



Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales

**ASOCIACIÓN INTERMUNICIPAL
EN LOS ALTOS DE JALISCO SUR:
COOPERACIÓN Y (DIS)CONTINUIDAD**

Tesis presentada por
Claudia Erika Espinosa Lara
Promoción 2005-2007

Para optar por el grado de
Maestra en Estudios Urbanos

Directora de Tesis
Dra. María Eugenia Negrete Salas

Lector
Dr. Vicente Ugalde Saldaña

México, D.F., 19 de agosto de 2013

*A mi madre, la señora Martha Lara Méndez
y a toda aquella persona que lea más allá de la dedicatoria.*

Agradecimientos

*D*urante los seis largos años que me tomó investigar, escribir, retomar y concluir esta tesis, fueron tantas las personas que de una u otra forma participaron y se involucraron en ella, que es difícil agradecer a cada una sin correr el riesgo de dejar de lado a alguien. Por consiguiente, si al leer estas líneas, usted sabe que contribuyó a que esta tesis, y también mi vida profesional, aumentaran su calidad, entonces le dedico mi más sincero reconocimiento con mucha gratitud. Sin embargo, —como dicen— la responsabilidad de lo aquí escrito es sólo mía.

No obstante lo anterior, hay algunas personas a quienes sí quisiera agradecer de manera muy especial. En primer lugar, al C.P. Gonzalo Cervantes Contreras, el principal impulsor del Consejo Regional de Medio Ambiente de Los Altos Sur, por haberme acogido en su oficina y en su hogar las veces que requerí obtener información y dar seguimiento periódico al quehacer de ese Consejo; de hecho, a él debo la última actualización sobre los planes y las actividades de dicha asociación. Asimismo, agradezco el desinteresado apoyo del M.C. Alfonso René Ramos Villarreal (quien durante 2006-2008 se desempeñó como Director de Ecología del Municipio de Tepatlán), por haber sido la primera persona que me abrió las puertas del Consejo, me narró la historia de éste y más aún, revisó cuidadosamente en su totalidad el texto original del tercer capítulo, además de que se dio a la generosa tarea de realizar correcciones concretas para precisar algunas aseveraciones más que estaban erradas. Sin el profesionalismo y la gentileza de ambos, no habría sido posible llevar a buen término mi estudio de campo. Más aún, ambos se convirtieron en mis amigos, lo que resultó uno de los mejores productos de mi tesis.

De forma particular, también quiero hacer patente mi agradecimiento a la Dra. María Eugenia Negrete Salas y al Dr. Vicente Ugalde Saldaña, directora y lector de mi tesis, por el —muy— paciente acompañamiento que hicieron de mi trabajo durante todos estos años. Aprecio y valoro mucho sus recomendaciones, consejos y comentarios, que espero haber plasmado lo más fielmente posible en la última versión de esta investigación. Lamento también haberme demorado tanto, pero me siento muy honrada por su comprensión a lo largo del camino.

Agradezco igualmente a todas las personas que fui conociendo en el transcurso del trabajo de campo, y cuyo conocimiento y experiencia permitió el descubrimiento de mi caso de estudio (que no fue fácil lograrlo), aunado a que moldeó mi percepción sobre los diversos temas que se analizaron aquí. Vaya mi franco reconocimiento —en orden cronológico— para: Oliver Guyonneau, Esteban Wario (cuyo fallecimiento lamenté profundamente), Guillermo Woo, Jesús Martínez Graciliano, Oscar Aguilar, José Gpe. Tejeda, Jesús Aceves, Rosa María

Juárez y, desde luego, a todos los miembros del Consejo que fueron muy generosos conmigo. También quiero mencionar a dos personas cuyos atributos personales me conmovieron: el inspector forestal Raúl Navarro “Pinito”, por ser un auténtico guardián de la vida y la biodiversidad, y Norberto Servín, periodista de la región alteña, por su integridad y compromiso con las causas ambientales. Por último, esta lista estaría incompleta si no menciono a Lucy Valdez y Lupita Cervantes, quienes me abrieron las puertas de su hogar y me brindaron su amistad.

Invaluable fue también el aprendizaje que obtuve de todas mis profesoras y profesores de la maestría. Es innegable que al acudir a eventos internacionales y conocer siempre los temas de los que se hablaba, reiteraré la sólida formación que me proveyeron, la que agradezco mucho. De igual modo, aprecio la amistad que me otorgaron mis compañeros y compañeras, y doy gracias a Jesús Bautista, quien estaba dispuesto a ayudarme a actualizar mis mapas.

Quiero asimismo mencionar el apoyo que tanto mis jefes de Indesol (Ma. Amada Schmal, Adriana Camargo † y Roberto Fernández), como mis compañeros y amigos me dieron para concluir mi tesis (Theo, Mary, Luis Felipe, Raquel, Susy, Luisa): desde alentarme para concluir el trámite, cubrirme en los días que tomé, hasta darme sugerencias sobre algunos apartados y ayudarme a imprimir los primeros borradores finales del texto. De igual manera, aprecio el apoyo de mis trabajadoras y dedicadas prestadoras de servicio social. También valoro mucho la solidaridad y consejos de algunos/as dictaminadores/as del PCS: a Luis de la Cruz, por obsequiarme la colección completa del INAFED; a Lety Mtz. Gil, Roberto Vega y Juan Machín, por regalarme sus textos sobre desarrollo local y sociedad civil; a Raúl Torres, por sugerirme incluir la teoría de la autopoiesis; a Roberto De la Peña, por su esmerada ayuda para buscar algunos últimos datos; a Hilda Martínez, a César Maldonado, a mis amigos de SEDEPAC (Mauro y Solomon) y de UNICACH (Joel, Néin y Pascual) por estar al tanto de mis avances en este trabajo, y a todas los seres encantadores que no estoy mencionando personalmente y que siempre me han distinguido con su cariño.

Fue muy importante el respaldo que me dieron Jorge Pérez y Citlalli Ayala, del Instituto Mora, e Iñigo Martínez, Sara Ávila y Leticia Rodríguez, de FLACSO, para concluir mi tesis.

Sin duda, mi madrina, mis amigas y amigos —mexicanos y extranjeros— fueron esenciales en este trayecto, por su comprensión durante todo el tiempo que les abandoné mientras dedicaba mis fines de semana a esta tesis, y pese a ello, estar al pendiente de mí. La lista felizmente es larga, así que sólo menciono a Lulú Meneses, a Aarón Torres (“mi palero núm. 1”) y a Juan Carlos Llanes, por ser el otro jugador de la competencia por titularse primero.

Y finalmente, esta tesis se gestó gracias a la inspiración y el apoyo concreto que me brindó mi familia para esta investigación. Sin ustedes, no se habría logrado. Y principalmente a ti, mamá, por ser mi fiel compañera a lo largo de todo el proceso, lo que prácticamente te convirtió en coautora de este trabajo. ¡Eres una mujer admirable, muchas gracias! 🍷

Resumen

*M*unicipios y desarrollo: son términos que se han constituido en una dicotomía recurrente en los estudios recientes sobre fortalecimiento del federalismo y revaloración de las necesidades locales en el diseño de las políticas públicas. Se asume que en la medida en que los gobiernos locales se conviertan en actores políticos cada vez más presentes en la planeación de un desarrollo de largo plazo, se podrá incidir en disminuir las desigualdades sociales y, con ello, abatir la pobreza.

A su vez, diversas teorías en materia de desarrollo abogan por la cooperación y la territorialidad como estrategias funcionales para incrementar las potencialidades humanas, y mejorar entonces la calidad de vida de la población y de su entorno.

Por ende, la presente investigación encuentra en las *asociaciones intermunicipales* o *intermunicipalidad* la síntesis entre los conceptos referidos, pues estimula la cooperación en territorios usualmente contiguos, mediante el fortalecimiento de las capacidades de gestión de los ayuntamientos. Así, al trabajar en equipo para resolver problemas comunes, se logra un desempeño público más eficaz, que modificará eventualmente la distribución de poder frente a otros ámbitos de gobierno, al tiempo que buscará la continuidad de las políticas.

Para confrontar las premisas teóricas anteriores con lo que ocurre en la realidad, se analizaron dos casos de estudio sobre intermunicipalidad que tuvieron lugar en Los Altos de Jalisco y que estaban relacionados entre sí. Se observa que estos esfuerzos se desarrollaron dentro de un marco jurídico y administrativo —fijado por el propio gobierno del Estado—, que era propenso a la articulación política por medio de la regionalización de los municipios. Tal ambiente favorable a la coordinación sentó las bases para una labor intermunicipal, ya que trabajar de este modo aseguraba un cierto flujo de recursos financieros para la ejecución de proyectos mancomunados. Se concluye en este análisis particular que dichas asociaciones han cosechado ya algunos frutos relevantes para el desarrollo local, especialmente en temas ambientales y de seguridad pública, lo que ha beneficiado a la ciudadanía en su conjunto. No obstante, aún se mantiene la relación de subordinación de los municipios hacia el gobierno estatal, aunado a que no todas las propuestas emanadas en el seno intermunicipal han gozado de continuidad. Lo interesante es que ello se explica en gran medida por la poca prioridad de los temas ambientales en la agenda pública de esa Región, pero también por la falta de comunicación al interior de las propias estructuras políticas de los ayuntamientos (lo que cuestiona la eterna premisa de la mayor cercanía de los gobiernos locales), y no necesariamente por el cambio de administración cada tres años. ☸

Prólogo

Se ha vuelto una tendencia muy difundida la necesidad de actuar cooperativamente para hacer frente a problemas comunes. Es entonces cuando nociones tales como cohesión y capital social, redes, asociación o confianza, cobran gran relevancia en un mundo que se caracteriza actualmente por un creciente individualismo. Pese a que la cooperación no siempre es fácil de lograr, existe porque permite sumar los esfuerzos de entes individuales que si trabajaran de forma aislada, tendrían mayor dificultad para alcanzar los resultados esperados.

Esta premisa es particularmente válida en el caso de los gobiernos locales mexicanos: son muchas las demandas y pocos los recursos, por lo que la coordinación genera economías de escala en la provisión de los servicios públicos. Y más aún, al cooperar se incrementan las posibilidades de contrarrestar un problema cotidiano de este ámbito de gobierno: la falta de continuidad de las políticas públicas.

La presente tesis analiza un caso de trabajo municipal cooperativo (enmarcado en los estudios de *asociación municipal* o *intermunicipalidad*) en la región de Los Altos de Jalisco (zona Sur^α), con base en visitas de campo que se realizaron principalmente durante 2007 y que han tenido un seguimiento anual desde entonces. Este caso presenta seis peculiaridades que lo convierten en un interesante objeto de estudio, pues alude a hechos poco comunes que ameritan mayor conocimiento y difusión:

- a) Fue una iniciativa de asociación surgida “desde abajo”, a partir de las necesidades detectadas por el propio personal operativo de estos municipios, que decidió cooperar entre sí para mejorar sus capacidades personales e institucionales de gestión y ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía;
- b) Se creó para dar atención a los problemas ambientales de la región,^β un asunto que no parecía ser prioridad de los gobiernos estatales ni municipales en turno, por lo que sus

^α Por sus características históricas, geográficas e identitarias comunes, Los Altos de Jalisco se consideran indudablemente como una región. En la actualidad la conforman más de veinte municipios, por lo que política y administrativamente el gobierno estatal la ha dividido en “Altos Norte” y “Altos Sur”.

^β Actualmente, la mayoría de los casos registrados de intermunicipalidad en el país se enfocan en la provisión de servicios de limpia y tratamiento de residuos, pero no fue el caso de esta asociación, por las razones que se explicarán un poco más adelante.

promotores debieron introducir –nuevamente “desde abajo”– el tema en la agenda pública, e incluso ellos comentan que en ciertos aspectos su conocimiento y modo de gestión superaba las tendencias de la política ambiental del Estado de Jalisco;

- c) Esta asociación logró contar con un buen grado de convocatoria hacia funcionarios públicos estatales, académicos y empresarios locales reconocidos, quienes les impartían pláticas de actualización sobre cambios normativos y nuevas investigaciones realizadas en torno a la problemática regional o sobre tendencias económicas y de inversión en Los Altos, que les aportaban elementos para el mejor desempeño de su trabajo;
- d) Dicho ejemplo intermunicipal tuvo una vida activa a lo largo de casi cinco años (de junio de 2004 a diciembre de 2008) y abarcó tres periodos de gobierno, así que contó con cierta continuidad y arraigo en la región; más aún, al día de hoy, cinco años después de que se diluyó y con cambios en los partidos políticos en el poder, recién se integró nuevamente debido a la utilidad que representaba para la región y por la posibilidad de retomar el proyecto de la planta de tratamiento de residuos sólidos;
- e) Algo completamente inédito es que esta asociación intermunicipal se ha vinculado durante su existencia con otro caso de intermunicipalidad que ha mantenido su vigencia ininterrumpidamente y que tiene verificativo en la misma región, pero compuesto por funcionarios municipales de mayor rango (básicamente los presidentes municipales);
- f) En su etapa más activa (2006-2007), sirvió como incentivo para la creación de otros esfuerzos intermunicipales en el Estado de Jalisco, pues hubo varios funcionarios de alto nivel de otras regiones que acudieron a algunas reuniones periódicas de esta asociación, por lo que se pudieron percatar de las bondades del trabajo coordinado;

Entre los principales resultados positivos de esta asociación intermunicipal se pueden mencionar varios, pero dos destacan por ser detonantes de una serie de acciones posteriores, cuya finalidad era mejorar el entorno ecológico y ambiental de la región alteña. El primero fue la mayor profesionalización de los funcionarios públicos participantes, que tenían como atribución principal la preservación ambiental y la promoción rural; el segundo, la homologación (y en algunas ocasiones la creación) de un marco jurídico que les permitiera desempeñar más adecuadamente sus funciones. Estos elementos desencadenaron otros logros relevantes como la elaboración de planes de desarrollo local en materia ambiental; el intento de instrumentar un ordenamiento ecológico territorial (especialmente de actividades contaminantes); la evaluación periódica de la calidad del agua de ríos y lagos de la zona; la coordinación de políticas en temas como veda de caza, reforestación, supervisión de unidades económicas pecuarias y ladrilleras que se ubicaban en zonas urbanas; la construcción de un vivero regional que proveyera de plantas para Los Altos, entre otros.

Por todo lo anterior, la intermunicipalidad en la región alteña parece haber sido prometedora en cuanto a su posibilidad de incidir sobre el desarrollo local sustentable. No obstante, también cabe destacar que aun cuando se incrementó el margen de maniobra administrativa de las personas que conformaban la asociación, éste no se vio acompañado de un incremento en sus capacidades políticas. De hecho, fue revelador descubrir que no siempre sus superiores jerárquicos estaban al tanto de todo lo ocurrido en el seno de esta asociación. Tampoco sus integrantes poseían atribuciones efectivas para la toma de decisiones en aspectos que involucraban compromisos financieros (la operación de la asociación dependía sólo del presupuesto de gasto corriente asignado a las áreas respectivas). Finalmente, dado que las acciones de la asociación no tuvieron tanta visibilidad pública ni contaron con suficiente conocimiento ni respaldo por parte de la población, no se ampliaron sus rangos de gobernabilidad y de apoyo social, para poder mantenerse vigentes en el tiempo; de hecho, en la actualidad tampoco está retomando esta presencia ni participación por parte de la ciudadanía.

Entonces, este ejercicio intermunicipal tuvo como principal beneficio constituirse en un mecanismo de profesionalización gratuito, hecho que en sí mismo es relevante porque una de las principales debilidades de los gobiernos locales es el poco conocimiento técnico y administrativo de sus integrantes. Sin embargo, no alcanzó resultados más vastos y tangibles que fueran de mediano plazo, como sí ha sucedido en otros casos intermunicipales posteriores en el Estado. Tal vez este hecho se explica en parte debido a la naturaleza del tema que propició la creación de esta asociación, el medio ambiente, que no era prioritario en la agenda pública.

A pesar de esto último, la presente tesis utiliza la intermunicipalidad como un enfoque para comprender algunos elementos políticos y administrativos que pueden favorecer el desarrollo local. Así, la asociación entre municipios me resultó un tema bastante interesante de estudio porque implica retomar discusiones muy añejas, y otras muy actuales, sobre el papel que deben desempeñar los municipios en la consecución del desarrollo regional de largo plazo. Entonces, la intermunicipalidad implica hablar de nociones tan debatidas —e incluso a veces tan desgastadas— como federalismo, políticas regionales, gestión de las ciudades, innovación en la provisión eficaz de servicios públicos, capital social y redes, capacidades endógenas, gobernabilidad, gobernanza, desarrollo local y regional, entre otros.

Adicionalmente, la intermunicipalidad también requiere adentrarse en una temática que, además de nueva y poco estudiada en México, en ocasiones no goza de mucha credibilidad con relación a su viabilidad real de ser instrumentada en nuestro país.^z Existe mucha reti-

^z La intermunicipalidad requiere un trabajo coordinado por medio de la conformación de redes entre actores gubernamentales que usualmente persiguen objetivos comunes. Por su parte, cuando la colaboración ocurre también con el sector privado, se habla de asociaciones locales o alianzas (término castellano más utilizado para hacer referencia a “partnerships”). En otros países —principalmente europeos—, la gestión intermunicipal y aquella basada en alianzas suele ser común; gracias a sus logros, suele ser promovida en continentes distintos por diver-

encia y escepticismo en torno a sus alcances, pues el sistema político mexicano no promueve *de facto* la cooperación y solidaridad entre sus componentes, aunque sí se cuenta con todo un marco normativo que la regula.

Esta renuencia me resultó más evidente en los inicios de mi investigación (2007) cuando yo acudía a entrevistar a funcionarios del gobierno del estado de Jalisco, quienes después de comentarme algunos casos de asociación en la entidad, me manifestaban sus dudas al respecto porque debido a problemas políticos no habían podido ser consolidados en el tiempo.^δ

Sin embargo, cuando visité directamente a funcionarios de los gobiernos municipales de la región conocida por tradición como Los Altos de Jalisco, me sorprendió gratamente cuánto cambió el panorama con respecto a aquella perspectiva suspicaz. Pude comprobar que en realidad el asociacionismo intermunicipal era una práctica relativamente recurrente en la forma de hacer política local en la zona. Inclusive, pude ser testigo, justamente en una reunión, de la presentación de una iniciativa de asociación para la gestión sustentable de algunos cuerpos de agua de la región. De igual forma, me enteré desde entonces que otros municipios jaliscienses también habían optado por el camino de la asociación para solucionar ciertos problemas ambientales, como es el caso más famoso en el Estado: la Junta Intermunicipal del Río Ayuquila (JIRA, ubicada en las regiones Sierra de Amula, Sur y Costa Sur del Estado). Por sus notables resultados, dicho esfuerzo incluso se hizo acreedor en 2005 al “Premio Gobierno y Gestión Local”, que cada año otorgan el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE) y otras instancias.

Una razón adicional que me llevó a interesarme por el tema de intermunicipalidad es que éste se enfoca, evidentemente, al estudio de la forma de operación de la esfera gubernamental local. Me resultó muy enriquecedor indagar qué tan ciertas son las premisas de que “el ámbito municipal de gobierno es el más cercano a la gente y conoce mejor sus necesidades”, o bien, que “lo pequeño es hermoso” (“small is beautiful”), frases que aparecen por todas partes en los estudios sobre gobiernos locales. Cuando concluí la primera (mini) entrevista que sostuve con un presidente municipal alteño, no podía menos que sonreír debido a lo peculiar que ésta había resultado: fue un domingo, de última hora, aprovechando el receso que dicho alcalde tomaba al salir de la misa de mediodía, y el sitio donde me recibió fue... ¡en la zapatería que él tiene en el centro del pueblo! De hecho, me consta cómo la gente, a sabiendas de que ahí podía encontrarlo a esa hora, aprovechaba para ir a buscarlo y hacerle peticiones personales (aunque no necesariamente eran recibidos).

sos organismos internacionales. Sin embargo, también es cierto que hay detractores de este instrumento, quienes presentan argumentos sólidos en contra. Sobre esto se hablará en el Capítulo Uno.

^δ Es muy probable que si hiciera nuevamente esas visitas hoy en día, la percepción habría cambiado sustancialmente, pues ahora existen numerosos casos de intermunicipalidad que incluso se han formalizado mediante la figura de fideicomisos o de organismos públicos descentralizados.

No obstante, ¿tal hecho implica que el gobierno local efectivamente es el más cercano a la gente? Para responder esta pregunta, no me gustaría adelantar lo que será tratado con más detalle en esta tesis, pero sí quiero señalar que una conclusión a la que llegué es que no necesariamente el gobierno municipal es el que más conoce las necesidades locales. De hecho, comprobé que algunos alcaldes no estaban enterados incluso de lo que ocurría al interior de sus propios ayuntamientos en lo relativo a ciertas iniciativas locales (de carácter básicamente técnico) para el eficaz cumplimiento de sus funciones. Además, tampoco existen en los municipios mejores mecanismos institucionales o informales que puedan canalizar las demandas ciudadanas de manera más directa, adecuada y oportuna a sus propias autoridades. Pero, insisto, ello será tratado con mayor cuidado al desarrollar este trabajo.

Por otra parte, considero pertinente explicar por qué centré esta investigación de tesis en el análisis de varios fenómenos sociales, políticos, culturales, económicos, demográficos, ambientales y territoriales que están teniendo lugar en Los Altos de Jalisco.

En primer lugar, esta zona ha despertado el interés de notables académicos e investigadores por sucesos históricos relevantes que tuvieron lugar aquí, siendo quizás el más famoso el movimiento Cristero en la década de 1920. Incluso desde mucho tiempo antes, en la Colonia, este territorio representaba un cruce de caminos muy importante para la industria minera y el comercio que convergían en el lugar. Así, por muy diversos motivos, Los Altos adquirieron una identidad cultural, política, económica y aun religiosa, que resulta muy propia y bien delimitada. Esto ha permitido señalar sin recelo la existencia de una región claramente identificada que no responde a intentos administrativos artificiales de unión, sino a atributos históricos únicos. Por ende, resulta sugerente analizar cómo se configura el equilibrio político y social en una región de tal naturaleza.⁶

Otra razón que explica mi interés por analizar Los Altos se debe a que mi familia materna es proveniente de Arandas, un municipio situado cerca del corazón de esta región, y desde 1989 visito dicha ciudad con mucha frecuencia. Estas visitas tan constantes, aunadas a la interacción con mis familiares y sus percepciones, me permitieron ser una observadora externa, pero involucrada, de los numerosos e importantes cambios que se fueron registrando en gran parte de la región alteña. En pocos años se empezó a apreciar un creciente y acelerado desarrollo manifestado en distintos aspectos: el aparente crecimiento del poder adquisitivo, la electrificación de muchas rancherías aledañas, la renovación arquitectónica y ampliación de gran parte de las viviendas, el incremento tanto de vías de transporte como de vehículos e in-

⁶ Dos de los estudios que, en mi opinión, son de los mejores que se han publicado sobre la región, están: los tres volúmenes de *La Cristiada*, de Jean Meyer (1976-1978), historiador francés nacionalizado mexicano, y más recientemente, *El Alteño Global. Trayectorias Evolutivas de Los Altos de Jalisco: Evolución Política y Sociocultural en la Era de la Sociedad Global*, de César Gilabert y Margarita Camarena (2004). Ambos textos fueron decisivos para ampliar mi comprensión y conocimiento sobre esta región.

cluso la entrada de autobuses cuyo nombre aludía a la región (pero con la consiguiente contaminación atmosférica, desde luego), la creación de centros educativos de todos los niveles (incluido el superior) y hospitalarios (principalmente privados), así como la llegada de tiendas de autoservicio (constatando el mayor poder adquisitivo).

También se empezó a observar otro tipo de fenómenos sociales inéditos. Si bien una gran proporción de los municipios jaliscienses registran históricamente un alto flujo de migración hacia el Distrito Federal y hacia Estados Unidos, en años recientes Los Altos empezaron a atraer inmigrantes del sur del país —principalmente de Chiapas—, que venían a dedicarse a labores agrícolas en un momento en que el precio del agave se había disparado. En este sentido, los patrones migratorios también cambiaron, pues la región no sólo era expulsora sino atractora de pobladores de otras Entidades del país.

En contrapartida, Los Altos desgraciadamente también han comenzado a ser víctimas de la escalada de violencia que se vive en casi todo el país, y desde 2011 empiezan a observarse asaltos y matanzas conducidas por narcotraficantes debido a la pelea por las plazas de venta. Además, se observa una depresión de la actividad económica de la región, principalmente debida a factores externos, incluyendo aspectos tan conocidos como la gripe aviar o la caída del precio del agave.

Con base en lo anterior, es claro que esta tesis surgió primordialmente a partir de apreciaciones meramente personales, sobre algo que yo consideraba un caso original y relevante de desarrollo regional. Por ello era necesario que hurgara aún más sobre lo que podía observar a simple vista, y empecé a documentarme con algunos de los textos referidos, como *El Alteño Global*. Sin embargo, yo quería imprimirle el acento en la importancia de la cooperación intermunicipal como estrategia de desarrollo territorial. Además, mientras que dicho libro se encamina básicamente al análisis de Los Altos de Jalisco Norte (que tienen como centro político y económico a Lagos de Moreno), yo me enfoqué en la demarcación administrativa de Los Altos Sur (cuyo centro es Tepatitlán), por tratarse de una región que me resulta mucho más familiar y de cuyas experiencias no se documenta tanto como la otra.

Fue así como seguí la vía del asociacionismo intermunicipal, que me sirvió como eje de análisis. Este tema me permitió adentrarme a un campo de estudio totalmente desconocido para mí, pero que ha tenido relevancia y resultados fructíferos en esa zona, así como en otras regiones a lo largo del continente americano. Incluso recientemente, cuando estaba retomando los hallazgos de esta tesis y busqué datos por Internet para seguirla actualizando, fue sumamente interesante descubrir que el asociacionismo se está usando en América para muy diversas cuestiones. Algunas son de carácter muy operativo, como intercambiar el uso de maquinaria para construir obras públicas, mientras que otras abarcan elementos más sociales y culturales, como la promoción intermunicipal de torneos deportivos y de iniciativas culturales

para fomentar la cohesión social. Incluso, la asociación puede constituir en sí mismo un mecanismo de cooperación internacional, como el ocurrido entre los gobiernos de El Salvador y de Estados Unidos. En bibliografía se ofrecen para consulta algunas referencias sobre el tema de la intermunicipalidad, que permiten ahondar al respecto.

No obstante lo anterior, a pesar del auge que está cobrando el asociacionismo intermunicipal en el mundo (y en Jalisco específicamente), me representó un calvario la detección de mis casos de estudio, pues aún en 2007 parecía perpetuarse la desvinculación política entre las iniciativas estatales y las municipales. Si bien la intermunicipalidad estaba adquiriendo fuerza entre los gobiernos locales, en ese entonces no se percibía con claridad que las políticas derivadas de tales esfuerzos trascendieran el ámbito meramente local de influencia. Esto lo comprobé cuando visité la Secretaría de Planeación del Estado de Jalisco, en donde no conocían todas las interesantes vinculaciones municipales que fui descubriendo al adentrarme en dicho orden de gobierno. Pero sí debo decir que me contactaron con otros actores políticos estatales que sabían de éstas e incluso les habían dado seguimiento, como el personal del Observatorio Urbano de la Región Centro Occidente –OURCO-).



En síntesis, por todo lo ya expuesto, sobra decir que con este tema se vislumbraba un sugerente y atractivo reto de investigación ante mis ojos. Así como muchos problemas políticos, económicos o incluso ambientales son construidos socialmente, debo decir que la presente tesis también siguió un sinuoso camino de construcción y reconstrucción, hasta que tomó el rumbo que ahora presento y que tanto entusiasmo me generó mientras lo caminaba. Una preocupación constante en mi quehacer académico y profesional, ha sido la búsqueda de opciones que coadyuven al fortalecimiento de las capacidades tanto de las personas como de los territorios; ello, con el propósito de ofrecer alternativas, o incluso de difundir las iniciativas ya existentes, que les ayuden a conseguir un desarrollo no sólo coyuntural, sino de largo plazo. Y sinceramente encuentro en la intermunicipalidad una posibilidad de alcanzar este preciado propósito, claro que sin atribuirle virtudes que quizá no tenga.

Por ende, a continuación presento los resultados que obtuve al adentrarme en el tema, cuya finalidad era tratar de comprobar si mis apreciaciones correspondían con la realidad, aunado a presentar hipótesis sobre lo que puede esperarse de la tendencia al asociacionismo que se observa actualmente en Jalisco. Ojalá que usted disfrute de la lectura de esta tesis. ☞

Índice

Agradecimientos.....	1
Resumen.....	3
Prólogo	5
Índice.....	13
Introducción	17
1. Asociaciones intermunicipales: alcances y limitaciones.....	29
1.1 ¿Por qué seguir estudiando los municipios? El gobierno local como promotor del desarrollo mediante la descentralización política	32
1.2 ¿Para qué se asocian los municipios?.....	35
1.2.1. Asociaciones intermunicipales en Europa, cuna del concepto	36
1.2.2. Mejoramiento de la gestión local europea gracias al modelo asociacionista....	37
1.3 Definición de asociaciones intermunicipales y otros conceptos.....	37
1.3.1. ¿En qué se diferencia el concepto de asociación municipal con los de relaciones intergubernamentales y asociación local?	39
1.3.1.1. Las relaciones intergubernamentales y el federalismo	41
1.3.1.2. Definición y objetivos de las asociaciones locales	42
1.3.2. Gobernabilidad y gobernanza	43
1.3.3. El capital social: “cemento” de las redes y catalizador de las relaciones intergubernamentales	46
1.3.4. Asociacionismo y desarrollo regional.....	49
1.4 La intermunicipalidad en México.....	50
1.4.1. La promoción federal de la intermunicipalidad: el Programa <i>Hábitat</i>	51
1.4.2. Otros casos documentados de asociaciones intermunicipales	53
1.5 Capacidad jurídica y político-administrativa de asociación de los municipios.....	55
1.5.1. Legislación referente a la posibilidad de asociación y límites legales.....	57
1.5.2. Principales limitaciones a la asociación intermunicipal, más allá de las barreras legales	58
1.6 La intermunicipalidad como manifestación de la acción colectiva: ¿qué nos dicen estas teorías en cuanto a la eficacia del trabajo asociado?	60
1.6.1. El estudio de la acción colectiva desde la teoría económica	61

1.6.2.	El estudio de la acción colectiva desde la teoría sociológica	64
1.6.2.1.	Variables que influyen en el desempeño de las asociaciones.....	65
1.6.2.2.	Fortalecimiento institucional de las asociaciones.....	67
1.6.2.3.	Teoría de sistemas, autopoiesis y comunicación	69
1.7	Críticas a la asociación intermunicipal: nuevas problemáticas generadas y limitación a la viabilidad efectiva de su instrumentación.....	69
1.7.1.	¿El municipio puede armar y consolidar su desarrollo solo?	70
1.7.2.	Nuevos conflictos de poder derivados de la intermunicipalidad.....	70
1.7.3.	La discusión entre lo público y lo privado: cuando el mercado falla en la provisión y asignación de bienes y el gobierno resulta insuficiente.....	73
1.7.4.	¿La asociación intermunicipal es posible cuando los municipios no son homogéneos, sino desiguales, como ocurre en México?.....	75
1.7.5.	¿Los municipios necesitan trabajar asociadamente para funcionar bien?	75
2.	Atributos y capacidades endógenas de la región de Los Altos de Jalisco.....	77
2.1	Los efectos de la regionalización sobre el federalismo.....	79
2.1.1.	¿Qué es la región?.....	80
2.1.2.	Desarrollo local y regional	82
2.2	Análisis de la regionalización, entendida como política pública	91
2.3	La regionalización en el estado de Jalisco.....	92
2.3.1.	Antecedentes de la regionalización funcional en Jalisco.....	93
2.3.2.	La configuración del proyecto “Región Centro-Occidente”	94
2.3.3.	Marco jurídico y casos de asociaciones intermunicipales en Jalisco	97
2.3.4.	¿Cómo repercuten sobre el asociacionismo las diferentes figuras de cooperación?.....	110
2.4	¿Por qué estudiar la región de Los Altos de Jalisco?	111
2.4.1.	¿Por qué se afirma que Los Altos de Jalisco constituyen una región?	112
2.4.2.	Lo positivo y lo negativo del modelo de desarrollo seguido en la región.....	115
2.5	Las capacidades de gestión municipal en pro de la cooperación y la competitividad territoriales.....	116
2.6	¿Homogeneidad o heterogeneidad en los atributos municipales de Los Altos de Jalisco?.....	119
2.6.1.	Algunos indicadores económicos de Jalisco	119
2.6.2.	Configuración del sistema urbano y crecimiento poblacional.....	121
2.6.3.	Evolución de la pobreza y la marginación en la Entidad. Índices de Desarrollo Humano (IDH)	125

2.6.4. Variables políticas e institucionales.....	127
2.7 Retos actuales para el federalismo, mediante la regionalización	130
3. Asociaciones intermunicipales en Jalisco: Resultados del estudio de caso.....	131
3.1 Ambas asociaciones fueron de las primeras en Jalisco, y aun así no se consolidaron. ¿Por qué?	133
3.2 Asociación de presidentes municipales (“Agenda Común”): antecedentes, participantes, propósitos, avances y limitaciones	136
3.2.1. Participantes de la “Agenda Común”	139
3.2.2. Principales temas tratados.....	139
3.2.3. Avances y limitaciones	140
3.3 Consejo Regional de Medio Ambiente de Los Altos Sur: antecedentes, participantes, propósitos, avances y limitaciones	142
3.3.1. Participantes del Consejo Regional	147
3.3.2. Nota aclaratoria sobre la sección de avances y limitaciones del Consejo	152
3.4 Los instrumentos jurídicos utilizados en ambas asociaciones y el origen de sus recursos financieros	152
3.4.1. ¿Por qué ambas asociaciones no se financiaban con los recursos de “Hábitat” o de “3x1”?	155
3.5 ¿Cómo interactuaban ambas asociaciones para lograr sus objetivos?.....	155
3.6 Una reflexión a más de la mitad del camino sobre los logros y retos de ambas asociaciones	158
3.7 Acciones y resultados concretos derivados de la labor del Consejo	159
3.7.1. Algunos casos generales de éxito derivados de la gestión del Consejo: revisión a partir del análisis de las minutas	161
3.8 Riesgos que afectaron la continuidad del Consejo	165
3.8.1. Cambio del partido político en el poder.....	166
3.8.2. Agotamiento del interés común y estancamiento de las propuestas	167
3.8.3. Informes de Gobierno: reinas de belleza, sí; intermunicipalidad, no	168
3.9 El Consejo Regional y la “Agenda Común”, ¿ahora qué sigue?.....	170
3.9.1. La Gran Alianza por Jalisco.....	171
3.9.2. El ámbito municipal de gobierno, ¿efectivamente es el más cercano a la población?.....	172
3.10 Asociaciones intermunicipales, desarrollo local y gobernanza	174
4. Conclusiones.....	175

Anexos.....181

1. Metodología y descripción del trabajo de campo para el hallazgo y estudio de los casos
2. Municipios integrantes de las regiones políticas del Estado de Jalisco
3. Algunos datos socioeconómicos y demográficos sobre Jalisco y Los Altos
4. Guía para entrevistas a funcionarios públicos municipales
5. Cuestionario para integrantes del Consejo Regional de Medio Ambiente de Los Altos Sur
6. Análisis y sistematización de las Minutas de las sesiones del Consejo Regional
7. Cédula de participación del Consejo en el Premio “Gobierno y Gestión Local” del CIDE
8. Revisión del estudio de caso frente a las teorías sobre asociación y cooperación

Referencias Bibliográficas.....213

Índice de cuadros

2.1. Evolución histórica de la regionalización en Jalisco, 93; 2.2. Análisis FODA el modelo de desarrollo de Los Altos, 116; 2.3. Distribución poblacional en Los Altos de Jalisco Sur, 122; 2.4. Índice de Desarrollo Municipal Básico 2000, Los Altos de Jalisco Sur, 128; 2.5. Índice de Desarrollo Municipal Básico 2005, Los Altos de Jalisco Sur, 128; 2.6. Partidos políticos en el poder en Los Altos de Jalisco 1982-2012, 129; 3.1. Comparativo sobre los logros y retos de ambas asociaciones, 158

Índice de gráficas

2.1. Porcentaje de población por región en Jalisco 1950, 121; 2.2. Porcentaje de población por región en Jalisco 1950, 121; 2.3. Distribución poblacional en Los Altos de Jalisco Sur, 122; 2.4. Condiciones de marginación al interior de Los Altos de Jalisco Sur, 126

Índice de figuras

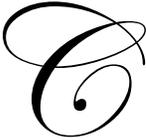
1.1. Esquema sobre las bondades del asociacionismo municipal, 31; 1.2. Asociaciones, gobernanza y gobernabilidad, 42; 2.1. Foto de inauguración del Foro sobre Intermunicipalidad, 99

Índice de mapas

2.1. Mesorregiones, PND 2001-2006, 86; 2.2.-2.5 Índices de marginación, por entidad federativa o por municipio, años 2000 y 2010, 88; 2.6. Regionalización del Estado de Jalisco, 92; 2.7. Región Centro Occidente, 95; 2.8. Conformación y distribución de los SIMAR, 103; 2.9. Región de Los Altos y su colindancia con otros Estados, 113; 2.10. Regionalización a debate de Los Altos, 114; 2.11. Infraestructura carretera en Jalisco, 114; 2.12. Distribución territorial de la población en Jalisco, 123; 2.13. Índices de bienestar en Jalisco, 125

Introducción

Los Estados [de la República Mexicana] adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre. [...]
Los municipios, previo acuerdo entre ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.
-Art. 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos-

 Cooperar es una conducta —y una actitud— que caracteriza a muchas especies vivas de este planeta. Lo mismo ocurre con los pueblos y las regiones del mundo en su conjunto. Hay quienes señalan que en épocas de crisis se tiende a enfatizar el aspecto individual sobre el colectivo (un ejemplo clásico es que predomina el proteccionismo sobre la apertura comercial). Pero, paradójicamente, también hay instancias que defienden justamente la idea de que ante situaciones adversas, la opción idónea es la cooperación para incrementar los beneficios agregados.

La cooperación...

Aun cuando resulta un “lugar común” señalar que la sociedad cada vez es más compleja, en realidad así es. Al parecer, una premisa teórica para hacer frente a los nuevos problemas públicos que han surgido con el ingreso a la modernidad, es el trabajo en equipo, la formación de redes y el énfasis en la cooperación entre los actores, ya sean políticos, sociales o privados. Los temas alusivos al trabajo coordinado ya abarcan una gran variedad de disciplinas, desde la sociología (donde sería obvio el auge de este tema) hasta un campo en ocasiones tan utilitarista como la propia economía. Así, a partir de diversas perspectivas teóricas se alude a conceptos relativos a la confianza y a la cooperación como son: capital social, gobernanza, redes de política, asociación intermunicipal, asociaciones locales para el desarrollo, o gobierno de los

bienes comunes; incluso, entran en escena cuestiones que parecerían de ficción como las redes de empresas o la revaloración de la coordinación territorial frente a la competencia económica acérrima. De hecho, varias agencias y organismos internacionales¹ enfocados a la consecución del desarrollo, han fomentado consistentemente las prácticas de asociación.

La cooperación por sí sola no es la única vía para conseguir un mayor desarrollo, pero es innegable que actuar de forma coordinada propicia en muchas ocasiones beneficios mayores *para la comunidad en su conjunto*, que los obtenidos sólo por unos cuantos individuos que velan por sus propios intereses. Entonces, el trabajo asociado, ya sea de individuos, organizaciones, municipios o aun empresas, empieza a cobrar relevancia en la teoría del desarrollo.

Esta conclusión es muy importante porque durante siglos se ha buscado determinar cuáles son los elementos que pueden ayudar a que individuos y naciones incrementen sus niveles de bienestar. Por lo tanto, en la bibliografía relativamente reciente, la cooperación se propone como una de las estrategias para tal propósito.

...y el territorio

Además de la actuación coordinada, ¿qué otros factores también empiezan a hacerse presentes en las teorías que buscan determinar cómo superar las desigualdades sociales y contar con mejores condiciones de vida? En la actualidad, el factor territorial igualmente está siendo analizado como un elemento que permite expresar las convergencias y divergencias en los niveles de desarrollo de distintos lugares del mundo. Anteriormente, el territorio se consideraba como un ente pasivo, cuya finalidad era albergar a la población y a sus procesos productivos. Sin embargo, se ha observado que las desigualdades en los indicadores de desarrollo humano son más fáciles de apreciar cuando se reflejan territorialmente. De este modo, se pueden diseñar políticas públicas que permitan contrarrestar las desigualdades territoriales para alcanzar un mayor grado de desarrollo de sus habitantes, así como una preservación de la biodiversidad. Por ende, el desarrollo y sus teorías también adquieren una dimensión territorial.

La intermunicipalidad como expresión de la cooperación en un territorio

Con base en lo anterior, tenemos dos elementos que buscan explicar cómo avanzar en la búsqueda del desarrollo: por un lado, se ubica la cooperación como mecanismo para alcanzar me-

¹ Entre éstas destacan la Organización de Naciones Unidas (ONU) y la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE); de hecho, esta última lleva explícito en su propio nombre el objetivo de la cooperación y colaboración entre sus integrantes.

jores resultados que el trabajo aislado, y por el otro, aparece la superación de las desigualdades territoriales como una estrategia para ir disminuyendo la brecha entre los altos y los bajos indicadores de bienestar.

Si conjugamos las dos visiones anteriores —*cooperación y territorio*— como impulsores importantes del desarrollo, una de sus expresiones más claras es la conformación de asociaciones locales por actores de diversa índole, y entre éstas, sin duda, se incluyen las asociaciones intermunicipales.

De este modo, la posibilidad de que los gobiernos locales puedan cooperar y asociarse para mejorar su desempeño, parece una alternativa adecuada ante los retos crecientes que enfrenta este —y cualquier otro— ámbito gubernamental.

Sin embargo, trabajar coordinada y cooperativamente no es fácil: la mentalidad individualista que parece marcar nuestra cultura dificulta la capacidad de establecer los acuerdos y las concesiones que son condición necesaria para actuar de manera conjunta. La búsqueda del interés colectivo, por encima del individual, no se percibe como un estilo recurrente del actuar social. Este factor poco favorable para la asociación se refuerza por la inmediatez de los objetivos que persiguen muchas políticas públicas, antes que por una visión de largo plazo que permita consolidar los esfuerzos comunes. Dichos elementos explican hasta cierto punto por qué existe renuencia y escepticismo en México con relación al asociacionismo intermunicipal.

Las asociaciones —de cualquier tipo— son una clara expresión de la acción colectiva, así que están sujetas inherentemente a los problemas y complicaciones propios de ésta. Entonces, la dificultad para definir el interés común en aras de crear objetivos compartidos, aunado a la limitada capacidad de que éste persista a lo largo del tiempo y sirva de cemento de la sociedad (como sostenía Jon Elster), reducen los alcances de actuar asociadamente.

