de Intermunicipalidad en el Estado de México, Taller para la Formación de Líderes Gestores en Intermunicipalidad, 4 y 5 de agosto de 2008 y Taller de Fortalecimiento de la Intermunicipalidad en el Estado de México, 12 y 13 de agosto de 2008.

⁹ Este modelo se utilizó para la constitución de la Asociación de Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, (AMRTCGRO) aprobado mediante Decreto 372 de fecha, 5 de junio de 2007, por el H. Congreso del Estado.

Así como la procuración de fondos de la Banca de Desarrollo, (BANOBRAS), Gobierno del Estado, (Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas), Gobierno Federal, (SEDESOL), Sector Privado, (Clubes de Rotarios, Leones y Sociedad Civil). (Figura 6)

Figura 6
Financiamiento del proyecto intermunicipal
de disposición final de residuos sólidos,
(Relleno sanitario)



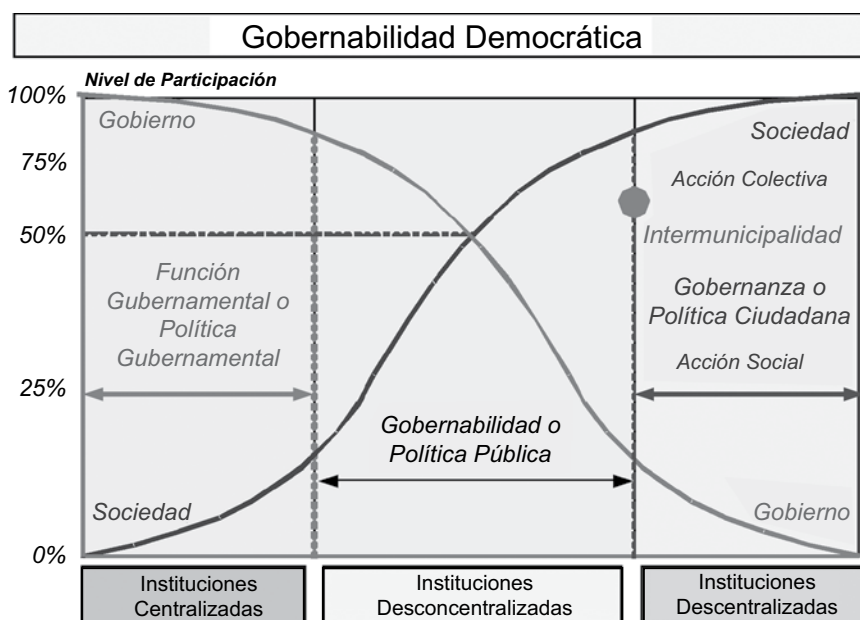
Fuente: Elaboración propia, con el apoyo de Trani R., 2008.¹¹

Uno de los aspectos fundamentales de la asociación de municipios o Intermunicipalidad, es la participación comunitaria y social, expresada en una buena gobernanza de política ciudadana, que permita que la sociedad participe en el diseño y aplicación de las políticas públicas y se traduzca en un bienestar

¹¹ Modelo financiero de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero, utilizado para el Proyecto Intermunicipal para la Prestación del Servicio Público del Manejo y Disposición Final de Residuos Sólidos de la Asociación de Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, "AMRTCGRO".

social de acción colectiva incluyente, plural y democrática para alcanzar el equilibrio entre el gobierno y la sociedad, a través de una operación simultánea de la gestión gubernamental y la política ciudadana. (Figura 7)