A pesar de estos inconvenientes, cuando las asociaciones sí han sido posibles y han generado una nueva dinámica de relación entre sus miembros, se convierten en un efecto multiplicador de las acciones instrumentadas conjuntamente. En el caso específico de las asociaciones intermunicipales, se observa que éstas contribuyen a generar esquemas federalistas de gobierno mediante el fortalecimiento de las capacidades de administración y operación política de los municipios. Asimismo, se plantea que las políticas públicas emanadas del seno intermunicipal cuentan con mayor probabilidad de tener continuidad en el tiempo, pues habrá más actores involucrados y dispuestos a mantener vigentes sus esfuerzos coordinados.

Tales ventajas del asociacionismo municipal repercuten positivamente sobre las posibilidades de conseguir un desarrollo regional que resulte más equilibrado. Tal meta es fundamental en una nación que padece desigualdades tan evidentes entre las entidades que conforman nuestra federación, lo que afecta ineludiblemente el bienestar presente y futuro de millones de personas que habitan estos territorios. Inclusive, ante el descontento social derivado de la desigualdad y de la falta de oportunidades, se aprecia una caída en los márgenes de gobernabilidad. Por ende, si el asociacionismo puede coadyuvar –aun modestamente– a la disminución de la brecha de desarrollo entre los individuos y entre los territorios, puede haber mayor credibilidad y legitimidad del gobierno.

El objetivo de la presente investigación

Esta tesis analiza cuáles son los efectos de la cooperación sobre la eficacia y permanencia de las políticas públicas, así como su contribución al incremento del federalismo, de la gobernabilidad y del reforzamiento de la gobernanza, particularmente en el ámbito municipal de gobierno. Esto, con el fin de examinar en qué medida contribuye al desarrollo local y regional a efecto de mejorar las condiciones de vida de las personas y de su entorno, todo ello, a partir de un estudio de caso registrado en la región mexicana conocida como Los Altos de Jalisco.

Para tal propósito, se revisarán algunas de las teorías que desde diversas disciplinas han discutido los alcances y limitaciones del trabajo coordinado y de la conformación de redes: se estudiará la intermunicipalidad en tanto expresión de la acción colectiva. Pero se buscará ir un poco más lejos, pues una asociación de municipios también puede ser analizada como una organización en sí misma, por lo que su aportación al desarrollo local dependerá de variables endógenas, como su grado de capital social y su fortalecimiento institucional. Por consiguiente, se compararán y confrontarán algunas de las principales teorías en torno a cuáles son los factores de éxito que pueden explicar que una organización o asociación (intermunicipal o de otro tipo), consiga resultados concretos que mejoren la calidad de vida de sus integrantes.

Posteriormente, se planteará que una asociación municipal es de igual modo una forma de regionalización que busca impulsar el desarrollo territorial. La lógica radica en que se atienden problemáticas comunes a partir de estrategias de intervención local que también le son comunes a la región.

Así, la presente tesis da crédito a las potencialidades de los gobiernos locales y los concibe como un importante factor de desarrollo regional, sin ser desde luego el único actor.

Por ello se necesita que logren una vinculación equilibrada y funcional con más agentes, ya sean otros gobiernos municipales, estatales o federales, los poderes legislativo e incluso judicial, así como la sociedad civil y entes privados.

Las asociaciones municipales, por tanto, sea que se analicen como una posible solución a la crisis de gobernabilidad actual, o bien, como una opción para incrementar la cooperación y cohesión sociales, pueden ser útiles para que gobierno y sociedad actúen y tomen decisiones conjuntas en un entorno más democrático.

Sin embargo, en esta tesis también se cuestionan los obstáculos que limitan a las asociaciones municipales para lograr avances sustantivos (en su carácter de acción colectiva), así como el papel que efectivamente pueden desempeñar los gobiernos locales en la consecución del desarrollo. De hecho, existe una diversidad de publicaciones que abundan sobre la opacidad que se percibe en cuanto al uso de los recursos públicos en la esfera municipal, así como al clientelismo que se evidencia. Por ende, si bien este ámbito de gobierno está cooptado muchas veces por el estatal, tampoco puede argumentarse que en todos los casos los municipios sean víctimas de las circunstancias, pues también deben avanzar en un estilo de administración pública más incluyente, eficaz y transparente.

A pesar de estos aspectos, como ya se mencionó en el Prólogo, las asociaciones municipales constituyen una temática relevante de estudio actualmente, pues recuperan y renuevan muchas de las discusiones en torno a las investigaciones sobre los gobiernos locales. Además, incorporan cuestiones importantes como son: la acción coordinada y cooperativa entre agentes, el capital social, la regionalización, pero de igual modo las dificultades para cooperar y para generar políticas públicas que perduren en el tiempo.

En función de lo anterior, y para aportar un análisis empírico que confronte los planteamientos teóricos referidos, en la presente investigación se estudiará el caso de una asociación intermunicipal que tuvo mayor auge entre 2004 y 2008 en la región de Los Altos de Jalisco Sur (en el occidente del país), aunque fue retomada recientemente a fines de 2012. El principal propósito de dicha asociación consiste en preservar los ecosistemas de la región para alcanzar un desarrollo sustentable, a partir de una mejora consistente en la gestión administrativa de cada municipio miembro. Para tal fin, agrupó a los responsables de ecología o desarrollo rural de cada municipio, pero lo novedoso de este esfuerzo es que también incorporó en ocasiones a representantes de municipios de otras regiones de Jalisco, así como a funcionarios

del gobierno estatal y federal, e igualmente a algunos actores sociales y privados de la región. Más aún, otro factor inédito de esta asociación es que trabajaba a la par de una segunda asociación que también operaba en la misma región, pero que estaba integrada por los presidentes municipales de dichos ayuntamientos. Este último hecho resulta particularmente interesante porque los pocos estudios de caso documentados sobre intermunicipalidad en México, generalmente analizan un solo ejemplo, pero no es común encontrar que una asociación intermunicipal se vincule a su vez con otra, en la misma región durante el mismo periodo de tiempo.

Se examinará en términos generales cómo y por qué surgieron ambas asociaciones; cuáles han sido sus objetivos; los distintos actores involucrados y las estrategias de coordinación regional entre éstos, así como los logros obtenidos y los problemas a los que se han enfrentado. Asimismo, se revisará por qué en cierto periodo le resultó difícil mantener la lógica de coordinación a la asociación ambiental (y se dispersó su trabajo en equipo por cuatro años) y por qué hoy en día han decidido retomar la asociación y posicionar el tema.

La intención es determinar en qué medida la acción cooperativa puede acrecentar las capacidades de los municipios en la gestión de su propio desarrollo, así como los nuevos dilemas a los que se enfrentan una vez asociados.

Por ende, este trabajo busca responder a la siguiente pregunta de investigación:

¿Por qué los municipios que conforman la Región de Los Altos Sur de Jalisco perciben en el trabajo asociado y cooperativo, una vía para solucionar sus problemáticas comunes y promover el desarrollo de su territorio?

Para tal fin, habrá otras preguntas de investigación auxiliares: *¿Qué factores e incentivos fomentan la conformación de redes y el incremento del capital social entre los gobiernos locales? ¿Cuáles son las similitudes entre intermunicipalidad y regionalización como catalizadores del desarrollo territorial? ¿Qué instrumentos administrativos propician la articulación? ¿Hasta qué punto el financiamiento institucionalizado puede ser determinante para que un caso intermunicipal se consolide? ¿En qué medida el asociacionismo amplía o disminuye la capacidad de gestión municipal en el eficaz cumplimiento de sus funciones y en la incidencia en políticas de más largo alcance? ¿Qué resultados concretos se apreciaron en estos ejemplos intermunicipales jaliscienses? Y, finalmente, ¿por qué el esfuerzo de trabajo coordinado en la región se diluyó en el tiempo para posteriormente darle auge de nuevo?*

Para responder a dichas preguntas, la tesis estará dividida en tres capítulos.

Acción colectiva, capital social, gobernanza y gobernabilidad

El Capítulo Uno hará un recorrido teórico sobre los factores que promueven que las personas, las organizaciones, los municipios, las ciudades, las regiones o incluso las naciones, trabajen cooperativamente. Pero, a su vez, también revisará cuáles son los incentivos que detectan los actores para desviarse de esquemas de coordinación y cooperación. Asimismo, analizará comparativamente cuáles son los elementos que posibilitan el éxito (o que pueden provocar el fracaso) de un trabajo cooperativo. Para tal fin, se tomarán como referencia planteamientos de diversas disciplinas, como la ciencia política y la administración pública (federalismo y descentralización, políticas públicas, gobierno de los bienes colectivos, relaciones intergubernamentales); la sociología (capital social; fortalecimiento institucional; racionalidad instrumental, teoría de sistemas); la economía (acción colectiva, teoría de juegos; “tragedia de los comunes”, neoinstitucionalismo) y los estudios urbanos (metrópolis, regionalización).

Este capítulo también explicará, a partir de la ciencia política y la administración pública, por qué el asociacionismo y la participación de nuevos actores sociales y privados en la gestión municipal, fomenta esquemas de gobernanza y cómo éstos pueden conducir a una mayor gobernabilidad. Se revisará la definición del concepto de intermunicipalidad, cuáles fueron sus orígenes en Europa, cómo se ha manifestado en México y cuál es su marco normativo. De igual modo, se comentarán las ventajas del capital social y de la introducción de nuevos actores sociales y privados en la definición de la agenda pública.

Sin embargo, al final del capítulo también se cuestionará por qué en ocasiones el asociacionismo y la participación de nuevos actores pueden conducir a un menor grado de gobernabilidad y no a uno mayor —como se esperaría—, y por qué no siempre constituyen una opción factible para el desarrollo.

Los Altos de Jalisco y el marco de regionalización en el Estado

En el Capítulo Dos se profundizará en el estudio de la regionalización observada en el estado de Jalisco, como una herramienta para el federalismo y el desarrollo territorial. De hecho, esta entidad federativa mexicana es una de las que han resultado vanguardistas en la planeación de su desarrollo a partir de un enfoque regional. Desde 1998, el Gobierno del Estado agrupó sus entonces 124 municipios en doce regiones que responden a las características territoriales, económicas y sociodemográficas similares de cada una de las zonas. Inclusive, en ese año realizó un esfuerzo serio de planeación regional para cada uno de los doce bloques del que se

derivaron los Planes de Desarrollo Regional. Asimismo, en años subsecuentes Jalisco fungió como promotor y líder en la conformación de un bloque regional de más amplio alcance y dimensiones, denominado “Región Centro Occidente” que reunía a nueve entidades federativas ubicadas geográficamente en el centro de la República Mexicana. Por ende, el gobierno jalisciense le apuesta a la regionalización y a labor asociada para resolver los problemas comunes y potenciar el desarrollo de su territorio.

Con base en dichos Planes, Los Altos de Jalisco a su vez se dividieron administrativamente en dos regiones:

- ❖ Altos Norte: compuesta por los municipios de Encarnación de Díaz, Lagos de Moreno, Ojuelos de Jalisco, San Diego de Alejandría, San Juan de los Lagos, Teocaltiche, Unión de San Antonio y Villa Hidalgo;
- ❖ Altos Sur: conformada por Acatic, Arandas, Cañadas de Obregón, Jesús María, Jalostotlán, Mexxicacán, San Julián, San Miguel el Alto, Tepatitlán, Valle de Guadalupe, Yahualica de González Gallo y, desde 2005, San Ignacio Cerro Gordo (que pertenecía a Arandas), aunque también Capilla de Guadalupe (localidad adscrita a Tepatitlán) ha buscado por años constituirse como el municipio número 126 del estado.

Estos planes redundaron posteriormente en la creación de fondos financieros regionales que propiciaron la agrupación de municipios, como Los Altos Sur, para decidir la mejor forma de hacer uso de ellos. Incluso, el texto de estos planes menciona que se elaboraron a partir de una consulta estructurada por regiones a cada uno de los municipios, mediante foros donde los presidentes municipales y algunos servidores públicos plantearon sus demandas. El resultado fue la generación de una lista de necesidades locales priorizadas por consenso para determinar el nivel de jerarquía y actuar acorde a tales propósitos comunes. Así, la deliberación asociada empezó a ser una práctica cada vez más común en la Entidad.

Esta tendencia a la regionalización, motivada por iniciativa del gobierno estatal en un primer momento, ha incidido directamente sobre la propensión de los gobiernos municipales a asociarse. Inclusive, años más tarde estos fondos regionales propiciarían el surgimiento de diversos casos de intermunicipalidad, que se explican brevemente en dicho capítulo. En algunos casos los resultados han sido notorios, mientras que en otros, un esfuerzo que inició impetuosamente se fue desgastando al poco tiempo por problemas políticos. Por ello llama la atención conocer qué ha ocurrido al respecto en Los Altos de Jalisco.

La región alteña –como se le denomina a Los Altos— es un caso digno de estudio por diversas razones. Primera, por la notable diversificación económica que existe al interior de ésta, pero contrastada por una cierta homogeneidad política y cultural, con una identidad bien definida que data de mucho tiempo atrás. Segunda, porque Jalisco es la cuarta entidad federativa con mayor aportación al PIB nacional, pero la primera en cuanto a la producción agroindustrial, y cabe destacar que una notable proporción de ésta es producida en Los Altos; ello ha conducido a mejorar sus niveles de vida al interior y contar con un nivel de marginación medio e incluso bajo en la mayoría de sus municipios. Tercera, por la relevante dinámica demográfica que se presenta en la zona, caracterizándose por una fuerte expulsión de población al extranjero, pero una atracción de población de otras entidades del país. De hecho, en el capítulo se presentarán algunos de los principales atributos que le otorgan consistencia histórica y relativa homogeneidad cultural y política a la región de Los Altos de Jalisco, que se ha reconocido como tal en diversos estudios de carácter histórico y político.

Sin embargo, estos componentes del modelo de desarrollo del Estado, y de Los Altos, también han provocado aspectos negativos. Uno de los más importantes consiste en la severa crisis ambiental que Jalisco está enfrentando (que incluso ha alertado a organismos ambientales mexicanos y extranjeros), como es el deterioro y la presión ecológica sobre la Cuenca del Río Lerma-Chapala, lo que ha provocado no sólo escasez de agua, sino pérdida de biodiversidad y de la calidad de vida en la zona. Inclusive, las estimaciones climatológicas advierten que zonas como Los Altos pueden ser sumamente vulnerables ante los efectos del cambio climático. Por esta razón se entiende que muchos de los esfuerzos intermunicipales de la Entidad, giran en torno a la solución de los problemas ambientales y al desarrollo sustentable.

Asociaciones intermunicipales en Los Altos de Jalisco

El Capítulo Tres investiga, a la luz de las teorías analizadas en el Capítulo Uno, las motivaciones municipales que explican el trabajo asociado de carácter regional entre sus ayuntamientos, cuyo fin último radica en mejorar el desempeño de la gestión pública, y con ello, incrementar sus márgenes de gobernabilidad y de eficiencia y su nivel de desarrollo.

Particularmente y como ya se mencionó, se estudiarán dos asociaciones intermunicipales; la primera, constituida en 2004 con cierto grado de institucionalización, cuyo fin era la preservación y restauración ambientales a partir de la instrumentación de políticas públicas

específicas. Esta asociación se denominó a sí misma *Consejo Regional de Medio Ambiente de Los Altos de Jalisco Sur*. A la par de ésta, operaba una agrupación de presidentes municipales cuya conformación fue previa a la del Consejo, y aunque no estaba formalizada, sí tenía cierto nivel de organización y de planeación; su propósito era incidir coordinadamente sobre los problemas regionales de índole política, económica, social y ambiental. Esta asociación no respondía a algún nombre en específico, por lo que para fines de la presente investigación se decidió llamarle “*Agenda Común*”, pues era justamente la discusión y toma de decisiones sobre los temas relevantes y actuales de la agenda pública municipal (incluyendo el aprovechamiento del financiamiento estatal), lo que generaba la razón de ser del trabajo coordinado.²

Por tanto, se estudiará cada asociación en lo individual, pero otorgando un mayor énfasis en el Consejo Regional, pues es del que se pudo obtener mayor información y hubo la apertura por parte de sus integrantes para darle seguimiento. Posteriormente, se dará a conocer cuál fue la interrelación entre ambas, para determinar de qué manera se influyeron mutuamente —o no— en el alcance de los objetivos que les eran comunes. Asimismo, se busca comparar dichos esfuerzos de asociación y examinar hasta qué punto cada uno de ellos ha incidido realmente en el fortalecimiento y consolidación de las capacidades de gestión de los gobiernos locales, con el fin de ofrecer una respuesta más pronta y eficaz a las crecientes demandas sociales, así como a las presiones a las que se enfrentan por parte de diversos grupos de interés. Se revisará, pues, el desempeño del asociacionismo municipal en Los Altos, en función de las características que señalan las teorías como catalizadores del éxito del trabajo cooperativo.

En términos generales, y tal como se argumenta en el Prólogo, a partir del trabajo en campo se observó que ambas asociaciones eran incluyentes y democráticas, pues convocaban a los servidores públicos de los doce ayuntamientos (independientemente de su partido de afiliación); además, las decisiones sobre los objetivos y resultados esperados se tomaban por consenso y no por la imposición o preeminencia de algún municipio en particular. Las sesiones eran regulares, usualmente con una periodicidad mensual, lo que servía para otorgar un cierto seguimiento sobre los acuerdos tomados en reuniones previas. La identidad alteña, así

² Lamentablemente, no se pudo identificar cuáles eran los mecanismos formales, si es que los había, para registrar y dar seguimiento a los acuerdos tomados, ya que resultó complicado para la autora de este trabajo acceder a alguna de las sesiones, pues eran prácticamente a puerta cerrada, y tampoco fue posible obtener cita con los actores clave en las fechas que se hacía alguna de las visitas de campo. Sin duda, éste es un vacío fundamental al analizar la presente asociación y por tal razón se hace más énfasis en el Consejo Regional. Para tratar de subsanar este inconveniente se buscó información vía Internet (mecanismo que se utilizó en años recientes para tratar de actualizar o complementar la poca información recabada durante el trabajo en campo), pero no hubo resultados.

como los problemas comunes le otorgaban cohesión a las asociaciones, aunque la de presidentes logró más continuidad quizá porque giraba en torno a la administración de fondos económicos regionales, mientras que la otra dependía mucho de la voluntad política de los presidentes en turno respecto al grado de importancia que le concedían a la problemática ambiental.

Entonces, a partir de dichos resultados, se examinará qué tipo de problemas públicos puede ser susceptible de generar una estrategia asociada entre varios gobiernos municipales, en aras de una mejor solución. Igualmente, se argumentará cuáles son las ventajas y desventajas que estas asociaciones alteñas han presentado en la solución de los problemas y qué pueden aprender estos municipios de dicha experiencia, particularmente en lo relativo a las capacidades de gestión así como en el incremento de su capital social y sus rangos de gobernabilidad en el largo plazo, basado en las especificidades de la región.

Finalmente, con base en el desarrollo que fue tomando esta investigación, también se cuestionarán algunas premisas comúnmente aceptadas sobre los gobiernos locales, entre ellas su mayor cercanía con la población. Esto tiene la finalidad de mostrar cómo la falta de comunicación al interior de los municipios puede afectar la efectividad de la cooperación y la permanencia de las políticas públicas, y no sólo el cambio de las personas en el poder.

Notas metodológicas en la elaboración de esta investigación

La unidad de análisis primordial es la regionalización registrada en años recientes en el Estado de Jalisco, así como su materialización en los dos casos de asociación intermunicipal de Los Altos Sur. Para conocerlos con mayor profundidad, se instrumentó un estudio basado en diversas disciplinas: ciencia política, administración pública, sociología, economía urbana y regional, análisis espacial, y, en menor medida, gestión ambiental.

Por consiguiente, se utilizaron instrumentos tanto cuantitativos como cualitativos; los primeros consistieron en diversos datos estadísticos y geográficos que se analizaron para conocer la configuración regional y entender así cuál es la perspectiva y problemática económica, demográfica, política, social y ambiental de la región. Esta información cuantitativa respalda el Capítulo Dos, aunque presenta un complemento en el **Anexo 3**.³

³ El periodo estudiado varía según la disponibilidad del dato que se presente; por ejemplo, para cuestiones de crecimiento poblacional se tomó como base el periodo comprendido entre 1990 y 2010; en el caso de los datos económicos se usaron los correspondientes a 2000 y 2010; en el caso ambiental, se tomaron datos de 2005; para las variables políticas se usaron los resultados de elecciones municipales de 2003 a la fecha.

Por su parte, el trabajo cualitativo de la investigación tuvo como fundamento un estudio de campo llevado a cabo principalmente entre marzo y agosto de 2007, aunque hubo un seguimiento anual posterior (en ocasiones fue semestral o trimestral); comprendió trece visitas al estado de Jalisco, quince entrevistas personales (tanto formales como informales) a funcionarios públicos del ámbito estatal (4) y municipal (7 personas distintas, algunas de ellas entrevistadas en más de cuatro ocasiones con objeto de obtener comentarios sobre los avances de la investigación y dar seguimiento a la actuación del Consejo), así como a representantes de la iniciativa privada (2), de la sociedad civil (1) y a un funcionario de un organismo internacional radicado en el Distrito Federal. También se instrumentó una encuesta a todos los asistentes a la sesión de julio de 2007 del Consejo Regional de Medio Ambiente, de la que se obtuvieron 18 respuestas (aunque son doce municipios, hubo funcionarios de un mismo municipio que la respondieron individualmente, aunado a que también acudieron en esa ocasión personas de la iniciativa privada). Los resultados de dicho trabajo de campo se ven reflejados en el Capítulo Tres. Asimismo, cabe precisar que en el **Anexo 1** se ofrece con mayor detalle cuál fue el camino que se debió andar para encontrar sorpresivamente “a la vuelta de la esquina” los casos de estudio. Dicho anexo tiene la finalidad de mostrar cómo se construyó esta investigación, y cómo se generó la dinámica para poder acercarse a los actores clave que proporcionaron la información necesaria para el estudio: curiosamente en el ámbito local resultó a veces más complicado que en el mismo gobierno estatal (¿mayor cercanía con la población?).

Por último, para darle un toque distinto a esta investigación, se incluyen diversos cuadros de texto a lo largo del escrito, cuya finalidad es enfatizar definiciones y aspectos que servirán para discusiones posteriores; añadir comentarios que si bien podrían ir en pies de página, refuerzan los argumentos expuestos en la tesis, y finalmente, cuestionar algunas de las frases que aluden a sitios comunes y a conceptos ampliamente citados en trabajos sobre federalismo, capacidades municipales, gestión local o medio ambiente. El propósito de todo lo anterior es enriquecer los resultados de la presente investigación. ☸

Capítulo Uno

Asociaciones intermunicipales: Alcances y limitaciones

La cooperación entre municipios es a menudo un fenómeno relativamente nuevo en el campo del desarrollo económico. [...] La poca disponibilidad de recursos para actividades comunes y la feroz competencia entre los municipios por inversiones comerciales, han proporcionado pocos incentivos para invertir conjuntamente en proyectos de cooperación cuyos resultados serían prácticamente seguros. [Por ello se requieren relaciones de confianza y redes que permitan compartir] normas, valores y entendimientos que facilitan la cooperación dentro y entre grupos.⁴

 El epígrafe anterior contiene numerosos elementos de valiosa importancia en torno a la asociación entre municipios o intermunicipalidad. En las circunstancias actuales, donde las nociones de competitividad territorial han ganado tantos espacios de legitimidad y han provocado una competencia implacable por atraer inversiones —incluso a costa de una visión nacional e integral de desarrollo—, resulta difícil actuar cooperativamente. Es indudable que ante los cambios en la configuración económica y productiva del mundo, se precisa de estrategias para que los territorios aumenten su productividad y no pierdan nichos de mercado; esto se logra usualmente al fortalecer sus capacidades individuales. Éstas se verían potenciadas si además se instrumentaran medidas complementarias de coordinación que elevaran la competitividad de la región en su conjunto.

La premisa de avanzar en la cooperación entre territorios para incrementar el bienestar de la población, se basa en estudios empíricos que demuestran el efecto positivo de las acciones conjuntas sobre el desarrollo, particularmente en países donde se aprecia una mayor inte-

⁴ OCDE (2001: 40 y 43)

gración (como los europeos). Tales estudios han sido liderados en gran medida por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE), organismo internacional que se caracteriza por buscar superar los paradigmas tradicionales del desarrollo económico, mediante la incorporación de nuevos factores que pueden explicar un mejor desempeño en la economía y la política de las naciones. La tendencia es enfatizar programas que promuevan la competitividad territorial, pero no bajo esquemas individualistas de competencia, sino de cooperación entre el sector gubernamental, los sectores productivos y la sociedad civil de la región. Estos casos de coordinación territorial buscan incidir directamente en el ámbito nacional, pero también en el local y regional, e incluyen explícitamente la participación activa en la política y en la economía por parte de nuevos actores (como la iniciativa privada o el sector social). Por ende, han sido denominados *asociaciones locales para el desarrollo* (OCDE: 2001a), aunque también se les conoce como *alianzas público-privadas*.⁵

Es así como desde 1995 algunos de los miembros de la OCDE (*i.e.* Irlanda), llevan a cabo esfuerzos sostenidos de asociaciones locales para la promoción del desarrollo y la inclusión social, lo que ha sido retomado por la mayoría de los integrantes de dicha Organización. En una primera instancia, estas asociaciones se orientaban primordialmente a la provisión común de servicios públicos de localidades contiguas, con el fin de producir economías a escala y abatir los costos, acción que resulta muy útil cuando los recursos son insuficientes. No obstante, en fechas más recientes el enfoque ha cambiado para incorporar asimismo estrategias de promoción del desarrollo regional, particularmente en lo relativo a la creación y fomento de nuevos empleos. Esta evolución del concepto se logró gracias a los beneficios que, en términos generales, reportaban los esfuerzos de asociaciones municipales y locales en la búsqueda por una mayor eficiencia de los servicios públicos. De este modo, se contó con los antecedentes exitosos requeridos para trasladar las asociaciones hacia áreas no exploradas de política pública, que implicaban de igual modo nuevos esquemas de gobernanza.

En América Latina, los esfuerzos de asociacionismo local o alianzas todavía no representan una mayoría, aunque algunos países llevan más avance que otros en dicha materia. Es-

⁵ Algunos de los ejemplos más destacables de esta coordinación territorial, están descritos en el libro *Asociaciones Locales para una mejor Gobernabilidad* y en el documento *Forum Partnerships 2006*, ambos publicados por dicha Organización (OCDE: 2001 y 2006, respectivamente), en el marco del programa LEED (Local Economic and Employment Development). Cabe hacer notar que en dicho libro se señala que se elaborará un estudio de caso sobre México, pero en la bibliografía de la OCDE no se detecta algún documento al respecto. Información disponible sobre las reuniones anuales (la primera tuvo lugar en 2005): <http://www.oecd.org/cfe/leedprogramme/localeconomicandemploymentdevelopment/activitiesoftheforumonpartnershipsandlocalgovernance.htm>

tas reducidas iniciativas pueden deberse a la tradición históricamente centralizada y autoritaria que heredó nuestro continente, y que en la mayoría de los casos ha frenado la autonomía y capacidades de la gestión local. Por lo tanto, al no haber las condiciones necesarias que permitan contar con gobiernos locales fuertes y soberanos en la planeación de su desarrollo, resulta complicado generar el entorno propicio para fomentar el asociacionismo entre ayuntamientos, o más aún, con otros actores de la comunidad y del sector privado.

Pese a tales dificultades, los municipios sí se coordinan para atender problemas públicos comunes y forman *asociaciones intermunicipales*, que pueden ser un primer paso que conduzca a la creación de asociaciones locales. Pero también es cierto que la intermunicipalidad aún no constituye una herramienta político-administrativa muy explorada.

Una premisa teórica básica de la intermunicipalidad es que al momento de formar redes con otros ayuntamientos, así como contar con una amplia base social de nuevos actores que se involucren en la solución de los problemas públicos (gobernanza), se fortalecerán las capacidades de gestión municipal. Esto a su vez redundará en esquemas tendientes a la ampliación del federalismo y la descentralización político-administrativa; así, se incrementarán los márgenes de acción de los gobiernos locales para ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía. Habrá entonces una mayor credibilidad en dichos gobiernos, lo que ampliará su base de legitimidad y gobernabilidad. Por último, se plantea que esta cadena de sucesos afortunados tendrá como consecuencia el desarrollo local y regional de las personas y de los territorios. Gráficamente, se puede expresar de la siguiente manera:

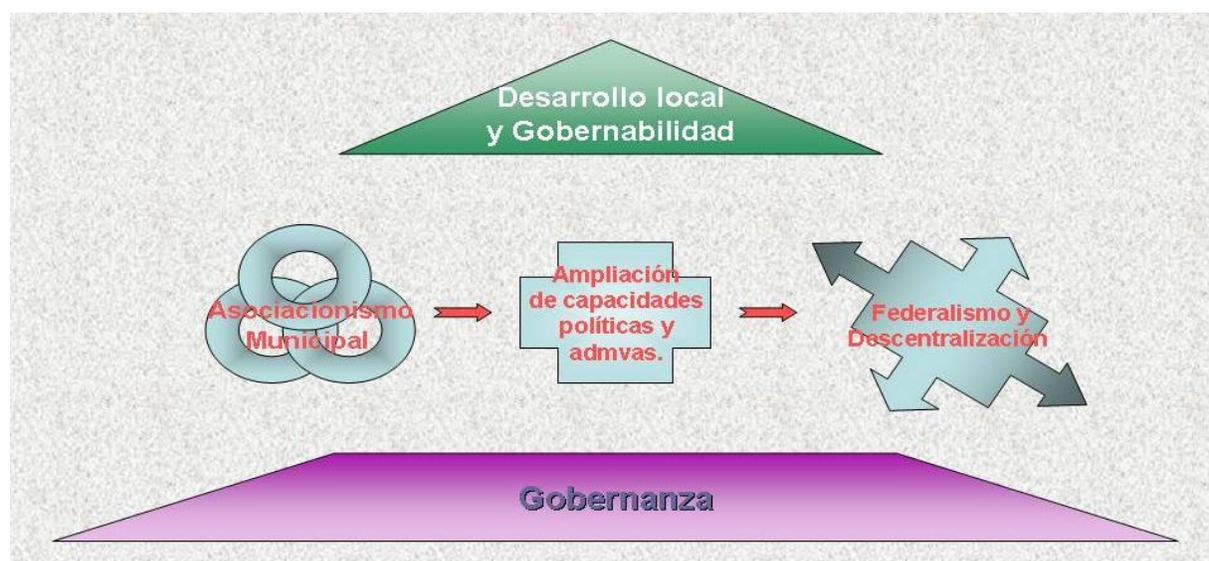


Figura 1.1. Esquema sobre las bondades del asociacionismo municipal. (Elaboración propia)

Desde luego, esta premisa parte de un modelo ideal en donde se va generando tal secuencia de hechos positivos que agregan valor al asociacionismo. Por ende, el presente capítulo analizará los supuestos teóricos de la intermunicipalidad, incluyendo diversos aspectos: sus orígenes; sus definiciones más aceptadas; su diferencia frente a otros conceptos como relaciones intergubernamentales; la legislación mexicana y los programas gubernamentales en la materia; y sus objetivos, en tanto mejora de la eficacia y eficiencia gubernamentales, el incremento de la gobernabilidad y el capital social, y el desarrollo local. Posteriormente, se enunciará cómo puede evaluarse el desempeño de una asociación municipal, al considerar que ésta es una modalidad de acción colectiva, por lo que diversas teorías plantean desde dicha perspectiva sus alcances y limitaciones. Finalizará el capítulo mostrando también cuáles son las posturas contrarias a la cooperación y a la intermunicipalidad, para contar con una visión amplia de este fenómeno, que si bien empieza a ser estudiado, todavía no hay suficientes ejemplos que indiquen que es una práctica recurrente.

1.1 ¿Por qué seguir estudiando los municipios? El gobierno local como promotor del desarrollo mediante la descentralización política

Antes de profundizar en el tema de la intermunicipalidad, conviene hacer un breve alto en el camino para preguntarnos sobre la pertinencia de realizar una investigación más sobre gobiernos locales, que se suma a una vasta corriente de estudios municipalistas que ha perdurado por tres décadas. Dicha corriente surgió en gran medida debido a la reforma constitucional de 1983 al Artículo 115,⁶ cuyo propósito fue fortalecer la capacidad de gestión administrativa de los ayuntamientos, por medio de un esquema político y administrativo que promoviera un auténtico *federalismo* a partir de la *descentralización*. Así, un elemento fundamental de esta reforma, tal como lo plantea Victoria E. Rodríguez (1999, 26), radica en que resultó “decisiva no sólo porque puso los cimientos sobre los que se han construido los programas de descentralización subsecuentes, sino también porque inició el desarrollo de una ‘cultura de la descentralización’ en México”. Para ella, la relevancia de la descentralización consiste en que:

⁶ No hay un acuerdo explícito para referirse a estas reformas, pues algunos analistas usan como referencia el año en que fue hecha pública la motivación presidencial de reformar el Artículo 115 Constitucional, que ocurrió en 1982. Otros toman como dato el año en que iniciaron las discusiones y fue aprobada la reforma en el Congreso de la Unión, lo que tuvo lugar en 1983. Finalmente, hay otros autores que usan la fecha de 1984 para referirse a esta reforma, dado que fue cuando entró en vigor. Para esta tesis, se tomará como base el año 1983.

trata de aliviar la congestión administrativa que afecta a los sistemas centralizados. El argumento es que la eliminación de la sobrecarga central es importante porque permite que el centro piense y actúe en términos de estrategia, en lugar de ocuparse de las operaciones burocráticas cotidianas. (Op. Cit., 29)

De este modo, la principal ventaja de la descentralización es que permite la planeación del desarrollo, al tiempo que se atienden las necesidades inmediatas de la población en materia de servicios públicos. Para tal fin, la participación activa de los gobiernos municipales es indispensable para mantener al aparato del Estado en pleno funcionamiento.

Al respecto, se han realizado innumerables disertaciones sobre las posibilidades reales que tienen estos actores políticos para mejorar la administración pública desde su ámbito de competencia. Ha habido voces tanto a favor como en contra respecto de las aportaciones que puede efectuar el gobierno local a la consecución del desarrollo y de la democracia. Entre las primeras, se cuentan aquellas que plantean las contribuciones positivas de los gobiernos locales al responder de manera más directa e inmediata a las necesidades de la población que habita en su territorio; ello permite reforzar los mecanismos democráticos en la medida en que la ciudadanía está más pendiente de la gestión pública. Por su parte, las voces críticas sobre los alcances efectivos de los gobiernos locales, señalan que éstos no poseen una capacidad real de ingerir en la definición de la agenda pública nacional, aunado a que no siempre administran sus recursos con total transparencia⁷ y rendición de cuentas.

En lo que sí coinciden ambas corrientes es que el fortalecimiento de las capacidades políticas de los gobiernos municipales, contribuye a un ejercicio del poder mejor distribuido y más equitativo entre diversos actores, a efecto de evitar el centralismo y haciendo más eficiente la función pública del Estado. Esto se denomina *descentralización* de funciones.⁸

⁷ En el año 2007, la Auditoría Superior de la Federación y la Comisión de Vigilancia, ambas de la Cámara de Diputados, revelaron un estudio en el que concluyen que “las áreas de mayor opacidad e impunidad en el manejo irregular de los recursos federales, se encuentran en los estados y municipios” (Diario *Reforma*, 4 de mayo de 2007, p.21). El monto de dichas irregularidades ascendía en ese entonces a 2,813.1 millones de pesos, de los cuales se consideraba que sólo 852.6 millones –menos del 50%– podían ser recuperados.

⁸ Carlos Moreno (2009: 296-297), al analizar la descentralización fiscal, enumera tres atributos: a) la identificación inmediata de los problemas, necesidades y preferencias de la política pública; b) una asignación socialmente eficiente de los servicios públicos (aunque en mi opinión es cuestionable que la población pueda desplazarse tan fácilmente entre municipios), y c) “la expectativa de que el proceso de elaboración de políticas públicas en el nivel local de gobierno sea mucho más permeable a las preferencias de la población debido a que el proceso democrático genera incentivos electorales que promueven una mejor rendición de cuentas”.

Los gobiernos municipales devienen entonces en actores clave para el mejor desempeño del Estado, entendido en su sentido más amplio y no sólo como gobierno. Se estipula que el municipio conoce mejor su territorio y a su gente, por lo que diseñará políticas públicas más incluyentes, eficaces y transparentes. Por ende, se acepta comúnmente que la mejor gestión del gobierno local es una pieza clave para la consecución del federalismo y del desarrollo. Esto explica la existencia de tantos estudios que plantean estrategias para fortalecer a dicho ámbito gubernamental. Al respecto, Mauricio Merino (2010: 488) afirma lo siguiente:

Durante los últimos 25 años, los gobiernos municipales ganaron autonomía constitucional y se convirtieron en actores formales del régimen federal, con atribuciones y medios propios; los estados de la Federación recobraron la independencia y la influencia que no habían tenido desde la última etapa del Porfiriato, y el gobierno federal perdió el dominio que ejerció a lo largo del siglo XX sobre los ejecutivos locales.⁹

Sin embargo, este autor también alerta que, a pesar de la necesidad de consolidar un régimen federal en nuestro país, no ha habido estrategias claras para tal objetivo. Al respecto, él refiere que (ibidem): “La renovación del federalismo mexicano no ha respondido a una política deliberada o a un proyecto político definido, sino que ha sido un producto errático y aun contradictorio de distintos cambios coyunturales y casi siempre derivados de la pluralidad partidaria”. Adicionalmente, diversos autores también indican que la descentralización, como estrategia para el federalismo, se ha enfocado en la esfera administrativa y ha dejado en segundo plano al factor político.

Con base en los argumentos anteriores, resulta necesario reforzar las capacidades políticas y administrativas de los gobiernos municipales, con el propósito de que éstos desarrollen paulatinamente un mayor poder de interlocución con los otros ámbitos de gobierno. No obstante, también hay que estar conscientes que el fortalecimiento institucional de los ayuntamientos tampoco representa en sí mismo un elemento que asegure el poder político. De nueva cuenta, citando a Merino (p.520):

⁹ Si bien Merino señala que los gobiernos locales han ido alcanzando un mayor grado de descentralización por parte del gobierno federal y estatal, también menciona que en años recientes se observa nuevamente una tendencia hacia el centralismo de funciones. Esto se hizo patente con la reforma constitucional de 1999, promovida básicamente por el PAN, que trató de prever lo que podía ocurrir en las urnas en el año 2000 y que podía llevarlos a perder el poder que habían alcanzado (aunque finalmente sí ganaron las elecciones presidenciales). De hecho, como señala Merino (2010: 520): “De manera explícita, la reforma de 1999 se diseñó para contener el poder que estaban acumulando los gobernadores de los estados y el dominio que ya ejercían sobre las decisiones municipales”. Otro autor que también alude a una mayor centralización política es Vicente Ugalde (2010).

No es exagerado afirmar que [durante la década de los ochenta y de los noventa] el éxito de los gobiernos municipales dependía, en buena medida, de sus relaciones políticas partidarias con los ejecutivos y los congresos locales, mucho más que de su capacidad y de su liderazgo. [Por ello era importante la reforma constitucional de 1999.]

1.2 ¿Para qué se asocian los municipios?

Para muchos estudiosos del tema de la administración pública local, la principal ventaja del asociacionismo municipal consiste en que permite proveer los servicios públicos con mayor eficiencia al reducir costos mediante las economías de escala. No obstante, plantear que ésta es la única razón para que los municipios se asocien, conlleva una visión meramente utilitarista que minimiza otras profundas implicaciones políticas de la gestión en forma asociada por parte de los municipios. Como ya se ha dicho, hay beneficios adicionales de este actuar colectivo: el incremento de las capacidades de los gobiernos locales para obtener legitimidad al responder a las demandas ciudadanas, y el mayor poder de negociación frente a otros ámbitos de gobierno. Con ello se busca sentar las bases para un auténtico federalismo.

Cuando los municipios se asocian para responder a algo más que la provisión de servicios públicos, dejan atrás la concepción del ayuntamiento como “administrador” y empiezan a consolidar su carácter político de gobierno. Recordemos que en el caso mexicano, la reforma constitucional de 1983 aspiraba a una mayor autonomía por parte de los municipios, la cual se vio formalizada con la reforma de 1999 que les otorgó jurídicamente esa dimensión al reconocerlos como “orden de gobierno”.

Inclusive, es relevante considerar que la Ley General de Desarrollo Social establece en su Artículo 17 que “los municipios serán los principales ejecutores de los programas, recursos y acciones federales de desarrollo social”. Por lo tanto, al menos normativamente, desempeñan una importante función como actores clave en la consecución del desarrollo,¹⁰ y no sólo como proveedores de servicios públicos¹¹.

¹⁰ Sin embargo, habría que analizar hasta qué punto los municipios efectivamente pueden incidir no sólo en la operación, sino incluso en el diseño y evaluación de los programas de desarrollo, especialmente cuando éstos son de carácter federal. De hecho, es posible que tampoco en su ejecución puedan tener real ingerencia, pues la segunda parte del Artículo referido establece excepciones para “los casos expresamente asignados, legal o administrativamente, a una dependencia, entidad u organismo federal, estatal o del Distrito Federal”.

¹¹ Desde luego, si esta sola función fuera cumplida cabalmente, obtendrían el reconocimiento y la legitimidad por parte de la población e incrementarían su poder de negociación al interior del municipio y frente a otras instancias, independientemente de que se asociaran o no con otros ayuntamientos.

1.2.1. Asociaciones intermunicipales en Europa, cuna del concepto

Es en Europa donde las asociaciones, tanto intermunicipales como locales, han tenido un mayor auge y tradición desde hace algunas décadas, lo que se explica tal vez por la notable densidad poblacional,¹² así como a la fuerte integración ocasionada por la creación del bloque de la Comunidad Económica Europea (que luego dio paso a la Unión Europea). Por tanto, esta región del mundo posee mayor experiencia en la gestión pública asociada y participativa, pues están inmersos en un proceso de ensayo y error que les ha permitido aprender de sus fallas y mejorar los procedimientos de asociación.

Según un funcionario de la Embajada de Francia en México,¹³ es en ese país donde se acuña la noción de asociaciones intermunicipales, dadas las características geográficas y políticas de las comunas francesas, que requerían mecanismos de gestión diferentes y particulares. Se sabe que las comunas o administraciones locales francesas tuvieron su origen en torno a las iglesias locales, pues eran las instituciones que llevaban un registro más fidedigno de los habitantes de la localidad. Así, cada iglesia tenía el control sobre la población circundante. Con el transcurrir de los años, estas pequeñas comunidades adquirieron poderes políticos y autonomía frente al resto y se convirtieron en comunas, un término equivalente al de municipio. El problema consistió en que muchas iglesias estaban territorialmente cercanas, propiciando que fuera muy numerosa la cantidad de comunas creadas oficialmente: hoy en día oscilan alrededor de 40 mil a lo largo de Francia. Pero al mismo tiempo, este hecho provocaba que tales unidades administrativas tuvieran dimensiones geográficas muy reducidas, con pocas posibilidades de expansión demográfica y muchos problemas similares a los de sus vecinos.

Fue así como surgió la iniciativa por parte de algunas comunas de trabajar coordinadamente para la solución de estos problemas y para la provisión más eficiente de los servicios públicos. Con el tiempo y gracias a los beneficios que estas asociaciones trajeron consigo, dichos esfuerzos redundaron en un programa de apoyos provenientes del gobierno central francés que se basa en otorgar estímulos económicos —e incluso el propio presupuesto local— en función del grado de asociación intercomunal. Actualmente, los datos oficiales registran que más del 90 por ciento de las comunas llevan a cabo cuando menos alguna acción de forma

¹² Cabe reconocer que en un inicio la intermunicipalidad surgió por la necesidad de responder a retos geográficos derivados de la dificultad para ofrecer servicios públicos a poblaciones altamente concentradas.

¹³ Entrevistado en 2006 para fines de esta tesis.

asociada con otras.¹⁴ Gracias a sus resultados, este modelo de gestión intercomunal se trasladó a otros países europeos, como España y Alemania.

1.2.2. Mejoramiento de la gestión local europea gracias al modelo asociacionista

Si bien no todos los casos de intercomunalidad han sido exitosos en Europa, diversos organismos europeos tienen documentados los avances y beneficios reales que ha implicado la gestión local y regional basada en la coordinación. Dichos resultados positivos se resumen a continuación: (OCDE, 2001: 138)

- ✧ La sociedad civil ha tenido la oportunidad de expresar sus necesidades e inquietudes, con lo que ha aumentado el entendimiento entre quienes toman las decisiones públicas sobre los problemas que dañan el bienestar común.
- ✧ Hay mayor calidad de los servicios públicos; los programas gubernamentales se canalizan mejor, contribuyendo a un mayor grado de satisfacción entre la población.
- ✧ Para cumplir con sus responsabilidades, ha crecido el interés por parte de autoridades locales, organizaciones patronales y sindicatos, de asociarse entre sí, aunado a que estos últimos se involucran de manera creciente en las iniciativas de cooperación.

Se observa entonces que los beneficios tangibles de las asociaciones locales europeas, han trascendido la mejor dotación de servicios públicos para propiciar nuevas relaciones en el propio sistema político local. Esto representa una importante meta de las asociaciones de México.

1.3. Definición de asociaciones intermunicipales y otros conceptos

En la bibliografía sobre este tema hay diversas definiciones, e incluso maneras de referirse a él; por ejemplo, se habla indistintamente de “asociacionismo municipal”, “asociaciones intermunicipales”, “intermunicipalidad”, “intermunicipalización”, “intercomunalidad”, “alianzas municipales”, “cooperación intermunicipal”, “coordinación intermunicipal”, “relaciones intermunicipales”, entre otras.¹⁵ De hecho, como advierte Ady Carrera (2005: 2): “el concepto de intermunicipalidad es de adopción muy reciente en México, por lo que no existe aún una definición comúnmente aceptada”.

¹⁴ Es indudable que el trabajo asociado de las comunas generó beneficios para la población francesa. Sin embargo, también existe una vasta bibliografía que advierte sobre las nuevas problemáticas que este tipo de gestión ocasionó, las que se verán de manera general al final del presente capítulo.

¹⁵ Algunos de los autores e instituciones que usan estas diferentes definiciones son: Barbosa (2000), Blanco (2005), Carrera (2005), Ugaldé (2006), Zentella (2004) y SEDESOL (2004).

No obstante, para los fines de esta tesis, me basaré en la definición de Vicente Ugalde (2006: 2), que aun cuando se centra en las figuras de asociación municipal de Europa, resulta útil también en otros contextos (ajustando siempre las diferencias históricas) debido a que menciona los elementos básicos de la *intermunicipalidad*:

Las formas de cooperación entre gobiernos locales son variadas. Un recorrido por las diferentes modalidades bajo las cuales se da el asociacionismo municipal en la Europa de nuestros días, permite observar variantes que van del extremo de la fusión de municipios (Reino Unido, Alemania, países escandinavos), al uso de instrumentos institucionales de cooperación que buscan evitar la multiplicidad y redundancia de servicios administrativos y que se destinan a funciones específicas y para territorios de geometría variable. Estos esquemas [se conocen] como cooperación intercomunal¹⁶.

En el sistema político mexicano, la fusión de municipios no está prevista en lo absoluto dentro de la legislación. Hay que recordar que para las demarcaciones territoriales representa un gran logro histórico adquirir el nombramiento de municipio, por lo que difícilmente cederán las competencias que con tanta dificultad conquistaron. Sin embargo, la normatividad sí prevé la asociación para fines de dotación de servicios administrativos. Como se menciona en el epígrafe de la Introducción, el Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos estipula que: “los municipios, previo acuerdo entre ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan”.

Por su parte, dentro del Programa Hábitat, operado por la Secretaría de Desarrollo Social, y que tiene como uno de sus componentes el fomento de prácticas intermunicipales para el desarrollo, se usa la siguiente definición:

La asociación municipal es la unión voluntaria de municipios más próximos para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos, objeto y fines específicos para la ejecución de obras, la prestación de servicios públicos y para mejorar el ejercicio de las funciones. (SEDESOL, 2004)

Si bien ésta es la definición operativa del concepto por parte del gobierno mexicano, hay autores que le critican la visión instrumental que subyace en torno al asociacionismo municipal,

¹⁶ Debido a que en México la base de la división territorial es el municipio libre, se adaptará la definición anterior sustituyendo el término “intercomunal”, por el de “intermunicipal”. Sin embargo, en algunos países latinoamericanos también refieren a comunas y no a municipios.

pues de nuevo se le percibe como una herramienta para ejecutar obras y dotar de servicios. Empero, cabe precisar que las funciones atribuidas a los gobiernos municipales ya son más amplias, aunque todavía existen imprecisiones en relación con ciertos aspectos concurrentes, es decir, aquellos que son responsabilidad tanto del gobierno estatal como del municipal.¹⁷

No obstante lo anterior, una de estas autoras (Carrera: *ibidem*) también considera que la definición retoma dos elementos que son fundamentales para asegurar en la medida de lo posible la eficacia de la intermunicipalidad: la voluntariedad para su creación y su institucionalización mediante un acuerdo formal, con el que se racionaliza y potencia el uso de recursos y capacidades de los ayuntamientos. Ambos elementos permiten fortalecer su gestión institucional, pues se relacionan con la descentralización efectiva del poder público.

Otras teorías (principalmente neoinstitucionalistas), indican que formalizar cualquier práctica de asociación constituye un factor de éxito y de continuidad de la acción colectiva. Pero advierten que no se incurra en “tortugismo burocrático”, sino que se establezca con claridad las reglas del juego, los beneficios esperados y la distribución las responsabilidades.

Por su parte, la voluntariedad del acuerdo también condiciona el éxito de una asociación, pues es plausible pensar que en tanto ésta surja de un consenso basado en necesidades compartidas, y no en imposiciones externas, es más probable que exista el deseo de hacer que funcione. Este hecho es un prerequisite del establecimiento de la confianza necesaria entre los participantes, para poder trabajar coordinadamente de manera más armónica.

1.3.1. ¿En qué se diferencia el concepto de asociación municipal con el de relaciones intergubernamentales?

Una noción estrechamente vinculada con la asociación municipal son las ***relaciones intergubernamentales***, cuyas siglas son RIG. También se conocen en la Agenda de Reforma Municipal como coordinación intergubernamental (cfr. Rowland, 1999). Constituyen, según Ugalde¹⁸ (2001:79-80, las cursivas son mías), “un importante cuerpo de actividades o interacciones que ocurren entre unidades de gobierno de todo tipo y rango en el sistema federal”.

¹⁷ Mauricio Merino (2010) efectúa un claro análisis sobre la evolución del federalismo mexicano y cómo han cambiado las relaciones de poder entre los diferentes ámbitos gubernamentales a partir de la reforma de 1999.

¹⁸ Este autor plantea que para el caso mexicano, según la definición de unidad de gobierno, existe una para el gobierno federal, 31 estatales, una para el distrito federal, y a su vez cada uno de los municipios representa una. No obstante, en la práctica suele cuestionarse hasta qué punto el gobierno federal en su conjunto puede considerarse como una sola unidad de gobierno dado que no es monolítico. Incluso, si se toma como base la personalidad jurídica, cada dependencia cuenta con la suya propia.

Relaciones intergubernamentales

La noción de RIG se ha convertido en lugar común entre quienes estudian la naturaleza de las negociaciones e interacciones de los tres órdenes de gobierno. Su utilidad radica en que va más allá del análisis de las estructuras legales y se constituye en un enfoque que privilegia el estudio de organizaciones, conductas y pautas.

[...] Este enfoque dirige su atención a fenómenos particulares de la acción del gobierno, como el desempeño de las unidades gubernamentales, de las agencias y del personal que labora en éstas dentro del sistema federal. El enfoque privilegia el análisis de la cooperación y las rivalidades del personal gubernamental a propósito de acciones intergubernamentales dirigidas a un objetivo común. Así, la importancia que el enfoque presta al elemento humano, en tanto aspecto central de la acción del gobierno, lo convierte en un referente conceptual útil para explicar algunas experiencias que el análisis jurídico no logra esclarecer por sí solo.

-Vicente Ugalde (2001: 80, 82, cita textual)-

Lo sustentado en el recuadro resulta muy pertinente para el estudio de las asociaciones municipales, pues pone el énfasis en el “elemento humano, en tanto aspecto central de la acción de gobierno”. Cabe recordar que los análisis sobre los gobiernos locales generalmente parten de la premisa de que el gobierno local “es más cercano a la gente”, pues suponen que las relaciones personales son más estrechas que en cualquier otro ámbito gubernamental.

De hecho, las asociaciones intermunicipales, al constituir una forma de acción colectiva, también pueden ser explicadas a partir de los postulados sociológicos orientados al capital social como componente básico de las relaciones humanas, así como al fortalecimiento institucional de las organizaciones. Incluso en el marco de las RIG, el papel otorgado a las relaciones personales es indispensable para explicar los logros y limitaciones del trabajo coordinado.

Adicionalmente, dado que el ámbito municipal de gobierno ha estado subordinado históricamente tanto al estatal como al federal, es fundamental que fortalezca su capacidad de negociación con funcionarios de otros municipios, pero también de otros ámbitos. En este sentido, las relaciones intergubernamentales dan cabida a la utilización de otros instrumentos de comunicación y posicionamiento político entre los diversos actores políticos, superando las limitaciones impuestas en ocasiones por el marco jurídico. Bajo esta lógica, resulta factible alcanzar objetivos que no habrían sido fácilmente asequibles si no hubiera mediado el aspecto personal. Por ende, como plantea Allison Rowland (1999: 6), “cada orden de gobierno tiene ventajas comparativas; en este sentido, la coordinación intergubernamental podría ser la clave al mejor cumplimiento de algunas de las tareas del Estado”.

Las relaciones intergubernamentales también responden a la necesidad de superar la fragmentación en materia de recursos y de capacidades políticas que enfrentan los gobiernos municipales. Como señala Patrick Le Galès,

La gobernabilidad [gobernanza] urbana reconoce la fragmentación e incoherencia a las que se ven confrontadas la acción pública y las instituciones locales,¹⁹ y sugiere en consecuencia priorizar las formas de coordinación horizontales y verticales entre los distintos actores políticos y sociales, lo que en principio facilita conocer mejor la capacidad estratégica de los mismos en la dinámica del proceso de negociación. (Citado por Zentella, 2004: 236)

Por lo anterior, el enfoque de las RIG adquiere gran relevancia en este trabajo, pues en el estudio de caso se analizará cómo las relaciones personales entre los integrantes de la asociación municipal desempeñaron un papel primordial para su función.

En síntesis, las relaciones intergubernamentales son aquellas que se llevan a cabo en el nivel personal al interior del gobierno, independientemente del ámbito al que pertenezca (federal, estatal o municipal); así, cuando las asociaciones sólo ocurren entre municipios, sin incluir otros actores privados o sociales, se trata de RIG. Por tal motivo, puede sostenerse que la intermunicipalidad es un tipo o subconjunto de las RIG.

1.3.1.1. Las relaciones intergubernamentales y la consecución del federalismo

Aun cuando las relaciones intergubernamentales favorecen la coordinación entre distintas dependencias y actores gubernamentales, eso no implica que siempre tienen un carácter cooperativo. De hecho, cuando no existen acuerdos entre las partes, ya es posible recurrir a otras instancias para dirimir tales conflictos, particularmente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Así, esta herramienta es utilizada de manera cada vez más frecuente por los gobiernos locales, con objeto de hacer valer el respeto a sus atribuciones y competencias frente a los otros ámbitos gubernamentales. De este modo, existe un nuevo mecanismo jurisdiccional para

¹⁹ De nueva cuenta, cabe cuestionarse si la fragmentación y la incoherencia es patente sólo en el ámbito municipal. Como ya se mencionó en un pie de página anterior, los gobiernos estatales o federales tampoco pueden considerarse como entes monolíticos y homogéneos. Incluso, al interior de las propias dependencias —aun cuando sean pequeñas— es difícil apreciar altos grados de comunicación institucional o de coordinación para realizar sus metas. De hecho, la duplicidad de programas por parte de diversas dependencias (e incluso dentro de una misma), es una muestra fehaciente de que las administraciones públicas estatales o federales tampoco están libres de fragmentación o incoherencia. De hecho, hay quienes manifiestan que esta falta de comunicación no es privativa del gobierno, pues incluso en la academia o en la iniciativa privada también se aprecian (quizá por eso existe la “División” de Ciencia Política, la “División” de Economía, etc.).

compensar los desequilibrios en el ejercicio del poder, que trasciende la negociación que pudiera darse de manera informal. Al respecto, Ugalde (2010: 480) argumenta lo siguiente:

La coordinación y los enfrentamientos intergubernamentales, prácticas inherentes a todo sistema federal, observan en el caso de México un cambio significativo, dado que comienzan a ser, cada vez con mayor frecuencia, objeto de un tratamiento jurisdiccional. En este sentido, las RIG, cooperativas o conflictivas, son en forma creciente materia de aprehensión jurídica, sea por medio de la formalización de convenios intergubernamentales o por vía de las controversias constitucionales.

Por consiguiente, para este autor, (Op.Cit., 482), “la judicialización de conflictos intergubernamentales podría en este sentido marcar la emergencia de un verdadero ‘nuevo federalismo mexicano’”.

En el Capítulo Tres se revisará si la asociación intermunicipal estudiada llegó a hacer uso de este mecanismo para colocar sus intereses en la agenda pública.

1.3.1.2. Definición de las asociaciones locales

Cabe retomar la distinción entre *asociaciones locales* y asociaciones intermunicipales. Las primeras ya se describieron al inicio del presente capítulo; sólo se mencionará que mientras las relaciones intergubernamentales tienen como actor principal el gobierno, en las asociaciones locales igualmente participan representantes de la sociedad civil y del sector corporativo.

Derivado de ello, puede sostenerse que las relaciones intergubernamentales y las asociaciones meramente intermunicipales (como subconjunto de las primeras) se vinculan primordialmente con el concepto de gobernabilidad. Por su parte, las asociaciones locales están relacionadas mayormente con la noción de gobernanza. Esto se muestra en la figura:

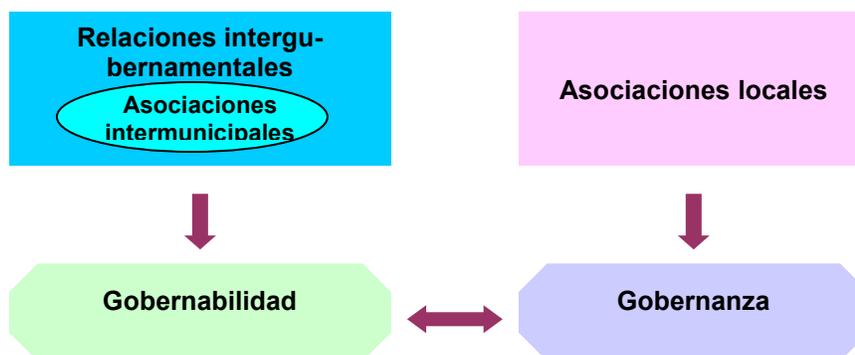


Figura 1.2. Asociaciones, gobernanza y gobernabilidad.

1.3.2. *Gobernabilidad y gobernanza*

Como se ha venido planteando a lo largo del capítulo, cuando los actores municipales se agrupan en una asociación, se asume que pueden contar con mayores herramientas de negociación para incidir sobre el equilibrio de poderes del sistema político, particularmente en lo relativo a las fuentes de gobernabilidad y de gobernanza.

Aun cuando en las ciencias sociales no puede hablarse de definiciones unánimemente aceptadas —pues todas se construyen socialmente—, para los fines de esta tesis los conceptos de gobernabilidad y gobernanza sí presentan diferencias, por lo que no pueden tomarse como sinónimos.²⁰ Inclusive, en el contexto latinoamericano las diferencias son de fondo y aluden a situaciones y realidades diferentes.

La *governabilidad* tiene dimensiones políticas muy específicas por las condiciones autoritarias que enmarcan a América Latina. Incluso, podría decirse que esta noción es propia de nuestra cultura, como lo plantea Luciano Tomassini (citado por Alicia Ziccardi, 1995: 79):

En inglés, el término gobernanza se entiende como el ejercicio del poder público, o de la función de gobernar, y cuando este concepto es usado, generalmente se asocia con un objetivo de mejorar la eficiencia gubernamental. En América Latina, gobernabilidad significa algo más amplio, pues se refiere no sólo al ejercicio del poder sino a todas las condiciones necesarias para que esta función sea cumplida con *eficiencia, legitimidad y apoyo ciudadano*. (Las cursivas son mías)

Con base en lo anterior, puede inferirse que la gobernabilidad implica una eficaz respuesta por parte del gobierno frente a las demandas ciudadanas, misma que es considerada legal y legítima por la sociedad. Esta noción agrupa todos aquellos elementos que le permiten al gobierno desempeñar oportunamente sus funciones y gozar de la aprobación ciudadana.

Sin embargo, en países como México, aún se mantienen irresueltos problemas nacionales como los altos niveles de desigualdad en las distintas esferas públicas y privadas, la pobreza y la falta de oportunidades educativas o laborales para una considerable proporción de los habitantes, en suma, el deterioro general en la calidad de vida de las personas. Todo ello pro-

²⁰ Como ejemplo, el libro *Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad*, clave en el tema y publicado por la OCDE en 2001, tiene como título original en inglés *Local Partnerships for Better Governance*, y de hecho, sus argumentos se centran en la gobernanza, no en la gobernabilidad. Esto ocurre con muchos otros casos, donde el argumento parece referirse a mecanismos de gobernanza, pero se utiliza el término “gobernabilidad”, como es el caso del artículo de José Gpe. Vargas (2006) o el de Juan Carlos Zentella (2004). Por ello me resulta importante hacer las precisiones correspondientes.

voca que las condiciones que dan sustento a la gobernabilidad se vean minadas, por lo que la legitimidad, el consenso y el apoyo ciudadano alcanzan niveles muy bajos.

Es entonces cuando la incorporación de nuevos actores a la vida pública del país se convierte en un asunto fundamental, pues se requiere del trabajo articulado y comprometido de todos los diversos agentes involucrados en el desarrollo nacional.²¹ Esto da paso a un nuevo esquema democrático donde las relaciones políticas operan bajo un esquema de gobernanza. En palabras de Francisco Porrás (2000: 89, cursivas en el original),

Los sistemas sociopolíticos contemporáneos son ahora más complejos de lo que eran en el pasado. Esta complejidad se manifiesta, sobre todo, a través del incremento de la fragmentación política, de los *límites borrosos* entre las esferas de lo público y lo privado, y de la autoorganización de los actores no gubernamentales. [...] Muchos de los problemas de política pública que enfrentan los gobiernos actuales han dejado de ser asuntos de *gobernabilidad* para convertirse en asuntos de *gobernanza*. Esto implica que su solución requiere del empleo de las jerarquías, los mercados y las redes en diversos grados, y de acuerdo al área de política pública de que se trate. La legitimidad de los gobiernos depende cada vez más de su capacidad para alcanzar un equilibrio efectivo entre estos tres modelos de acción pública.

Por consiguiente, ahora la gobernanza constituye una acción conjunta entre agentes tanto públicos y privados de manera coordinada, con el propósito de poder lidiar con las complejidades que la sociedad actual representa, especialmente en un medio de recursos escasos y demandas sociales crecientes. De este modo, como nuevamente define Porrás (Op. Cit., 91), la **gobernanza** es “la integración de actores no gubernamentales al diseño, implementación o evaluación de las políticas, generando redes interorganizacionales en el proceso”.

En síntesis, la diferencia fundamental entre gobernabilidad y gobernanza radica en el agente responsable de diseñar, instrumentar y evaluar las políticas públicas. En el primer caso la sociedad es el objeto de las acciones gubernamentales, y se responde a sus necesidades mediante una gestión pública eficaz. Cuando predomina la gobernanza, la sociedad y otros actores como los académicos o la iniciativa privada, son sujeto y objeto de las acciones públicas.

²¹ Sin embargo, no todos los actores que se involucran lo hacen necesariamente en un afán por contribuir al desarrollo del país o por buscar el bien común. También es cierto que los intereses de diversos grupos empiezan a multiplicarse conforme la sociedad se torna más compleja, por lo que buscan intervenir en el ámbito público para posicionar los temas que les resultan importantes. En el numeral 1.7.3 se analizarán algunas críticas a la intervención de ciertos actores (especialmente de agentes privados) en la definición de la agenda pública.

Gobernabilidad y gobernanza

La gobernanza es el uso de redes en las políticas públicas; la gobernabilidad es el *buen* uso de las jerarquías en las políticas públicas. La gobernanza puede ser complemento o precondition a la gobernabilidad, pero en cualquier caso se trata de dos conceptos que hacen referencia a realidades diferentes.

-Francisco Porrás (2000: 91, cursivas en el original)-

Con base en lo anterior, las asociaciones intermunicipales se forman con el propósito de incrementar la gobernabilidad de sus miembros al desempeñar mejor sus funciones y generar nuevos mecanismos de interlocución política. Sin embargo, dado que trabajan a partir de redes municipales, por la definición del cuadro anterior se pensaría que es un esquema de gobernanza. En este sentido, tal definición no toma en cuenta que incluso al interior de los distintos órdenes de gobierno puede haber también trabajo en redes, aun cuando se limite la participación a actores gubernamentales. Por tal motivo, para evitar este tipo de confusiones, la gobernanza se entenderá en este trabajo a partir de la inclusión de actores adicionales a los gubernamentales; este caso ocurrirá básicamente cuando se generen asociaciones locales para el desarrollo (de acuerdo a la definición referida en el numeral anterior). La formación de redes, por su parte, representa un mecanismo para actuar colectivamente, y puede perseguir tanto fines de incremento de gobernabilidad como de gobernanza.²²

Así, el objetivo de asociar municipios para realizar un trabajo común proporciona resultados tangibles al conjuntar las ventajas derivadas de las relaciones intergubernamentales y del incremento en la gobernabilidad (y a veces de la propia gobernanza). Como señala Ady Carrera (2005: 2), que retoma argumentos de Leticia Santín (2002), las asociaciones municipales tienen un contenido sustantivo, pues

[constituyen] una práctica para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento del territorio; [son] un medio a través del cual no sólo puede lograrse una gestión más eficaz y eficiente, sino que además contribuye al fortalecimiento munici-

²² En contextos donde las actitudes y los valores democráticos han alcanzado un mayor grado de madurez, como ocurre en diversos casos europeos, destaca el hecho de que primero la sociedad civil y la iniciativa privada se reúnen para buscar soluciones creativas a los problemas que el gobierno no ha podido resolver. Una vez que cuentan con cierta infraestructura para instrumentar estrategias concretas mediante asociaciones locales para el desarrollo, es cuando invitan ya a los actores gubernamentales a sumarse al proceso. Esto propicia que se formen efectivas redes de políticas que ayuden al gobierno a recuperar ciertos márgenes de gobernabilidad. Sin embargo, en el contexto latinoamericano todavía existe una fuerte tradición paternalista, y en muchos casos, los actores sociales y privados esperan que el gobierno tome la iniciativa y los convoque para efectuar acciones conjuntas.

pal. La intermunicipalización puede ser la base para que los gobiernos municipales se conviertan en actores políticos con mayor capacidad de decisión y negociación frente a los ámbitos superiores de gobierno, lo cual podría generar un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales más equilibradas en México.

En conclusión, las asociaciones intermunicipales representan una alternativa dentro de la gestión local para que los municipios refuercen la gobernabilidad y gobernanza en su territorio, en la medida en que fortalecen sus instituciones internas para contar con una posición más sólida frente a otros ámbitos de gobierno.

1.3.3. El capital social: “cemento” de las redes y catalizador de las relaciones intergubernamentales

Hasta el momento, se ha hecho alusión a las redes formadas por actores con propósitos similares para potenciar su trabajo individual, así como al importante papel que tienen las relaciones humanas sobre la posibilidad de articulación entre distintas esferas gubernamentales. En ambos conceptos subyace una condición inherente que permite el trabajo asociado y que representa la base operativa de la cooperación: la **confianza**.

Resulta interesante que algunas tendencias económicas recientes tratan de analizar la relación existente entre desarrollo económico y aspectos que pueden parecer tan subjetivos como el incremento de la confianza. Dado que dicha confianza favorece la conformación de redes, y éstas a su vez representan un mecanismo de acción colectiva para obtener mejores resultados al asociarse que al trabajar de manera aislada, entonces la confianza repercute sobre el aumento de los beneficios esperados. Esto aplica incluso en cuestiones como la gestión territorial. De nueva cuenta, organismos internacionales como la OCDE (1993, 1998a, 1998b y 2001c) o la Comisión Económica para América Latina (CEPAL, 2003) consideran que es una prioridad el restablecimiento de la confianza entre los diversos actores que son responsables de instrumentar políticas de desarrollo regional. Una forma de lograrlo es mediante el asociacionismo. Incluso, la CEPAL cuenta con diversos estudios teóricos y empíricos que argumentan en qué medida el capital social puede favorecer el diseño y puesta en marcha de estrategias de largo plazo, para el combate de la pobreza y la disminución de las desigualdades sociales.

Entonces, las relaciones de confianza se ven cristalizadas en una elevación del capital social, el cual puede definirse en los términos siguientes:

Capital social

La OCDE (2001) lo define en función de “redes que comparten normas, valores y entendimientos que facilitan la cooperación dentro y entre grupos. Las redes se relacionan con las conductas objetivas de los participantes que realizan actividades de asociación. Las normas, los valores y los entendimientos mutuos se refieren a la disposición y actitudes subjetivas de los individuos y grupos, al igual que a las sanciones y reglas que rigen la conducta.”

[...] “El capital social está inserto en las familias, las comunidades locales, los vecindarios, las asociaciones de trabajo voluntario y las empresas. Sin embargo, las relaciones de confianza y las redes también involucran a las organizaciones e instituciones públicas. La gobernabilidad basada en el compromiso hacia el bienestar público, la rendición de cuentas y la transparencia, proporciona las bases para la confianza y la inclusión social, que a su vez puede fortalecer el capital social. Las condiciones políticas, institucionales y legales que prevalecen en un país dan sustento a las redes y las normas de cooperación social. De aquí que las instituciones políticas eficaces puedan complementar las redes con base en la sociedad civil.”

-OCDE (2001b: 43, cita textual)-

En función de lo anterior, cuando la población cree y confía en las instituciones públicas, existe un mayor respaldo ciudadano hacia su quehacer, lo que les otorga márgenes más amplios de gobernabilidad. Este hecho es importante porque además de generar una mayor estabilidad de las políticas públicas, es probable que nuevos actores busquen sumarse a la solución de los problemas públicos que les atañen.²³ Adicionalmente, según lo señalado en el cuadro, es importante enfatizar que las redes y el trabajo en equipo no surgen en el vacío, sino que requieren “condiciones políticas, institucionales y legales” que son propicias para el trabajo organizado. Los teóricos del neoinstitucionalismo argumentarían que los incentivos de cooperar son claros en la medida en que generan beneficios tangibles para la población, pero también para los diversos grupos de interés.

Por su parte, algunos autores sostienen que el capital social trasciende la cuestión de las normas y la confianza, pues la razón de que incida en el desarrollo social o territorial se debe a que es una capacidad. Como plantean Margarita Flores y Fernando Rello (2003: 206)

Lo importante del capital social para los individuos y los grupos que lo poseen es la potencialidad que les confiere y de la que carece el individuo aislado. Es decir, lo esencial del capital social es que es una capacidad. En efecto, representa la capacidad de obtener beneficios a partir del aprovechamiento de redes sociales. La existencia de estas re-

²³ Además, es un hecho que los grupos políticos en el poder pueden verse premiados con los votos de los electores, y así continuar al frente de la administración pública.

des les brinda ventajas adicionales a los individuos que tienen acceso a ellas, en comparación con las que obtendrían si actuaran individualmente y sin el apoyo de esas relaciones sociales.

Inclusive, estos mismos autores equiparan el capital social al capital natural o al capital financiero, pues permite incrementar el potencial social o productivo de las personas y de los territorios. Evidentemente, hay quienes rechazan esta analogía porque consideran que reducir el trabajo cooperativo y las redes a una mera cuestión productiva, le otorgaría un carácter instrumental y de corto plazo a un fenómeno social de gran envergadura y que da sustento a cualquier sociedad. De hecho, algunos proyectos de desarrollo financiados por la Unión Europea en otros países (incluyendo a México) hacen uso del término “cohesión social”, en lugar de capital social. En el documento de un proyecto actual de cooperación con México,²⁴ se define el concepto del siguiente modo (las cursivas son mías):

Cohesión social es la *capacidad* de una sociedad para asegurar el bienestar de todos sus miembros, reduciendo las desigualdades y evitando la marginalización. Es actuar en múltiples niveles con diversos actores.

De esa manera, los poderes públicos deben dar prioridad a los derechos sociales, privilegiar la consulta para consolidar la democracia, aportar innovaciones, garantizar la estabilidad y promover el diálogo social.

Bajo esta lógica la cohesión social se define de modo distinto al capital social,²⁵ pero mantiene también la característica de ser una *capacidad* necesaria para conseguir un mayor grado de desarrollo y democracia. Asimismo, lleva implícita una lógica basada en la gobernanza, pues refiere a “múltiples niveles” y a “diversos actores”, es decir, alude a los distintos ámbitos de gobierno, que trabajan coordinadamente entre sí y con otros agentes sociales y privados.

No obstante lo anterior, para los fines de análisis de este trabajo se seguirá retomando el capital social como el elemento que permite lograr la *cohesión* de un grupo de individuos. Asimismo, otra característica de éste, parafraseando nuevamente a Puga (*ibidem*), es que se

²⁴ Se trata del Convenio de Financiación denominado "Programa Integrado de Cohesión Social México Unión Europea" ("Laboratorio de Cohesión Social México Unión Europea"). De éste surgió el documento "Diálogos sobre Políticas de Cohesión Social entre México y la Unión Europea", que puede ser consultado en: www.cohesionue.mx. Para fines bibliográficos, se citará como UE-SRE (2011).

²⁵ Existe un debate en torno a las similitudes o diferencias entre capital social y cohesión social. Al respecto, como plantean Cristina Puga y Matilde Luna (2008:19), quienes hacen referencia a un estudio de Verónica Bunge (2008): "La semejanza entre los conceptos de cohesión social y capital social señalada por Bunge apuntan hacia una línea pendiente de mayor investigación."

trata de “un activo que les proporciona eficacia y legitimidad [a las organizaciones]”, así que no puede verse exclusivamente “como un producto de la acción de [éstas]”. Por ende, el capital social, desde el momento en que se basa en la confianza y en la integración, es una condición necesaria (aunque no suficiente) para desempeñar el trabajo colectivo con fines comunes.

Finalmente, es necesario reiterar su pertinencia para el presente estudio en tanto capacidad: si las asociaciones intermunicipales fomentan el reforzamiento del capital social, están incrementando la capacidad de los funcionarios municipales de interactuar para la mejora de su desempeño. En el trabajo de campo que da soporte a esta investigación, se pudo apreciar cómo la intermunicipalidad permite fortalecer las capacidades de gestión de las personas.

1.3.4. Asociacionismo y desarrollo regional

Si bien en el siguiente capítulo se analizará cómo las asociaciones intermunicipales pueden generar esquemas de regionalización, y éstos a su vez fortalecen el federalismo y la descentralización política, vale adelantar lo que Luis Armando Blanco (2005: 27) señala:

Los objetivos fundamentales de la descentralización son mejorar el desarrollo económico y social local, así como aumentar la gobernabilidad a nivel regional y [...] nacional. Este resultado depende del proceso económico, para incrementar la eficiencia y la disponibilidad de bienes y servicios, y del proceso político, para vincular a los ciudadanos a las decisiones públicas colectivas.

Entonces, la finalidad de los proyectos contemporáneos de desarrollo regional consiste en promover la competitividad económica del territorio, a la par que se fortalece la gobernabilidad y la gobernanza en la esfera política y social.²⁶

Así, el auténtico *desarrollo regional* buscará el equilibrio entre sus componentes, por medio del aprovechamiento de “las potencialidades del territorio, una mejor distribución de la población y la profundización de la descentralización por la vía de las regiones con capacidad endógena para el crecimiento económico y el desarrollo sostenible” (Blanco, Op. Cit., 28).

²⁶ Una de las críticas más enérgicas a la consecución de la competitividad a ultranza, radica en lo que Boisier ha denominado “*la carrera hacia abajo*”. Ésta consiste justamente en ir reduciendo paulatina, o drásticamente, los beneficios sociales y laborales con que cuentan tanto los empleados como las regiones, con el fin de seguir siendo atractivos para las inversiones extranjeras. Tal hecho se ha profundizado a partir de la presión que están ejerciendo sobre el sistema económico mundial las economías emergentes. Esta situación evidentemente está afectando a economías con diferentes potencialidades, por lo que los gobiernos nacionales, estatales e incluso los locales, han tenido que generar nuevas estrategias económicas y políticas. Esto, a pesar de las negativas consecuencias sobre la calidad de vida de la población.

Para lograr tal propósito, la coordinación intergubernamental es muy importante. Una frase interesante del ya concluido Plan Nacional de Desarrollo del gobierno de Felipe Calderón, estipula que (Poder Ejecutivo, 2007: 47, las cursivas son mías):

El esfuerzo debe ser compartido, ya que el éxito de la estrategia de desarrollo regional requiere de acciones por parte del gobierno federal, así como de los gobiernos de los estados y los municipios, alentando la formación de espacios que favorezcan la *comunicación*, la difusión, la *innovación* y las actividades productivas, creadoras de trabajo y de calidad de vida. No sólo es clave la relación del Gobierno Federal con los otros órdenes de gobierno, sino también la *coordinación entre ellos* para permitir un desarrollo que beneficie a todos.

Bajo esta perspectiva, las relaciones intergubernamentales, y con ellas el federalismo, contribuyen al desarrollo de las regiones del país. Esto se logra al comprometer de manera efectiva a los tres órdenes de gobierno, incluyendo el local, en la gestión de su desarrollo territorial.

1.4. La intermunicipalidad en México

Como ya se ha citado, en nuestro país, la asociación intermunicipal todavía constituye una herramienta nueva y poco difundida en la gestión local. En el año 2000, el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL), en coordinación con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), llevaron a cabo la Encuesta Nacional sobre Desarrollo Institucional Municipal, misma que, según cálculos de Leticia Santín (2002: 152), reveló que de los 2,427 municipios que existían en ese momento en el país, sólo 527 (equivalente al 22 por ciento) mostraban algún intento de asociación municipal. Inclusive, como esta misma autora plantea (Op. Cit., p.195) haciendo alusión al Censo denominado “Los municipios en México”, levantado en 1995,²⁷ “se puede apreciar que [de esa fecha al año 2000] la asociación intermunicipal ha caído en general, salvo dos mínimos incrementos en los servicios de tránsito y vialidad, [así como en] transporte público”. Por consiguiente, resulta interesante conocer cómo se han modificado las cifras de asociacionismo municipal en los últimos trece años, particularmente dada la profundización de la alternancia política no sólo en el ámbito municipal, sino incluso en el federal. Sin embargo, no se ha llevado a cabo ningún censo o encuesta nuevos que arrojen luz sobre este fenómeno.

²⁷ Este Censo fue iniciativa y responsabilidad del entonces Centro Nacional de Desarrollo Municipal (CEDEMUN), conjuntamente al INEGI y al Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE).

Al retomar los datos arrojados por la Encuesta antes citada, se observa que los esfuerzos de asociación intermunicipal de ese año se concentraban, según plantea Vicente Ugalde (2006), en la dotación de servicios públicos, primordialmente ambientales, como el saneamiento de aguas residuales o la construcción de plantas de confinamiento de desechos sólidos. Al desglosar los datos, se observa: agua potable, 149 municipios (28%); seguridad pública, 147 (27%); limpieza y recolección de basura, 58 (11%); la cuarta categoría, “otros”, (9%). Así, los ejemplos de asociaciones municipales mexicanas se ubican primordialmente en una primera fase, a diferencia de lo que está ocurriendo en otras regiones del mundo, como Europa o Estados Unidos, donde inciden en la planeación del desarrollo y en el impulso económico.²⁸

Dicha Encuesta también muestra que los intentos de asociación se concentran básicamente en los gobiernos rurales. Santín (2002: 167, 169) indica que de los 527 municipios que mostraban algún intento de asociación, 281 (53%) eran rurales, 114 (22%), semirurales, 89 (17%), semiurbanos, y 43 (8%) eran urbanos.²⁹

Quizá como consecuencia de los resultados revelados por ambas encuestas, relativos a la poca propensión municipal —principalmente urbana— a actuar asociadamente, el Ejecutivo Federal en turno decidió incentivar la intermunicipalidad mediante el Programa “Hábitat”.

1.4.1. La promoción federal de la intermunicipalidad: el Programa Hábitat

Esta política gubernamental surgió por iniciativa presidencial de Vicente Fox en 2003, en el marco del proyecto del mismo nombre implantado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en varios de los países del Hemisferio Sur³⁰.

²⁸ Por otra parte, llama la atención que el discurso académico ya está incorporando al análisis de la gestión local algunos de los principios y valores propuestos por la OCDE, como son justamente la cooperación y la confianza. Entonces no es raro encontrar estudios orientados a la conjunción de estos conceptos con el de competitividad territorial, así como a su incorporación en estudios de evaluación sobre la gestión local. Un ejemplo es el libro titulado *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?*, coordinado por Carlos Arce *et. al.* (2005) en donde se plantea la complementariedad de ambos conceptos. Recientemente ha habido otras publicaciones que han continuado con esta tendencia, como el de Ady Carrera (2005) o de Esther Ponce (2005).

²⁹ Sería interesante desglosar aún más la cifra de 527 municipios que se han asociado, para saber cuántos municipios en promedio se agrupan dentro de cada asociación. Asimismo, cabe señalar que aun cuando sean pocos los municipios urbanos asociados, es probable que éstos concentren a una gran cantidad de población.

³⁰ Durante años, los países menos desarrollados eran conocidos como del “Tercer Mundo”; pero esta denominación era percibida como discriminatoria y se sustituyó por la de “países en vías de desarrollo”. Pero dada la inconformidad, ahora la forma políticamente más correcta para referirse a estos países es “Hemisferio Sur”. Evidentemente, el cuestionamiento es que hay naciones como Australia o Nueva Zelanda que se ubican cerca del Polo Sur y, sin embargo, gozan de excelentes niveles de vida; o bien, países ubicados más al Norte, como China, señalan que no pueden incluirse entre los más desarrollados del mundo.

El Programa de las Naciones Unidas para los Asentamientos Humanos, mejor conocido como *UN-Hábitat*, tiene como objetivo mejorar las condiciones de vida de la población urbana de los países con menores niveles de desarrollo del mundo. Esto se espera lograr por la vía de un desarrollo humano, urbano y sostenible equitativo, que particularmente les conceda herramientas a los gobiernos locales para conseguir la equidad, incluida la de género. Así, dicho Programa (UN-Hábitat/ROLAC, 2004: 3)

[dedica] una especial atención a la equidad de género en las zonas urbanas, en los municipios. Cuenta con indicadores y observatorios urbanos eficientes, como instrumentos de gestión para identificar la realidad urbana y servir de base para la formulación de políticas, de tal modo que los gobiernos locales tengan un apoyo para poner en marcha unas políticas municipales equitativas.

Tal programa internacional es una de las estrategias de las Metas del Milenio, diseñadas en el año 2000, a efecto de reducir significativamente para 2015 la pobreza y la desigualdad que enfrenta gran parte de la población mundial. Por ello, una de las prioridades de esta iniciativa consiste en fortalecer la capacidad de gestión gubernamental en el ámbito municipal y local.

Por su parte, el Programa *Hábitat* instrumentado en México estaba en sintonía con el anterior, y tenía como propósito “articular los objetivos de la política social con los de la política de desarrollo urbano” (SEDESOL, 2007). Por consiguiente, era

una expresión del interés de avanzar hacia la superación de los rezagos y los profundos contrastes sociales en las ciudades y zonas metropolitanas, así como de contribuir a transformarlas en espacios seguros, ordenados y habitables. [... La finalidad es convertirlas] en puntos estratégicos para impulsar el desarrollo nacional y regional.

Con relación concreta a las autoridades locales, dicho Programa planteaba explícitamente como uno de sus ocho objetivos específicos la necesidad de “fortalecer las capacidades institucionales en el ámbito local en materia de desarrollo social y urbano”. Asimismo, con respecto a su posibilidad de asociación, uno de los lineamientos generales de dicho Programa, dentro del rubro de la “Promoción del Desarrollo Urbano”, señala en un inciso que:

los recursos federales asignados al Programa podrán ser aplicados en acciones que *contribuyan a alentar la coordinación intersectorial y la asociación municipal*, para la identificación, planeación, promoción, difusión y ejecución de proyectos estratégicos de beneficio social. (Las cursivas son mías.)

Por lo tanto, ésta fue la primera política pública que alude directamente a la relevancia de instrumentar acciones municipales conjuntas, orientadas al desarrollo social y urbano. Para cumplir tal propósito, la Secretaría de Desarrollo Social, además de los apoyos que brindaba por conducto de Hábitat (hasta cinco millones de pesos), también creó “Convenios de Coinversión Social” para que las asociaciones dentro del ámbito local —ya sean gubernamentales, privadas o concurrentes—, contaran con apoyos de diversos tipos para desarrollar políticas sociales.

Actualmente, este Programa ha sido transferido de la SEDESOL a la recién creada Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), por lo que es necesario esperar a conocer el nuevo enfoque con el que contará (si es que permanece).

1.4.2. Otros casos documentados de asociaciones intermunicipales

Si bien son pocos los casos registrados de intermunicipalidad en México, son aún menores aquellos que han sido documentados metódicamente. Pero sí se tiene conocimiento de algunos casos exitosos, gracias a que sus integrantes han buscado promover estos esfuerzos en eventos y premios sobre administración pública municipal, como es el Premio “Gobierno y Gestión Local” otorgado anualmente por el CIDE y otras instituciones (www.premiomunicipal.org.mx).

Un ejemplo es el caso del Río Ayuquila, en Jalisco, asociación intermunicipal cuyo propósito original consistió en la limpieza de dicho acuífero y en la preservación del ecosistema circundante. Actualmente, se ha enfocado a la construcción de obras de gestión de residuos sólidos que eviten la contaminación del Río. Para tal fin, se asociaron diez municipios pertenecientes a tres regiones administrativas del estado de Jalisco, mismos que incluyeron en sus trabajos a instituciones privadas y a grupos organizados de la sociedad civil. Los logros alcanzados por esta asociación la hicieron acreedora del Premio antes referido en 2005, e incluso, dado que atrajo la atención de varias organizaciones ecologistas, difunde sus propósitos, acciones y resultados en su propio sitio de Internet (www.ayuquila.com), lo que refleja el grado de institucionalización con el que cuenta.