Figura 7
Gobernabilidad ciudadana: impulso a la intermunicipalidad

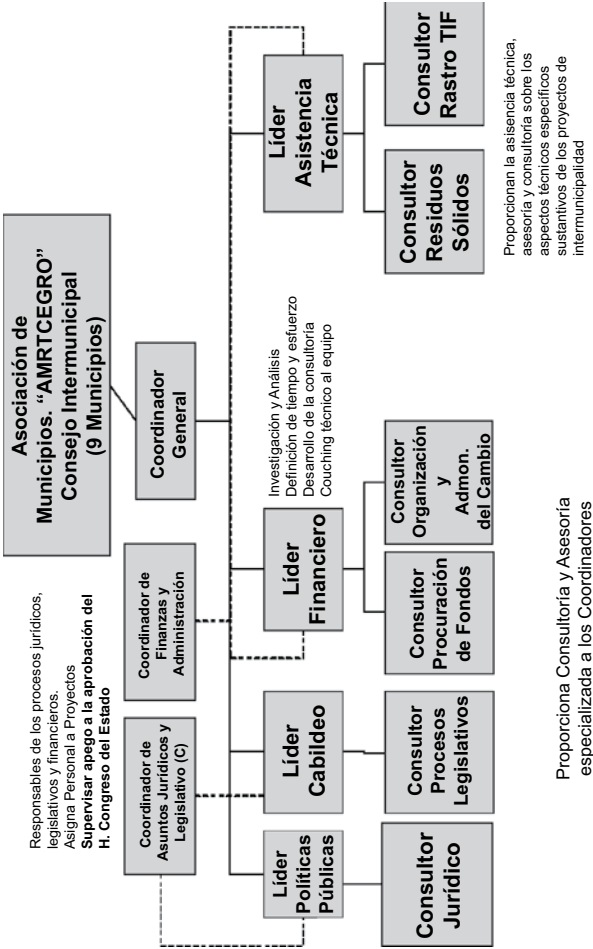


Fuente: *Administración Pública: Una Visión de Estado*, José R. Castellazo, INAP, México, octubre 2007, p. 55.¹²

La *Etapa administrativa*, se realiza, mediante la ejecución y administración de los proyectos, a través de la organización de la Intermunicipalidad. (Figura 8)

¹² La Asociación de Municipios con Visión Territorial, es un órgano colegiado intermunicipal, que participa en el Sistema Nacional de Planeación Democrática, en que la acción social y colectiva es indispensable para alcanzar una gobernabilidad democrática, que sigue siendo necesaria para el desarrollo de una sociedad más justa e incluyente.

Figura 8
Organigrama de la intermunicipalidad



Fuente: Elaboración propia, con el apoyo del INAP, 2008.¹³

¹³ Organigrama elaborado, como estudio de caso en el Módulo VI: Puesta en operación de la solución, en el Diplomado en Formación de Consultores en Administración Pública del INAP, noviembre de 2008, para la Asociación de Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, "AMRTCEGRO".

Existe la voluntad política de parte de los presidentes municipales, gobernadores de los estados del país, del Gobierno Federal, a través de las secretarías de Estado y de los órganos desconcentrados, como es el caso del Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal, (INAFED) de la Secretaría de Gobernación, así como de instituciones de investigación, profesionalización, consultoría y asistencia técnica, como el Instituto Nacional de Administración Pública, A.C. (INAP), de impulsar la figura de la Intermunicipalidad.

En el mes de julio de 2008, se celebró un convenio por parte del INAP y el Gobierno del Estado, a través del Instituto Hacendario del Estado de México, (IHAEM), para realizar un proyecto denominado **Concertación de Acciones para la Capacitación en Proyectos de Intermunicipalidad en el Estado de México**, que tuvo en su primera etapa el proceso de formación de Líderes Gestores en Intermunicipalidad, así como la elaboración de un Diagnóstico participativo y de apoyo al IHAEM y al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM), para la identificación de proyectos y propuestas de reformas jurídicas.

Se celebró un Taller a nivel estatal para formar un equipo de Líderes-Gestores en Intermunicipalidad los días 4 y 5 de agosto.

También se llevó a cabo un Taller a nivel estatal de Fortalecimiento de la Intermunicipalidad en el Estado de México, los días 12 y 13 de agosto de 2008, con la participación de la INAFED, INAP, IGLOM, SEDESOL, CONAGUA, BANOBRAS, experiencias nacionales de los estados de GUERRERO y NAYARIT y experiencias internacionales de FRANCIA y DEXIA (Crédito Local México). (Figura 9)

Como resultado de esos trabajos se han formado 30 Líderes en Intermunicipalidad y se han identificado 40 municipios que desde su perspectiva local han planteado 25 proyectos de asociación intermunicipal.

Regional, así como un convenio y reglamento tipo que se pudiera proponer de manera específica para constituirse en las próximas administraciones públicas municipales, 2009-2012.

Los proyectos intermunicipales identificados, pueden clasificarse de acuerdo a la siguiente tipología:

1. Rellenos sanitarios, (disposición final de residuos sólidos municipales);
2. Plantas tratadoras de agua potable;
3. Rastros TIF;
4. Obras de infraestructura, (vías de comunicación);
5. Corredores turísticos intermunicipales;
6. Proyectos productivos de acuerdo a la vocación de las regiones del estado, y
7. Centros regionales de control y regulación sanitaria de caninos y felinos.

También, se identificaron posibles proyectos intermunicipales con municipios vecinos de los estados de Guerrero y de Hidalgo.

3. Paradigmas

De acuerdo a la encuesta realizada por INDESOL en el año 2000, la Intermunicipalidad se da principalmente entre municipios rurales y de alta marginalidad y los municipios se asocian primordialmente para la prestación de los servicios de agua potable, seguridad pública y limpieza y recolección de basura.

Las Asociaciones Intermunicipales, se encuentran regidas por el derecho público, en el cual está inscrita la autonomía local, que incluye el derecho de los municipios de asociarse para la realización de tareas de interés común y dar solución a uno o varios problemas compartidos como obras, servicios públicos y otra actividad en su ámbito de competencia dentro del estado. Su personalidad jurídica es distinta a la de los municipios miembros, donde cada uno de ellos conserva su personalidad

propia, sin perjuicio de transferir sus competencias y funciones a una nueva entidad supramunicipal o entidad local compleja para el cumplimiento de fines específicos en el caso mexicano, esta figura de derecho público nace con la reforma del artículo 115, constitucional, en 1999.

3.1 Paradigmas de la Asociación de Municipios o Intermunicipalidad

- Profesionalización de los consejeros, coordinadores, personal técnico y administrativo de las asociaciones de municipios.
- Certificación de acuerdo a Normas de Competencia Laboral.
- Implantación de un Sistema de Gestión por Resultados, (GpR).
- Certificación de la ISO Internacional Workshop Agreement in Local Government 4 IWA.
- Certificación de indicadores de la agenda “Desde lo Local”.
- Implementación del Sistema de Evaluación del Desempeño en las Asociaciones Municipales.

El paradigma de la Intermunicipalidad, es poner en operación proyectos con un enfoque estratégico territorial, para la puesta en operación de proyectos de infraestructura y de desarrollo urbano; aprovechamiento de recursos naturales y preservación del medio ambiente; proyectos hacendarios de generación de recursos propios; proyectos productivos y en general proyectos estratégicos competitivos de impacto regional.

Otro paradigma es que la asociación de municipios, pueda aumentar el porcentaje en municipios urbanos y metropolitanos al tener una visión territorial estratégica.

El enfoque territorial está sustentado en la Carta 21 de la Organización de las Naciones Unidas, (ONU), como lo fundamenta la “Asociación de Municipios de la Región de

Tierra Caliente del Estado de Guerrero”, para el Desarrollo Institucional para el Buen Gobierno, el Desarrollo Social Incluyente, el Desarrollo Económico Sostenido, el Desarrollo Ambiental Sustentable (Ver Figura 4), así como el Desarrollo Rural Sustentable a partir del año de 2001 con la vigencia de la Ley de Desarrollo Rural Sustentable, por la vocación que tienen la mayoría de los municipios de México.

4. Análisis de competitividad de la intermunicipalidad. Consideraciones en materia de competitividad de la asociación de municipios ó intermunicipalidad

La Intermunicipalidad con visión territorial, promueve la competitividad territorial.