Aunado a lo anterior, existen esfuerzos intermunicipales en nuestro país que orientan su trabajo principalmente a los contextos metropolitanos, con el fin de solucionar las numerosas dificultades que dichas conurbaciones presentan.³¹ Varios países del mundo han utilizado

³¹ Alrededor del año 2007, los ocho municipios que conforman la Zona Metropolitana de Guadalajara, asesorados por el Instituto de Cooperación Técnica y Científica del Gobierno de Francia, estaban en proceso de negociación para trabajar bajo una vertiente asociada. En el siguiente capítulo se verá cómo culminó este esfuerzo.

este esquema para combatir de manera coordinada los retos que las metrópolis enfrentan, pues éstas se distinguen por la continuidad territorial y espacial de su problemática, independientemente de las divisiones políticas. No obstante, la cooperación interinstitucional e intergubernamental no siempre ha podido conseguir resultados concretos, especialmente en el Valle de México, a pesar de las variadas comisiones metropolitanas que se han creado para tal fin. Esto se explica en gran medida por cuestiones políticas, pues desde 1997 el gobierno del Distrito Federal está a cargo del Partido de la Revolución Democrática (PRD, con tendencia de izquierda), mientras que el estado de México es gobernado por el Partido Revolucionario Institucional (PRI, con tendencia de centro), y finalmente, de 2000 a 2012 el gobierno federal estuvo ocupado por el partido de derecha Acción Nacional (PAN), y ahora de nuevo por el PRI.³²

La gran obra de drenaje profundo y saneamiento del Valle de México³³

En 1997, los gobiernos del Estado de México y del Distrito Federal (con cierto respaldo económico, 10%, por parte del gobierno federal) firmaron un “Memorando de Entendimiento”, que derivó en la creación ante Banobras del Fideicomiso 1928. El propósito era construir una obra de gran envergadura que atendiera la urgente necesidad de dotar a la Zona Metropolitana de un nuevo desagüe, pues el único que funciona realmente es el Gran Canal, por lo que no se le puede dar mantenimiento dado que no puede cerrarse parcialmente para tal fin. Este proyecto enfrentó en sus inicios numerosos obstáculos económicos y políticos para consolidarse. Sobre los primeros, resultó muy complicado determinar las aportaciones que cada gobierno debía hacer y no siempre contaban con los recursos para ello. En cuanto a los problemas políticos, hay que recordar que en ese año recién el Distrito Federal había adquirido cierta autonomía política al contar con la posibilidad de que la ciudadanía eligiera a su Jefe de Gobierno, siendo ganador el PRD, por lo que sí influía la diferencia de partidos al haber perdido el partido hegemónico el gobierno de la capital del país. Posteriormente, al ganar el PAN las elecciones para Presidente, entró un nuevo elemento al debate, lo que dificultó aún más la situación y sólo pudieron construirse algunas obras emergentes (como el entubamiento del Río de los Remedios y el Río de la Compañía), aunado a que se canceló el empréstito internacional para tal fin. Sin embargo, fue hasta la actual administración cuando se concretaron las negociaciones para la mayor obra de infraestructura del

³² Un claro ejemplo de la evidente renuencia a trabajar en equipo en el Valle de México, lo constituye la Comisión Metropolitana de Calidad Ambiental, que desde su creación a inicios de esta década, no había logrado reunir a todos sus integrantes; sin embargo, en fechas recientes ya se registra una mayor coordinación en este caso. También hay que comentar que el más reciente esfuerzo de coordinación entre los distintos gobiernos locales de la región fue el diseño del Reglamento Metropolitano de Tránsito; según referían en una plática informal los funcionarios directamente involucrados en este proceso, las negociaciones ocurrieron —contrario a lo que podría esperarse— en un claro ambiente de cordialidad y mutua disposición a cooperar (quizá porque no estaba implicada la toma de decisiones sobre la operación y administración de recursos económicos).

³³ Información obtenida mediante pláticas sostenidas con personal que trabaja en la obra y que la autora conoce.

sexenio, bajo el nombre de Túnel Emisor Oriente (TEO). Dicho túnel desemboca en la Planta de Tratamiento Atotonilco, ubicada en el Estado de Hidalgo, por lo que se incorporó un nuevo actor político a esta coordinación intergubernamental (aunque sin la aportación de recursos). Éste es un caso sumamente interesante de estudio porque implica muchas discusiones sobre federalismo, relaciones intergubernamentales, administración de zonas metropolitanas y ejercicio del poder según el enfoque de los distintos partidos políticos.

Si bien existen otros ejemplos de coordinación intergubernamental, tanto en el ámbito metropolitano como en el municipal, en este punto sólo se pretende ilustrar que dicha coordinación ha tenido avances y reveses, dependiendo de la magnitud del tipo de asuntos que se atiendan. De hecho, en el siguiente capítulo se mostrarán otros casos conocidos de intermunicipalidad en el caso de Jalisco.

1.5. Capacidad jurídica y político-administrativa de asociación de los municipios mexicanos

Tal vez una explicación de la poca propensión a la intermunicipalidad, radica en las limitaciones que aún establece el marco jurídico para asociarse con otros. Ya se mencionó que la posibilidad de asociación de los municipios, es una facultad prevista en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, gracias a las reformas al Artículo 115 Constitucional en 1983. Antes de esa fecha, no se reconocía jurídicamente la asociación municipal como una vía para la gestión pública.

Así, la nueva redacción de la fracción IV de dicho artículo estipulaba que “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 corresponda”. Tal redacción implicaba que los gobiernos municipales podían asociarse entre sí, siempre y cuando pertenecieran a una misma entidad federativa.

Posteriormente, la nueva reforma constitucional al Artículo 115 ocurrida en 1999, permitió a los municipios la asociación incluso con gobiernos municipales de otros estados, siempre y cuando se contara con la aprobación de las legislaturas respectivas de ambas entidades. Asimismo, se abre la opción de que firmen un convenio de coordinación con el gobierno del estado para prestar de forma conjunta los servicios públicos, o incluso que éste se haga cargo de los mismos temporalmente. Las tres figuras o instrumentos legales utilizados para formalizar el asociacionismo intermunicipal, son (INAFED, 2010: 125, cita textual):

- I. **Convenios de coordinación.** Son aquellos que tienen por objeto la colaboración interinstitucional para mejorar la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función, sin que ninguna de las partes ceda a la otra la atribución, en todo o parte, respecto a la materia correspondiente.
- II. **Convenio de asociación por mandato específico.** Es aquél en el que una parte encarga a la otra la prestación de un servicio público o el ejercicio de una función a su cargo, cediéndole en consecuencia todo o parte de las atribuciones y facultades relativas a [dicha] materia. Éste es el tipo de convenio que se celebra con los gobiernos estatales.
- III. **Convenio de asociación por objeto común.** En éste las partes se proponen prestar un servicio público o ejercer alguna de sus funciones de manera conjunta, creando para tal efecto un organismo descentralizado en el cual las partes depositen la totalidad de las atribuciones que les correspondan, en los términos del acuerdo que al efecto adopten. Los organismos que conforme a esta figura se generen, tendrán personalidad jurídica y patrimonio propio, por lo que las reglas para su rescisión, terminación, desaparición y liquidación deberán quedar establecidas en el convenio respectivo.

Por último, algo que resulta sustancial para esta tesis es que se permite la asociación municipal no sólo para la provisión de los servicios públicos, sino incluso para “el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan” a los municipios. Esto implica reforzar la visión del ayuntamiento como un orden de gobierno y no sólo como una figura administrativa. Así, el asociacionismo municipal deja de ser un mero instrumento de prestación y mejoramiento de servicios públicos mediante el uso de economías de escala, para dar paso a un esquema donde se busca fortalecer las capacidades de gestión de los propios municipios.

Las reformas constitucionales de 1983 y 1999 al Art. 115

Como es sabido, una de las primeras iniciativas del entonces presidente Miguel De la Madrid Hurtado al tomar posesión de su cargo, fue buscar consolidar el federalismo mexicano mediante el otorgamiento de facultades y atribuciones que anteriormente estaban reservadas para el gobierno federal o los estatales. Básicamente, se otorgó a los municipios la capacidad de recaudar diversos impuestos para asegurarse recursos propios que les otorgaran cierto margen de acción para la instrumentación de las políticas públicas de alcance local. Sin embargo, los municipios tardaron en hacerse cargo de sus nuevas atribuciones y siguieron dependiendo en gran medida de los recursos proporcionados por el gobierno federal.

Adicionalmente, los municipios eran concebidos como unidades administrativas, más

que como órdenes de gobierno autónomos y constitutivos del pacto federal. Fue así que en la siguiente reforma llevada a cabo en 1999 se modificó dicho estatus para concederles un carácter políticamente más relevante, acorde a las nuevas necesidades del Estado Mexicano.

No obstante, destaca que tres décadas después de la primera reforma, la mayoría de los municipios mexicanos sigan dependiendo en un 50 por ciento o más de las transferencias de recursos federales. Además, continúa pendiente la adecuación del marco normativo para garantizar una verdadera autonomía política a los municipios, pues incluso hoy en día el fortalecimiento del ámbito municipal de gobierno permanece como una tarea pendiente de la Reforma del Estado mexicano. Un ejemplo de ello es la indefinición de las funciones concurrentes.

1.5.1. Legislación referente a la posibilidad de asociación y límites legales

Aun con estas reformas constitucionales, el marco jurídico vigente resulta insuficiente para promover una adecuada asociación entre los municipios. Como argumenta Leticia Santín (2002), además de que la ley no establece explícitamente los mecanismos de asociación, tampoco otorga incentivos de ningún tipo (como institucionales o financieros) para difundir su uso. Esto se refleja en las legislaciones estatales, últimas instancias responsables de definir los acuerdos políticos y normativos para efectuar la asociación intermunicipal en sus territorios.

Al respecto, Santín hace una revisión de las legislaciones locales, principalmente de las leyes orgánicas municipales o similares, con objeto de analizar las condiciones bajo las cuales se permite la intermunicipalidad en sus jurisdicciones. En primer lugar, ella observa que la mayor parte de las legislaciones estatales tienen un marco regulatorio promedio, es decir, que se ajustan a la Constitución pero sin incorporar elementos que le den especificidad a la asociación. Sólo en cuatro casos estatales se ven regulaciones y directrices concretas en torno a ésta, siendo la más avanzada la diseñada por el Congreso de Aguascalientes, que sí estipula los atributos y pasos a seguir. Sin embargo, también hay otros casos en donde no sólo no se promueve la intermunicipalidad, sino que incluso se bloquea, pues se establece como requisito la aprobación por parte del Congreso estatal para tal fin. De este modo, en vez de tender a la descentralización –uno de los propósitos finales de la asociación intermunicipal— se recurre nuevamente al centralismo de funciones.

No obstante, cabe la posibilidad de que la falta de una clara adecuación jurídica para permitir la intermunicipalidad, no sea un factor decisivo para que los gobiernos locales tiendan o no a asociarse. Nuevamente, de acuerdo con datos de Santín, al analizar la ubicación espacial de las asociaciones intermunicipales, se aprecia que Aguascalientes cuenta con 7 de sus 11

municipios asociados (64%); Baja California, 3 de 5 (60%); Zacatecas, 30 de 57 (53%); Nayarit y Puebla tienen 40% de sus municipios asociados; Michoacán y Jalisco, 36%, y Tlaxcala, 35%. Así, Aguascalientes, que cuenta con el marco legal más avanzado en cuanto al asociacionismo, lo refleja en su porcentaje de municipios asociados (aunque falta saber cuáles son y qué características presentan). Sin embargo, Baja California, que aparece en segundo lugar, cuenta con una legislación promedio; lo mismo ocurre con Zacatecas, Puebla, Jalisco y Michoacán. En contrapartida, Baja California Sur, que tiene un marco legal calificado como alto, no cuenta con ningún municipio asociado. Sonora también presenta adecuaciones jurídicas altas, y sólo tiene al 7% de sus municipios asociados.³⁴

Como Santín advierte, es necesario profundizar en las razones que motivan a los municipios a asociarse, así como revisar las características y el nivel de organización e institucionalización del asociacionismo, para comprender cómo y por qué se asocian los municipios. Entonces, los datos obtenidos en las encuestas permiten conocer el panorama general sobre la situación, pero es necesario efectuar más estudios de caso para conocer las especificidades.

1.5.2. Principales limitaciones a la asociación intermunicipal, más allá de las barreras legales

Mucho se ha dicho que la razón principal por la que no se asocian los municipios mexicanos es la carencia de un marco jurídico adecuado. Una gran proporción de la bibliografía sobre este tema lo menciona así. Y en parte esta aseveración es cierta, pero no es el único factor explicativo. De hecho, como plantea Oliver Guyonneau (exfuncionario diplomático francés ya referido), aun con las insuficiencias y las inadecuaciones de la legislación vigente, los municipios se asocian, pues observan que esta vía puede ayudarlos a solventar de manera conjunta problemas que son comunes. Por lo tanto, aunado a las barreras jurídicas, él considera que hay otras limitaciones a la intermunicipalidad:

- *La falta de visión en el mediano y largo plazos.* En virtud de que los presidentes municipales ocupan su cargo por un periodo breve, se impide realizar una planeación de mayor alcance. A este problema se suma la poca capacitación y profesionalización de los servidores públicos municipales.

³⁴ Al revisar los datos con más cuidado, hay algunos que resultan extraños, pues por ejemplo, Quintana Roo y Sinaloa cuentan con un solo municipio asociado, pero entonces, ¿eso implica que se asociaron con un municipio de otro estado, cuando su ley orgánica municipal no es tan flexible para tal fin?

- *La existencia de una cultura partidista muy acentuada*, donde los conflictos entre distintos partidos políticos resultan frecuentes, aunado a que la cooperación con grupos de diferente signo político se aprecia como traición a los principios del partido al que se está adherido.
- *El desconocimiento del procedimiento jurídico* que deben seguir los miembros de la asociación, lo que ocasiona que los iniciadores de la asociación se enfrenten a numerosas trabas burocráticas.

Por su parte, Santín (Op. Cit.: 152-3) coincide con estos planteamientos y refuerza el último punto, al plantear que dichas barreras burocráticas implican largos y complicados trámites, por lo que los ayuntamientos optan por cooperar sólo para fines temporales muy específicos. Esto es lo que ella denomina:

Asociacionismo de contingencia

En muchas ocasiones, los municipios hacen frente a sus carencias y atrasos operando, de facto, una cooperación y asociación intermunicipal, para poder paliar sus insuficiencias, responder a sus necesidades básicas y dar la prestación de servicios a sus comunidades locales. En otras palabras, muchos municipios próximos reconocen que establecen relaciones de apoyo para resolver asuntos puntuales, pero éstas no se mantienen de manera continua o incluso no logran formalizarse. Es común encontrar experiencias de “auxilio” intermunicipal, que van desde el préstamo de algún tipo de maquinaria, hasta un apoyo con materiales de construcción.

Aunque la fórmula asociativa intermunicipal es una capacidad reconocida constitucionalmente, la mayor parte de las veces esta práctica asociativa intermunicipal de facto, se lleva a cabo como efecto de la urgente necesidad de responder a los problemas más urgentes. Esta acción se puede llamar *asociacionismo de contingencia*.

-Leticia Santín (2002: 152, cursivas en el original, cita textual)-

Con base en lo anterior, la práctica intermunicipal todavía no está arraigada entre los gobiernos locales mexicanos, pues presenta un carácter mayormente coyuntural. Pero esto no necesariamente tiene que considerarse como un factor negativo. A final de cuentas, lo importante es indagar si se cumplieron los objetivos perseguidos al trabajar en común, ya sea si se proveyó el servicio público, se auxilió a la población en alguna contingencia o se fortalecieron las capacidades políticas y operativas de quienes integran los gobiernos locales asociados. Hay quienes señalan que la conformación de asociaciones intermunicipales perdurables no es el fin *per se*, sino un medio para reforzar las capacidades necesarias que faciliten y mejoren el des-

empeño de los gobiernos locales. Quizá la asociación desaparezca, pero los involucrados siguen ahí, con nuevas capacidades y habilidades.

En el estudio de caso de esta tesis, se analizará hasta qué punto la asociación intermunicipal analizada respondió o no a una práctica “de contingencia”, pero puede adelantarse que la mayoría de los casos jaliscienses han compartido este atributo.

Antes de ahondar en esos aspectos, conviene mencionar otro de los elementos que, a juicio de Santín, también dificulta la intermunicipalidad en México. Éste es el relativo a la estricta rendición de cuentas en materia fiscal sobre las transferencias federales, pues al estar etiquetadas, reduce los márgenes de acción de los municipios, aunado a que “las excesivas regulaciones sobre las partidas pueden limitar su esfera de actuación y ser factor que aliente poco la práctica asociativa” (ibidem). En este sentido, si se propone un programa conjunto de atención de un cierto problema público, es probable que el municipio no pueda hacer uso de sus recursos, dado que están destinados para fines específicos que no pueden corresponder con el problema público detectado.³⁵

En función de lo anterior, las ambigüedades en la legislación no son la razón principal de la falta de asociacionismo municipal, ya que también hay causas políticas y financieras. Entonces, se torna pertinente –como se ha sugerido— legislar a partir de los esfuerzos ya existentes sobre intermunicipalidad; es decir, tomar a la realidad como una referencia ya existente para cualquier intento posterior de regulación de esta actividad, y no al revés.

1.6. La intermunicipalidad como manifestación de la acción colectiva: ¿qué nos dicen estas teorías en cuanto a la eficacia del trabajo asociado?

Una asociación intermunicipal, en tanto organización de personas que trabajan para un propósito común, puede ser estudiada a la luz de diversas teorías que analizan la acción colectiva, ya sea desde un enfoque sociológico, político o económico. De hecho, existen las que alertan sobre los problemas derivados de actuar colectivamente y aquellas que enfatizan los beneficios agregados de la cooperación.

Hasta el momento, el énfasis de este capítulo se ha puesto en el aspecto político de la intermunicipalidad, aunque también se han revisado algunas premisas económicas sobre la

³⁵ No obstante, también hay que recordar que este orden de gobierno puede llegar a ser muy opaco en la administración de los recursos públicos, lo que se ha puesto en relieve por órganos fiscalizadores y por los propios montos de la deuda pública que obedecen a conceptos no justificados de gasto.

cooperación local para favorecer la competitividad territorial (a partir de asociaciones locales). Si se ahonda en los planteamientos de la teoría económica, también puede hacerse alusión a la lógica y contradicciones de la acción colectiva (principalmente argumentada por Mancur Olson); la famosa “tragedia de los comunes”, relativa a la forma en que se degradan los bienes naturales públicos cuando hay libre acceso a éstos; la teoría de juegos, que establece cómo en ocasiones resulta más benéfico no cooperar que sí hacerlo, o bien, una teoría más optimista en cuanto a la cooperación, como es la racionalidad en la administración de los bienes comunes (defendida primordialmente por Elinor Ostrom).

De igual manera, se puede analizar el asociacionismo intermunicipal en función de las premisas de la sociología, como la teoría de sistemas o la teoría organizacional (incluyendo las nociones de fortalecimiento institucional). Esto implica tomar en consideración los elementos que pueden permitir que un grupo de personas se mantenga organizado en el tiempo, y siga cumpliendo con los propósitos comunes que propiciaron su conformación.

Incluso, se expondrá en el Capítulo Dos que la intermunicipalidad también puede estudiarse como una política pública en sí misma, pues promueve la descentralización de funciones a partir de esquemas políticos y administrativos basados en la regionalización.

Por ende, en la presente sección se analizan algunas de las teorías que aluden al trabajo coordinado entre diversos actores. La finalidad es conocer cuáles son los elementos que pueden explicar el éxito o fracaso de una asociación, para complementar los aspectos examinados hasta este momento, así como para contar con otros elementos que sirvan como referentes en el estudio de caso del Capítulo Tres.

1.6.1. El estudio de la acción colectiva desde la teoría económica

Elinor Ostrom (2011), ganadora del Premio Nóbel de Economía en 2009,³⁶ hace un recuento pertinente y acotado de las tres teorías que quizás han sido las menos optimistas en torno a la coordinación entre agentes; a su vez, las contrapone con una sistematización de estudios de caso que muestran las condiciones bajo las cuales cooperar ha resultado un acto racional y benéfico para los actores involucrados.

³⁶ Hay dos elementos absolutamente sobresalientes en la entrega de este galardón: se le otorgó por primera vez en la historia del Premio a una mujer que, además, no tenía la formación de economista. Fue acreedora del Nóbel “por ‘su análisis de la gobernanza económica’, especialmente de los ‘bienes comunes’, y porque sus investigaciones han tratado de establecer por qué una serie de fuerzas, más allá de las del mercado, pueden aportarnos una cooperación organizada de grupos que utilizan recursos colectivos”. (Sarukhán, 2011: 27). Ostrom falleció hace un año, por lo que pudo recibir tan ilustre reconocimiento aún en vida.

La primera de ellas es la *“tragedia de los comunes”*, metáfora creada por Garret Hardin en 1968, para referirse al uso irracional e ilimitado que hacen los individuos de los bienes comunes (básicamente los derivados de la naturaleza), al creer que éstos son de acceso libre. Para justificar su planteamiento, Hardin refiere a un espacio de pastoreo en donde los dueños de los animales se sienten motivados a llevar al mayor número de ganado, pues así incrementan sus beneficios en el corto plazo, aunque en el mediano o largo carguen con el peso del sobrepastoreo y del agotamiento de la pradera. Al respecto, la misma Ostrom (Op. Cit., 37) alerta que este problema ya había sido detectado varios siglos antes por Aristóteles, al señalar que “lo que es común para la mayoría es de hecho objeto del menor cuidado. Todo mundo piensa principalmente en sí mismo, raras veces en el interés común”. Por consiguiente, cooperar en el plano individual o gubernamental, no parecería ser algo a lo que la gente resulte proclive, pues ésta piensa en la inmediatez de los beneficios, más que en las posibles consecuencias negativas de sus acciones.

La segunda corriente económica que dicha autora considera es la *teoría de juegos*, específicamente el famoso dilema del prisionero. Éste es un ejemplo clásico que ilustra la conveniencia de “desertar” (no cooperar) sobre la de “cooperar”, dado que los beneficios esperados de lo primero son más altos; así, la cooperación ocurre sólo si existe un acuerdo entre las partes y se establece claramente la utilidad de hacerlo. Un elemento fundamental de este tipo de juegos no cooperativos radica en que “la comunicación entre los jugadores está prohibida” (p. 40). Sin embargo, cabe precisar que más adelante se examinará la relevancia de la comunicación como un elemento que le otorga cohesión a las asociaciones municipales, por lo que la teoría de juegos es pertinente para calcular los beneficios esperados de la coordinación, pero los juegos de intermunicipalidad sí serían del tipo cooperativo.

La tercera teoría revisada por Ostrom es la *lógica de la acción colectiva*, cuyo principal exponente es Mancur Olson, quien escribió en 1965 el conocido libro *La lógica de la acción colectiva. Bienes públicos y teoría de grupos* (originalmente en inglés). Si bien este autor ha sido un tanto estigmatizado como suspicaz de la cooperación, en realidad Ostrom precisa que sus planteamientos generales son menos pesimistas de lo que se cree. Aun así, Olson se hizo famoso por cuestionar la teoría de conjuntos que afirma que “individuos con intereses comunes actuarían de manera voluntaria para intentar promover dichos intereses” (Ostrom, Op. Cit., 42). Este argumento resulta interesante en el marco de la intermunicipalidad, porque

como se planteó al definirla, se basa justamente en la voluntariedad de las partes para trabajar en común en pro de beneficios comunes. Más aún, Olson afirmó que “*individuos racionales con intereses propios no actuarán para lograr sus intereses comunes o de grupo*” (*ibidem*, cursivas en el original). Él considera que en la práctica los individuos tienen mayores incentivos para no cooperar que para trabajar coordinadamente; esto es lo que se conoce como el efecto del “gorrón”: las personas se desviarán de la cooperación si de todos modos pueden obtener las utilidades del trabajo conjunto aun cuando no hayan formado parte de éste.³⁷

Estas tres visiones poco alentadoras sobre la acción colectiva son las que, en opinión de Ostrom, han justificado que se generen políticas públicas que impongan a los individuos soluciones de regulación para el uso de bienes comunes. Ello, en detrimento de aceptar que la cooperación voluntaria no sólo es factible, sino que incluso genera beneficios para los grupos, especialmente cuando son de pequeña escala (como el caso de las asociaciones municipales).

Ostrom está consciente de que hay situaciones que provocan desviaciones del propósito de cooperar, pero sostiene que es posible el trabajo organizado en grupos pequeños que operan bienes comunes (como los naturales). De hecho, dado que sus estudios se han enfocado a analizar cómo operan los grupos organizados para la preservación de los recursos naturales, sus argumentos también pueden usarse para tratar de explicar las estrategias que deben seguir las asociaciones que buscan beneficios colectivos. Incluso, ella tomó como punto de partida varios de los elementos planteados en las teorías anteriores para analizar cómo superarlos, a efecto de conseguir esfuerzos colectivos más funcionales y perdurables en el tiempo. Por tal motivo, y dado que se define a sí misma como “neoinstitucionalista”,³⁸ ofrece alternativas muy concretas con objeto de generar incentivos para que los actores sigan cooperando:

- a) evitar que los individuos sean gorriones
- b) resolver los conflictos para lograr altos niveles de compromiso a partir del establecimiento y respeto de acuerdos

³⁷ En el Capítulo Tres se mostrará que en el caso de la asociación intermunicipal analizada, sí se perciben ciertos rasgos del efecto “gorrón”, pues las responsabilidades no estaban claramente definidas ni se les otorgaba puntual seguimiento, lo que provocaba que sólo algunos de sus integrantes se comprometieran cabalmente con las funciones y tareas de la organización, mientras que el resto recibía los beneficios del trabajo conjunto.

³⁸ El neoinstitucionalismo es una corriente económica que otorga un gran peso al papel de las instituciones (entendidas como normas y procedimientos comúnmente aceptados) en su carácter de promotoras del desarrollo. En este sentido, dichas instituciones deben generar incentivos claros para que las fuerzas económicas y políticas trabajen de manera más eficiente y eficaz. El principal autor de tal corriente es Douglas North, quien en 1995 también fue acreedor del Premio Nóbel de Economía por sus planteamientos en esta materia.

c) crear nuevas instituciones

d) supervisar el cumplimiento individual de las reglas en vigor

El inciso a) se logra en la medida en que las funciones y competencias se distribuyen claramente entre quienes conforman los grupos. Por su parte, los acuerdos —ya sean formales o informales— son indispensables para definir cuáles son los objetivos esperados y las sanciones que podrían aplicarse en caso de desviaciones. Las nuevas instituciones están ligadas con lo anterior; inclusive Ostrom señala que los casos analizados que se caracterizaron por el éxito de su intervención, fueron los que justamente mantuvieron un equilibrio entre participación pública y privada (algo al estilo de las asociaciones locales). Finalmente, el seguimiento y la supervisión del cumplimiento de las reglas son indispensables para poder evaluar los logros alcanzados y para evitar que haya “gorriones” que se deslinden del trabajo comunitario.

Aunado a los elementos anteriores, Ostrom concede una gran relevancia para el óptimo funcionamiento del trabajo cooperativo a tres cuestiones: al aspecto comunicativo al interior del grupo, al capital social que se va acumulando conforme las asociaciones adquieren mayor experiencia y a la posibilidad por parte de los miembros de cambiar las reglas bajo las que operan. Nuevamente, la autora orienta su análisis a grupos relativamente pequeños, con pocos miembros, lo que facilita que interactúen de manera personal. Como ella plantea (p. 311):

Los individuos se comunican repetidamente e interactúan entre sí en un marco físico localizado. De este modo, es posible que aprendan en quién confiar, qué efectos tendrán sus acciones sobre los demás y sobre los recursos de uso común, y cómo organizarse para obtener provecho y evitar daños. Cuando los individuos han vivido en este tipo de situaciones durante un tiempo considerable y han desarrollado normas compartidas y patrones de reciprocidad, poseen un capital social con el que pueden construir acuerdos institucionales para resolver los dilemas de los recursos de uso común.

Así, los planteamientos de esta autora son consistentes con lo que se ha argumentado a lo largo del presente capítulo, específicamente en lo relativo al capital social y su importancia como articulador de las redes. En la siguiente sección se retomarán algunos elementos afines a lo planteado por Ostrom, pero desde una mirada primordialmente basada en la sociología.

1.6.2. El estudio de la acción colectiva desde la teoría sociológica

En primera instancia, hay que precisar, tal como lo hacen Cristina Puga y Matilde Luna (2008, 9), quienes a su vez citan a Erhard Friedberg, que “la organización es una dimensión de la ac-

ción colectiva”. Este punto es relevante porque, como ellas señalan, existe un gran debate en torno a la convergencia o divergencia de conceptos tales como *organización*, *acción colectiva* o *movimientos sociales*. Asimismo, ellas plantean (2010: 9, más las cursivas) que “hay un acuerdo acerca de las características generales de una **asociación**, como un cuerpo colectivo que tiene miembros más o menos permanentes y que comparte reglas, identidad y objetivos”.

Por ende, hasta el momento se aprecia la similitud en las teorías tanto políticas como económicas y sociales, de que la existencia de reglas y objetivos comunes permite la formación de asociaciones. No obstante, Puga y Luna también advierten que debido a la gran variedad de posibilidades asociativas, las conclusiones que se obtengan sobre alguna de éstas, no necesariamente podrán hacerse extensivas a otro tipo de organizaciones. De hecho, los estudios de estas autoras se orientan básicamente a las asociaciones civiles, mientras que en este trabajo la mirada está puesta en las asociaciones intermunicipales. Para fines de esta tesis, se considera que los parámetros que ellas utilizan para evaluar los factores que permiten el mejor desempeño de las primeras, pueden utilizarse de igual modo para las segundas.

Antes de ahondar en tales parámetros, es importante mencionar que evidentemente la teoría sociológica también ha estudiado cuáles son los factores que propician o impiden la cooperación. Al respecto, Ricardo Tirado (2010: 15-16) establece que son tres los planteamientos clásicos que reflexionan sobre el tema. El primero es el de la tradición **racional-utilitarista**, que considera que los individuos procuran ante todo la satisfacción de sus intereses individuales y que por ello no actuarán coordinadamente; en esta corriente se incluyen la escuela de la *elección racional* y la de *acción colectiva* de Olson. El segundo es el de **la ética, los valores y las normas**, cuyos principales exponentes son Durkheim, Parsons, Habermas y Alexander; ellos consideran que tales valores sociales representan la motivación para cooperar. El tercero es el **estructuralista**, cuya premisa es que “los individuos están insertos en estructuras histórico sociales que los conforman como actores colectivos que comparten un mismo interés y que mediante la acción colectiva pueden conseguir el bien público que los beneficiará”. De nueva cuenta se aprecia que existen tradiciones que analizan por qué se coopera, y otras por qué predomina el individualismo.

1.6.2.1. Variables que influyen en el desempeño de las asociaciones

Al retomar los planteamientos de Puga y Luna (2008 y 2010), ellas estudian los factores que contribuyen a mejorar el desempeño de las asociaciones, lo que realizan a partir del enfoque

de racionalidad instrumental. Cabe mencionar que están conscientes de que el término de desempeño puede resultar limitado para analizar la actuación y el impacto social y político de las organizaciones, pero consideran que éste es un atributo fundamental de la mayoría de las evaluaciones sobre los logros de las asociaciones. Hecha esta precisión, las autoras identifican (2008: 14) “un conjunto de factores organizativos de los que se plantea, como hipótesis de trabajo, que de alguna manera influyen en el desempeño asociativo”. Éstos son:³⁹

1. La autonomía de la organización
2. Las reglas de decisión
3. El liderazgo
4. Diversas expresiones de cohesión social (como el sentido de identidad, la confianza, la reciprocidad, las motivaciones y el capital social)
5. La transparencia y la rendición de cuentas
6. La heterogeneidad u homogeneidad de los miembros⁴⁰
7. Los recursos materiales, simbólicos, técnicos o de poder
8. La capacidad organizativa para adaptarse a un entorno cambiante, relacionada con la flexibilidad y las posibilidades de innovación organizativa.

Asimismo, consideran “cuatro criterios de buen desempeño, y por tanto, elementos de evaluación: la eficacia, la eficiencia, la relevancia y pertinencia de la organización, y la legitimidad”. (*ibidem*)

Se observa que las autoras están incluyendo en su análisis una serie de variables que hasta cierto punto pueden condensarse en lo que Ostrom ha planteado, aunque algunas sí difieren con aquéllas. Por ejemplo, ambas teorías coinciden en la relevancia de las reglas y de su cumplimiento para garantizar el funcionamiento de la organización. También valoran la importancia de resolver conflictos y respetar los acuerdos (Ostrom), lo que se puede lograr mediante el liderazgo, la cohesión social, la transparencia o el correcto uso de los recursos (Puga y Luna). Sin embargo, el planteamiento de estas últimas hace hincapié en cuestiones externas

³⁹ En virtud de que las autoras destinan dos libros completos a definir y analizar las peculiaridades e influencia de cada una de estas variables en el desempeño de las asociaciones, yo sólo las enunciaré para tomarlas como referentes teóricos, a efecto de que en el Capítulo Tres examine cómo aplicaron específicamente en el caso de estudio. Sin embargo, para profundizar en el tema, pueden consultarse los textos de estas autoras correspondientes a 2008 y 2010.

⁴⁰ Sobre este punto, precisan que en ocasiones una u otra pueden incidir en el buen funcionamiento de la organización, dependiendo de la situación. En el estudio de caso se verá que una combinación entre homogeneidad y heterogeneidad de los integrantes de la asociación intermunicipal, fue lo que permitió su vinculación funcional.

a la organización, es decir, en mantener la autonomía, la flexibilidad y la innovación frente a un entorno cambiante. En el caso de las asociaciones intermunicipales, es claro que éstas buscan ser flexibles e innovadoras, pero es un tanto difícil pensar con respecto a qué deberían ser autónomas. Al reflexionar sobre las asociaciones civiles, éstas deben gozar de autonomía frente a otras asociaciones o frente al gobierno en sí mismo, pero los esfuerzos intermunicipales deben responder tanto a las políticas instrumentadas en los gobiernos locales que las crean como a las necesidades ciudadanas. De hecho, se pretende que operen bajo una lógica de gobernanza y vayan consolidando redes de política para la mayor efectividad de sus acciones. Quizá la autonomía en este contexto se oriente más a lo que establece el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2010: 123):

El fundamento legal de la asociación entre municipios se interpreta como una decisión autónoma, en tanto que sólo le compete a los ayuntamientos aprobarla y ejercer la forma administrativa, operativa y financiera que estimen conveniente, sin la intervención de los congresos estatales, con excepción de los casos en donde los municipios que decidan asociarse pertenezcan a entidades federativas distintas.

1.6.2.2. Fortalecimiento institucional de las asociaciones

Las dos visiones anteriores (la económica y la sociológica) estudian la buena operación de las asociaciones en función de sus características internas, es decir, de sus factores endógenos. En este sentido, su desempeño también puede analizarse a la luz del enfoque del fortalecimiento institucional. De hecho, el INAFED (Op. Cit., 5) plantea justamente que “el asociacionismo [municipal] es una herramienta de fortalecimiento institucional”.

Fortalecimiento institucional

Refiere a la construcción de capacidades dentro de la organización para lograr que sus actividades tengan un mayor impacto en las problemáticas que pretende atender, que el uso de sus recursos sea más eficiente y que sus esfuerzos sean sostenibles a lo largo del tiempo. En este sentido, concebimos el fortalecimiento institucional como una combinación de las posturas técnica y política, pues consideramos que es necesario fortalecer el funcionamiento interno de las organizaciones y aumentar el impacto de su trabajo y su incidencia en otros espacios.

Patricia Carrillo, *et. al.* (2005, 24, cita textual)

La definición anterior fue planteada por una de las organizaciones de la sociedad civil que se dedica al fortalecimiento de otras organizaciones, es decir, lo que se conoce comúnmente en la jerga respectiva como “organización de segundo piso”.⁴¹ Dicha asociación es *Alternativas y Capacidades*, y cuenta con uno de los modelos más acabados de fortalecimiento institucional, el cual se dirige hacia los siguientes componentes de las asociaciones (Carrillo, *Op. Cit.*, 22):

- *Análisis del entorno* • *Planeación estratégica* • *Cuestiones organizacionales y resolución de problemas* • *Trabajo con consejos* • *Profesionalización del personal de las OSC* • *Prácticas administrativas* • *Procuración de fondos* • *Organización de eventos* • *Comunicación* • *Evaluación* • *Medición de impacto* • *Recopilación y sistematización de experiencias* • *Mejores prácticas* • *Política social y trabajo con gobiernos*⁴²

Los elementos anteriores son muy similares a lo establecido por Puga y Luna en relación con los factores endógenos que mejoran el desempeño organizacional. Sin embargo, aquí se alude a un componente fundamental que no había sido mencionado de manera tan explícita por estas autoras ni por Ostrom: la comunicación, tanto al interior de la propia asociación como hacia los actores y la ciudadanía con la que se vinculan.⁴³

Si bien existe debate en torno a lo que debe incluir el fortalecimiento institucional (pues hay quienes sólo enfatizan los elementos internos, mientras que otros aluden a los externos), uno de sus propósitos fundamentales radica en mejorar su trabajo cotidiano, pero también en poseer las capacidades políticas y de gestión necesarias para incidir en las políticas públicas. Así, el presente marco es útil para analizar en qué medida las asociaciones intermunicipales, a partir de su fortalecimiento institucional, pueden contar con líneas de acción adecuadas para influir en la definición de la agenda pública. Como se ha mencionado, la intermunicipalidad sirve para el mejor funcionamiento de los gobiernos locales, pero también para transformar las relaciones de poder ante otros actores públicos, privados o sociales.

⁴¹ Las organizaciones de “primer piso” son los que se dedican a la intervención directa sobre ciertas necesidades sociales, como son: desarrollo comunitario, actividades de asistencia social, establecimiento de proyectos productivos, protección de los derechos humanos, etc. Las organizaciones de “segundo piso” son las que buscan fortalecer el trabajo y desempeño de las primeras, mediante herramientas internas y externas que refuercen y mejoren sus estrategias de intervención. Por su parte, las organizaciones de “tercer piso” son las que además de fortalecer a otras organizaciones, también les otorgan financiamiento para llevar a cabo sus acciones.

⁴² Se incluye este último punto porque las asociaciones civiles, si realmente desean incidir en políticas públicas, deben articularse claramente con los gobiernos (en cualquiera de sus ámbitos), así como con otras organizaciones de la sociedad civil y actores relevantes para el desarrollo.

⁴³ De hecho, en la siguiente sección se planteará que justamente la comunicación puede favorecer la permanencia de las acciones conjuntas, cuando éstas se entienden como un sistema integrado.

1.6.2.3. *Teoría de sistemas, autopoiesis y comunicación*

Niklas Luhmann es uno de los principales exponentes de la teoría de los sistemas, la cual estudia en función de la autopoiesis que surge al interior de éstos. Según Boris Brandhoff, para Luhmann la comunicación es lo que permite la conectividad entre los nodos que componen a los sistemas sociales. Como él cita (2009: 308), dichos sistemas “son redes cerradas de procesos comunicativos que recurrentemente se interrelacionan y afectan. [...] La organización es el resultado de la comunicación.” Este hecho es lo que permite que exista autopoiesis en los sistemas, para garantizar su continuidad. Así, “más allá de autoorganización, autopoiesis designa la peculiaridad de aquellos sistemas que producen los elementos de que se componen y los reproducen continuamente por sí mismos” (Hillmann, 2001: 64).

Si bien la teoría de sistemas de Luhmann es más compleja que lo descrito, sirva esto para remarcar el elemento comunicativo al interior del sistema como el integrador y perpetuador de los sistemas sociales.

En el estudio de caso se apreciará el papel determinante que desempeñó la comunicación –tanto al interior de las dos asociaciones intermunicipales estudiadas, como entre ellas y frente a otros actores—, para explicar su funcionamiento y su posibilidad de continuidad entre distintos periodos gubernamentales.

Hasta este punto de la investigación, se han analizado las razones que justifican la intermunicipalidad, la normatividad y las barreras a la que se enfrenta, así como las teorías que estudian la cooperación entre agentes (incluidos por añadidura los municipios). A continuación se reflexionará sobre las críticas que se han hecho a este esquema de gestión local.

1.7. Críticas a la asociación intermunicipal: nuevas problemáticas generadas y limitación a la viabilidad efectiva de su instrumentación

A pesar de las ventajas obtenidas a partir de la intermunicipalidad, ésta tampoco constituye una panacea para solucionar todos los problemas de la sociedad. Trabajar en equipo también presenta sus propios inconvenientes, ampliamente estudiados por la teoría de la acción colectiva. Destacan algunos ya mencionados: la dificultad para llegar a consensos y definir proyectos aceptados grupalmente; la actitud oportunista y sin responsabilidad social por parte de individuos que minimizan sus obligaciones personales encubiertos por la labor ajena (“gorrón” o *free-rider*); la dificultad que enfrentan algunos de los integrantes del equipo para hacer valer

sus opiniones y expresar sus necesidades, y, finalmente, la pérdida del interés colectivo que limita la facultad de instrumentar nuevas estrategias coordinadas en lo sucesivo. Pero además, la intermunicipalidad también tiene implicaciones dentro del sistema político mexicano, al buscar cambiar la relación de poder entre los distintos ámbitos de gobierno. Esto impide su absoluta aceptación como estrategia de gestión pública, especialmente por parte de los gobiernos estatales, que pueden apreciar que la intermunicipalidad limita sus esferas de poder y de intervención sobre los gobiernos municipales.

1.7.1. ¿El municipio puede armar y consolidar su desarrollo solo?

Es justamente en los supuestos atribuidos a los gobiernos locales, como la cercanía a la gente y el mejor conocimiento de las necesidades de la zona, sobre los que se basa la noción de federalismo y descentralización de funciones. El fin último de ambos conceptos es posibilitar la consecución del desarrollo con miras regionales. Pero esto requiere del fortalecimiento del potencial de gestión institucional para que realmente se cumplan dichos supuestos.

Como ya se ha mencionado, el asociacionismo intermunicipal se vincula directamente con las capacidades operativas, administrativas y políticas de los gobiernos locales. En la medida en que los municipios desarrollan nuevas habilidades para interactuar con otras unidades de gobierno, sin ver reducida su facultad de velar por sus intereses individuales, mejoran su desempeño público. Por ende, el asociacionismo puede coadyuvar a la meta federalista de generar desarrollo municipal.

Sin embargo, existe una tendencia reciente de transferir nuevas facultades a los gobiernos municipales, sin proveerles en contrapartida los recursos necesarios para hacerles frente, lo que limita su auténtica capacidad de intervención. Entonces, el municipio probablemente dispone de ventajas comparativas con respecto a otros ámbitos de gobierno, pero no es el único motor de desarrollo regional.