Competitividad Territorial

Impulsar la visión territorial, la cual requiere de una manera distinta de percibir la organización social, no como un medio, sino como un fin para enfrentar los retos de los cuatro componentes de la competitividad territorial: competitividad económica, social, ambiental y global.¹⁵

La Intermunicipalidad persigue el bienestar de los actores que habitan en la región, a través de la competitividad territorial que busca afrontar la competencia del mercado y garantizar al mismo tiempo la conservación del medio ambiente, la viabilidad económica, la participación social, el fomento a la cultura y aprovechar la globalización utilizando las redes y la articulación interterritorial.

Los municipios tienen condiciones para fortalecer su autonomía financiera si logra diversificar sus fuentes de financiamiento y mezclarlas para impulsar la competitividad territorial. En esta misma perspectiva pueden gestionar un mayor acceso a financiamiento para proyectos intermunicipales.

¹⁵ Competitividad Territorial. Elementos para la Discusión, Rafael Echeverri, Sinopsis No. 7 Julio 2003.

5. Diseño de la asociación de municipios o intermunicipalidad

Adecuar los instrumentos jurídicos de la Intermunicipalidad: Convenio y Estatutos de la Asociación, de conformidad a la legislación local y reglamentaria municipal.

Elaborar un diagnóstico de la situación actual y realizar un análisis FODA.

Llevar a cabo una autoevaluación de la asociación intermunicipal, utilizando los 7 principios básicos del enfoque LEADER para lograr el desarrollo local territorial que es el objetivo primordial de la Intermunicipalidad.

Se recomienda utilizar los principios básicos de la propuesta metodológica LEADER, con la utilización de indicadores de desempeño y asignarles un valor.

Elaborar un diagnóstico de la situación actual y realizar un análisis FODA.

Como resultado de la investigación de las asociaciones de municipios, se requiere implementar un Sistema de Evaluación de la Gestión Municipal, utilizando los indicadores de desempeño: estratégicos y de gestión utilizando las dimensiones de medición de eficacia, eficiencia, economía y calidad.¹⁶

Sistemas de Gestión de Calidad (ISO9000) e International Worrkshop Agreement (ISO-IWA4), que permitan la certificación y desarrollo de Recursos Humanos.

¹⁶ Diario Oficial de la Federación (2007). Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 134 Reforma Constitucional Federal en materia de Gasto Público y Fiscalización publica en el Diario oficial el 7 de mayo de 2007. Comisión Nacional de Armonización Contable <http://www.conac.gob.mx>

Tabla 1

FORTALEZAS	OPORTUNIDADES
¿Qué es lo positivo que tenemos para la buena operación de la Intermunicipalidad? • Participación social. • Asociación de municipios. • Transparencia y rendición de cuentas. • Compras consolidadas. • Economía de escala. • Mayor organización. • Trabajo en equipo.	¿Qué es lo positivo que existe fuera de los territorios de los 9 municipios de la Región de Tierra Caliente para la buena operación de la Intermunicipalidad? • Cooperación internacional - Bonos de fundaciones y Congregaciones. • Financiamiento. • Apoyo institucional. • Recursos a fondo perdido.
DEBILIDADES	AMENAZAS
¿Qué es lo negativo que tenemos en los territorios de los 9 municipios de la Región de Tierra Caliente que puede impedir la buena operación de la intermunicipalidad? • Falta de capacitación • Problemas partidistas • Falta de conocimiento	¿Qué es lo negativo que tenemos fuera de los 9 municipios de la Región de Tierra Caliente que puede impedir la buena operación de la intermunicipalidad? • Ajustes en las Participaciones Federales del Ramo 33 • Dependencias desarticuladas, si no se fomenta una efectiva coordinación interinstitucional

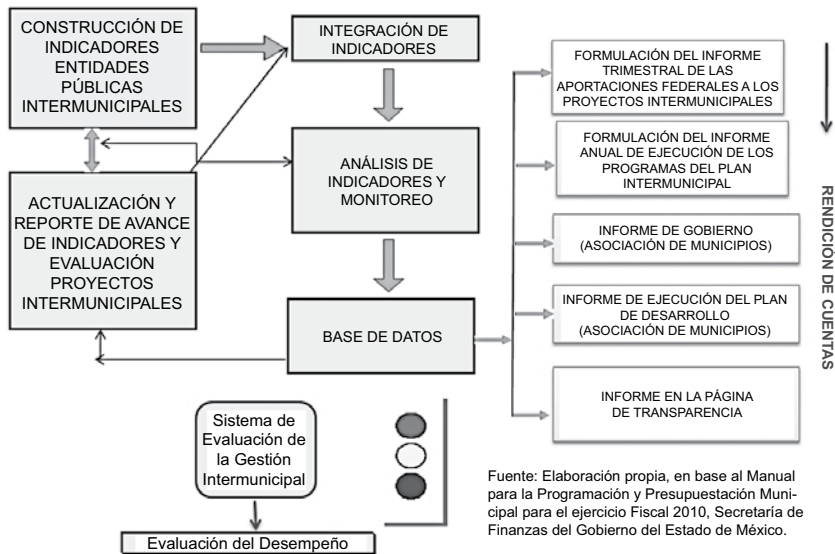
Fuente: Elaboración propia, con el apoyo de la “AMRTGRO”, 2007.

Conclusiones

Ventajas y potencialidades de la asociación de municipios ó intermunicipalidad

La asociación de municipios vecinos o intermunicipalidad, se formaliza mediante un acuerdo formal de derecho público, que le confiere el Artículo 115 constitucional, en su fracción III, inciso i), para que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, puedan coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de sus funciones que les correspondan.

Sistema de evaluación de la gestión intermunicipal



Este precepto legislativo prevé nuevas formas para prestar servicios públicos o funciones municipales, entre las que se encuentra la asociación intermunicipal y su procedimiento para llevarse a cabo.

El objeto del convenio pretende que los municipios, por medio de la asociación intermunicipal, logren una mayor integración económica, social y territorial, mediante la construcción de consensos y acuerdos basados en criterios de pluralidad y sustentabilidad; que obtengan una estructura orgánica específica con capacidad física y financiera, propias y que previo diagnóstico identifiquen sus problemas individuales comunes y los resuelvan con sustento en proyectos detonadores de desarrollo regional¹⁷, por lo que representa para los 2440 municipios, una alternativa viable y factible para impulsar el desarrollo regional, por lo que se enuncia, en el contexto de la modernización del Federalismo Mexicano, las ventajas

¹⁷ Guía para el Fortalecimiento Institucional Municipal, Número 2 de Finanzas Públicas Sanas, INAP-INAFED, 2008.

y potencialidades de la asociación intermunicipal con visión territorial sirven para:

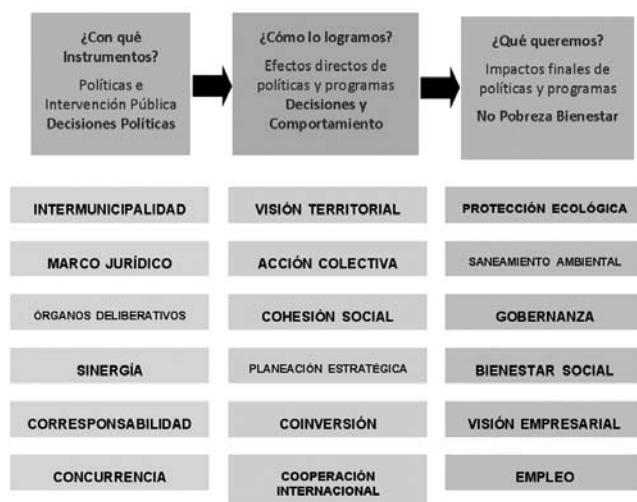
- Fortalecer al municipio, pero sin afectar a las entidades del pacto federal en que se funda el Estado mexicano.
- Impulsar al desarrollo económico, político, social y cultural del municipio.
- Fomentar a la coordinación con capacidad de decisión, como una figura asociativa política y administrativa que organiza la cooperación entre municipios.
- Generar un mecanismo horizontal de coordinación y corresponsabilidad para formular y ejecutar estrategias de acción y gestión pública a nivel local y regional.
- Ejecutar en la toma decisiones para la gestión de los servicios públicos, como instancia colegiada política plural.
- Promover de mecanismos de decisión, con formas de presupuestación, respetando las diferencias de los municipios ejerciendo por delegación una o más competencias.
- Contar con competencias, conservando la autonomía y responsabilidad municipal.
- Adquirir el hábito de rendición de cuentas entre los municipios.
- Promover del uso más racional y estratégico de los recursos para generar un desarrollo integral de la región.
- Valorar los territorios municipales favoreciendo su desarrollo, así como las iniciativas locales.
- Consolidar la titularidad de las funciones que le correspondan al municipio al ser de carácter voluntario, flexible y auto-organizativo.
- Adquirir el hábito de rendición de cuentas entre los municipios.
- Promover el uso más racional y estratégico de los recursos para generar un desarrollo integral de la región.
- Eliminar las insuficiencias de las administraciones públicas municipales y responder a sus responsabilidades básicas para la prestación de servicios públicos, en