1.7.2. Nuevos conflictos de poder derivados de la intermunicipalidad

¿Cuáles son los nuevos conflictos que han traído consigo las asociaciones intermunicipales en las relaciones de poder entre los asociados y frente a otras instancias político-administrativas? Muchos actores políticos –incluso del propio ámbito municipal de gobierno—, no gustan de los esquemas intermunicipales, pues los perciben como una pérdida de su propia soberanía

porque deben ceder parte de ésta para llegar a acuerdos. Como se plantea en un texto de la OCDE (2001: 9),

la combinación de las políticas públicas y las asociaciones puede crear dificultades. Los servidores públicos a menudo se encuentran en posiciones ambiguas al trabajar en un ambiente de asociaciones, pues les resulta difícil reconciliar las responsabilidades locales y las institucionales.

La participación en una asociación es un desafío al poder de los funcionarios locales electos, quienes deben cumplir el mandato de sus electores sobre temas que pueden ser planteados en la mesa de debates por otros participantes en la asociación.

A esto debe sumarse el argumento relativo a los riesgos que podrían derivarse de una excesiva participación privada en asuntos inminentemente públicos, como la distorsión de los fines perseguidos, dejando al margen el interés colectivo (como se verá en la siguiente sección).

Adicionalmente, en ocasiones se percibe desconfianza entre los potenciales miembros de las asociaciones municipales, pues consideran que cuando éstas buscan la construcción de obras de infraestructura conjuntas, los principales beneficiarios serán aquellos que viven donde se construirán dichas obras, pese a que los costos serán compartidos entre todos. En tanto subyazca algún tipo de recelo entre los integrantes, resulta más difícil generar el entorno de mutua seguridad y confianza que se requiere para que la asociación funcione adecuadamente.

Existe asimismo una discusión de mayor trasfondo político que se vincula con la base de la organización federal del Estado mexicano: las entidades federativas. Como se sabe, los Estados Unidos Mexicanos adquirieron este nombre por constituir un pacto federal entre las 32 entidades libres y soberanas que conforman al país. Si bien los municipios constituyen la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de México (la célula más pequeña), son las entidades federativas el cimiento del pacto federal. Por tal motivo, cuando se buscaba reformar el Artículo 115 Constitucional en 1999, la fracción que generó más discusiones y desacuerdos fue la III, relativa a la asociación intermunicipal. Como señala Santín (2002: 158-9), el debate se centraba en que al permitir asociaciones entre municipios de diferentes entidades federativas, podía comprometerse la jerarquía política de estas últimas. También se alertaba sobre el riesgo de que una asociación intermunicipal pudiera adquirir una connotación *supramunicipal*, es decir, la creación de un órgano político intermedio entre municipios y estados, lo que de nueva cuenta atentaba contra el pacto federal. Por ende, la apro-

bación de la reforma al Artículo se concede, pero previa constancia sobre la negativa de aceptar interpretaciones políticas diferentes a las estipuladas en su redacción.

Derivado de lo anterior y en términos prácticos, no todos los gobiernos estatales gustan plenamente de la intermunicipalidad, por considerar que pierden potestades sobre los municipios (característica histórica de las relaciones autoritarias de poder en nuestro país). Además, hay que recordar las inconsistencias y vacíos jurídicos en torno a las atribuciones exclusivas y/o concurrentes de los gobiernos municipales frente a los estatales, lo que coloca a los municipios en desventaja con relación a estos últimos en su posibilidad real de autogestión.

Otra importante crítica al asociacionismo tiene que ver con la calidad y pertinencia de los mecanismos democráticos, así como con el grado de representación política, que se registran al interior de las asociaciones. Preocupa que pudiera manifestarse lo que se conoce como “tiranía de las mayorías”, en donde los municipios con menos influencia política o peso demográfico podrían verse sometidos a presiones por parte de otros miembros. Además, cuando existen órganos administrativos formados dentro de la asociación que conducen las acciones intermunicipales, no siempre se vela sobre el grado de representación política de estos órganos, y se cae en algunas conductas irregulares como las que se observan en Francia. Finalmente, cuando se opta por crear asociaciones locales, hay quienes recomiendan que se acompañen de mecanismos que garanticen la adecuada representación de los intereses de todas las partes, sin dejar de lado especialmente a la ciudadanía.

Una crítica final tiene que ver con la rendición de cuentas o responsabilidad política por parte de los funcionarios públicos y de otros agentes que hayan sido incorporados a la asociación. Como refiere nuevamente el texto de la OCDE (2001: 18),

la garantía de una rendición de cuentas sólida en un marco descentralizado sigue siendo un reto, como lo muestra el aprendizaje de varios países que actualmente están experimentando situaciones de descentralización. La multiplicación de los integrantes e intermediarios puede venir acompañada por una responsabilidad difusa, de debilidades en el seguimiento y la presentación de información, así como dificultades para llegar a acuerdos sobre un marco de rendición de cuentas políticamente aceptable para los diversos niveles de gobierno involucrados.

Esto recalca la relevancia de establecer responsabilidades claras y transparentes a las asociaciones con objeto de que sus resultados puedan ser evaluados y, en su caso, mejorados.

En síntesis, cuestiones como la cesión de soberanía de los miembros de las asociaciones a otras instancias, la suspicacia sobre los beneficiarios reales de sus políticas, el temor de la posibilidad de instaurar un nuevo orden de gobierno, y los problemas de democracia y responsabilidad pública, son algunos de los inconvenientes que se observan con respecto a las asociaciones municipales y locales. Por tal motivo, cuando diversos municipios decidan seguir una vía asociacionista, hay autores que recomiendan tomar en cuenta estos aspectos para que prevean posibles soluciones antes de instrumentar acciones cooperativas y coordinadas.

1.7.3. La discusión entre lo público y lo privado: cuando el mercado falla en la provisión y asignación de bienes y el gobierno resulta insuficiente

La propuesta de fomentar las asociaciones locales está resultando atractiva para el sector gubernamental, particularmente porque representa una opción de compartir los costos entre un mayor número de involucrados y, en algunos casos, incrementa la legitimidad y el consenso. Variados gobiernos locales están buscando una participación más activa por parte de la sociedad civil y del sector privado en la gestión pública, incluida la provisión de servicios públicos.

El Estado⁴⁴ se enfrenta a limitaciones que impiden un mejor desempeño de su gestión, lo que se ve reflejado en la dificultad de instrumentar las políticas públicas más adecuadas para solucionar los problemas comunes. Esto se explica, como plantea Joseph Stiglitz (1992), entre otras causas, por las siguientes:

- ✧ Muchas políticas tienen consecuencias complejas y difíciles de prever.
- ✧ El Estado no puede controlar todas las posibles repercusiones de las políticas.
- ✧ Hay divergencia entre las metas propuestas por el Poder Legislativo y las acciones instrumentadas por el Ejecutivo, lo que se debe a corrupción, defensa de intereses particulares, “tortuguismo burocrático” o incluso ambigüedad.

Por ello es importante contar con otro tipo de aliados, pero este hecho también puede acarrear otras implicaciones de carácter negativo.

Evidentemente, un cuestionamiento de fondo al respecto se orienta a lo relativo a la soberanía y la autonomía no sólo del gobierno, sino del Estado mismo. También tiene que ver con la noción que se tiene sobre lo público y privado en el diseño de las políticas públicas.

⁴⁴ En este punto se está aludiendo no sólo al gobierno en sí mismo, sino a una dimensión más amplia de las relaciones sociales, políticas y económicas, que es el Estado. Como se sabe, este último se conforma no sólo por el gobierno, sino también por una serie de normas e instituciones, así como de una población y de un territorio que gozan de soberanía, lo que le da validez a la idea de nación.

Permitir el acceso a nuevos actores de la esfera privada implica otorgar más poder al mercado en asuntos que concernían meramente al Estado. Esto, a su vez, puede conllevar riesgos y generar otro tipo de problemas como el clásico de valoración, es decir, ¿cómo medir con criterios de libre mercado asuntos intangibles como el valor de la naturaleza, por ejemplo? Es bien conocido que en estos asuntos el mercado ha mostrado notables fallas y distorsiones; Joseph Stiglitz o Robert y Karen Musgrave, por mencionar algunos, han escrito mucho al respecto.

Además, al involucrar a otros agentes, cuyos intereses pueden ser incluso divergentes entre sí, es posible que provoque menos gobernabilidad y no más, como se presupone. Esto acarrea un nuevo problema que es el de la responsabilidad pública (*accountability*), pues ésta se va diluyendo a medida que ingresan nuevos participantes, por lo que el cumplimiento de los objetivos —que en teoría son comunes— puede resultar más complicado y menos efectivo.

Otro elemento a considerar es el relativo a la falta de un compromiso efectivo por parte de las autoridades locales para trabajar en conjunto, lo que en ocasiones es independiente aun a la afiliación partidista del gobierno en turno. Esto se explica principalmente por la dificultad de compartir el poder político, muchas veces escaso, del que gozan los gobiernos municipales.

A lo anterior se suma la ausencia de normatividad y la carencia de recursos para programas de largo plazo, que constituyen la base de los mecanismos de asociación municipal. Un ejemplo muy claro es la ausencia de presupuestos multianuales, lo que permitiría llevar a cabo proyectos y obras públicas de largo alcance.

Es por los argumentos antes planteados que la participación activa del Estado sigue siendo necesaria y no puede ser substituida por las agrupaciones privadas, sin correr el riesgo de que se generen distorsiones. Como señala Stiglitz, el Estado interviene cuando falla el mercado, para estabilizar el nivel de actividad económica después de una crisis, así como disminuir la brecha de acceso a oportunidades que enfrentan los distintos estratos de la población. Este último punto es particularmente relevante en un entorno de desigualdad regional, que es lo que en muchas ocasiones motiva la creación de asociaciones intermunicipales o locales.

Adicionalmente, este mismo autor argumenta que el Estado cuenta con características distintivas que las instituciones privadas no poseen:

- ✧ La legitimidad de la persona que ocupa el cargo emana, directa o indirectamente, del proceso electoral, lo que tiene importantes consecuencias en lo concerniente a la transparencia y la rendición de cuentas.

- ✧ El Estado posee determinados derechos de coerción de los que carecen las instituciones privadas. Este es uno de los principales hechos que permiten la intervención estatal en distintas esferas de la vida ciudadana.

1.7.4. ¿La asociación intermunicipal es posible cuando los municipios no son homogéneos, sino desiguales, como ocurre en México?

Una consigna recurrente de los municipios radica en la urgencia de que al momento de diseñar políticas públicas de alcance nacional, se considere la heterogeneidad que prevalece al interior de los gobiernos locales con objeto de que se adapten a las condiciones y necesidades específicas. Como ya se ha señalado, los municipios mexicanos son muy diversos —y desiguales— en sus atributos, ya sea por cantidad de población, ubicación geográfica, categoría espacial, especialización económica, grado de marginación y aun el clima prevaleciente. Por ello, cuando se instrumentan estrategias estandarizadas, es posible que no solucionen el problema público al que van destinadas, o incluso, que lo empeoren. No obstante, tampoco sería viable lanzar tantos programas como municipios hay en el país, pero sí se pueden adaptar a condiciones regionales relativamente compartidas entre sus componentes.

¿Cómo afecta la diversidad y la heterogeneidad a la factibilidad de asociación intermunicipal? Al inicio de la redacción de esta tesis, parecía plausible que la relativa homogeneidad observable entre los miembros de una asociación, era un factor que podía contribuir con un mayor peso a la posibilidad real de llegar a acuerdos y de incidir sobre la problemática local. Sin embargo, es cierto que tal vez sea la diversidad, y no la similitud, la que orilla a entes distintos a asociarse para poder subsanar sus carencias y compartir sus fortalezas con otros.

1.8. *¿Los municipios necesitan trabajar asociadamente para funcionar bien?*

Aun cuando pueda parecer contrapuesto al argumento que se ha venido desarrollando a lo largo de esta tesis, la respuesta a la pregunta anterior no tiene que ser forzosamente un sí. Las asociaciones entre municipios —y en ocasiones con otro tipo de agentes públicos, privados y civiles— pueden potenciar sus posibilidades de cumplir de manera más eficaz y eficiente con sus funciones, en la medida en que les proporcionan nuevas capacidades. Sin embargo, cuando trabajar de forma asociada puede generar más dificultades que soluciones, no tiene caso desgastar las relaciones intergubernamentales para hacer uso de la intermunicipalidad. Si desde un inicio se observa poca disposición a cooperar y a trabajar en equipo, y la suspicacia es un

elemento constante de las relaciones entre municipios o unidades de gobierno contiguos, entonces es probable que no pueda constituirse una asociación intermunicipal, o que se tenga que invertir un mayor esfuerzo si lo hacen.

También puede presentarse el caso contrario, en donde municipios vecinos gozan de buenas relaciones políticas y, sin embargo, prefieren trabajar de manera independiente y aun así ofrecer buenos resultados en sus políticas públicas.

Por otro lado, la misma OCDE (2001: 13) plantea que todavía no está del todo claro en qué medida las asociaciones transforman los insumos para lograr los productos esperados, e incluso las comparan con una “caja negra”:

El grado de utilización de las diversas fuentes de fondos, la distribución de la responsabilidad en la puesta en marcha de los programas, el papel de los diferentes actores locales y el grado de colaboración institucional son parámetros desconocidos, al igual que los factores externos que pueden influenciar el resultado de la asociación. Resulta difícil evaluar la eficiencia de las asociaciones y establecer las comparaciones adecuadas con otros instrumentos de gobernabilidad, como la operación de los programas llevada a cabo por servicios gubernamentales dentro de marcos convencionales de gestión pública.

En conclusión, cabe reiterar que las asociaciones intermunicipales y locales constituyen un medio, y no un fin, para el mejor desempeño de la gestión local o de cualquier otro ámbito de gobierno. Lo importante son los resultados que se obtengan para beneficiar a los residentes de estos espacios donde se expresa el Estado. ☸

Capítulo Dos

Regionalización y asociaciones en Jalisco

La regionalización puede definirse como una delimitación geográfica, basada en elementos comunes de sus integrantes, [que,] además, [...] es la estrategia y la política con que se lleva a cabo la descentralización.

Los procesos regionalizadores son instrumentos con los que se busca el desarrollo de los territorios, el acercamiento de los servicios a la población, y una mayor participación social en los asuntos públicos.⁴⁵

En las últimas décadas, la profundización en la descentralización de funciones y recursos del ámbito central a los gobiernos estatales y municipales, se ha planteado como una condición fundamental para fortalecer el federalismo en México. De hecho, el ideal de contar con un gobierno federado, con equilibrio entre sus miembros, fue lo que, desde hace dos siglos, le dio sustento a la conformación política y al surgimiento de nuestra nación. Por ello se habla de las entidades *federativas* que conforman los Estados Unidos Mexicanos. Empero, sobra decir que incluso hoy este propósito no ha podido verse materializado. En la actualidad, después de una larga tradición histórica de centralización y autoritarismo, los gobiernos de estados y municipios reclaman una mayor autonomía en la toma de decisiones sobre asuntos que les conciernen directamente. Apoyados en el argumento de que, al estar más cercanos a su población, conocen mejor sus necesidades y requerimientos, han abogado porque se les confieran más poderes y atribuciones para diseñar sus propias políticas y administrar los recursos de que disponen.

Originadas en gran medida por esta discusión, y como ya se argumentó en el capítulo anterior, en 1982 se empezaron a gestar las reformas constitucionales al Art. 115, relacionadas

⁴⁵ Ramírez, Jesús y José Martínez (2006: 4)

con las responsabilidades atribuibles a los gobiernos municipales. No obstante, tales reformas resultaron insuficientes, pues con el tiempo se fueron haciendo patentes las lagunas jurídicas que existían en torno a las competencias reales de los municipios. Por tanto, la reforma de 1983 no logró superar la subordinación de éstos frente a los gobiernos estatales, lo que impedía que se cumpliera efectivamente con los objetivos de construir una federación fuerte y equilibrada. Fue en 1999 que se buscó subsanar algunas de estas indefiniciones.

Sin embargo, debe recordarse que la descentralización política y administrativa no ocurre en el vacío ni es una meta *per se*. Resulta funcional en tanto *herramienta* que persigue objetivos muy específicos, como son: la atención más adecuada, eficiente y participativa de los problemas públicos que aquejan a la sociedad; la consecución de un desarrollo más armónico y equilibrado entre sus componentes, y el incremento en las capacidades de gestión de los actores del sistema político. Un modelo federalista eficaz toma en cuenta las relaciones que ocurren entre gobierno, sociedad y grupos de interés, para incrementar la gobernabilidad del sistema y no para reducirla.

Además, es igualmente cierto que antes de llevar a cabo cualquier proceso de descentralización, un requisito indispensable radica no sólo en la transmisión de facultades y recursos suficientes a los estados y municipios, sino en la consolidación de las capacidades de gestión de gobiernos estatales y municipales. Uno de los ejemplos más citados sobre una inadecuada estrategia de descentralización política y administrativa está en el ámbito educativo:⁴⁶ si no se garantiza la transferencia de recursos financieros suficientes, aunado a que no se considera la capacitación del capital humano de las instancias que operarán el sistema, puede resultar vulnerado en su capacidad real de cumplir sus propósitos.

En el capítulo anterior se analizó específicamente la posibilidad de cooperación entre municipios, como un insumo que puede contribuir a reforzar sus capacidades institucionales para otorgarles un mayor poder de gestión frente a otros actores gubernamentales, sociales o

⁴⁶ En una investigación muy interesante realizada por Alberto Arnaut (1995), se analiza cómo la descentralización del sector educativo que tuvo lugar en 1992, a partir de la firma del Acuerdo Nacional por la Modernización de la Educación Básica, ocurrió en un entorno desfavorable para los gobiernos estatales. Se canalizaron los recursos humanos, materiales y financieros a las entidades federativas, pero no se les brindó capacitación sobre cómo operarlos, aunado a que el monto económico resultó insuficiente para cubrir en el mediano plazo los crecientes costos educativos. Así, en 2001, dos entidades federativas, Oaxaca y Tlaxcala, intentaron devolver al gobierno federal la administración de su sistema educativo estatal, argumentando la escasez de recursos para solventar todos los gastos de operación. Sin embargo, cabe decir que este acto constituyó también una estrategia política de presión que apuntaba hacia objetivos distintos al educativo, pues buscaba incidir sobre las relaciones de poder frente al gobierno federal.

privados. Además, el asociacionismo también sirve para responder más eficazmente ante las demandas ciudadanas, ampliando los márgenes de gobernabilidad de los ayuntamientos. Se vislumbraba ya que estos hechos pueden verse traducidos en un mayor desarrollo local. A partir de este último argumento, el presente capítulo coloca el énfasis en la intermunicipalidad en tanto elemento que puede constituirse como el antecedente de una región, la que a su vez puede fomentar el desarrollo humano y territorial gracias a una gestión coordinada que resuelva los problemas comunes a su interior. En otras palabras, se analizará la relación entre federalismo, creación de una región y promoción del desarrollo regional. Finalmente, se revisarán algunos casos que ilustran la factibilidad de aplicación de estos conceptos al entorno jalisciense —en general— y alteño —en particular.

2.1. Los efectos de la regionalización sobre el federalismo

En función de lo expresado en el epígrafe con que inicia este capítulo, puede afirmarse que la creación de regiones se explica por el deseo de ampliar el federalismo, mediante la agrupación de miembros que pueden obtener mejores resultados al trabajar de forma conjunta que aislada. Como plantean Ramírez y Martínez (2006: 4), parafraseando a Alfonso Iracheta Cenecorta,

desde el punto de vista administrativo, el objetivo [de la regionalización] es establecer y mantener mecanismos de cooperación que permitan, por un lado, descentralizar y desconcentrar funciones de la administración pública en forma permanente, y, por el otro, atender coordinadamente las demandas de servicios de la población, en el menor tiempo posible y con la mayor calidad.

Aquí se está partiendo del supuesto ya planteado de que al haber cooperación entre diferentes instancias locales, resulta más sencillo fortalecer sus capacidades para que el proceso de descentralización no se convierta en una situación coyuntural, sino de largo plazo. Evidentemente, esta premisa es optimista, pues como ya se vio, la coordinación puede ser eficiente en ciertos aspectos, pero puede generar problemas en otros, o incluso puede no ocurrir. Pero se aceptarán por el momento los efectos positivos de la regionalización sobre un federalismo de más amplio alcance.

Además, la regionalización surge como respuesta a un entorno de globalización (o *mundialización*). La conformación de bloques representa una estrategia para no perder competitividad frente a otros sitios, mediante el aprovechamiento de las economías de escala, de ur-

banización y de alcance, pues se orienta a un modelo de desarrollo más articulado. Muestra de ello ha sido la configuración de diversas agrupaciones económicas que reúnen a distintos países, en aras de responder a los retos actuales: la Unión Europea, el Tratado de Libre Comercio de América del Norte, el MercoSur, la Comisión Económica Asia Pacífico, entre otras.

En síntesis, la regionalización se explica teóricamente tanto por razones políticas (fortalecimiento del federalismo) como económicas (evitar la pérdida de competitividad). Quizá por su relevancia se entiende por qué los estudios sobre desarrollo regional han recobrado la importancia que tenían alrededor de la década de 1970.

2.1.1. *¿Qué es la región?*

El análisis de los fenómenos sociales, económicos y políticos con base en su regionalización, es un elemento constitutivo de los estudios urbanos. Como señalan Garza y Schteingart (2010: 11, cursivas en el original):

La ciencia urbana y regional se divide en dos enfoques generales que analizan la organización espacial de las actividades económicas y la población: el *interurbano*, que tiene por objeto de estudio el sistema de ciudades y regiones en su conjunto, y el *intraurbano*, donde se investigan dichas peculiaridades dentro de las ciudades.

Desde luego, esta tesis se inserta en el enfoque *interurbano*, pues analiza las relaciones existentes entre los municipios que conforman la región de Los Altos de Jalisco, aunque algunos de éstos todavía cuentan con un notorio carácter rural.

Al retomar el epígrafe de este capítulo, se hace mención a la necesidad de contar con elementos comunes de los integrantes para poder aludir a una región. Sin embargo, las regiones pueden formarse no necesariamente por la homogeneidad de los atributos de sus componentes, sino por su diferenciación frente a los componentes de otras regiones. Uno de los autores clásicos en los estudios de regionalización, Albert Z. Guttenberg (1977), establece que la región es una construcción social que puede definirse de distintas maneras, dependiendo de la característica u objetivo que se privilegie. Al seguir su propuesta, es posible entonces hablar de regiones formadas a partir de diversos criterios, como son: ecológicos (regionalización según nivel de contaminación de las aguas superficiales, por ejemplo), económicos (rangos del PIB per cápita), históricos (respuesta semejante y compartida frente a una alteración exógena), urbanos (según nivel de segregación, exclusión y gentrificación) o demográficos (relación

natalidad-mortalidad). En las regiones de carácter administrativo, la contigüidad suele ser el factor dominante para definir las.

Sobre este último punto son pertinentes los planteamientos de otro autor clásico, Michael B. Teitz (1962), que promueve el estudio de la regionalización con base en la teoría de conjuntos. Los tres elementos constitutivos de una región son el espacio geográfico (conjunto locacional), el espacio matemático (conjunto constitutivo) y el espacio económico (conjunto de atributos). En el caso de las regiones político-administrativas conformadas por municipios, el espacio geográfico está configurado por los diversos territorios municipales contiguos que se agrupan en regiones; el espacio matemático estaría formado por los municipios, vistos como unidades políticas, y el espacio económico alude a las variables sociales, económicas y demográficas que determinan la organización de la población y de sus actividades.

Más recientemente, autores como Paul Krugman (1992) han argumentado que los transportes también desempeñan un papel importante en la creación de regiones, pues influyen en la concentración urbana debido a atributos económicos comunes.

En función de lo anterior, la región se construye socialmente, dependiendo de las necesidades del estudio o de la política pública, y refiere a su vez a relaciones sociales. En palabras de María Eugenia Negrete (2008: 20), quien retoma a autores como Doreen Massey (1991),

la región es un espacio social de relaciones, por lo que podemos pensar en una región en términos de la articulación, dentro de un espacio geográfico, de un número de espacios de funcionamiento de distintas actividades sociales (locales)⁴⁷. La región sería entonces la sobreposición e interacción o influencia recíproca de partes de múltiples “locales”.

De este modo, lo relevante de las regiones es que en la medida en que sus componentes se articulan, también se influyen mutuamente, por lo que pueden generar nuevos fenómenos sociales o políticos. La lógica de conformar regiones radica justamente en esa posibilidad de propiciar nuevas dinámicas de desarrollo.

Aunado a lo anterior, Negrete (Ibid., 21-22) también refiere a los planteamientos de Bernard Kayser en cuanto a las “tres características que se consideran indispensables en la época actual, en cuya ausencia difícilmente se puede hablar de región, sólo de un medio geográfico”, éstas se resumen a continuación:

⁴⁷ En la siguiente sección se presentará brevemente la discusión teórica actual en torno a “lo local”.

1. *Lazos basados en atributos comunes que constituyen la base de una cohesión espacial.* La finalidad de los lazos radica en que otorgan al espacio cierta homogeneidad, pero también deben crear una organización económica y social a su interior para poder contar con resultados concretos.
2. *La existencia de un centro.* Usualmente es una ciudad, que articula y genera una red de relaciones de diversas índoles y es la que le imprime unidad a dicha región.
3. *La región forma parte de un todo.* Los resultados que promueve la región cumplen una función específica en el entorno nacional, e incluso mundial, por lo que depende de un poder externo (políticas macro) que hasta cierto punto la controla, regula y puede llegar a incidir en su evolución.

En el caso específico de Los Altos de Jalisco, y a reserva de que se profundizará sobre este punto en el numeral 2.4.1., existe poca duda en los estudios nacionales de que se trata de una región históricamente definida que no obedece a criterios externos impuestos. Retomando a Guttenberg, los vínculos históricos derivados de la función económica que desempeñó la zona en la Colonia por su ubicación geográfica —que la convirtió en un importante cruce de caminos—, así como el movimiento católico “cristero”, fueron fundamentales para su configuración. Estos hechos le imprimen una particular y notable identidad cultural y religiosa a los pobladores de la región.

2.1.2. *Desarrollo local y regional*

En las últimas décadas, como se enunció con anterioridad, muchas agencias gubernamentales y organismos internacionales se han preocupado por instrumentar políticas de desarrollo local⁴⁸ y regional al interior de los países. Se ha observado que al estructurar bloques regionales que actúen como una unidad, hay más posibilidades de generar estrategias coordinadas de crecimiento y desarrollo socioeconómico, así como de fortalecer los esquemas federales, mientras se busca mantener simultáneamente la soberanía de los territorios.⁴⁹

⁴⁸ Hay autores que plantean, sin embargo, que en México todavía no existen políticas públicas sólidas de carácter regional que adopten un enfoque territorial del desarrollo. (Cfr. Abardía y Morales, 2008).

⁴⁹ En términos generales, los especialistas atribuyen factores positivos a la gestión basada en la regionalización; sin embargo, la problemática financiera que está enfrentando hoy en día la Unión Europea al estar constituida política y económicamente en un bloque tan sólido, también empieza a cuestionar las bases operativas de la regionalización y de la integración económica. Esto se debe a que se genera una interdependencia entre los miembros de la región, cuyas alteraciones pueden afectar al sistema en su conjunto. A pesar de ello, para los fines de este trabajo se mantiene la premisa de que las regiones aportan beneficios concretos al desarrollo humano y territorial, pues permiten atender problemas comunes mediante soluciones comunes.

En estos enfoques teóricos, la definición de *local* adquiere una gran relevancia. Si bien para los estudios municipalistas mexicanos muchas veces se asocia lo local con este ámbito de gobierno (incluso en esta tesis se ha tomado así), existe un cierto consenso de que “lo local” es un proceso dialéctico respecto de “lo global”.⁵⁰ Esto es, surge como una respuesta a la centralización excesiva de la planeación del desarrollo que se ha registrado en muchos países; pero también es una reacción ante los fenómenos que propicia un mundo cada vez más interdependiente, en donde la “estandarización” de productos, de comidas y hasta de sistemas políticos y culturales, parece poner en riesgo las particularidades de los territorios. De hecho, “lo local” es una forma de entender al desarrollo como una interrelación y complementariedad de múltiples variables que van más allá de la dimensión económica. Este punto es importante porque durante décadas, varias teorías del desarrollo se basaban en el crecimiento económico como único garante del mejoramiento de las condiciones de vida de la población. Pero la desigualdad y pobreza crecientes en el mundo, han mostrado que el solo crecimiento económico es una condición necesaria, mas no suficiente, del desarrollo humano y sustentable, y que incluso incrementar el PIB, no necesariamente implica un aumento del PIB per cápita.

Al respecto, resulta interesante retomar el planteamiento de Alberto Enríquez Villacorta (2008: 14, cita textual), quien sintetiza claramente estas ideas:

Desarrollo local

El desarrollo humano local apunta a ampliar los derechos, los servicios y las oportunidades de participación a todas las personas en un modelo de desarrollo sostenible y con equidad a escala local. [...] El desarrollo local se plantea, en consecuencia, como un proceso integrador, que incluye todos los aspectos de la vida local. En esa perspectiva, el desarrollo económico se articula con la generación de riqueza y la creación de empleo, pero también y de manera indispensable, con la cohesión y la integración social, con la protección de los recursos naturales y con el mantenimiento y desarrollo de un referente identitario que structure y dé sentido a la vida y al proyecto de ese territorio específico.

Por consiguiente, referirse a “lo local”, implica hablar de un entramado de relaciones económicas, pero también sociales, políticas y culturales, que tiene verificativo en un territorio de-

⁵⁰ Autores como José Luis Coraggio (2000: 9-11) señalan que hay dos visiones en torno a este proceso: por un lado, quienes abogan por la integración plena de los territorios hacia el sistema productivo mundial; por otra parte, están quienes optan por lograr la cercanía de ambas esferas, pero manteniendo las características propias del ámbito local (incluso dentro de esta segunda visión hay también los que rechazan cualquier interferencia del mercado global en las comunidades, por considerar que afecta la calidad de vida de la población).

terminado que, a su vez, cuenta con características naturales propias. El desarrollo local trasciende la esfera administrativa municipal, aunque no la excluye. Bajo dicha lógica, Enríquez (Ibid., 19, cursivas en el original) precisa:

[...] *Desarrollo local* no es sinónimo de *desarrollo municipal*, ni únicamente desarrollo municipal, aunque el municipio constituye la unidad básica para el desarrollo local, pues es en ella donde por primera vez y de manera más cercana se encuentran los actores estratégicos del desarrollo local: ciudadanía, Estado y empresa.

Más aún, este autor (*Ibidem*, corchetes en el original y cursivas mías) continúa con otro argumento, citándose a sí mismo sobre un artículo escrito en 2004:

[Generalmente un municipio] constituye, salvo contadas excepciones, un espacio muy reducido —cuantitativa y cualitativamente— de cara a desplegar un verdadero desarrollo sustentable. Por eso necesitan ampliarse por la vía de *asociarse para crear verdaderas regiones*.

Tal planteamiento refuerza una de las premisas de esta tesis: la asociación de municipios tiene por objeto construir un frente común ante los retos actuales, y puede conformar una región funcional y claramente operativa. Se valora la identidad local y se ponen en marcha los procesos que ese territorio requiere para conseguir su desarrollo, al tiempo que se unen esfuerzos para mejorar las condiciones de vida.

En función de lo anterior, disciplinas como la economía regional o la administración pública basada en asociaciones y redes, han adquirido mucha relevancia recientemente. Esto es porque permiten estudiar simultáneamente las relaciones sociales y los fenómenos económicos, así como analizar el grado en que los componentes de la región convergen o divergen hacia un determinado nivel de desarrollo.

Entonces, el análisis regional estudia la distribución en el espacio de ciertos fenómenos sociales, económicos o políticos, y agrupa en categorías, denominadas regiones, los elementos del conjunto analizado que comparten algunas características, y que por ello, se distinguen de los otros miembros. Cuando la desigualdad en torno a dichas características al interior de las regiones en estudio disminuye a lo largo del tiempo, se dice que hay convergencia. Si aumenta, entonces hay divergencia. En este sentido, la convergencia y la divergencia pueden medirse tanto en relación con otros ejemplos dentro del conjunto, como fuera de éste.

Convergencias y divergencias regionales

Los regionalistas mexicanos indican que desde 1970 se ha presentado un proceso inarmónico de convergencias y divergencias económicas regionales. [...] La evolución de las desigualdades regionales en términos de un proceso de convergencia o divergencia económica es difícil de entender o reconocer y los regionalistas mexicanos no se ponen de acuerdo. En términos generales, Esquivel (1999) y muchos otros registran un proceso de convergencia regional (o de disminución de las desigualdades económicas estatales) durante el periodo previo a la liberación económica y, concretamente, entre 1940 y 1995. Pero, posterior a la liberación, la literatura empírica mexicana se encuentra dividida entre aquellos que concluyen que las desigualdades entre los estados han aumentado y los que concluyen que han disminuido.

Carlos Vilalta (2010: 90 y 92)

Dado este disenso, gran parte de los estudios de la teoría económica regional se enfocan al crecimiento económico de las regiones, el que se estudia a partir de diferentes métodos, como son la medición y comparación del insumo-producto regional, los métodos económicos regionales, el cambio de participaciones (“*shift-share*”) o el modelo gravitacional. La finalidad de estos análisis consiste en determinar la convergencia o divergencia del crecimiento económico, pero también se examina hasta qué punto el crecimiento de las regiones va acompañado de una mejora en las condiciones de vida de la población, con objeto de revisar si la desigualdad ha disminuido.⁵¹

Por otro lado, en materia de planeación del desarrollo, durante la administración del presidente Vicente Fox (2000-2006), se buscó darle énfasis a las denominadas “mesorregiones”. Éstas consistían en la agrupación de varios estados de la República, para propiciar, al menos en teoría, acciones de desarrollo más coherentes y orientadas a las características propias de dichas regiones. En cierta forma, aunque quizá no premeditadamente, dicho enfoque buscaba recuperar el ámbito local del desarrollo, al recuperar las necesidades propias de cada región. Así, según lo estipulado en el Plan Nacional de Desarrollo 2001-2006:

Las mesorregiones son las unidades base del sistema de planeación para el desarrollo regional; se componen de varias entidades federativas que en forma práctica se integran para coordinar proyectos de gran envergadura con efectos que trascienden los límites de dos o más entidades federativas. La definición de estas mesorregiones busca organizar el país para facilitar la planeación y la colaboración entre entidades y la Fe-

⁵¹ Más adelante se presentarán los resultados del análisis generado a partir de estos métodos, sobre la evolución de los salarios mínimos en la región de Los Altos para mostrar si hubo convergencia o no.

deración. [...] Un estado con intereses en dos regiones puede participar en ambas,⁵² lo cual permite una articulación entre mesorregiones.



Mapa 2.1. Mesorregiones, PND 2001-2006.

Fuente: www.dgcf.sct.gob.mx

geográfica que buscaron ofrecer datos lo más fidedignos posible. Aun cuando la propuesta resultó novedosa e interesante, parece no haber tenido el mismo eco en el sexenio posterior, a cargo del presidente Felipe Calderón, pues se eliminó dicha regionalización.⁵³

Por lo tanto, ya sea que se trate de entidades federativas en lo individual o de mesorregiones como un conjunto, a lo largo de la historia mexicana, el gobierno federal utiliza como referentes de negociación básicamente a las entidades federativas, pues puede ser más funcional coordinar acciones gubernamentales con 32 entidades que con 2,500 municipios.

Sin embargo, cuando se desagregan los diversos fenómenos socioeconómicos, se aprecia que esta clasificación por entidad federativa es insuficiente para instrumentar políticas públicas eficaces, pues al interior de cada una se perciben muchas divergencias respecto al grado

⁵² Usualmente se plantea que en el país hay dos entidades federativas que en cierta forma pertenecen funcionalmente a dos mesorregiones, dadas las características que comparten. Por un lado, está Puebla, que tiene nexos tanto con la región Sur-Sureste, como la Centro. Por el otro, Querétaro está articulado con la región Centro-Occidente, pero desde luego también con el Centro. De hecho, hay quienes les llaman a las dos entidades “estados bisagra”. No obstante, llama la atención que en un estudio de campo que realizó la Dra. María Eugenia Negrete en 2007, al entrevistar a altos funcionarios de ambos estados, se apreciaba que preferían no ser vinculados con la Región Centro, sino con las otras regiones: este hecho quizá pueda explicarse porque desean mantener su autonomía frente a la entidad con el indudable mayor peso político: el Distrito Federal.

⁵³ Empero, es probable que la Conferencia Nacional de Gobernadores (CONAGO), que ya había aceptado sumarse a la propuesta de mesorregiones desde su XXI Reunión Ordinaria (en octubre de 2004), previó esta situación suscitada por el cambio de gobierno. Así que para continuar con la articulación regional, en su XXX Reunión Ordinaria (efectuada en noviembre de 2006), promovió la creación de Consejos Regionales de Infraestructura, los que tal vez absorbieron los proyectos en curso de las mesorregiones. Los acuerdos de ambas reuniones pueden ser consultados en www.conago.org.mx.

de desarrollo de la población. Inclusive, dadas las características económicas, políticas y culturales de ciertas zonas, en ocasiones resultaría más conveniente agrupar algunos municipios que pertenecen a distintos estados de la República pero que comparten problemáticas similares. No obstante, esto sólo ha ocurrido en contados casos,⁵⁴ pues resultaría todo un reto lograr la coordinación administrativa entre diferentes instancias y organismos gubernamentales.

Un añejo propósito del Estado, cuando éste busca un desarrollo regional equilibrado, consiste en compatibilizar el desarrollo social, político y ambiental con el desarrollo sectorial de la economía. Se espera poder fortalecer los diversos sectores productivos, en tanto que simultáneamente se consigue el progreso equilibrado de los territorios y de la población (humana y no humana) que ahí vive. Dicha meta implica vincular las políticas económicas con las políticas sociales, demográficas y ambientales, en un marco de planeación regional.

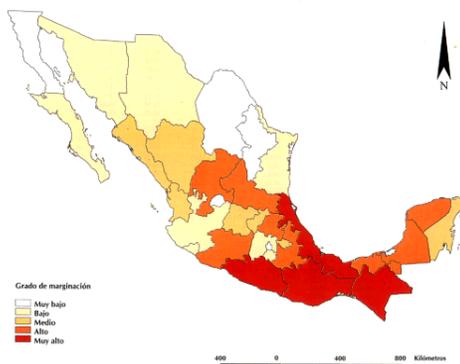
De hecho, puede sostenerse que hay particularmente dos ámbitos donde tal planeación regional de las políticas públicas resulta más eficaz en la consecución de sus objetivos: el ambiental y el social. En el primer caso, se sabe con certeza que la gestión ambiental basada en cuencas hidrológicas (que es el símil biológico de la región), permite la preservación, recuperación y uso racional de los recursos naturales. El segundo caso, el rubro del desarrollo social, también requiere una planeación regional que ofrezca una atención diferenciada al rezago que enfrentan los distintos grupos sociales; esto es especialmente relevante en un país, como el nuestro, donde se aprecian notorias desigualdades en el nivel de marginación socioeconómica.

Los mapas que se muestran a continuación permiten entender la importancia de analizar con un enfoque micro (o local) los diversos fenómenos sociales y económicos, para poder estudiar a fondo las particularidades de sus componentes. Así, es posible asegurarse de agrupar en una sola región aquellas unidades que comparten elementos comunes; como se dijo anteriormente, ésta es justamente la idea del desarrollo local y de la regionalización: agrupar lo igual y distinguirlo de lo diferente.

Dichos mapas muestran el índice de marginación socioeconómica para el año 2000 en el ámbito estatal (mapa 2.2) y después se desglosa en el municipal (mapa 2.3). Posteriormente, se incluyen los valores obtenidos diez años después para los mismos ámbitos en 2010 (mapas

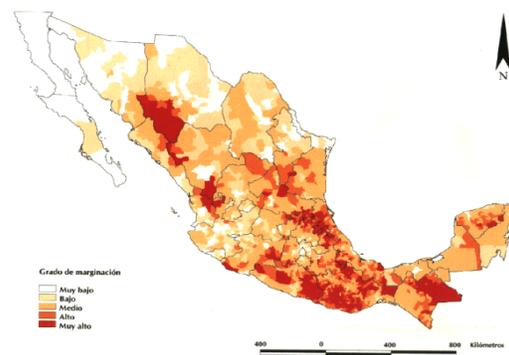
⁵⁴ Dos ejemplos, registrados por cierto en Jalisco, son los casos de conformación de zonas metropolitanas (ZM), donde el crecimiento urbano puede rebasar los límites estatales, como ocurre con la ZM de Puerto Vallarta, que abarca un municipio de Nayarit; o bien, la ZM de León, Guanajuato, que tiene una relación estrecha con Lagos de Moreno, en Jalisco.

2.4 y 2.5, respectivamente). Este indicador de marginación es construido por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), organismo descentralizado de la Secretaría de Gobernación, e incluye nueve variables de carácter socioeconómico relacionadas con el nivel educativo de la población de la zona, las características de la vivienda y el grado de hacinamiento, así como un indicador de tipo de asentamiento (rural o urbano) y otro sobre el nivel de salarios percibidos. Entre más obscura es la tonalidad en el mapa, mayor es el grado de marginación en ese territorio; así, existen cinco niveles de este indicador: muy baja, baja, media, alta y muy alta marginación.

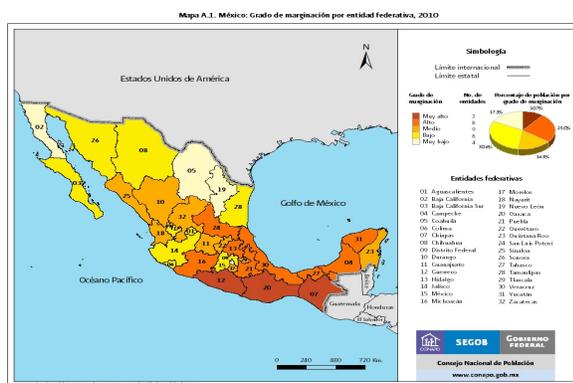


Mapa 2.2. Índice de marginación, por entidad federativa, año 2000

Fuente: Consejo Nacional de Población (2001), *Índices de Marginación*.

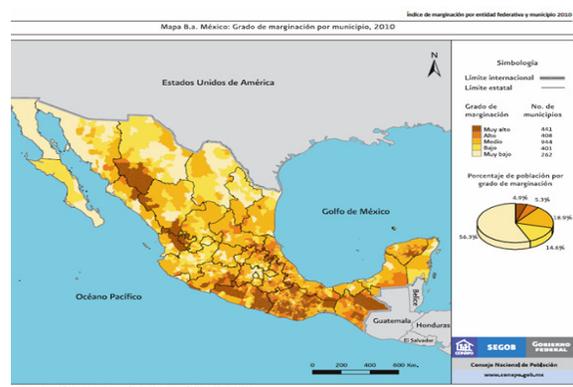


Mapa 2.3. Índice de marginación, por municipio, año 2000



Mapa 2.4. Índice de marginación, por entidad federativa, año 2010

Fuente: Consejo Nacional de Población (2011), *Índices de Marginación*.