una unión que los hace más fuertes, terminando con su habitual aislamiento.

- Potenciar el uso racional y estratégico de los recursos.
- Mejorar la planeación y administración del territorio.
- Generar economías de escala.
- Contribuir a la integración regional.
- Fomentar la homologación de la reglamentación.

Por lo expuesto, la Asociación de Municipios o Intermunicipalidad requiere de instrumentos jurídicos, programas intergubernamentales, participación social, acción colectiva y políticas públicas, para obtener impactos finales para fomentar el desarrollo regional, ejemplo el de disposición final de residuos sólidos, (Figura 10).

Figura 10
Instrumentos, políticas y programas que intervienen para la viabilidad legal del proyecto intermunicipal de disposición final de residuos sólidos



Fuente: Elaboración propia, con el apoyo de Echeverri R., Tesis de Maestría, Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, 2007, p. 73.¹⁸

¹⁸ Es importante que la Asociación de Municipios, cuente con un Plan Estratégico de Desarrollo Territorial con una Visión de Futuro, con el propósito de que la Figura Jurídica Intermunicipal tenga una duración de 99 años, para asegurar la continuidad de los proyectos de impacto regional.

“Desde el punto vista legal, social, económico, político, financiero, sustentable y administrativo, la puesta en operación de la asociación de municipios es viable, transferible y replicable”.

Bibliografía

- Castelazo, José R. (2007), *Administración Pública: Una Visión de Estado*, INAP.
- Comisión de Federalismo del Senado de la República, (2009), *La Modernización del Federalismo*, Edición Colectiva, México, Senado de la República.
- COPLADEG, (2007), *Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero: COPLADEG*. <http://www.copladeg-gro.net/inicio.php>
- Diario Oficial de la Federación, (1999), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Últimas reformas publicadas en el DOF*, 27 de septiembre de 2007.
- Diario Oficial de la Federación, (2001), *Ley de Desarrollo Rural Sustentable, últimas reformas publicadas en el DOF*, el 2 de febrero de 2007.
- Diario Oficial de la Federación, (2004), *Norma Oficial Mexicana NOM-083-SEMARNAT-2003: especificaciones de protección ambiental para la selección del sitio, diseño, construcción, operación, monitoreo, clausura y obras complementarias de un sitio de disposición final de residuos sólidos urbanos y de manejo especial*, publicada en el DOF el 20 de octubre de 2004.
- Diario Oficial de la Federación, (2007), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, últimas reformas publicadas en el DOF*, el 19 de junio de 2007.
- Diario Oficial de la Federación, (2007), *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 134, Reforma Constitucional Federal en Materia de Gasto Público y Fiscalización*, publicada en el DOF el 7 de mayo de 2007.
- Comisión Nacional de Armonización Contable <http://www.conac.gob.mx>.
- Echeverri, Perico; Rodríguez, Adrián; Sepúlveda, Sergio; (2003) *Competitividad Territorial. Elementos para la discusión*, IICA. Sinopsis No. 7, Julio 2003.