Mapa 2.5. Índice de marginación, por municipio, año 2010

Antes de comparar los resultados desagregados entre el ámbito estatal y el municipal, se observa que en diez años, sólo dos Entidades parecen haber mejorado su grado de marginación.

ción: Veracruz y Zacatecas. El primero pasó de tener muy alta marginación, a alta; el segundo, de alta a media marginación. Todos los demás se mantuvieron en el mismo nivel, lo que resulta favorable para quienes gozaban de muy baja marginación, pero no para los demás que todavía enfrentan carencias.

Sin embargo, la principal razón por la que se presentan estos mapas es para comparar entre la desagregación estatal y la municipal, pues es notable cómo se transforma el panorama al poder apreciar una configuración diferente de la marginación. En los mapas 2.2 y 2.4, cuando se analiza exclusivamente la distribución de la marginación en las entidades federativas, se advierte que los estados del sur del país son los que reportan el mayor grado de marginación con respecto al resto. Pero al revisarse la marginación por municipio (mapas 2.3 y 2.5), la distribución cambia radicalmente, pues se nota que en entidades como Chihuahua, cuyo nivel de marginación estatal —agregado— es bajo, alberga en algunas zonas población altamente marginada (en muchos casos, indígena). Por su parte, destaca que en los estados del sur algunos municipios incluso presentan baja marginación, contrario a lo que pudiera esperarse.

Una conclusión que se obtiene de este resultado, radica en la importancia de desglosar los estudios de desarrollo territorial en unidades más pequeñas, como son los municipios o incluso las Áreas Geoestadísticas Básicas (AGEB). Esto permitiría contar con un escenario más completo y detallado de la situación, que contribuiría a generar estrategias de desarrollo local y regional a partir de los atributos que las zonas comparten. Inclusive, las nociones de compensatoriedad y subsidiariedad (tan comunes en la política social europea) se basan justamente en la idea de superar las desigualdades observadas entre los territorios.

De hecho, para el caso latinoamericano también ya existe un acuerdo en torno a la recuperación del ámbito local como promotor del desarrollo, tal como se verá en el siguiente cuadro. Al respecto, cualquier estrategia que fortalezca las capacidades de los gobiernos locales, cobra una gran relevancia en la actualidad.

Las nuevas visiones sobre el desarrollo local y la gestión del territorio

Cada año, el Consejo Latinoamericano de Desarrollo (CLAD) organiza un congreso internacional que gira en torno a la reforma del Estado y de la administración pública, al que se invitan distinguidas personalidades de la academia y la política de los países del continente. En su edición XI celebrada en noviembre de 2006, una de las áreas temáticas fue justamente el “Desarrollo local y la gestión del territorio”, cuyo debate arrojó propuestas interesantes, sintetizadas por José Antonio Samperi (2006, la referencia no es textual).

Después de discutir los errores del modelo de desarrollo seguido por la región, que la condujo a un rezago en materia económica, política, social y ambiental, los asistentes al congreso plantearon cuáles deben ser las cuatro características del nuevo modelo que resulta indispensable instrumentar actualmente:

- ④ La *gestión del territorio* basada en un proceso de *ordenamiento y planificación* que refuerce los recursos y actividades internos, sin rechazar lo externo, con objeto de conocer el *capital* humano, material y financiero, *tanto disponible como potencial*, para buscar la mejor manera de aprovecharlo y fortalecerlo.
- ④ La *recuperación de la importancia de lo público y de la institucionalidad democrática*, que se logra con base en la descentralización del Estado para potenciar la gestión del territorio e incrementar la eficiencia y calidad de los servicios públicos. Se requiere para el cumplimiento de este objetivo: establecer mecanismos de coordinación interinstitucional; reordenar el marco jurídico; profesionalizar la función pública, eliminar las debilidades del marco tributario del Estado, y concebir a la política como factor clave de desarrollo.
- ④ *Considerar al municipio como articulador del desarrollo local*, pues debe adoptar un papel de liderazgo y promotor de las capacidades de su localidad, pero sin ser el único responsable de llevar estas actividades a cargo. Por ello es fundamental repensar su forma de organización, funcionamiento, planificación y financiamiento.
- ④ *El convencimiento de la trascendencia de la cultura, del conocimiento y, lo más importante, del ser humano en el desarrollo*. Como se plantea en el texto, “algunas culturas indígenas latinoamericanas están empujando con fuerza su cosmovisión tradicional que antepone la riqueza del ser ante la riqueza del tener o acumular como forma de medir el grado de desarrollo”. (p. 5)

Con base en lo anterior, hoy en día el desarrollo local debe sustentarse en el fortalecimiento de las capacidades existentes en los territorios, sin desconocer otros fenómenos externos; en la revaloración del papel del ámbito público (incluyendo a los gobiernos municipales) en la planeación y consecución del desarrollo, a partir de una clara coordinación entre los diversos actores, y finalmente, en el énfasis puesto en las personas más que en los procesos. Se aprecia entonces que tales ideas están en sintonía con la concepción de desarrollo local enunciada, y que en términos generales existe un consenso político y académico al respecto.

De hecho, con el cambio de siglo y de milenio, diversos organismos internacionales realizaron un balance sobre la situación que guardaba el mundo en ese entonces con relación al grado de desarrollo de todos los continentes. Los resultados revelados por estos diagnósticos no fueron nada alentadores. La desigualdad, la marginación y la pobreza (curiosamente todas ellas palabras de género femenino), contra las que se estuvo luchando fehacientemente durante la segunda mitad del siglo XX, no habían disminuido sus niveles de acuerdo a las expectativas

y, en algunos alarmantes casos, habían empeorado. Así, la brecha entre los países llamados desarrollados y aquéllos en vías de desarrollo, se acentuaba año tras año en algunos rubros.⁵⁵

Por tal motivo, las agencias internacionales —principalmente por iniciativa de la Organización de las Naciones Unidas (ONU)— en alianza con la mayoría de los países del mundo, firmaron los acuerdos para alcanzar las Metas del Milenio. Tal como se indicó en el capítulo anterior, es en este marco que surge un programa cuyo objetivo es el mejoramiento de las condiciones de los asentamientos humanos para incidir favorablemente sobre la calidad de vida de las personas, el Programa *Hábitat*. Así, a partir de estrategias de desarrollo orientadas por un enfoque de género y de la revitalización de los gobiernos en su más pequeña escala, se pretende ir avanzando en el cumplimiento de estos objetivos. De nueva cuenta, el ámbito local va adquiriendo cada vez una mayor presencia en la agenda del desarrollo, tan es así, que justamente una de las estrategias de las Metas del Milenio se llama “*Desde lo local*”.

2.2. Análisis de la regionalización, entendida como política pública

En función de lo expuesto, cualquier intento de regionalización emanado desde la administración pública persigue el objetivo de consolidar las capacidades endógenas de un territorio determinado, para avanzar más rápidamente en la consecución de su desarrollo. Así, la regionalización constituye definitivamente una política pública en sí misma, pues se orienta a generar un bien público; por ende, es susceptible de ser analizada bajo los instrumentos de la escuela de las políticas públicas. Luis Aguilar (1996), en su renombrada *Colección de Antologías de Políticas Públicas*, plantea que, para ser funcionales y eficaces, todas las políticas deben considerar cuatro elementos constitutivos al momento de ser diseñadas:

- ✓ *Corrección legal*: Existen los elementos jurídicos necesarios para que la política sea adecuadamente instrumentada y no violente ninguna disposición.
- ✓ *Factibilidad administrativa*: Se cuenta con una estructura orgánica, así como con personal suficiente y capacitado para desempeñar las funciones estipuladas por la política en cuestión.
- ✓ *Eficiencia económica*: La política hace el mejor uso posible de los recursos disponibles (humanos, naturales, financieros y materiales), que suelen ser escasos.

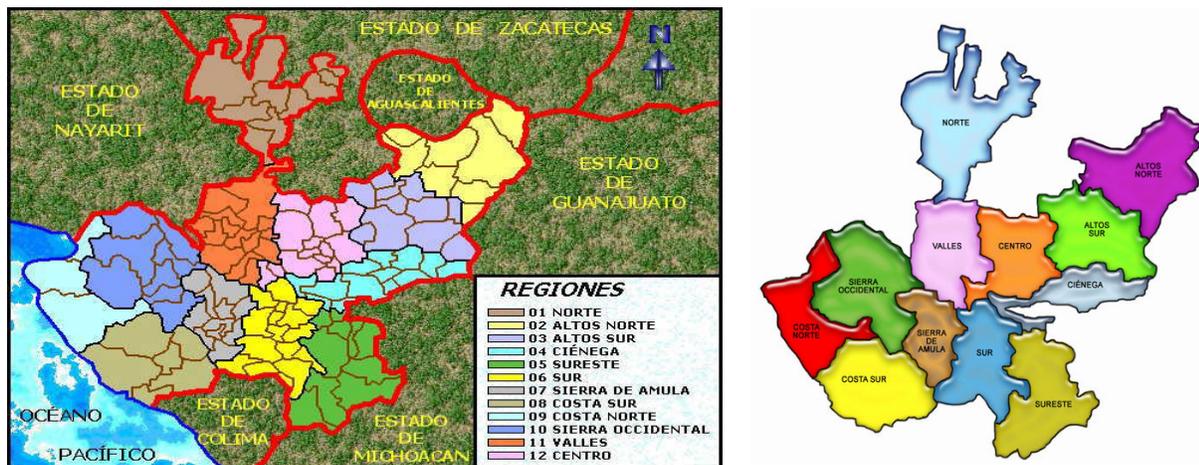
⁵⁵ No obstante, también debe reconocerse que en algunos indicadores —principalmente de salud—, como la tasa de mortalidad materna e infantil, y la erradicación de algunas enfermedades infecciosas, los estándares internacionales han convergido exiguamente.

- ✓ *Viabilidad política*: Se busca que la política a instrumentar no genere un choque evidente de intereses políticos que le imposibilite llegar a buen término.⁵⁶

Pero además de estos cuatro elementos constitutivos de las políticas públicas, Aguilar considera plausible la inclusión de una variable que es relevante e influyente en el buen rumbo de éstas: la capacidad técnica, intelectual e incluso motivacional de los instrumentadores. Esto es particularmente consistente con lo que se ha venido argumentando en torno a las relaciones intergubernamentales, que son aquéllas que ocurren de manera tanto formal como informal entre los responsables de hacer que el gobierno funcione eficazmente. De hecho, un adecuado diseño de política pública, que tome en cuenta los cuatro factores anteriores, puede derrumbarse en su instrumentación si los encargados de ésta no la entienden o la bloquean. Por ende, es útil tomar en cuenta este quinto elemento.

2.3. La regionalización en el estado de Jalisco

Jalisco es una de las entidades federativas que han sido pionera en materia de regionalización, pues ha realizado varios esfuerzos al respecto desde la década de los setenta, cuando en su primer plan de desarrollo estatal creó cinco regiones administrativas. En la actualidad, cuenta formalmente con una división político administrativa de doce regiones que agrupan a los 125 municipios que conforman el estado (ilustradas en los siguientes mapas):



Mapa 2.6. Regionalización del Estado de Jalisco

Fuente: www.jalisco.gob.mx

⁵⁶ Sobre este punto debe advertirse también que un exceso de “prudencia” política puede provocar una inmovilidad de las instituciones del Estado. Al querer evitar debates que tendrán repercusiones políticas negativas para los legisladores y funcionarios que deben proponer e instrumentar las políticas, ocurre que se decide aplicar la última opción de política: no hacer nada. Como señala Aguilar, “la inacción también es una política pública”.

Dichas regiones son: Altos Norte, Altos Sur, Centro, Ciénega, Costa Norte, Costa Sur, Norte, Sierra de Amula, Sierra Occidental, Sur, Sureste, y Valles. En el **Anexo 2** se enumeran los municipios integrantes de cada región.

A primera vista, si retomamos los planteamientos de autores como J.R. Boudeville, apreciaríamos que el criterio básico para llevar a cabo esta regionalización fue la contigüidad geográfica de los municipios, aunque en la Ley de Planeación del Estado también se menciona en su Capítulo Quinto, Artículo 56, que “para la integración de las regiones de la entidad o su modificación, el Poder Ejecutivo requerirá sustentar su dictamen en estudios técnicos que justifiquen su pertinencia”.

2.3.1. Antecedentes de la regionalización funcional en Jalisco

En su artículo de 2006, Jesús Ramírez y José Martínez Graciliano, documentan a detalle cómo se ha ido transformando la agrupación de los municipios del Estado para conformar regiones. A continuación se resume la descripción de estos autores:

Cuadro 2.1 Evolución histórica de la regionalización en Jalisco

<i>Año</i>	<i>Nombre del proyecto de regionalización</i>	<i>Núm. de regiones incluidas</i>	<i>Documento en el que fue publicado</i>	<i>Creación de normatividad y/o estructuras de respaldo</i>
Década de 1970	Plan Lerma Chapala	5	Documento Rector del Plan	Objetivos del plan
1981	No tiene un nombre específico	10	Plan de Desarrollo del Estado	Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.
1984	Sin nombre	n.d.	Plan Jalisco (1984-1988)	No se especifica.
1989	Sin nombre	n.d.	Plan Estatal de Desarrollo, Jalisco 1989-1995	No se especifica
1995	No hay mención explícita a la regionalización.	n.a.	Plan de Desarrollo de Jalisco, 1995-2001	n.a.
1998	La Nueva Regionalización Administrativa del Estado de Jalisco.	12	No hay un documento formal	Leyes, decretos y reglamentos. Mecanismos de participación ciudadana y de financiamiento para el desarrollo regional.*
2001	Sin nombre	12	Plan Estatal de Desarrollo 2001-2007	Reglamento de la Ley de Planeación. Estrategia para fortalecer la planeación y el desarrollo municipal y regional.
2007	Sin nombre	12	Plan Estatal de Desarrollo, 2007-2013	No se considera en el texto de ambos autores.

Fuente: Construcción propia con base en el documento de Ramírez y Martínez (2006)

n.d.: Dato no disponible

n.a.: No aplica

* Entre estas leyes, decretos y reglamentos debe citarse el Acuerdo de Creación del Subcomité Estatal de Desarrollo Regional, el Acuerdo de Creación de los Subcomités Regionales, y, finalmente, la Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus Municipios.

Cabe destacar que la regionalización actual del estado de Jalisco, conformada por doce regiones, fue creada en el año de 1998 durante el gobierno de Alberto Cárdenas Jiménez. En la entrevista sostenida en 2007 justamente con José Martínez Graciliano, él señalaba que esta iniciativa tuvo su origen en las oficinas de COPLADE, las que en ese momento eran conducidas por personas que contaban con una visión tanto técnica como política de la planeación regional. Además, el gobernador y los grupos políticos aceptaron la idea porque ya había antecedentes de regionalización en la entidad. Por ende, se conjuntaron los elementos necesarios para lanzar una propuesta de este tipo. Sin embargo, llama la atención que en el plan de desarrollo estatal correspondiente a ese periodo de gobierno (1995-2001), no se incluyó ninguna alusión a la regionalización. Fue tiempo después que este tema se formalizó, aunado a que se adoptó la normatividad para responder a tales transformaciones y se crearon nuevas instancias jurídicas y administrativas.

Este intento consolidado y formal de regionalización tomó en cuenta los cuatro principios que debe incluir cualquier política pública para asegurar su funcionamiento: se emitió una nueva normatividad (corrección legal); se crearon nuevas estructuras orgánicas, como los Subcomités Regionales (factibilidad administrativa); incluso se gestionó un Fondo de Desarrollo Regional –FODEREG-, que permitió financiar las propuestas surgidas en el marco de dicha regionalización (eficiencia económica), y se contó con la anuencia del gobernador y de otros funcionarios con altos cargos que apoyaron el proyecto (viabilidad política). Adicionalmente, el equipo que lo llevó a cabo (capacidad intelectual) contaba con el perfil idóneo, en tanto político y técnico, que le dio sentido y visión a este nuevo proyecto.

2.3.2. La configuración del proyecto “Región Centro Occidente”

Quizá derivado del hecho de que Jalisco cuenta con una larga tradición y anuencia por la regionalización de sus municipios –en comparación con otros estados mexicanos–, en 1999 la entidad lanzó una iniciativa sobre esa misma línea, pero en el ámbito de los gobiernos estatales. De este modo, invitó a las entidades federativas que conforman la autodenominada Región

Centro Occidente con el propósito de instrumentar políticas públicas de manera conjunta, en un marco de planeación regional, sobre temáticas como planeación urbana, infraestructura (incluyendo la construcción de caminos), y preservación del ambiente (particularmente el cuidado y la buena administración del agua).⁵⁷

La motivación era incrementar la gobernabilidad y competitividad de la región al contar con una mayor capacidad de respuesta a los problemas públicos, por medio de la cooperación en materia de políticas públicas que permitiera acciones conjuntas. Esta necesidad resultaba apremiante en un contexto de paulatina pérdida de competitividad de esta región, frente a otras zonas como la Noreste (encabezada económica y políticamente por Nuevo León). Ello ocurría a pesar de la excelente ubicación geográfica y de otros atributos muy favorables de esta región, como la alta capacitación de los trabajadores y la instalación de empresas automotrices y de industrias de vanguardia como la aeronáutica. Por ende, la lógica era aprovechar este notable potencial para posicionarse nuevamente como una región articuladora entre el norte del país, con alto grado de desarrollo, frente al sur con notables carencias, así como entre la costa del Pacífico y –hasta cierto punto– con la del Atlántico.

Fue así como en el año 2000 se formalizó la constitución de este proyecto denominado justamente “Región Centro Occidente” (RCO), agrupando a nueve entidades federativas: Aguascalientes, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas. Debe destacarse que este plan representa el *primer antecedente formal de regionalización funcional entre entidades federativas en todo el país*.⁵⁸



Mapa 2.7. Región Centro Occidente.
Fuente: www.centrooccidente.org.mx/main.html

Como se plantea en el Portal de la Región Centro Occidente, en el apartado de “Presentación”:

⁵⁷ En el sitio oficial de dicha regionalización (www.centrooccidente.org.mx), se señala que en febrero de ese año, se reunieron los Secretarios de Desarrollo Urbano y Obras Públicas de las nueve entidades federativas que conforman la Región Centro Occidente. Ahí decidieron aportar sus esfuerzos y talentos individuales, para el logro de objetivos regionales. Sin embargo, uno de los funcionarios públicos que fue pilar de esta regionalización, señala que el Gobierno de Jalisco fue quien propiamente lanzó, impulsó y lideró esta iniciativa, por ello la sede operativa se ubicó en su capital, Guadalajara. Para conocer más datos de la historia de la creación de la RCO, puede consultarse Woo (2002).

⁵⁸ Cabe la posibilidad de que el gobierno de Vicente Fox se haya inspirado en esta iniciativa para proponer su propio proyecto de mesorregiones, del que ya se habló en el apartado 2.1.2.

Esta iniciativa [...] se presenta como una experiencia de gestión regional en el país, en donde por vez primera, el proyecto de una región no se está diseñando desde el Gobierno Federal, sino que se construye en forma conjunta por los nueve estados, desde el ámbito regional. A través de esta iniciativa regional se busca aportar un mecanismo operativo para promover una estrategia de desarrollo regional sustentable: territorialmente ordenada, económicamente competitiva, socialmente incluyente, ambientalmente responsable y financieramente viable.

Debido a lo novedoso y relevante de este esquema de regionalización, su conformación fue respaldada por el gobierno federal en 2001 al decretar la creación del Fideicomiso para el Desarrollo de la Región Centro Occidente (FIDERCO)⁵⁹. El propósito de tal fideicomiso era financiar las actividades propuestas en el marco de la RCO. Cada entidad federativa inyectaba recursos económicos en función del proyecto que sería instrumentado, y que se complementaba “con subvenciones por parte del Gobierno Federal y donaciones de terceros”⁶⁰. Según me manifestaba en entrevista el funcionario administrador de este fondo, dicho mecanismo probó ser el más ágil en la consecución de los objetivos perseguidos, pues reducía al mínimo las trabas burocráticas y administraba dinero previamente etiquetado para obras específicas (lo que podía evitar la discrecionalidad o la corrupción).

Aun cuando las acciones de esta regionalización se orientaron en la práctica principalmente a la construcción de proyectos de infraestructura, también se generó un útil instrumento para obtener información estadística y geográfica de las nueve entidades, con el propósito de coadyuvar a una toma de decisiones sobre bases de mayor información y certidumbre. Este proyecto se constituyó en el Observatorio Urbano de la Región Centro Occidente (**OURCO**, www.ourco.org.mx), cuyo objetivo radicaba en solicitar información directamente a cada dependencia pública —ya fuera estatal o incluso municipal—, con el fin de crear una confiable base de datos de primera mano. Es importante precisar que si bien este esfuerzo se centró en las principales 79 ciudades de dicha Región, constituyó una importante y actualizada fuente de

⁵⁹ Puede consultarse la información respectiva en el sitio electrónico de este proyecto de regionalización: www.centroccidente.org.mx o en <http://www.siarco.org.mx/content/quien-es-fiderco>. De hecho, resulta sorprendente enterarse de que el fideicomiso era operado y administrado básicamente por tres funcionarios del Gobierno del Estado de Jalisco, y pese a la gran magnitud de la tarea, estas personas pudieron ofrecer resultados concretos.

⁶⁰ Cfr. www.centroccidente.org.mx/fiderco.html

información sobre tres plataformas totalmente vinculadas con el desarrollo de largo plazo: a) urbano territorial, b) urbano social, y c) movilidad y ambiental regional.

Con base en todo lo anterior, se observa que esta agrupación de las entidades federativas del centro y occidente del país, cumple con las tres características que Kayser establece para poder otorgarle el carácter de región. En primer lugar, existen atributos comunes que le imprimen cohesión a la zona: los nueve estados se ubican en un lugar privilegiado del país al representar un paso forzoso de la capital a las entidades del norte, por lo que el flujo terrestre de personas y mercancías hacia Estados Unidos atraviesa tal región; esto ha propiciado que importantes empresas automotrices, así como otras industrias ligadas a la exportación, se establezcan en la región.⁶¹ En segundo lugar, la RCO cuenta con un centro a partir del cual se articulan las relaciones entre sus miembros: Jalisco (y específicamente, Guadalajara). La tercera característica es que la región forma parte de un todo, pues tiene una función muy importante dentro de México como sede de varias industrias que aportan notoriamente al PIB nacional, aunado a su papel de cruce de caminos terrestres, aéreos y marítimos que facilitan el comercio exterior mexicano.

En conclusión, el presente apartado tuvo la finalidad de ilustrar un caso relevante de regionalización, incluso a una escala estatal, en el que la promoción de la coordinación por parte del Estado de Jalisco resultó fundamental. Se observa entonces que dicho estado ha buscado generar estrategias de desarrollo regional, ya sea al interior de su territorio o con sus propios vecinos. Más aún, esta propensión a la asociación ha dado pie a la formación de diversos entes intermunicipales, los cuales presentan mayor o menor grado de institucionalización y de resultados. Algunos de ellos serán mencionados más adelante.

2.3.3. *Marco jurídico y casos de asociaciones intermunicipales en Jalisco*

Aun cuando el mecanismo intermunicipal goza de aceptación y difusión en la Entidad, ha habido pocas adecuaciones a su marco jurídico para garantizar la formalización expedita y funcional de las asociaciones de este tipo. Como ya se refirió en el capítulo anterior, Leticia Santín concluye en su estudio (2002) que Jalisco cuenta con una legislación promedio en la

⁶¹ Adicionalmente, los indicadores de desarrollo humano son relativamente similares entre los Estados, aunque sobresale que Colima y Jalisco son los mejor posicionados en este aspecto, según se observa en los mapas 2.2 y 2.4 de este capítulo. También hay que considerar que la RCO constituye una de las principales puertas (y puertos) de entrada a la importación y exportación hacia Asia.

materia, pues sólo se ajusta a la fracción III del Art. 115 Constitucional sin reglamentar los mecanismos para efectuarla. En este sentido, al revisar la Ley del Gobierno y la Administración Pública Municipal del Estado de Jalisco (vigente hoy en día), se aprecia que las fracciones II y VI del Artículo 38, relativo a las facultades de los Ayuntamientos, citan a la letra:

II. Celebrar convenios con organismos públicos y privados tendientes a la realización de obras de interés común, siempre que no corresponda su realización al Estado; así como celebrar contratos de asociación pública-privada para el desarrollo de proyectos de inversión en infraestructura o de prestación de servicios o funciones, en los términos establecidos en la legislación que regula la materia; [...]

VI. Celebrar convenios de coordinación y asociación con otros Municipios para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden. Tratándose de la asociación de los municipios de dos o más Estados, deben contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos;

Como se aprecia, con la fracción II se permite la asociación local –o alianza— formal, al poder establecer convenios con agentes incluso de la iniciativa privada para ciertas obras o servicios con beneficios colectivos. Por su parte, la fracción VI de esta ley estatal es una copia textual de la fracción III del Art. 115 de la Constitución, sin mayores modificaciones ni regulaciones. Además, lamentablemente también se instituyen barreras legales a la asociación entre municipios de diferentes estados, condicionándola incluso a la aprobación previa por parte de la legislatura de ambos, lo que le resta cierta autonomía y capacidad de decisión a los gobiernos municipales. Esto contrasta con la legislación de otros miembros de la propia Región Centro Occidente –como es el caso de Aguascalientes—, en donde se especifican claramente los objetivos, facultades y obligaciones que adquieren los gobiernos municipales que deciden asociarse con sus pares. Por lo tanto, si bien existe en la realidad una incuestionable tendencia a la regionalización y a la intermunicipalidad, en el marco normativo no se han tomado las previsiones necesarias para promover formalmente tales esquemas de cooperación. Esto explica por qué varios de los intentos de intermunicipalidad en el Estado han tenido el carácter de “asociacionismo de contingencia”, tal como lo expresa Leticia Santín (y se presentó en el Capítulo Uno).

No obstante, a pesar de la falta de normatividad vanguardista en el tema intermunicipal, Jalisco ha contado ya con planes estatales de desarrollo donde las asociaciones y la coor-

dinación intergubernamental son un objetivo explícito de política pública. Esto se advierte particularmente en la *Nueva Regionalización Administrativa* de 1998, así como en los planes de desarrollo correspondientes a 2001 y 2005.

La intermunicipalidad ha cobrado tanta relevancia, que incluso en junio de 2011 se organizó en Guadalajara el “Foro de Cooperación Intermunicipal para el Desarrollo Sustentable. Experiencias y Retos”. Éste fue organizado por el Congreso del Estado de Ja-



Foto 2.1 Inauguración del Foro.
Fuente: Congreso de Jalisco.

lisco, particularmente por el diputado Felipe de Jesús Hernández Sánchez, Presidente de la Comisión de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable, con objeto de compartir experiencias en torno a “la intermunicipalidad como modelo de gobernanza”.⁶² A dicho foro acudieron altos funcionarios públicos del ámbito estatal y municipal, que presidían diversas iniciativas de intermunicipalidad en Jalisco, o incluso municipios de otros estados, como es el caso de Michoacán.

Con base en todo lo aquí citado, a continuación se presentarán algunos de los intentos conocidos y registrados de asociación intermunicipal en la Entidad, que en esta investigación pudieron detectarse a partir de las siguientes fuentes: entrevistas realizadas a diversos funcionarios públicos; revisión de las presentaciones derivadas del Foro señalado (complementadas con búsqueda de información en Internet) y, finalmente, lectura y análisis de los informes de gobierno disponibles en línea de la región de los Altos de Jalisco Sur. Las asociaciones no se muestran en un orden particular, aunque en términos generales aparecen al principio las que están vigentes y han logrado un mayor grado de institucionalización (siguiendo la lógica de una política pública). Estos ejemplos de intermunicipalidad son:

⁶² Puede consultarse la semblanza completa del evento en el Portal del Congreso en la siguiente liga: http://www.congresojal.gob.mx/Noticias-878-necesario_modelos_intermunicipales.html. Como se recordará, en el Capítulo Uno se señaló que el esquema de intermunicipalidad tiene su seno primordialmente en la resolución de temas ambientales, lo cual es consistente con el propósito de la organización de este foro.

☛ **Conservación y preservación del ecosistema del Río Ayuquila.** Sobre este proyecto se ha hecho alusión en diversas ocasiones en la presente tesis, dado que constituye quizás uno de los dos ejemplos más acabados y sobresalientes de intermunicipalidad en Jalisco, e incluso en el país, por cuatro razones que se observan: 1) Por haberse institucionalizado formalmente bajo la figura de Organismo Público Descentralizado –lo que implica que el decreto se publicó en el diario oficial del Estado, aunado a que cuenta con un Órgano de Gobierno, una estructura orgánica y presupuesto propio—; para tal fin, adoptó el nombre de *Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila* (JIRA). 2) Porque cuenta ya con resultados positivos visibles en la situación ambiental de este ecosistema y en el mejoramiento de la calidad de vida de la población. 3) Porque trascendió el alcance localizado al conseguir una mayor proyección regional gracias a haber ganado el Premio Gobierno y Gestión Local en 2005.⁶³ 4) Por mantenerse vigente y activo después de catorce años, lo cual es un gran logro de continuidad en el sistema político mexicano. Esta asociación intermunicipal tiene sus antecedentes en 1998, cuando se creó la Comisión de Cuenca Ayuquila-Armería. Agrupa a diez municipios de tres regiones político-administrativas del estado, que radican en la cuenca de este río, pero cuenta asimismo con la colaboración de grupos organizados de la sociedad civil, así como de representantes de la iniciativa privada. Destaca que aun cuando estos ayuntamientos no forman parte de la misma región, han podido coordinar sus esfuerzos en pro del mejoramiento de su entorno.⁶⁴ Igualmente, han podido desarrollar redes de cooperación bien reglamentadas con otros agentes de sectores no públicos. Este proyecto sigue en marcha y, como ya se mencionó en el capítulo previo, puede consultarse mayor información al respecto en su sitio de Internet: www.jira.org.mx.⁶⁵

⁶³ Sin embargo, resultó un tanto desalentador que al sondear en 2007 entre diversos funcionarios estatales de Jalisco, particularmente en áreas de planeación, no conocían o sabían muy poco sobre en torno a este proyecto y a sus buenos resultados. Pero es muy probable que en la actualidad la situación haya cambiado, ya que se ha documentado mucho sobre este caso, que aparece como el ejemplo por excelencia en los foros sobre intermunicipalidad del Estado.

⁶⁴ Como suele ocurrir, las propuestas de regionalización a veces se conforman a partir de criterios administrativos arbitrarios, que no necesariamente corresponden a las necesidades ecológicas y ambientales de las regiones, como serían justamente las cuencas hidrológicas.

⁶⁵ Sobre este caso, además del Portal de la asociación, también se pueden consultar las diapositivas presentadas en el Foro referido, particularmente las de Arturo Pizano Portillo, Director General de JIRA, y las de Alonso Zamora Villaseñor, Coordinador de Planeación de la Junta.

■ **Asociación Intermunicipal para la Protección del Medio Ambiente y el Desarrollo Sustentable del Lago de Chapala (AIPROMADES).** En la actualidad, éste es el segundo ejemplo



más relevante de intermunicipalidad en Jalisco, aunque no con tanta duración como el anterior. De acuerdo a lo estipulado en el sitio oficial de esta asociación,⁶⁶ agrupa a dieciséis municipios⁶⁷ circundantes al lago más grande e importante del país: Chapala, Jocotepec, Ixtlahuacán de los Membrillos (o del Río), Jamay, La Barca, La Manzanilla de la Paz, Ocotlán, Poncitlán, Tizapán el Alto, Tuxcueca, Tototlán, Juanacatlán, Zapotlán del Rey, Degollado, Atonilco el Alto y Ayotlán. Como se observa, se están asociando municipios que corresponden a tres regiones administrativas del Estado –Centro, Ciénega y Sureste—, a efecto de responder a las necesidades de la cuenca, más allá de las categorías de carácter político (algo similar a lo observado en el caso de Ayuquila). Su objetivo consiste en conjuntar esfuerzos y plantear medidas que atiendan la problemática que afecta al Lago, y así garantizar su preservación. Para tal fin, su programa de trabajo cuenta con cinco ejes: a) Planeación y ordenamiento territorial; b) Cultura para la sustentabilidad local; c) Conocimiento socioambiental y turístico; d) Restauración Ecológica, y e) Desarrollo Institucional. Su financiamiento también es operado por conducto de un fideicomiso bajo la figura de un organismo público descentralizado; depende de los recursos de las dependencias públicas involucradas (principalmente de SEMARNAT, que hasta enero de 2012 ya le había entregado 76 millones de pesos y comprometido 24 más) y de organismos privados (nacionales e in-

⁶⁶ En realidad, el sitio oficial de la asociación es <http://www.aipromades.org.mx>; sin embargo, probablemente sólo se ha adquirido el dominio, pues no funciona ni abre artículo alguno. Así que puede encontrarse información oficial, albergada en el portal del gobierno municipal de Chapala: http://www.chapala.gob.mx/sitioweb/index.php?option=com_content&view=article&id=59&Itemid=161. Este hecho hace pensar que Chapala debe de ser la sede y el promotor de la asociación. Por otra parte, es muy probable que dicho esfuerzo haya surgido a partir de la influencia que JIRA ha tenido en el Estado, gracias a la atención y a los recursos que ha recibido para desempeñar sus funciones.

⁶⁷ En el sitio que aparece a continuación, y que no es oficial de la asociación, se menciona que fue el 30 de julio de 2009 cuando se reunieron diez presidentes municipales para formalizar la conformación de esta asociación: <http://jocopiolin.com/main/creacion-de-la-asociacion-intermunicipal-aipromades-monte-coxala-jocotepec-jal/2009/07/31/>. Según este artículo, dichos municipios fueron: Chapala, La Barca, Ixtlahuacán de los Membrillos, Jamay, Jocotepec, La Manzanilla de la Paz, Ocotlán, Poncitlán, Tizapan el Alto y Tuxcueca. Además señala que: “Entre los principales objetivos que se plantean esta solidaria organización serán, la promoción de proyectos eco turísticos, culturales, medio ambiente, desarrollo económico, humano institucional, entre otros, producto del asociacionismo intermunicipal y con la participación de los sectores públicos, privado, social, académico, industrial y agroindustrial”.

ternacionales), así como de apoyo por parte de los gobiernos municipales integrantes.⁶⁸ Entre sus principales logros,⁶⁹ destaca la construcción de un relleno sanitario en Jamay, la entrega de 26 camiones recolectores y separadores de residuos, y la elaboración de seis estudios de ordenamiento territorial. Además, también están realizando acciones de preservación ambiental y de educación en la Sierra Cóndiro Canales, que es de las pocas zonas de áreas verdes que existen al oriente del Estado.

✦ ***Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos (SIMAR):*** En el Estado de Jalisco se generan más de 460 mil toneladas de residuos al año, y de este volumen sólo el 10.3% cuenta con algún proceso de valorización.⁷⁰ Por tal motivo, la entonces Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable de la entidad (SEMADES) instrumentó una política comprehensiva que abarcara diversos aspectos para una adecuada gestión de los residuos sólidos: se concretó básicamente en el “Programa de Gestión Integral de Residuos”, para el cumplimiento de la Ley de Gestión Integral de los Residuos del Estado de Jalisco, publicada mediante decreto número 21798-LVII/07, el 24 de febrero del 2007. Una de las principales estrategias consistió en crear en las regiones jaliscienses la figura de “Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos”, cuyas siglas son justamente SIMAR. Para 2008, la Secretaría había logrado conformar cuatro sistemas: Sureste, Ayuquila Valle, Ayuquila Llano y Altos Sur⁷¹. La principal finalidad de estos sistemas era la construcción de rellenos sanitarios regionales para posteriormente clausurar los vertederos municipales manejados fuera de norma y que eran fuente de contaminación (principalmente por estar “a cielo

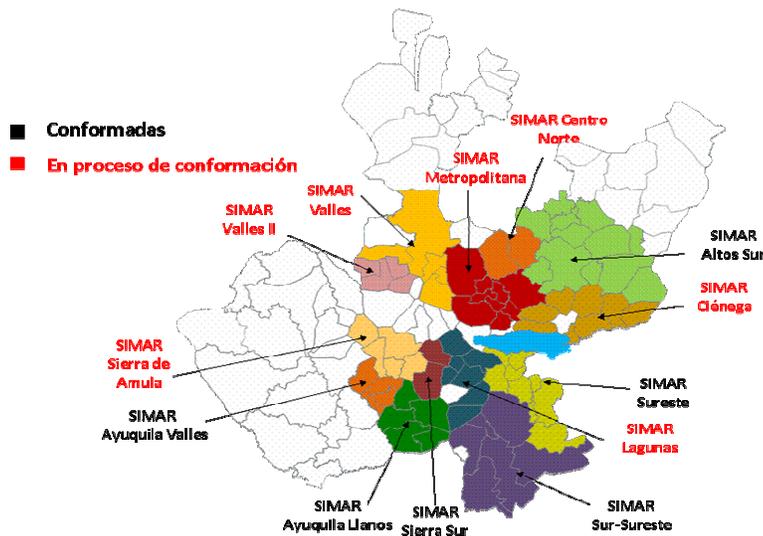
⁶⁸ Esta asociación ha formalizado a tal punto su trabajo, que incluso en el Diario Oficial de la Federación del pasado 2 de febrero de 2012, se dio a conocer una licitación pública nacional para la construcción de tres obras: un parque lineal en Ayotlán, la primera etapa de un centro de acopio en Poncitlán y otro en Degollado. De hecho, el propio Juan Rafael Elvira Quesada, entonces Secretario federal de la SEMARNAT, en su momento se refirió a la asociación como “el único ejemplo del país que tenemos del entendimiento político, de la voluntad política, de la madurez política” (Diario *Milenio Jalisco*, 21 de enero de 2012).

⁶⁹ Algunas referencias electrónicas que pueden consultarse sobre esta asociación, son las siguientes: <http://noticiasdelgobiernodejalisco.blogspot.mx/2011/05/acuerdan-semades-y-aipromades-proyectos.html>, y <http://atotonilco.gob.mx/estugobierno/index.php/dependencias/comunicacion-social/boletines/216-aipromades-trabaja-en-atotonilco-con-el-programa-area-prottegida-anillo-verde.html>

⁷⁰ Cifras referidas en el balance en materia de residuos de 2008, proporcionadas por Dulce María García Bogarín, Directora de Gestión Integral de Residuos de la entonces SEMADES, y publicadas por el diario por Internet Noticiaspv.com, el día 19 de diciembre de 2008 (<http://www.noticiaspv.com/archivo/18544>).

⁷¹ En el siguiente capítulo se explicará que en realidad el relleno sanitario que estaba programado para ser construido en esta región, específicamente en el municipio de Arandas, fue cancelado debido al rechazo y a la presión política de la ciudadanía arandense, que consideró dicha obra como un perjuicio para su territorio, y como un beneficio sólo para el resto de ayuntamientos.

abierto” o asentarse en ríos secos que ocasionaban el filtrado a los cuerpos de agua). Resulta interesante que cinco años después, sólo dos sistemas más han sido formalmente integrados (Sur-Sureste y Sierra Sur), mientras que siete están en proceso, tal como se observa en el mapa 2.8; de hecho, como se verá en éste, destaca que los SIMAR creados no necesariamente coinciden con la regionalización oficial (incluso hay algunos que sólo abarcan 2 municipios, como son los casos de Centro-Norte y Sierra Sur). Jesús Naranjo (2011), entonces Director General de Planeación y Vinculación Ambiental de SEMADES, establecía en el Foro de Intermunicipalidad referido, que las intermunicipalidades en la materia representan un “conjunto de voluntades y esfuerzos institucionales entre municipios para solucionar el inadecuado manejo de los residuos”. Además, él planteaba que entre sus logros destacan los siguientes: “obtención de recursos federales y estatales; continuidad y permanencia; innovación tecnológica en infraestructura para el reciclaje; regulación de concesiones, y participación ciudadana”. Al respecto, se aprecia que en esta iniciativa existen beneficios muy concretos que no son mencionados explícitamente por los especialistas que se citaron en el capítulo anterior, como es la *innovación tecnológica o la regulación de concesiones*. Esto muestra que en Jalisco ya se observa un grado de madurez de la intermunicipalidad, que es utilizada como una herramienta eficaz de gestión pública. A continuación, se mencionarán los aspectos más relevantes de dos de los SIMAR.



Mapa 2.8 Conformación y distribución de los SIMAR.

Fuente: Naranjo (2011)

▮ **Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sureste:** Esta asociación se deriva evidentemente de la iniciativa de la SEMADES. Es la única que no sólo agrupa municipios de

Jalisco, sino que también incorpora el de Marcos Castellanos, en Michoacán. Los ayuntamientos jaliscienses, que a su vez forman parte de dos regiones administrativas del Estado —Sureste y Ciénega— son: Mazamitla, Valle de Juárez, Quitupan, La Manzanilla de la Paz, Tuxcueca, Concepción de Buenos Aires, Tizapán el Alto y Santa María del Oro.⁷² De acuerdo al sitio oficial de esta asociación (<http://simarsureste.org>), “es un organismo público descentralizado intermunicipal, encargado de brindar los servicios de asesoría, recolección, transporte, reciclaje, transferencia y disposición final de residuos sólidos urbanos y manejo especial [...], así como coadyuvar en temas ambientales que permitan preservar los recursos naturales y mejorar la calidad de vida de sus habitantes”. Para tal fin, se incorpora la participación de autoridades municipales, el empresariado y la ciudadanía. Esta asociación tiene un notable grado de institucionalización e incluso cuenta con *Políticas Intermunicipales*, que se basan en diversos “Principios rectores de política intermunicipal”: cooperación intermunicipal; autosuficiencia; desarrollo sustentable; prevención y minimización [de residuos]; manejo seguro y ambientalmente adecuado; comunicación, educación y capacitación; información; participación social; responsabilidad compartida; ‘quien contamina, paga’; armonización de las políticas y valorización”.⁷³ Dicha institucionalización, así como los resultados que ha obtenido hasta el momento, hicieron que la asociación fuera reconocida en la reunión de “Alcaldes de México”, como una de las mejores prácticas de gobiernos locales en 2012.

☛ ***Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sur-Sureste:*** Al igual que en el caso anterior, esta asociación fue conformada bajo un esquema de organismo público descentralizado. Se integra por los municipios de Zapotiltic, Jilotlán, Tecalitlán, Pihuamo, Tamazula, Tuxpan y recientemente, Tonila. Aun cuando es una de las asociaciones más recientes del SIMAR, cabe señalar que sus directivos⁷⁴ han estado muy activos en la gestión de recursos,

⁷² Se aprecia que los ayuntamientos de La Manzanilla de la Paz, Tuxcueca y Tizapán el Alto forman parte tanto de SIMAR como de AIPROMADES, por lo que seguramente han de considerar que el trabajo coordinado es redituable. No obstante, dado que los propósitos de ambas asociaciones municipales son muy similares, cabría conocer en qué medida la participación simultánea en éstas resulta complementaria, es redundante o incluso provoca puntos de conflicto. Sobre el particular, se abre una veta de investigación que puede resultar muy interesante.

⁷³ El detalle de estas Políticas se puede consultar en http://simarsureste.org/?page_id=540.

⁷⁴ La presidencia de la asociación corre a cargo de los propios presidentes de los municipios miembro, y se trata de un cargo rotativo por un periodo determinado. En marzo de 2012 se llevó a cabo el relevo entre municipios (de Tecalitlán a Tamazula), mientras que en octubre se hizo el cambio entre el presidente municipal saliente y el entrante de Tamazula, lo que muestra que aun con los cambios de administración, el esfuerzo del trabajo asociado

lo que les ha permitido contar ya con diversos logros. Quizás el más importante fue la construcción de la primera etapa de un relleno sanitario, con recursos primordialmente estatales, mientras que el gasto de operación correrá a cargo de los propios municipios. Un elemento interesante es que también estaban aprovechando otros esquemas de financiamiento, como el del Programa *Hábitat* de SEDESOL (que se mencionó en el capítulo anterior) y con éste lograron conseguir los recursos para el equipamiento de la maquinaria del relleno. Otro recurso federal obtenido provino de SEMARNAT, que les entregó un tractor de cadenas. Asimismo, algunas empresas privadas han donado módulos clasificadores de residuos. De igual modo, se tiene proyectada la elaboración de un sistema de información geográfica con la colaboración del Instituto de Información Territorial del Estado de Jalisco. Finalmente, gracias a la cooperación internacional, particularmente de la agencia de cooperación alemana, GIZ, han conseguido talleres semipresenciales para una mejor gestión de los residuos, a los que asistieron jóvenes de la sociedad civil que fungirán como promotores ambientales. Con base en lo anterior, se aprecia que en este caso existe un claro ejemplo de relaciones intergubernamentales entre distintos ámbitos, así como de gobernanza, al articularse el gobierno con empresas y sociedad civil, y, por último, un primer esbozo de asociación local o alianza público-privada.

En síntesis, en los casos de AIPROMADES, JIRA y SIMAR, se observa que se siguieron los principios que deben regir una política pública para que tenga mayores probabilidades de éxito en el mediano y largo plazos. Además, resulta interesante que los tres esfuerzos se hayan institucionalizado (básicamente mediante la creación de organismos públicos descentralizados o de fideicomisos), tal como lo planteaba Elinor Ostrom para asegurar que un esfuerzo de acción colectiva pudiera perdurar en el tiempo. A continuación se presentarán otros casos de intermunicipalidad en Jalisco, algunos de los cuales lograron mantenerse (e incluso hoy en día prevalecen), mientras que otros se desintegraron.

☛ ***Alianza Regional Promotora del Desarrollo del Sur de Jalisco.*** Este proyecto surgió en el marco de un acuerdo con la Oficina Regional para América Latina y el Caribe de la Organización de las Naciones Unidas para la Agricultura y la Alimentación (FAO), con el obje-

se mantiene, reforzando la idea de la contribución de la intermunicipalidad a la continuidad de las políticas. Mayor información puede ser consultada en: http://www.periodicoelsur.com/noticias_tuxpan.aspx?idnoticia=68768, así como en la nota http://www.periodicoelsur.com/noticias_tamazula.aspx?idnoticia=75661.

tivo de favorecer el desarrollo rural de la zona. La Alianza se diseñó principalmente por iniciativa de algunos funcionarios estatales del área de planeación, que buscaron en qué región jalisciense resultaba idóneo implantar un programa mancomunado de “desarrollo equilibrado y sustentable”. Escogieron entonces la región Sur porque percibían potencial en la zona para instrumentar un proyecto de este tipo: se trata de una región que ocupa el segundo lugar estatal en formación universitaria de la población, aunado a que existía liderazgo con visión a futuro, e intentos previos de cooperación intermunicipal. Este plan contó con la gran ventaja de generar un diagnóstico sobre la problemática de la región municipal, de forma consensuada entre la mayoría de los agentes políticos, económicos, sociales y académicos de dicho territorio. Según relata uno de sus promotores,⁷⁵ fue un proceso arduo que duró varios meses pero que desembocó en objetivos y metas claros, definidos democráticamente. Además, dado que se involucraron diversos actores, se contó con asesoría técnica y operativa por parte tanto de los funcionarios estatales como de varias universidades regionales que se comprometieron con este proyecto. Gracias a la transparencia y organización de los objetivos y las estrategias del plan, resultó ganador de una de las dos cátedras anuales de la FODEPAL, órgano de la Comisión Económica para América Latina (CEPAL). En este programa se contaba con el importante apoyo político de los ayuntamientos de Sayula y Tuxpan, que fungen como líderes naturales de la región, lo que le permitió trabajar adecuadamente durante sus inicios. Sin embargo, a pesar de la notoria definición de metas y de la entusiasta participación de muchos actores relevantes en la vida pública de la región, esta asociación intermunicipal no pudo trascender al cambio de gobierno municipal, por lo que una vez que los nuevos funcionarios electos tomaron posesión de su cargo, la asociación no gozó de renovado respaldo y se desintegró.⁷⁶

☞ ***Asociación para obras conjuntas en Costa Sur.*** La región Costa Sur, cercana a Colima, comprende algunos de los municipios con mayores rezagos de Jalisco, en comparación con otras zonas de la entidad (aunque no con respecto al resto del país). Dadas estas carencias,

⁷⁵ Entrevista sostenida el día 29 de mayo de 2007 con el entonces Director de Planeación Municipal de la Secretaría de Planeación de Jalisco. Desde 2011, funge como Director General de Evaluación y Control en la Secretaría.

⁷⁶ Para mayor información sobre esta alianza, puede consultarse la siguiente dirección electrónica <http://www.rlc.fao.org/prior/desrural/fao-bid/des/pdf/jalisco.pdf>, donde aparece la documentación del caso para fines de la Cátedra FODEPAL. En el sitio general se citan otros proyectos internacionales desarrollados en este marco, incluyendo uno de carácter nacional implantado en Zacatecas.

sus respectivos alcaldes han decidido trabajar intermunicipalmente para hacer frente a las necesidades de la población. De hecho, como se recordará, según la encuesta municipal de 2000 la fórmula asociacionista predomina en gobiernos con población de predominancia rural. En este caso particular, un logro tangible fue la construcción de un hospital regional. Al parecer, este esfuerzo intermunicipal continúa.⁷⁷

✦ ***Asociación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Guadalajara.***⁷⁸ De acuerdo a la entrevista que sostuve con el funcionario diplomático francés en 2007, el Instituto de Cooperación Científica y Técnica de la Embajada de Francia en México, estaba diseñando un proyecto para que los ocho municipios que conforman la segunda zona metropolitana más grande del país, trabajaran bajo un esquema intermunicipal. Sin embargo, al buscar los proyectos de cooperación francesa en México, no pude encontrar información al respecto. Lo que sí es un hecho es que desde hace muchos años existe en esta región el Sistema Intermunicipal de Agua Potable (SIAPA), cuya finalidad es gestionar lo relativo a la dotación de tan importante líquido a la población de la Zona Metropolitana de Guadalajara.⁷⁹ Además, también hay un antecedente de coordinación intermunicipal que tuvo lugar en el periodo 2007-2009, del cual se derivó el Plan Intermunicipal de Desarrollo Urbano (PIDU), que establecía las directrices para ordenar el crecimiento de la ciudad. Por su parte, la nueva iniciativa lanzada en 2010, surgió como una alternativa al veto del gobernador de Jalisco, Emilio González Márquez, sobre la Ley de Coordinación Metropolitana. Formaban parte de esta asociación los municipios –priístas— de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá, con el propósito de crear un ente articulador de políticas públicas, servicios y programas gubernamentales urbanos, que debía funcionar explícitamente bajo una lógica política y técnica para asegurar resultados adecuados. Es decir, debía basarse obligatoria-

⁷⁷ A su vez, los datos sobre esta asociación me fueron proporcionados por el Mtro. Esteban Wario Hernández, entonces alto funcionario de la Secretaría de Planeación de Jalisco, en entrevista sostenida el 16 de marzo de 2007. Sin embargo, debo reconocer que no tuve acceso directo a los integrantes de esta asociación o a sus documentos, para estar en condiciones de proporcionar mayor información. Además, mientras buscaba en Internet su cargo actual, me topé con la muy lamentable noticia de su fallecimiento. Descanse en paz.

⁷⁸ Información consultada en el diario jalisciense *El Informador*, aunque en el Portal no se especifica la fecha de la nota. Por la liga electrónica se asume que corresponde a 2010: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2010/181807/6/nueva-asociacion-intermunicipal-tendra-presupuesto-propio.htm>

⁷⁹ Aun cuando este sistema funciona desde hace varias décadas, se observa al hacer un recorrido por los medios informativos que últimamente ha estado enfrentando problemas de endeudamiento y corrupción, lo que ha estado cuestionando su eficacia.

mente en propuestas técnicas para la mejor gestión del territorio, pero que no perdieran de vista la viabilidad política del proyecto.⁸⁰ Por último, cabe mencionar sobre esta zona metropolitana que también la SEMADES ha insistido mucho en la creación del Sistema Metropolitano para la Gestión de los Residuos (SIMEGIREs), que sería el símil al SIMAR de otras regiones. La justificación para crearlo radica en que dicha zona genera el 80% del total de residuos del Estado, por lo que se requiere una estrategia integral para atender tal asunto, si se busca la sustentabilidad urbana.

☛ ***Asociación para el desarrollo agrario de Los Altos Norte.***⁸¹ Este caso de intermunicipalidad tuvo su apogeo en el trienio 2004-2006 y presentó una difusión de menor escala, ya que se trataba de una iniciativa de alcance primordialmente local en la región de Los Altos Norte de la entidad, que no contaba con apoyo directo por parte de funcionarios de municipios que no pertenecieran a dicha zona. La finalidad de esta campaña conjunta consistía en la capacitación de los funcionarios locales encargados de la temática agraria, así como en el trabajo cercano con la población de las comunidades rurales para programar acciones de mejoramiento de sus actividades productivas. La propuesta original surgió en el área de asuntos agrarios del ayuntamiento de Lagos de Moreno, uno de los municipios más poblados del Estado y el de mayor tamaño de toda la región de Los Altos, tanto Norte como Sur. Un resultado concreto de esta asociación fue la estrecha vinculación de la población rural de la región con los funcionarios municipales encargados del tema, en aras de mejorar los ingresos de aquélla al perfeccionar las estrategias de producción. No obstante, este caso de intermunicipalidad padeció el mismo desenlace que otros ejemplos aquí expuestos: no resistió el cambio de gobierno en Lagos, cuyo alcalde no mostró interés en continuar con estas acciones, lo que provocó la desaparición del grupo.

☛ ***Asociación de presidentes municipales de Los Altos Sur.*** Desde que se creó en los años noventa el Fondo de Desarrollo Regional (FONDEREG) por parte del gobierno del Estado de Jalisco, los presidentes municipales de varias regiones empezaron a reunirse periódicamente

⁸⁰ En este caso también se puede analizar la propuesta como política pública, según el apartado 2.2. Dicha iniciativa está llegando al final de su periodo, pero no pude encontrar información concreta sobre sus logros.

⁸¹ La referencia sobre este caso me fue proporcionada por una funcionaria municipal, iniciadora del programa, en una breve plática que sostuvimos después de una reunión del Consejo Regional de Ecología y Medio Ambiente, el 26 de julio de 2007 en Arandas, Jalisco. Sin embargo, no pude corroborar documentalmente la información sobre sus acciones para estar en condiciones de ofrecer mayores detalles al respecto.

te para decidir por asamblea el destino de dichos recursos. Esta práctica persistió en la administración 2004-2006, pero la integración de los alcaldes se volvió mayor alrededor de 2007, y ya no versaba exclusivamente en torno a la forma de distribuir y utilizar los recursos, sino que se planeaban estrategias coordinadas en el diseño e instrumentación de políticas públicas de escala regional. Los principales proyectos que se estaban planeando en ese momento fueron la implantación de acciones en materia de seguridad pública y la construcción de un vertedero regional. Sin embargo, la agenda pública a ser discutida era libre y cualquier presidente municipal podía convocar a una reunión de la asociación, en virtud de las necesidades o inquietudes más apremiantes que afrontaban y deseaban compartir con los demás. Este caso de intermunicipalidad es uno de los dos que serán analizados con mayor profundidad en el siguiente capítulo. Baste decir por el momento que de esta asociación se derivó recientemente el Consejo Regional de Seguridad Pública de Los Altos Sur, que ha estado operando de manera más institucionalizada en el actual trienio.

☛ ***Consejo Regional de Protección Ambiental de Los Altos Sur.*** Este es un caso de asociación intermunicipal, constituido formalmente en 2004, que combina distintos elementos que lo enriquecieron: capacitación de funcionarios con objeto de fortalecer las instituciones de gestión municipal, acciones coordinadas encaminadas a la preservación de la ecología y el ambiente, fomento de relaciones intergubernamentales y de capital social. Incluso, a sus reuniones mensuales asistían funcionarios de otros municipios aledaños, autoridades federales y estatales en materia ambiental, representantes de la iniciativa privada y, en contadas ocasiones, algunos grupos de la sociedad civil. Todo esto propiciaba una peculiar red de políticas que fue difundiendo —al interior de la región y fuera de ella— los beneficios del quehacer intermunicipal. Al igual que la asociación anterior que tenía lugar en la misma región, ésta trascendió el periodo trienal de gobierno y resistió el cambio del partido en el poder que se registró en algunos municipios en 2007. Dicha asociación intermunicipal consiguió diversos resultados positivos a base de una gran creatividad para convertir la limitación (y muchas veces, la inexistencia) de recursos y las debilidades en fortalezas. A lo largo de gran parte del siguiente capítulo se ahondará en este caso, por lo que en este momento no se ofrecerán más detalles al respecto para no ser redundantes.

2.3.4. *¿Cómo repercuten sobre el asociacionismo las diferentes figuras de cooperación?*

Con base en todos los ejemplos expuestos, destaca notablemente el auge que ha cobrado la intermunicipalidad en el estado de Jalisco. En el Capítulo Uno se señalaba que el asociacionismo todavía no es una práctica recurrente en todo el país, pero se observa que en Jalisco el interés por el trabajo coordinado es creciente, pues las experiencias de intermunicipalidad son muy variadas y cada una presenta sus peculiaridades. Así, parece percibirse una buena disposición al trabajo asociado en la entidad, lo que se refleja en el creciente número de asociaciones y en el respaldo económico que algunas están obteniendo por parte de diversas instancias públicas, privadas y aun internacionales. El hecho de que efectivamente las iniciativas de intermunicipalidad se desenvuelvan en un marco normativo claramente establecido, y más aún, reciban financiamiento público y privado para su operación, es un indicativo de que los actores políticos confían en esquemas intermunicipales.

No obstante, también es cierto que los resultados son heterogéneos en cada caso: desde la tendencia a la consolidación de algunos de los esfuerzos, hasta la desintegración de la asociación por falta de voluntad política y de continuidad de los programas. A manera sólo de hipótesis, podría argumentarse que aquellos intentos regionales que se han diseñado mediante la incorporación de los cinco componentes de las políticas públicas, han sido los más exitosos en cuanto a sus resultados y a su permanencia en el tiempo. Esto es particularmente cierto en los casos que han implicado la creación y formalización de estructuras, que además gozan de un presupuesto para tal fin, lo que otorga solidez y mayor compromiso a la asociación. Al parecer, la existencia de fondos regionales, de organismos públicos descentralizados o de fideicomisos, constituye un claro incentivo para el asociacionismo. Como se recordará, un esfuerzo de coordinación tiene más probabilidades de sobrevivir en tanto responda a la satisfacción de necesidades comunes, y esto muchas veces requiere recursos presupuestales.

Sin embargo, ¿ésta sería la única explicación para justificar que una asociación intermunicipal perdurará en el tiempo? Es probable que no, aunque sin duda sí es una condición necesaria en la mayoría de las ocasiones. En el Capítulo Tres se examinará que la posibilidad de contar con un foro para compartir inquietudes y aprender de otras experiencias, especialmente en el cambiante mundo de la administración municipal, puede ser también un estímulo.

Adicionalmente, diseñar una política pública para el asociacionismo implica incorporar la mayoría de los elementos que se discutieron en el Capítulo Uno, en torno a los factores explicativos del buen desempeño del trabajo coordinado y cooperativo. Sin embargo, para comprobar la hipótesis planteada, habría que revisar cada situación con mayor detalle para poder entender por qué en algunas ocasiones la intermunicipalidad parece haber cumplido sus propósitos, mientras que en otras el entusiasmo original se diluye en un entramado de intereses contrapuestos. En virtud de que hacerlo queda fuera del alcance de este trabajo por la limitación de tiempo, se analizarán sólo los dos últimos casos para saber qué elementos de gestión comparten, cuáles son sus diferencias, qué resultados concretos han obtenido y qué explica su continuidad —o no— a lo largo del tiempo.

En conclusión, por todos los antecedentes citados, existe en Jalisco una tierra fértil para llevar a cabo acciones de regionalización y de asociacionismo intermunicipal y local, en pro de un federalismo mejor consolidado. Pero esto no necesariamente implica que todos los esfuerzos se verán cristalizados en la consecución de sus metas, pues incluso algunas asociaciones se desintegraron antes de ser testigo de mayores resultados concretos o perdurables.

2.4. ¿Por qué estudiar la región de Los Altos de Jalisco?

Con base en lo anterior, parece inferirse que la propensión al asociacionismo jalisciense es independiente de la región donde se ubique la iniciativa, es decir, mientras haya un problema en común para ciertos municipios, no es tan relevante si forman parte de la misma región político-administrativa o no. Simplemente se asocian para resolverlo. Entonces, es pertinente preguntarse por qué se escogió analizar a Los Altos de Jalisco, los que históricamente se han considerado como región: ¿el hecho de tratarse de una zona con identidad compartida influye de alguna manera para incrementar las posibilidades de éxito de una asociación municipal?

Si bien se responderá esta pregunta en el capítulo siguiente, baste decir por el momento que las iniciativas de intermunicipalidad en materia ambiental (al estilo de SIMAR) que se registraron en la región alteña, fueron pioneras en la entidad (al igual que el caso de Ayuquila). Como ya se dijo, datan de 2004, mientras que varios de los ejemplos presentados en la sección 2.3.3. son posteriores a esa fecha. Incluso, al participar funcionarios de SEMADES en las reuniones mensuales, ellos tomaron ideas de lo que podía realizarse mediante el trabajo conjunto.

Aunado a lo anterior, también hay razones personales que explican mi interés por analizar esta región jalisciense, que ya se dibujaron en el Prólogo. Una de ellas es el gran dinamismo económico, sociodemográfico y político que a simple vista parece haber tenido verificativo en la zona, particularmente desde los años noventa hasta mediados de la década de 2000, aunque indiscutiblemente hubo regiones en que este crecimiento se notó desde mucho antes, como ocurrió con Lagos de Moreno en virtud del establecimiento de la compañía transnacional Nestlé. Pero también hay otro factor que sobresale en este territorio y que no siempre es visible en todos los espacios sociales: la marcada identidad cultural y el sentido de pertenencia que identifican a los pobladores de Los Altos de Jalisco.⁸² Inclusive, por tradición, esta región se define como tal desde hace muchos años, quizá de manera más acentuada a partir de la lucha cristera que aconteció en este sitio en la década de 1920.

En este sentido, el estudio del desarrollo de la región alteña en función de la intermunicipalidad, parecía un camino pertinente para tratar de entender cómo ocurren las relaciones políticas, sociales, económicas y ambientales de Los Altos y en qué medida repercuten sobre el desarrollo territorial y el bienestar de la población.

Por ende, resultaba importante determinar si estas optimistas percepciones personales sobre dicho territorio correspondían a la realidad. Al revisar con mayor profundidad la expresión tangible del modelo de desarrollo seguido en la región, fue haciéndose patente que hay elementos muy discutibles, lejanos de la sustentabilidad y que afectan directamente a los pobladores, mermando su bienestar. Por tal motivo, resultaba de particular interés adentrarse un poco más en las características del desarrollo de Los Altos, pero también de Jalisco en su conjunto. Las debilidades y rezagos en materia de desarrollo humano sustentable representan un reto de gobernabilidad para las autoridades jaliscienses, ya sean estatales o municipales; es muy probable que hayan servido de aliciente para que los ayuntamientos de diversas regiones del Estado decidieran trabajar coordinadamente.

2.4.1. Por qué se afirma usualmente que Los Altos de Jalisco constituyen una región?

Si se refuerza lo planteado en el numeral 2.1.1., es posible indicar que el principal elemento de cohesión de Los Altos de Jalisco es su identidad cultural y sus especificidades históricas. Dicha identidad, así como la configuración social, se definen en torno a lo que César Gilabert y

⁸² Es común que una persona procedente de esta región se refiera a sí misma como “alteña”, sin aludir al municipio en el que reside, lo que suele ser una señal característica de la notable identidad compartida.

Margarita Camarena (2004) definen como el *rancho*, que representa todo un estilo de vida muy apegado al terruño y a la naturaleza, pero que implica también un cierto sentido de individualismo y aislamiento por parte de los habitantes. Podría pensarse que tales atributos minarían cualquier intento de asociación intermunicipal, local o de cualquier otro tipo; empero, en realidad no ocurre así gracias a que los pobladores están habituados al establecimiento de redes económicas como base de su organización social, por constituir un histórico nodo de conexiones comerciales.

La zona de Los Altos desempeñó un relevante papel durante la Colonia al vincular algunos de los principales centros productivos (como la importantísima red de la plata y de otras mercancías) situados en los territorios aledaños: Zacatecas, León, Guadalajara, Guanajuato, y en cierta medida Valladolid (hoy Morelia). Los Altos de Jalisco colindan geográficamente con los estados de Guanajuato, Aguascalientes y Zacatecas, lo que implica que tengan una ubicación espacial privilegiada:



Mapa 2.9. Región de Los Altos y su colindancia con otros Estados.

Fuente: www.jalisco.gob.mx

Con relación al mapa superior, es conveniente precisar que esta categorización está incluyendo algunos municipios que –dentro de la regionalización oficial– pertenecen a otras zonas. De hecho, más allá de la clasificación oficial de 1998, existe un debate entre especialistas sobre los municipios que por razones de identidad y cultura deberían sumarse a Los Altos. Históricamente, la región está conformada por Acatic, Arandas, Cañadas de Obregón, Encarnación de



Mapa 2.10 Regionalización a debate de Los Altos.

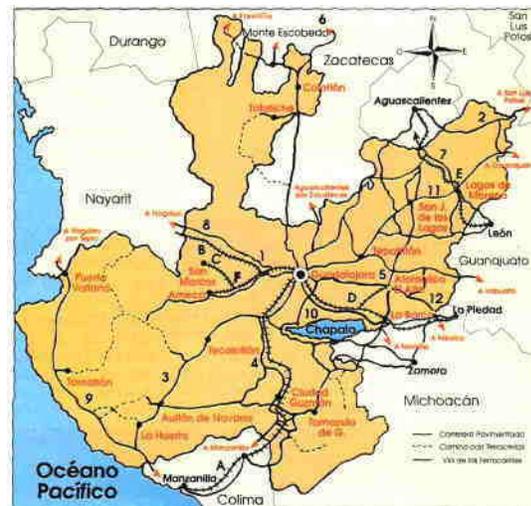
Fuente: Elaboración propia.

Díaz, Jalostotitlán, Jesús María, Lagos de Moreno, Mex-ticacán, Ojuelos de Jalisco, San Diego de Alejandría, San Juan de los Lagos, San Julián, San Miguel el Alto, Teocaltiche, Tepatitlán, Unión de San Antonio, Valle de Guadalupe, Villa Hidalgo y Yahualica de González Gallo (en color lila pálido). No obstante, como acotan Gilbert y Camarena (Op. Cit.: 33), otros autores añaden por razones de identidad a cinco más: Atotonilco el Alto, Ayo el Chico, Cuquío, Degollado e Ixtlahuacán del Río (en verde agua).

Asimismo, con las regionalizaciones propuestas por el gobierno del estado, se dividió administrativa-mente a Los Altos en dos regiones: Norte y Sur.

Por su parte, los cinco municipios restantes que culturalmente podrían formar parte de Los Altos, quedaron administrativamente adscritos a otras jurisdicciones.

Ahora bien, es fundamental retomar lo relativo a la red de transportes y de conexiones terrestres que han caracterizado a Los Altos al ser cruce de caminos, pues cabe recordar que autores como Paul Krugman (referenciado en el numeral 2.1.1.), señalan que dicha red puede definir o no a una región. Al respecto, se observa que en Los Altos la comunicación terrestre y la infraestructura carretera son superiores a otras regiones del Estado, específicamente del poniente, tal como se ilustra en el Mapa 2.10. Sin embargo, al adentrarnos más en la región, se aprecia que dicha red no necesariamente representa un elemento articulador, pues salvo ciertos municipios, no existe una red sólida de comunicación por esta vía. De hecho, en muchos casos hay que desplazarse al centro de la región (ya sea Sur o Norte) para poder tomar una ruta que lo lleve a otros municipios. Tal hecho es incluso más eviden-



Mapa 2.11. Infraestructura carretera en Jalisco.

Fuente: Desconocida.

te si se considera a la región en su conjunto, sin dividir Altos Sur y Altos Norte. Probablemente, el hecho que explique esta situación se deba a que en fechas recientes un número considerable de la población alteña cuenta con vehículos propios, por lo que en materia de desplazamientos comerciales (especialmente quienes venden en “tianguis” locales), éstos se realizan de forma privada. Sin embargo, quizá la razón principal sea que no existen suficientes relaciones comerciales o políticas entre los diferentes municipios.⁸³ Tal vez la vinculación actual se explique primordialmente por razones añejas de identidad social, y no precisamente por una función económica totalmente visible y coherente. Este tema es interesante para otro estudio.

Entonces, si se recupera el planteamiento de Bernard Kayser, los lazos existen en Los Altos por su sentido de cohesión interna, aunado a que las autoridades de la región sí buscan una articulación (al menos política) con los demás municipios. El centro, como ya se mencionó en la introducción, es muy claro: Lagos de Moreno, para el caso de Los Altos Norte, y Tepatitlán, para Los Altos Sur. Esto es evidente en términos políticos, económicos y demográficos; incluso, para el caso del Consejo Regional de Protección Ambiental, resulta muy notorio el papel y liderazgo que Tepatitlán ha ejercido para su creación y funcionamiento. Además, se señaló que Los Altos tienen una larga tradición agroindustrial, por lo que su contribución a la producción nacional en este rubro es amplia. Estos hechos cumplen los tres principios mencionados por Kayser y Negrete.

Por ello, y con base en las premisas teóricas actuales, puede sostenerse que Los Altos de Jalisco sí constituyen una región como tal, que desde luego tiene antecedentes más lejanos que la conformación administrativa regionalizada de 1998 por parte del gobierno estatal.

En el estudio de caso se podrá observar la manera decisiva en que dicha regionalización política —aunque quizá no identitaria— repercutió definitivamente en el modo de operación de las asociaciones intermunicipales de la región alteña en su conjunto, propiciando que Los Altos Norte siguieran una dinámica distinta a la registrada en Los Altos Sur.

2.4.2. Lo positivo y lo negativo del modelo de desarrollo seguido en la región

Una vez dilucidado que Los Altos de Jalisco cuentan con la mayoría de atributos históricos, culturales y geográficos para ser definidos como región, es pertinente examinar las características de su modelo de desarrollo. Si bien ya se mencionó que Los Altos presentan rasgos posi-

⁸³ Para el caso de los Altos Norte, puede encontrarse un análisis detallado sobre este punto en la obra ya referida *El Alteño Global*, pero faltaría articular tales resultados con Los Altos Sur.

tivos de progreso, también enfrentan otra problemática que repercute directamente sobre su capacidad de gestión y sobre su nivel de gobernabilidad. Tomando como referencia el modelo de planeación estratégica, también conocido como FODA (fortalezas, oportunidades, debilidades y amenazas), puede obtenerse un diagnóstico general de los aspectos positivos y los negativos de la región.

Cuadro 2.2. Análisis FODA del modelo de desarrollo de Los Altos de Jalisco

Fortalezas	Oportunidades	Debilidades	Amenazas
Alta diversificación industrial y productividad	Zona atractiva para la inversión, con alta participación de capital extranjero	Falta de absorción en el mercado laboral, dado el cambio de patrones productivos	Pérdida de competitividad frente a otras regiones del país y del mundo
Excelente ubicación geográfica, con adecuada infraestructura	Establecimiento de economías de aglomeración y de urbanización	Planeación territorial poco ordenada y menor inversión en obra física	Alta expansión urbana que atenta contra los recursos naturales (incluyendo hídricos)
Considerables fuentes de remesas	Utilización de éstas en el mejoramiento de la calidad de vida	Gran dependencia a ingresos del exterior	Alta vulnerabilidad a choques externos, pudiendo frenar el desarrollo regional
Redes políticas dinámicas y atractivas a políticos foráneos	Promoción en el exterior de las potencialidades regionales	Falta de autonomía municipal en ciertas políticas públicas	Modelos importados que no se ajusten a las necesidades local
Tierra fértil y propicia para diversas actividades agrícolas, como el agave (denominación de origen)	Aprovechamiento productivo de este recurso para beneficio económico de la población	Sobreexplotación de los recursos naturales y monocultivo del agave (agotando la tierra)	Alta vulnerabilidad frente a los efectos adversos del cambio climático, especialmente escasez de agua

Fuente. Elaboración propia, con base en la síntesis de diversos artículos y notas periodísticas.

2.5. Las capacidades de gestión municipal en pro de la cooperación y la competitividad territoriales

Desde que Amartya Sen, ganador del Premio Nóbel de Economía en 1998, planteó la importancia de reforzar las capacidades de los individuos como un mecanismo eficiente para abatir la desigualdad y la pobreza, este argumento se ha extrapolado a otras esferas. Tal es el caso de los estudios municipales, que apuntan sobre la necesidad de fortalecer las capacidades administrativas y políticas de quienes integran los ayuntamientos, a efecto de que desempeñen mejor sus funciones y tengan nuevas herramientas para interactuar más equilibradamente con otros órdenes de gobierno.

De hecho, este argumento de reforzar las capacidades de los gobiernos locales se relaciona con lo que se examinó en el capítulo anterior en torno al fortalecimiento institucional y a las variables que propician el buen desempeño de los actores políticos, incluyendo las atribuciones adecuadas para que los municipios cumplan sus funciones. Sin embargo, como refiere Carlos Moreno Jaimes (2009: 300), el mejoramiento de las capacidades debe reflejarse en los resultados obtenidos y no sólo en la distribución de facultades:

La capacidad institucional es una condición para el buen desempeño de un gobierno. Sin embargo, es una condición necesaria, mas no suficiente, para el desempeño efectivo. Como apunta Aguilar Villanueva, “la capacidad de gobernar se muestra en la acción y los resultados del gobernar, en las prácticas de la gobernación, no en la dotación de poderes, facultades y atribuciones que un gobierno posee en abstracto”.

Por lo anterior, los estudios municipalistas actuales han buscado otorgar mayor consistencia a la evaluación de las capacidades institucionales, al analizar su expresión concreta en la evolución o detrimento de las condiciones de vida de la población. Así, en años recientes se han propuesto diversas metodologías basadas en el análisis tanto de información cuantitativa como cualitativa sobre los logros gubernamentales. Una en particular tiene por objeto estudiar cómo a partir de una mayor apropiación de dichas capacidades, es posible consolidar redes de cooperación que refuercen la posición competitiva de las ciudades y las regiones. Es la metodología propuesta por Enrique Cabrero, Isela Orihuela y Alicia Ziccardi (2005:113, las cursivas son mías), quienes argumentan lo siguiente:

Una estrategia de competitividad para el conjunto de las actividades económicas [de las ciudades...] no sólo debe tener en cuenta las características de la localización espacial, sino de la capacidad para crear un entorno económico-social, tecnológico ambiental e institucional propicio, que impulse mejoras regulatorias, promoción de redes y cooperación empresariales, planeación estratégica, vínculos entre universidades y empresas. Es decir, *la competitividad reclama cooperación*.

Por consiguiente, una vez más se aprecia que la literatura contemporánea del desarrollo territorial, sostiene la relevancia de fomentar las capacidades institucionales, el asociacionismo y la cooperación como medios para incrementar la competitividad y mejorar las condiciones de vida. A partir de esta premisa, dichos autores proponen una metodología basada en el análisis multifactorial de cuatro componentes para determinar la posición competitiva de cada ciudad o

municipio.⁸⁴ Cada una de estas dimensiones está conformada a su vez por una serie de variables cuya medición es la que permite justamente efectuar el análisis multifactorial, con objeto de determinar en cuál de éstas la ciudad cuenta con un mayor peso relativo. Los cuatro componentes son: *el económico, el sociodemográfico, el urbano-espacial y el institucional*.

Sobre esta clasificación, sería recomendable ampliarla a cinco categorías, mediante la separación de la correspondiente a lo urbano espacial para dar lugar a la dimensión ambiental, que en pocos años constituirá un delicado reto en la gestión de todas las ciudades del mundo. Así, esta metodología sería más acorde con la noción de desarrollo sustentable.⁸⁵ Es probable que los autores no hayan considerado hacer dicha clasificación porque para el caso nacional hay una sensible ausencia de datos ambientales, dada su naturaleza. No obstante, para el caso de Jalisco sí puede considerarse la separación porque se cuenta con numerosos diagnósticos, tanto estatales como municipales, que registran variadas mediciones ambientales y aportan la información requerida: nivel de biodiversidad existente, equilibrio general del ecosistema, niveles de contaminación de agua y aire (este último sólo para algunas ciudades), cantidad de residuos sólidos generados al día, disponibilidad de agua, entre otros.⁸⁶

En síntesis, el estudio detallado y cuidadoso de las capacidades institucionales que le otorgan a los gobiernos locales competitividad y, a la vez, cohesión, puede ser un interesante factor explicativo del desarrollo sólido y perdurable de un territorio y su población.

⁸⁴ En este sentido, llama la atención que aun cuando la mayoría de datos que los autores proponen parten de la escala municipal, su trabajo se concentra principalmente en las ciudades y poco menciona la necesidad de reforzar las capacidades de los municipios en su conjunto, y no sólo de las cabeceras municipales. Por otra parte, desde mi opinión, no resulta del todo claro cuál es el vínculo de todos los indicadores utilizados con la consecución de la cooperación entre agentes. Al respecto, en la medida en que hay gobiernos locales con visiones claras y conocimiento sólido sobre sus propios potenciales, resulta más sencillo establecer mecanismos de coordinación saludables con otros agentes. Aquí reside la clave que permite entender por qué la consolidación de las capacidades municipales puede ser tan pertinente para lograr la cooperación.

⁸⁵ Además de proponer la adición del componente ambiental, también se sugiere hacer algunas modificaciones en las variables que los autores plantean, pues algunas pertenecen a categorías distintas, mientras que otras pueden no ser indicativas del factor que están analizando. Por ejemplo, en el caso del componente urbano-espacial, se toma como un indicador la cantidad de alumnos en educación superior para indicar el nivel de infraestructura de este servicio; sin embargo, ese rubro corresponde más precisamente al sociodemográfico, pues se relaciona con la formación de capital humano. Por lo tanto, sería más apropiado usar el dato de cantidad de escuelas de nivel superior con que cuenta una localidad, dato que sí existe y se tiene registrado de manera oficial. Por otra parte, en el componente sociodemográfico, dadas las variables utilizadas, se está corriendo el riesgo de generar *multicolinealidad* entre éstas, situación que debe evitarse totalmente en el análisis factorial. Este problema estadístico se genera en el presente caso porque la población ocupada en el sector primario, secundario y terciario constituye una combinación lineal entre sí, es decir, los tres rubros forman parte de un mismo conjunto donde su suma equivale al 100 por ciento; por tanto, debe eliminarse una de las tres variables del análisis.

⁸⁶ En el **Anexo 3** se presentará una aplicación de la metodología planteada por estos autores al caso de Los Altos de Jalisco, donde se aprecian contrastes interesantes en algunas de las dimensiones propuestas.

2.6. *¿Homogeneidad o heterogeneidad en los atributos municipales de Los Altos de Jalisco?*

En este capítulo se ha hecho hincapié en que Los Altos constituyen una región debido a la similitud de sus características históricas, culturales y económicas, lo que puede explicar en gran medida su propensión al trabajo coordinado para consolidar su desarrollo regional. Por consiguiente, en este apartado se analizarán algunos componentes que deben estar considerados en cualquier modelo de desarrollo sustentable: el sociodemográfico; el político e institucional; el urbano, espacial y ambiental, y el económico, así como algunas problemáticas en estos rubros. La finalidad del análisis consiste en contar con un diagnóstico muy general⁸⁷ sobre la situación que enfrenta la región en materia de desarrollo, y que podría explicar la conformación de asociaciones intermunicipales para afrontar tales problemas comunes.

Aun cuando este trabajo está centrado primordialmente en el estudio de la Región Altos Sur de Jalisco, también se incluyen en ocasiones datos relativos a Altos Norte, a la región Centro (que abarca la Zona Metropolitana de Guadalajara), e incluso al Estado en su conjunto, con el fin de tener una referencia de comparación. Asimismo, cabe recordar que un mayor número de gráficas y cuadros se incluyen en el **Anexo 3**, por lo que aquí sólo se muestran las conclusiones derivadas de éstos.

2.6.1. *Algunos indicadores económicos de Jalisco*⁸⁸

Es interesante analizar casos de regionalización e intermunicipalidad en una entidad de la envergadura política y económica a escala nacional, como es Jalisco. Según datos oficiales del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI), en el año 2004 el Producto Interno Bruto (PIB) del Estado ascendió a 439.3 millones de pesos, mientras que para 2010 equivalía a 553.8 millones de pesos, lo que lo ha colocado en el **cuarto lugar de participación económica** total en el país, después del Distrito Federal, el Estado de México y Nuevo León.

⁸⁷ Para conocer un diagnóstico muy detallado de la problemática enfrentada por esta región, se recomienda leer el Plan de Desarrollo Regional 03 Altos Sur, elaborado por el Gobierno del Estado de Jalisco en 2003. Asimismo, puede consultarse el Modelo de Ordenamiento Ecológico Territorial (MOET) que también realizó dicho Gobierno en 1997, en coordinación con la Universidad de Guadalajara. Ambos documentos resultan sumamente completos y bien explicados; por ende, en la próxima sección yo presento algunos datos que no están contenidos en dichos informes, para completar la información (excepto para el caso ambiental, que sí se basa en dichos documentos).

⁸⁸ Esta sección se basa en datos de INEGI, pero también en los cálculos que a partir de dicha información genera el Sistema de Información de Jalisco (SEIJAL, 2011).

Adicionalmente, destaca que en el sector de agricultura, silvicultura y pesca, Jalisco ocupa desde hace años el primer lugar en contribución al PIB nacional, con una proporción del 11.7 por ciento del total (en 2000 era del 9.7%, por lo que se nota un sensible crecimiento).⁸⁹ De hecho, la participación de la entidad es tan importante, que la “gripe aviar” que en 2012 se registró en el Estado e implicó el sacrificio de miles de aves, repercutió nacionalmente en el precio del huevo, pues en tan sólo unos días se incrementó en más del 100%, afectando la economía de las familias mexicanas.

Por su parte, en 2010 y de acuerdo al sistema de Cuentas Nacionales, hay seis sectores económicos en los que Jalisco se ha posicionado en el tercer lugar nacional, superando en varios casos a Nuevo León: comercio (con una contribución al PIB de 8.7%); restaurantes y hoteles (8.6%); servicios educativos (6.2%); actividades gubernamentales (4.5%) y otras no relacionadas con el gobierno (6.1%), y una que destaca en particular por su relevancia dentro del sector terciario: dirección de corporativos y empresas (0.6%).⁹⁰

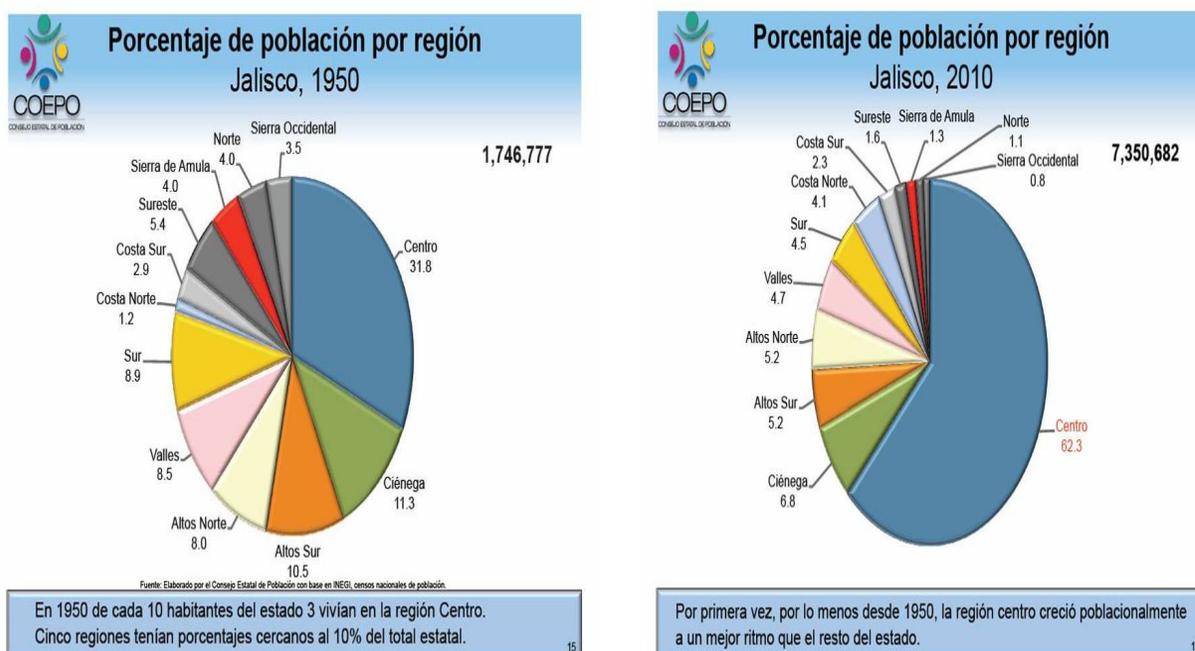
Por otro lado, es importante señalar que a partir de la década de 1990, muchas empresas transnacionales en el rubro de la computación y la electrónica empezaron a instalarse notablemente en la capital del Estado, Guadalajara, lo que condujo a un importante crecimiento económico y demográfico de la región. Esto se logró gracias a las intensas políticas de promoción económica que instrumentó el gobierno de Jalisco para atraer inversión extranjera. Inclusive, se llegó a llamar a la zona como “el Silicon Valley mexicano”. Sin embargo, también es importante precisar que en los últimos años se ha reducido este efecto en virtud de que algunas plantas prefirieron orientar su producción en zonas que ofrecen salarios más bajos a los trabajadores, como es el caso de China. Igualmente hay que destacar que una industria de este tipo requiere un alto grado de innovación científica y técnica, y de acuerdo a las cuentas nacionales, Jalisco se ubica nacionalmente en la sexta posición en este rubro, por lo que quizá falte fortalecer la inversión en la materia.

⁸⁹ Cabe destacar que una parte importante de la producción en este rubro proviene justamente de la región de Los Altos de Jalisco.