- Echeverri Perico, (2006), Economía y competitividad del territorio rural. http://www.imacmexico.org/file_download.php?location=S_U&filename=10446452200Echeverry.doc
- Ec-europa, (2007), We bring to your attention the LEADER Competence Pool (LCP). http://ec.europa.eu/agriculture/rur/leaderplus/index_es.htm
- E-local, (2007), Municipios de la Tierra Caliente Estado de Guerrero. www.e-local.gob.mx/work/templates/enciclo/guerrero/municipios
- European Commission, (2004), The EU's relations with Latin America: ¿Qué es la cohesión social? III Cumbre entre la Unión Europea y América Latina/Caribe.
- Guerrero, (2007), Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Guerrero. <http://www.guerrero.gob.mx/pics/legislacion>
- INAFED.gob, (2007), Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal Entidades participantes. www.inafed.gob.mx/work/resources/Publicaciones
- INDESOL, (2000), Datos de la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, 2000. INDESOL-INEGI.
- Luna P.; Malangón V.; Pérez Rasgado F. (2007), Intermunicipalidad, un estudio de caso: El relleno sanitario de la Región de Tierra Caliente Estado de Guerrero. Instituto de Administración Pública de Nuevo León (IAPNL). <http://www.iapnl.org.mx/INTERMUNICIPALIDAD%2060907.ppt#1>
- Orden jurídico, (2004) Reglamento Interno del Comité de Planeación del Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) <http://www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/>
- Orden jurídico, (2007), Código Civil del Estado Libre y Soberano de Guerrero número 358. www.ordenjuridico.gob.mx/Estatal/GUERRERO.
- Organización de las Naciones Unidas, (1992), Agenda 21, Editorial Organización de las Naciones Unidas (ONU), publicada el 3 de Junio de 1992.
- Parra Vázquez, M., (2006), Conferencia: autonomías, autoinstitución, autogestión ¿nuevos modelos de participación?, Seminario Internacional "Del Desarrollo Rural al Desarrollo Territorial". Colegio de Postgraduados, Campus Puebla, 14 de noviembre de 2006.

- Periódico Oficial del Estado de Guerrero, (1990), Ley Orgánica de Municipio Libre del Estado de Guerrero. <http://www2.scjn.gob.mx/legislacionestatal/>
- Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guerrero, (2007), Decreto Número 372 por el que se autoriza la Constitución de la Asociación de los Municipios de la Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, Chilpancingo, Gro. México. <http://www.guerrero.gob.mx/pics/legislacion/659/D372ACAMRTCEG.pdf>
- Pérez Rasgado, Fernando E., (2007), Tesis de Maestría, Intermunicipalidad con Visión Territorial como Estrategia para el Desarrollo Rural Sustentable: Región de Tierra Caliente del Estado de Guerrero, Colegio de Postgraduados, Campus Puebla.
- Pierre, Jean, (2003), Información y Documentación de la Federación Mundial de Ciudades Unidas (FMCU), sobre las Asesorías de Expertos Franceses en México. México, D. F. Programa Franco-Mexicano de Cooperación Municipal. México.
- SAGARPA, (2005), Estrategia de desarrollo rural municipal. http://www.sagarpa.gob.mx/desarrollorural/catalogo/files/estrategia_ddrm.pdf
- Santín del Río, Leticia, (2003), Las Intermunicipalidades: Práctica de Cooperación para el Fortalecimiento Institucional.
- SEDESU, (2006), Guía para la realización de planes de regularización conforme a la NOM-083-SEMARNAT-2003. Secretaría de Desarrollo Sustentable. <http://www.queretaro.gob.mx/sedesu/medioam/intrujuri/guia%20083.pdf>
- SEMAREN, (2006), Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales del Gobierno del Estado de Guerrero.
- Sepúlveda, S., (2004), Desarrollo Rural Sostenible: enfoque territorial. www.fsa.ulaval.ca/personnel/vernag/eh/F/cause/lectures
- SDUYOP, (2007), Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado de Guerrero.
- Zepeda, Francisco, (1997), Avances en el Tratamiento de desechos sólidos, Editorial PNUD, Organización Panamericana de la Salud, (OPS).