⁹⁰ Gustavo Garza (2005) establece que existen dos ramas dentro del sector terciario: los servicios al consumidor, orientados principalmente al comercio, y los servicios al productor, enfocados a temas como dirección de empresas, consultoría, servicios financieros, etc. Señala que justo estos últimos contribuyen de manera directa en el crecimiento económico, porque suman valor a la producción y a la competitividad; por ello, gran parte de los países desarrollados apuestan a este esquema para posicionarse en el mercado internacional. Entonces, es importante que Jalisco esté orientando su modelo económico a la promoción de este tipo de estrategias. De hecho, en servicios financieros se ubica en el cuarto lugar, que también es una posición alta.

2.6.2. Configuración del sistema urbano y crecimiento poblacional

Todo este dinamismo económico se ve reflejado en el **dinamismo demográfico**, pues Jalisco es el cuarto estado más poblado del país, después del Estado de México, el Distrito Federal y Veracruz; en 2010 su población ascendió a 7.35 millones de personas, aunado a que Guadalajara es la sede de una de las tres ciudades más grandes de México. Además, destaca que mientras otras regiones del país muestran un claro proceso de desconcentración, como ocurre con la Región Centro (Negrete, 2008),⁹¹ la Zona Metropolitana de Guadalajara se caracteriza por su continua concentración. Las siguientes gráficas, elaboradas por el Consejo Estatal de Población (COEPO), son muy elocuentes al respecto:



Gráficas 2.1 y 2.2 Porcentaje de población por región, 1950 y 2010.

Fuente: Humberto Gutiérrez Pulido (2011, diapositivas 15 y 19)

Con base en las gráficas anteriores, se aprecia el marcado crecimiento poblacional del Estado (que fue superior al 400% en siete décadas), pero también la evidente concentración demográfica en la Región Centro de Jalisco, cuya población prácticamente se duplicó. Sin

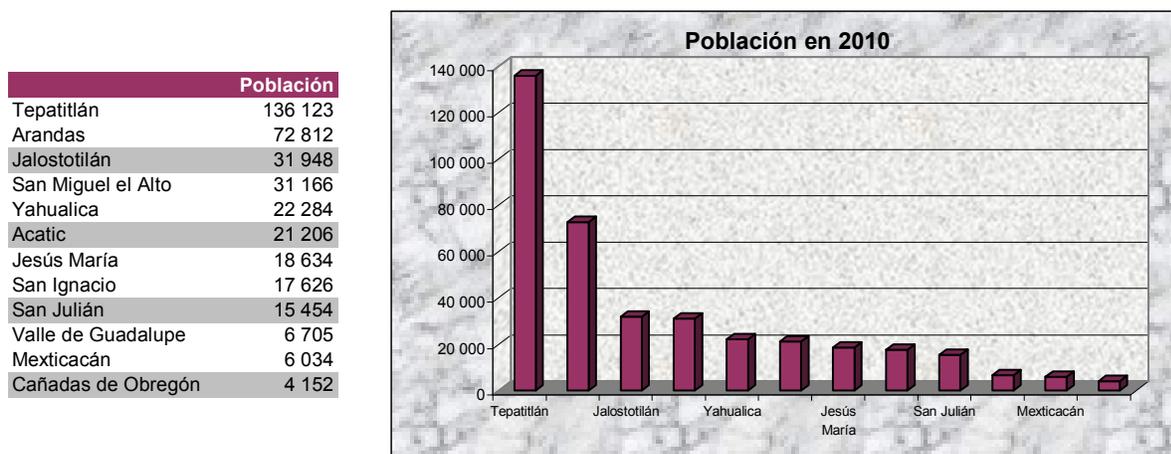
⁹¹ Esta autora señala que la Región Centro ha experimentado en las últimas décadas un notorio cambio en su tradicional patrón de concentración en la capital del país, aunque en fechas recientes se observa cierta estabilización. Ella indica (p. 341) que “el momento de la inflexión de este proceso ocurre en el periodo 1970 a 1990, durante el cual la fuerza centrípeta se debilita y emergen los rasgos de un crecimiento francamente desconcentrado. Los sitios atractivos para la población se multiplican y aparecen en la escena las capitales estatales y las ciudades medias de la región”.

embargo, hay que precisar que por primera vez desde 1950, dicha región creció a un ritmo menor que el conjunto del estado y algunos municipios disminuyeron su población, como fue el caso de Guadalajara, que perdió 155 mil habitantes. Por su parte, se aprecia que en 1950 Los Altos de Jalisco (Norte y Sur) tenían una importante participación en la población estatal; incluso el Sur superaba al Norte, pese a que en esta región se ubica Lagos de Moreno.

Inclusive, de las veinte ciudades más pobladas de Jalisco, cinco de ellas están ubicadas en Los Altos de Jalisco: Lagos de Moreno, Tepatitlán, Arandas, San Juan de los Lagos y Encarnación de Díaz. Sin embargo, estas cinco urbes sumaban en 2005 apenas 451,320 habitantes, según cifras del Censo de Población, lo que equivalía al 6.68 por ciento del total de la población jalisciense. Más aún, en 2010 toda la población que vive en los 20 municipios de los Altos (sumando ambas regiones, Norte y Sur) asciende a 699,209 habitantes, que representa apenas poco más del 10 por ciento del total del estado. Esto se explica debido a la alta concentración poblacional en la Zona Metropolitana de Guadalajara, donde residen casi dos terceras partes del total estatal.

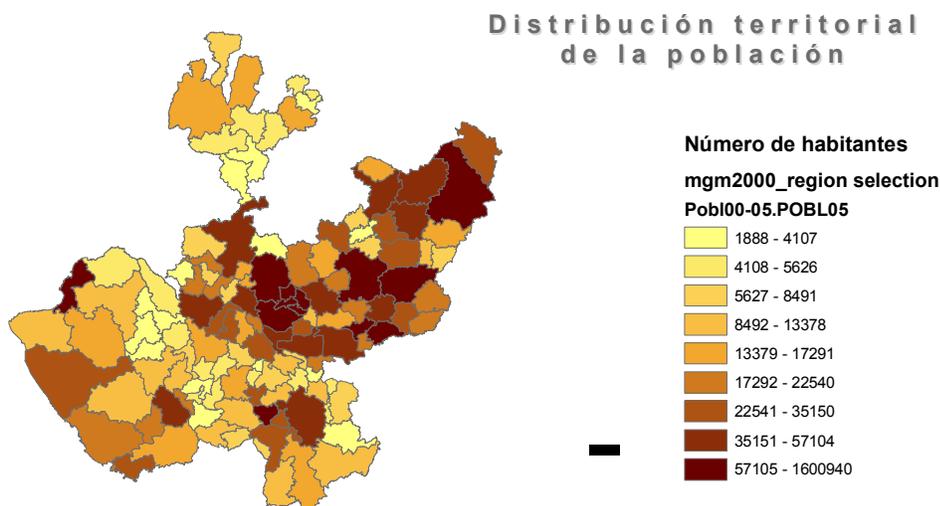
En el caso particular de Los Altos de Jalisco Sur, su estructura poblacional es muy heterogénea, pues mientras Tepatitlán (centro de la región) contaba en 2010 con poco menos de 140 mil habitantes, Cañadas de Obregón apenas superaba los 4 mil, tal como se aprecia en las siguientes figuras. De hecho, esta diferencia en población parece verse reflejada también en la variabilidad en la línea base de conocimientos y capacidades, lo que explica la necesidad de los municipios más pequeños de asociarse con los grandes para mejorar su desempeño.

Cuadro 2.3 y Gráfica 2.3. Distribución poblacional en Los Altos de Jalisco Sur



Fuente: Elaboración propia, basada en datos de INEGI (2011).

En el siguiente mapa resulta más visible la distribución poblacional de Jalisco, y se observa que tanto Los Altos Norte como los del Sur, están más densamente poblados en relación con otras regiones del Estado.



Mapa 2.12. Distribución territorial de la población de Jalisco.

Fuente. Elaboración propia con base en los datos del Censo de Población y Vivienda de 2000.

Con respecto a la migración, en un artículo periodístico del diario *El Informador*, correspondiente al 14 de febrero de este año, se menciona lo siguiente:

Disminución de la migración en Jalisco ⁹²

En el cálculo previo del índice de intensidad migratoria, que fue en el año 2000, el Estado ocupaba el séptimo lugar con grado alto de migración, y en 10 años disminuyó su posición relativa entre las entidades con mayor intensidad migratoria, al lugar decimotercero. Esto de acuerdo con estudios del Consejo Estatal de Población (COEPO), que además estima que un millón 400 mil personas nacidas en Jalisco habitan en Estados Unidos y que alrededor de dos millones 600 mil personas nacidas en el país vecino son hijos de padres jaliscienses.

En total, 25 municipios de Jalisco cuentan con muy alto grado de intensidad migratoria a Estados Unidos, 50 con alto, 29 con medio y 21 municipios con bajo. Los cinco municipios de Jalisco que presentan la mayor intensidad migratoria a Estados Unidos son Cuautla, Degollado, Cañadas de Obregón, Mexxicacán y Teocaltiche; los municipios con menor intensidad migratoria en el Estado de Jalisco son Zapopan, Guadalajara, Tlajomulco, Tlaquepaque y Cabo Corrientes.

Considerando las 12 regiones administrativas en las que se encuentra organizado el Estado de Jalisco, de los 25 municipios con alta grado de intensidad migratoria, la región Altos Norte tiene cinco: Teocaltiche, Ojuelos, San Diego de Alejandría, Villa Hidalgo y Unión de San Antonio; le siguen las regiones Sur y Sureste con tres cada una; [...] En Altos Sur y Sierra Occidental cuentan con dos municipios con dichas características.

⁹² <http://www.informador.com.mx/jalisco/2012/357318/6/baja-migracion-de-jalisco-hacia-estados-unidos.htm>

Del cuadro se observa que el principal destino migratorio de los jaliscienses es Estados Unidos, y que además alrededor del 1% de la población de ese país es de origen jalisciense. Dos de los doce municipios de la región Altos Sur son los que más expulsan población. Además, con base en cálculos propios, se observa que dicha tasa de expulsión creció notablemente de 2000 a 2005, mientras que en la década anterior la región era incluso atractora de población (las gráficas pueden consultarse en el **Anexo 3**). Este hecho implica la dificultad de perder población, generalmente joven, pero también de depender de las remesas para el desarrollo local, lo que provoca una fuerte vulnerabilidad económica en caso de choques externos como el ocurrido entre 2008 y 2009, que se transfiere a otras esferas como la política o la social y crea inestabilidad. No obstante, al cierre de 2011, el Sistema de Información de Jalisco (SEIJAL)⁹³ informó que:

los ingresos por remesas en el estado en 2011 ascendieron a mil 890 millones de dólares, registrando un crecimiento de 7.8 por ciento con respecto al 2010. A nivel nacional, el monto de remesas recibidas en 2011 ascendió a 22 mil 731 millones de dólares con un crecimiento relativo de 6.9 por ciento respecto a 2010. Del total nacional, Jalisco participa con 8.3 por ciento.

Entonces, se observa que aun con la caída de finales de la década de 2000, la cifra actual de recepción de remesas se mantiene relativamente estable.

En conclusión, la distribución poblacional en Los Altos de Jalisco Sur presenta una heterogeneidad a su interior, aunado a que del total del Estado, dos municipios de esta región expulsan gran parte de su población (que de por sí es pequeña). Estos hechos representan un reto para el desarrollo regional, pues requieren de una mayor subsidiariedad por parte de los otros municipios, pero a su vez podrían representar algunos de los motivos que expliquen la tendencia al asociacionismo. Por otro lado, en relación con la distribución poblacional, quizá es plausible pensar que si hubiera varias ciudades del tamaño de Tepatitlán en la región, probablemente existiría una mayor competencia por el liderazgo territorial, lo que actualmente no se percibe, y que también facilita el asociacionismo, pues existe un líder “natural” reconocido.

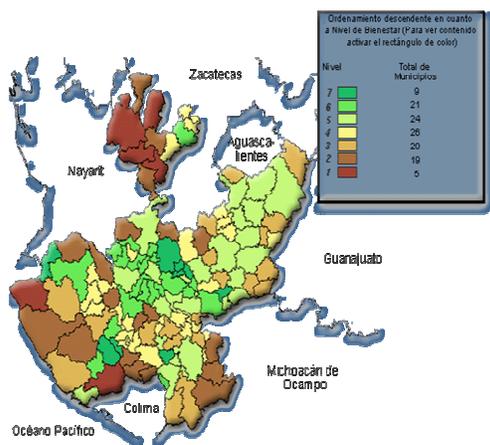
⁹³ Citado por El Informador, el 11 de febrero de 2012. Es interesante que en la nota periodística se habla de que se han recuperado los ingresos por remesas, lo que hace pensar que este fenómeno lo aprecian como algo positivo, a pesar de la dependencia que puede generar. Señalan que “las remesas, más que ningún otro tipo de transferencia, tiene un marcado carácter progresivo en términos de la distribución del ingreso, especialmente en el caso de México, en donde los más beneficiados con ellas son hogares rurales y en situación de pobreza”. La nota está en: <http://www.informador.com.mx/jalisco/2012/356707/6/aumentan-78-ingresos-por-remesas-en-jalisco-durante-2011.htm>.

2.6.3. Evolución de la pobreza y la marginación en la Entidad.

Índices de Desarrollo Humano (IDH)

Los indicadores de bienestar permiten analizar el grado de satisfacción de necesidades que en general reporta la población, aunado a que sirven como referencia para examinar la convergencia socioeconómica de un municipio o entidad durante las últimas décadas. El índice de niveles de bienestar es calculado por el INEGI, con el fin de profundizar aún más en el análisis de la marginación calculada originalmente por CONAPO, pues incluye nuevas variables que reflejan desde otros ángulos el bienestar socioeconómico. Por lo tanto, a las nueve variables originales de CONAPO, ha añadido 27 más, relacionadas de igual modo con el nivel de educación, indicadores de salud y tasas de fertilidad (este rubro es completamente nuevo), características de las viviendas de la región, tipo de localidad (rural o urbana) e indicadores económicos como la PEA y su sector de ocupación (primario, secundario o terciario).

Al llevar a cabo este análisis, se observa que en 2000 los niveles de marginación que había detectado CONAPO, difieren en relación con los indicadores del nivel de bienestar calculados por INEGI. Con estos últimos se vislumbra un panorama menos favorable y nuevos municipios se alejan del nivel de bienestar que deberían gozar, por lo que aparecen como focos rojos para centrar las políticas de desarrollo económico y social en la zona.



Mapa 2.15. Índices de bienestar.
Fuente. INEGI-Gobierno de Jalisco.

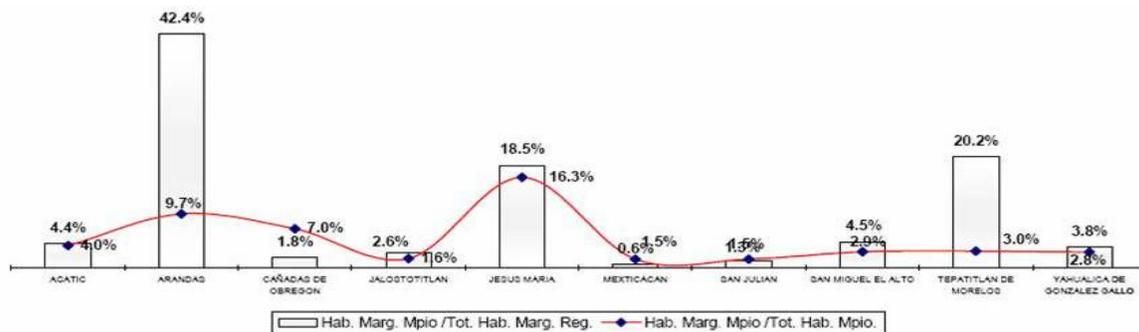
No obstante, también se aprecia que para el caso de Los Altos de Jalisco existe una importante homogeneidad en materia de niveles de bienestar, pues la mayor parte de los municipios que conforman la región están catalogados con un nivel de bienestar 5 (o superior), que se considera como medio alto. Gracias a ello, ningún municipio alteño fue considerado dentro de la clasificación de microrregiones o municipios prioritarios de atención de las políticas sociales.

Esto se refuerza al analizar los cálculos de pobreza que ofrece el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) para el caso de

Los Altos, en donde se observa que en general, sus municipios están bien posicionados respecto al resto del país: todos están por debajo de la media nacional y estatal en cuanto al grado de pobreza y a los índices de rezago social (catalogado para todos como bajo o muy bajo).⁹⁴

No obstante lo anterior, si se mira exclusivamente al interior de la región, se aprecia que existe una notoria desigualdad en cuanto a los niveles de marginación. Como se ilustra en la siguiente gráfica, si bien Arandas tiene un 9.7% de población marginada, al tomar los datos absolutos, cuenta casi con la mitad de la población marginada de la Región (dicho dato es un cociente entre la población marginada del municipio entre la población marginada de la región, y está representado por las barras). Por su parte, Jesús María es el municipio con mayor cantidad relativa de población marginada, equivalente al 16.3%; pero en la región tiene un peso sólo del 18.5%. Finalmente, sólo el 3% de la población de Tepatitlán vive en situación de marginación, pero al contrastar el dato absoluto, equivale al 20.2% de la región.

Gráfica 2.4. Condiciones de marginación al interior de Los Altos Sur



Fuente: Plan de Desarrollo Regional 03 Altos Sur, página 152.

Por consiguiente, aun cuando Jalisco no es uno de los estados con situaciones más críticas en su nivel de pobreza, sí se observa que en todos los casos la variable del ingreso presenta un resultado reducido en las doce regiones administrativas de la entidad. Inclusive, según cálculos propios, la desigualdad salarial aumentó en el año 2000, aunque también es cierto que en 1990, el 62.1 por ciento de la población percibía menos de dos salarios mínimos, mientras que una década después esta cifra equivalía al 40.9 por ciento. De nueva cuenta, este hecho representa un reto para la gobernabilidad en la región. Sin embargo, destaca que en la asociación “Agenda Común”, no parece que se hayan propuesto medidas para mejorar las condiciones económicas que incrementaran el empleo; como ya se señaló, esto sí se efectúa en otros países, donde las asociaciones existen como instrumento para mejorar la competitividad.

⁹⁴ El cuadro con la información proporcionada por el CONEVAL en 2006, está disponible en el Anexo 3.

2.6.4. Variables políticas e institucionales

Desde luego que también existen factores políticos que inciden de manera directa sobre la forma en que los actores políticos perciben y solucionan los problemas públicos. Este punto es tan importante, que constituye uno de los componentes del Índice de Desarrollo Municipal Básico (IDMb), creado por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED),⁹⁵ y explicado por Pellegrini et. al. (2008). Para estos autores, las variables políticas e institucionales se vinculan con:

la efectividad de las actividades gubernamentales y la participación ciudadana (p.152). [...] La inclusión de variables institucionales se explica por la importancia del gobierno y sus políticas para promover el desarrollo (p.160). [...] En esta dimensión se incluyeron el esfuerzo tributario y la participación electoral. El primero como indicador del desempeño financiero gubernamental que constituye la base de la promoción del desarrollo municipal con relativa autonomía. La segunda como *proxy* de la participación ciudadana, que es un factor indispensable de la buena gobernabilidad. (p.161)

Definitivamente, en un país en el que los municipios dependen en gran medida de los recursos que les otorga la Federación, es fundamental conocer hasta qué punto los ayuntamientos alternos están buscando generar recursos propios, lo que debería verse reflejado en su calidad de gestión. Por su parte, la participación de la ciudadanía en las elecciones constituye uno de los parámetros de análisis sobre su nivel de cultura política, pero también de su conformidad o desacuerdo con el régimen político e institucional que la rige.

En los siguientes cuadros se muestra cómo evolucionó el IDMb en Los Altos de Jalisco Sur entre 2000 y 2005, que son los años en que se cuenta con el dato. En primer lugar, se hace patente que todos los municipios, con excepción de Mexxicacán, mejoraron su índice y se posicionaron en lugares más altos con respecto a otros municipios del país (*r_idmb*). Sin embargo, el panorama cambia notablemente cuando se analiza el Índice de Desarrollo Humano, pues en varios municipios éste se redujo, lo que implica que también disminuyó el bienestar de la población, así como la posición en la lista nacional (*r_idh*). Por su parte, los componentes ambiental (*amb*), económico (*eco*) y social (*soc*), prácticamente no presentaron cambios, aunque

⁹⁵ Este Índice fue elaborado por el INAFED —dependiente de la Secretaría de Gobernación—, en coordinación con El Colegio de la Frontera Norte. Su finalidad consiste en ser una herramienta para medir el nivel de capacidades endógenas de los gobiernos municipales. Sin embargo, la única cifra que encontré del IDMb corresponde a 2007, por lo que parece que sólo fue calculado en esa ocasión.

sí el institucional (inst), que ya fue explicado líneas atrás. Al respecto, los cuadros muestran que en todos los municipios de Los Altos Sur el desempeño institucional mejoró ligeramente en la variable de esfuerzo tributario (esf_trib); esto implica que se hicieron menos dependientes de los recursos federales y estatales. La participación electoral se mantuvo más o menos constante y en algunos casos creció un poco. Así, se observa un incremento de las capacidades municipales, aunque es muy poco probable que esto se explique por el asociacionismo. Por otro lado, llama la atención que los valores relativos al ambiente tengan índices tan altos, pues como ya se mencionó, Los Altos constituyen una de las regiones más vulnerables frente al cambio climático. De cualquier modo, estos datos son referentes sobre la región, que también aluden a cierta heterogeneidad en sus indicadores de bienestar, lo que puede subsanarse, entre otros aspectos, gracias a esfuerzos de coordinación.

Cuadro 2.4. Índice de Desarrollo Municipal Básico, 2000, Los Altos de Jalisco Sur

Municipio	r_idmb	idmb	r_idh	idh	amb	eco	soc	inst	esf_trib	part-elec
Acatic	466	0.57	596	0.75	0.76	0.30	0.73	0.49	0.32	0.68
Arandas	373	0.59	589	0.76	0.78	0.29	0.74	0.53	0.33	0.74
Jalostotitlán	233	0.61	590	0.75	0.89	0.30	0.77	0.47	0.28	0.70
Jesús María	951	0.51	1181	0.70	0.65	0.22	0.70	0.47	0.28	0.70
Mexicacán	713	0.54	1180	0.70	0.75	0.17	0.74	0.49	0.27	0.74
San Julián	256	0.61	476	0.77	0.87	0.26	0.78	0.52	0.30	0.77
San Miguel El Alto	228	0.61	475	0.77	0.85	0.31	0.78	0.50	0.31	0.71
Tepatitlán de Morelos	65	0.65	331	0.78	0.90	0.31	0.80	0.61	0.47	0.71
Valle de Guadalupe	314	0.60	544	0.76	0.84	0.28	0.77	0.49	0.32	0.69
Cañadas de Obregón	847	0.52	960	0.72	0.75	0.20	0.71	0.42	0.22	0.68
Yahualica de González Gallc	541	0.56	723	0.74	0.76	0.22	0.76	0.51	0.31	0.73

Fuente: Inafed (2001)

Cuadro 2.5. Índice de Desarrollo Municipal Básico, 2005, Los Altos de Jalisco Sur

Municipio	r_idmb	idmb	r_idh	idh	amb	eco	soc	inst	esf_trib	part-elec
Acatic	415	0.60	627	0.75	0.76	0.31	0.73	0.58	0.34	0.69
Arandas	270	0.62	584	0.76	0.78	0.29	0.74	0.66	0.38	0.75
Jalostotitlán	148	0.64	592	0.75	0.89	0.30	0.77	0.61	0.35	0.71
Jesús María	858	0.54	1202	0.70	0.65	0.22	0.70	0.57	0.31	0.70
Mexicacán	626	0.56	1196	0.70	0.75	0.18	0.74	0.58	0.29	0.75
San Julián	183	0.64	453	0.77	0.87	0.27	0.78	0.63	0.32	0.77
San Miguel El Alto	98	0.65	449	0.77	0.86	0.31	0.78	0.67	0.42	0.72
Tepatitlán de Morelos	47	0.68	316	0.78	0.90	0.31	0.80	0.71	0.48	0.72
Valle de Guadalupe	278	0.62	545	0.76	0.84	0.29	0.77	0.58	0.33	0.69
Cañadas de Obregón	767	0.55	956	0.72	0.75	0.21	0.71	0.51	0.26	0.68
Yahualica de González Gallc	465	0.59	715	0.74	0.76	0.22	0.76	0.61	0.33	0.73

Fuente: Inafed (2007)

TRAYECTORIA DEL PARTIDO EN EL PODER DURANTE LAS ÚLTIMAS DÉCADAS

En términos políticos, un indicador muy interesante sobre la región lo constituye su grado de homogeneidad política en cuanto al partido dominante. Aunque esta variable no se incluye en el IDMb, resulta fundamental para comprender muchos de los procesos que se gestan y manifiestan al interior de las regiones. Este factor puede ser decisivo en el éxito o fracaso de un esfuerzo de intermunicipalidad: si todos los gobiernos municipales pertenecen al mismo partido, es muy probable que la propensión al trabajo conjunto sea mayor, y viceversa.⁹⁶

Como se sabe, Jalisco es un estado inminentemente bipartidista, pues las contiendas electorales por lo general se debaten –salvo muy contadas excepciones–, entre el Partido Revolucionario Institucional (PRI) y el Partido Acción Nacional (PAN). Este cuadro muestra cómo los partidos de izquierda son prácticamente inexistentes, al menos en Los Altos de Jalisco.

Cuadro 2.6. Partidos Políticos en el poder en Los Altos de Jalisco
(Período de 1982 a 2012)

AÑO	1982	1988	1992	1995	1997	2000	2003	2006	2009	2012
GOBERNADOR	PRI	PRI	PAN			PAN		PAN		PRI-PVEM
MUNICIPIOS (mayoría)	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN		PRI-PVEM
ALTOS SUR										
Acatic	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI-PVEM
Arandas	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN	CONV	PRI-PVEM
San Ignacio Cerro Gordo								PAN	PAN	PRI-PVEM
Cañadas de Obregón	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI-PANAL	PRI-PVEM
Jalostotitlán	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI-PANAL	PRI-PVEM
Jesús María	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN	PRI-PVEM
Mexitacán	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI-PANAL	PAN
San Julián	PDM	PRI	PAN	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN	PRI-PVEM
San Miguel el Alto	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PVEM	PAN	PRI-PANAL	PRI-PVEM
Tepatitlán de Morelos	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PRI-PANAL	PAN
Valle de Guadalupe	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN	PAN
Yahualica de Glez. Gallo	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN	PAN
ALTOS NORTE										
Encarnación de Díaz	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI-PANAL	PAN
Lagos de Moreno	PDM	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI-PANAL	PRI-PVEM
Ojuelos de Jalisco	PRI	PRI	PRI	PRI	PRD	PRD	PRI	PRD-PT	PAN	PRI-PVEM
San Diego de Alejandría	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI-PVEM
San Juan de los Lagos	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN	PVEM	PVEM	PAN	PAN	PRI-PVEM
Teocaltiche	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PRI-PVEM
Unión de San Antonio	PRI	PRI	PAN	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN
Villa Hidalgo	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN	PRI-PANAL	NVA ALIAN

Fuente: Elaboración propia con base en datos del Consejo Electoral del Estado de Jalisco (<http://iepcjalisco.org.mx/resultados-electorales>).

De hecho, durante la década de 2000, el PAN resultó triunfador en la mayor parte de los municipios jaliscienses, y muy particularmente, en los alteños, en este sentido, en 2006, toda la región de Altos Sur “se pintó” de azul. Como se recordará, fue en este trienio cuando

⁹⁶ Sin embargo, Mauricio Merino (1995) ha descubierto que también existen casos en que aun con partidos de distinto signo político, puede haber una convivencia política funcional que haga posible el trabajo articulado.

las acciones intermunicipales cobraron mayor auge político, pues es probable que se disminuya el nivel de conflicto que puede derivarse al tener que negociar con partidos de oposición.

Sin embargo, también es cierto que el panorama electoral cambió en las recién celebradas elecciones de 2012, en que hubo un giro hacia el PRI, después de muchos años de que básicamente había sido oposición en la entidad: el Gobierno del Estado y trece municipios alteños son gobernados por la alianza PRI-PVEM; seis municipios, por el PAN, y sólo uno por Nueva Alianza. Sobre el particular, Mauricio Merino (2010: 489), plantea que uno de los rasgos actuales del federalismo radica en que “los ayuntamientos dejaron de ser el coto de un solo partido. Todos tienen regidores de representación proporcional, en la gran mayoría, se ha vivido ya la alternancia partidaria en la elección de sus integrantes.”

Será interesante presenciar hasta qué punto el PRI mantendrá la lógica de la intermunicipalidad, tan presente en gran parte del Estado, o si promoverá otro tipo de estrategias para fomentar el desarrollo local. Al respecto, la teoría plantea que una de las principales ventajas de las asociaciones intermunicipales consiste precisamente en que asegura hasta cierto punto la continuidad de las políticas públicas. Este cambio de color partidista será la “prueba de fuego” de las iniciativas vigentes.

2.7. Retos actuales para el federalismo, mediante la regionalización

En síntesis, a lo largo del presente capítulo se analizó cómo el federalismo encuentra en la intermunicipalidad una clara expresión, pues ésta facilita la descentralización, en primera instancia, de funciones, y con el tiempo, incluso del poder político. También se revisaron los antecedentes de regionalización en Jalisco y se hizo énfasis en la tendencia a lograr el desarrollo regional justamente a partir de esquemas asociacionistas, algunos caracterizados por una mayor formalización. Por último, se presentaron muy brevemente algunos de los factores políticos, demográficos, culturales, económicos y urbanos, que caracterizan tanto al Estado de Jalisco, como a la región de Los Altos. El propósito de estas últimas secciones fue mostrar cuáles son algunos de los retos que enfrentan actualmente los distintos órdenes de gobierno, los cuales pueden favorecer la asociación, al buscar soluciones conjuntas para problemas comunes, pero que también pueden representar un reto para la gobernabilidad. ☸

Capítulo Tres

Asociaciones intermunicipales en Los Altos de Jalisco:

Resultados del estudio de caso

*Acá vengo para mis querencias,
la alteña que es dueña
de mi corazón
¡y qué rechulo es tener el amor de una mujer
como la que quiero yo en mi Jalisco! [✧]*

Los Altos de Jalisco están experimentando transformaciones importantes en muy diversos campos de su vida pública y privada. Actualmente se aprecian cambios relevantes en los tradicionales patrones productivos y de relaciones sociales de la población, pero también se perciben modificaciones en su manera de gestionar lo local, así como en la forma de vincularse con otros ámbitos de gobierno y con distintos actores privados, como son las compañías transnacionales que se han establecido en la región.

Como se analizó en el capítulo anterior, esto ha generado un campo fértil para instaurar nuevos esquemas de gobernabilidad y gobernanza en los ayuntamientos de Los Altos (pero también en el resto del Estado). El propósito es mejorar la gestión municipal para la puesta en marcha de políticas públicas más eficaces que les permitan adaptarse a los cambios, al tiempo que buscan la eficiencia en la provisión de servicios públicos. Todo ello en aras de incidir positivamente sobre las condiciones de vida de la sociedad alteña, así como de sentar las bases para un desarrollo de más largo plazo en la región, que revierta los notorios daños ambientales ahí registrados debido a las modificaciones en las relaciones y modelos productivos.

[✧] Fragmento de la popular canción “Arandas”, interpretada por la cantante María de Lourdes.

Por ende, en años recientes una forma de solucionar dichos problemas ha sido la articulación de los esfuerzos de todas las partes involucradas. En los capítulos anteriores se argumentó que una herramienta utilizada consistentemente es la acción pública conjunta entre municipios o intermunicipalidad. Así, las reuniones de trabajo entre pares, con objetivos comunes al parecer claramente definidos, se han convertido en una constante dentro de la administración metropolitana y municipal de Jalisco. Existe pues una gestión pública basada en la búsqueda de la gobernabilidad a partir de alianzas entre agentes gubernamentales, pero también con la participación de otros actores, dando paso a un entorno de gobernanza.

Resulta entonces pertinente preguntarse hasta qué punto dichas asociaciones han sido eficaces para contribuir al desarrollo de la región de Los Altos de Jalisco Sur, cómo han fomentado la cooperación y si han logrado salvar la barrera del trienio gubernamental para otorgar continuidad a sus logros.

En este capítulo se presentará el resultado del estudio de caso llevado a cabo en dicha región,⁹⁷ en torno a dos asociaciones que tuvieron lugar durante el mismo período de tiempo (básicamente de 2004 a 2008). La primera refiere a las reuniones oficiales mensuales de todos los alcaldes para trabajar intermunicipalmente en temas de relevancia pública para la región, como la seguridad pública o la gestión de residuos sólidos; dado que esta labor coordinada no contó con alguna denominación formal o informal de algún tipo, en esta tesis se le denominó “*Agenda Común*”. Por su parte, la segunda asociación es una iniciativa que agrupaba primordialmente a los agentes⁹⁸ responsables del tema ecológico y ambiental de la zona, quienes decidieron formalizarla con el nombre de *Consejo Regional de Medio Ambiente de Los Altos de Jalisco Sur*.

Si bien el énfasis del análisis se hará en el Consejo, por ser del que se obtuvo mayor información veraz y colaboración por parte de sus miembros, es importante analizar cómo se interrelacionaron ambas. Usualmente, cuando se observan casos de intermunicipalidad, éstos

⁹⁷ La mayor parte del trabajo en campo (entrevistas a personas clave de las asociaciones, levantamiento de la encuesta, y asistencia a las reuniones, datos que se señalan en el Prólogo) se realizó de marzo a agosto de 2007, aunque se dio seguimiento a la convocatoria a reuniones del Consejo durante 2008, y posteriormente se efectuaron visitas de seguimiento anuales (o más frecuentes) con los principales actores, especialmente durante diciembre de 2011, en julio de 2012 y en mayo de 2013.

⁹⁸ Los miembros formales y principales de esta asociación eran los servidores públicos municipales del área de ecología o, en su caso, de desarrollo rural. Pero más adelante se verá que también participaban otros agentes relacionados con el tema, tanto del ámbito estatal y federal como incluso de los sectores privado, social y en algunas ocasiones, internacional. Por ello, dicha iniciativa puede considerarse como un ejemplo de asociación local, según los parámetros señalados en el Capítulo Uno.

funcionan de manera independiente a otras asociaciones de regiones distintas, aun cuando compartan ciertos propósitos y elementos. Por eso es tan relevante que el presente caso trate de *dos asociaciones intermunicipales que operaban simultáneamente en el mismo territorio*, y cuyas acciones tenían impacto mutuo (especialmente de una hacia la otra). Además, una de ellas estaba especializada en la temática ambiental, a diferencia del resto de reuniones en otras regiones que atendían la agenda pública en general. Muy probablemente es un caso inédito en México, al menos en el momento de inicio y mayor apogeo de estas asociaciones.

Para estudiar ambas, se expondrán cuáles fueron las características y atributos de cada una, a qué tipo de problema público común buscaron responder, cómo operaban, qué actores participaban, en qué medida las dos se interrelacionaron, qué tipo de avances y logros obtuvieron, al igual que las limitaciones a las que se enfrentaron. Se dedicará parte del análisis a revisar cuáles fueron los detonantes de la cooperación entre las partes, por qué se diluyeron los esfuerzos compartidos y qué hechos dificultaron —o incluso en ocasiones facilitaron— la continuidad de estas acciones. Asimismo, se revisarán cuáles son los cambios, tanto positivos como negativos, que se perciben en la forma de operación municipal, con objeto de determinar si una estrategia intermunicipal efectivamente es pertinente para fomentar un nuevo esquema de desarrollo local y regional que persiga la perdurabilidad en el tiempo.

Con tal propósito, se tomarán como punto de partida los argumentos planteados en los capítulos anteriores respecto a las ventajas y desventajas de la cooperación y el asociacionismo. Se analizarán ambas asociaciones a la luz de los preceptos teóricos del federalismo, las políticas públicas, las relaciones intergubernamentales, el asociacionismo local, la teoría de las organizaciones y la autopoiesis de la comunicación. Se enunciarán y cuestionarán algunos de los referentes más citados en torno a los gobiernos municipales, como la mayor cercanía de éstos con la población, las causas de la discontinuidad por el breve periodo de gobierno, o la relación inmediata entre los altos funcionarios de los ayuntamientos y el resto del personal operativo. Esto, con objeto de conocer cómo se manifiestan tales fenómenos en los dos casos.

3.1. Ambas asociaciones fueron de las primeras en Jalisco, y aun así no se consolidaron. ¿Por qué?

Tal como se alude en el Capítulo Dos, para el año de 1998 la regionalización estaba en boga en la Entidad, gracias a los planes de desarrollo que se elaboraron para cada una de las doce

regiones durante ese sexenio. Desde entonces, los planes referidos se utilizan como un aliciente por parte del gobierno estatal para que los municipios comprendidos en cada región actúen de modo más coordinado. Inclusive, con ese propósito les otorga recursos financieros para ejecutar estrategias comunes, por conducto de los Fondos Complementarios para el Desarrollo Regional (FONDEREG). Éstos son administrados por la Secretaría de Planeación y se usan fundamentalmente para la construcción de obras y equipamiento de infraestructura urbana, aunque también incluye acciones de diversa índole (como sociales, educativas o turísticas).

Fondo Complementario para el Desarrollo Regional (FONDEREG)

Una de las evidencias más claras de que un asunto es prioritario en la agenda pública, consiste en conocer cuántos recursos públicos se asignan para su atención. En el caso de Jalisco, el interés por fomentar la regionalización de sus municipios se acompaña de financiamiento específico para acciones municipales coordinadas cuyo efecto es regional, como ocurre con este Fondo. Al respecto, la Secretaría de Planeación del Estado⁹⁹ establece que: “con el FONDEREG se apoyan proyectos propuestos por los municipios y acordados en los subcomités de planeación regional. El fondo se [distribuye] de manera equitativa entre las 12 regiones del estado. El costo de los proyectos se reparte entre el municipio y el estado de acuerdo a las reglas de operación establecidas¹⁰⁰. Los municipios con mayor marginación aportan a sus proyectos una proporción menor que los municipios menos marginados.” También se ha manifestado que: “Jalisco es el único estado que tiene un compromiso en las participaciones de los recursos estatales para los municipios, ya que se encuentra dos puntos arriba de la media, y además de esos recursos se encuentra justamente el impulso a través [de este Fondo] que no suma sino que multiplica”.¹⁰¹

⁹⁹ Estos Fondos forman parte del subprograma de Planeación y Evaluación del Desarrollo, del programa de Fortalecimiento Institucional de la Secretaría de Planeación, dentro del Eje de Buen Gobierno. Puede consultarse mayor información en el Tablero de Indicadores del Desarrollo de Jalisco: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/tablin/indicador/consultarDatos/798?programa_id=17&url=programa> Sin embargo, también hay que precisar que diversas notas periodísticas señalan que en los dos últimos años se ha retrasado notoriamente la entrega de recursos a los municipios, aunado a que el monto presupuestal asignado al programa también ha decrecido. Para conocer más datos, puede consultarse el diario *El Informador*, en <<http://www.informador.com.mx/4518/fondereg>>.

¹⁰⁰ De nueva cuenta, según *El Informador*, dichas Reglas han cambiado para mejorar la distribución entre los municipios con mayor marginación. Este diario lo describe así: “Durante el 2007, para que los municipios tuvieran derecho a contar con recursos del FONDEREG, debían aportar un peso por cada peso estatal; en el 2008, las reglas fueron más flexibles y en los municipios más marginados se permitía que aportaran hasta 20%, mientras que el Estado aportaba el resto; pero ante la crisis económica y con la finalidad de evitar mayor flujo de migrantes a Estados Unidos, y falta de oportunidades económicas, el Gobierno permitió que a partir de este año, en algunos casos los municipios aporten sólo un peso por cada nueve que entrega el Estado para proyectos regionales.” (29 de enero de 2009). Liga: <<http://www.informador.com.mx/jalisco/2009/74365/6/cambian-reglas-de-operacion-del-fondo-para-el-desarrollo-regional.htm>>

¹⁰¹ Aseveración señalada en la nota de prensa que escribió el gobierno municipal de Zapotiltic, con motivo de la entrega de recursos del FONDEREG, el 8 de junio de 2011: <http://zapotiltic.gob.mx/index.php?option=com_content&view=article&id=362:entrega-gobierno-de-jalisco-recursos-del-fondereg&catid=33:vari&Itemid=5>

La creación de tales fondos regionales influyó en gran medida para que los municipios jaliscienses empezaran a reunirse con mayor periodicidad, en aras de determinar cómo utilizar los recursos más eficientemente. Los Altos de Jalisco Sur¹⁰² fueron una de las regiones que se caracterizaron por su dinamismo en este sentido, y el trabajo coordinado resultó frecuente.

De hecho, cabe precisar que el trabajo coordinado en Los Altos Sur fue pionero (al igual que JIRA) respecto de la mayoría de las otras once regiones. Más adelante se verá que incluso hubo funcionarios públicos municipales de regiones vecinas que acudían a las reuniones mensuales de ambas asociaciones, con objeto de conocer cómo funcionaban estas iniciativas y qué podían aprender de ellas para instrumentar acciones similares en sus propios municipios. Sin embargo, a pesar de estos hechos, destaca que la intermunicipalidad alteña no alcanzó el grado de madurez de propuestas que fueron posteriores, como AIPROMADES o SIMAR Sur. Por ende, los flujos de inversión por parte de las dependencias públicas federales y estatales (particularmente en materia de gestión de residuos sólidos) se canalizaron a otras zonas. Existía, pues, una visible tendencia asociacionista en la región, pero ésta no se capitalizó para convertirse en receptora de nuevos financiamientos de desarrollo regional.

Este fenómeno resulta muy relevante e inmediatamente genera la pregunta de qué fue lo que ocurrió que impidió la consolidación de la intermunicipalidad en Los Altos. Por consiguiente, el presente capítulo tratará de ofrecer una respuesta (al menos parcial) a dicha cuestión, a partir de inferencias derivadas de la evidencia empírica obtenida durante el trabajo en campo. Sin embargo, no puede asegurarse que la respuesta ofrecida a esta interrogante sea completamente válida, pues no se contó con la información de todos los agentes involucrados (especialmente de los presidentes municipales de la región) para otorgar una explicación fehaciente. La pregunta queda abierta y puede servir como base para futuras investigaciones.

¹⁰² Para el año 2011, el FONDEREG representó en Los Altos Sur 63.7 millones de pesos, de los cuales, 38.5 (equivalente al 60.5%) fueron otorgados por el gobierno estatal y el resto, por los ayuntamientos. Las principales acciones consistieron en obras de construcción de infraestructura. Información oficial sita en: <http://seplan.app.jalisco.gob.mx/fonderreg/buscar.php?®ionId=3>

3.2. Asociación de presidentes municipales (“Agenda común”): antecedentes, participantes, propósitos, avances y limitaciones¹⁰³

Los FODEREG fueron, por tanto, el catalizador para que los presidentes municipales empezaran a reunirse con mayor frecuencia. En 2004, las sesiones de los presidentes de los once municipios de Los Altos Sur¹⁰⁴ adquirieron una periodicidad mensual. Además de determinar cómo destinar eficazmente los recursos otorgados por el Fondo, también buscaban generar canales de comunicación con las instancias estatales —y en algunos casos, federales— que pudieran tener competencia en la resolución de la problemática detectada en los planes regionales y así agilizar las gestiones. En estos esfuerzos asociacionistas cobraban relevancia los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN).

Para estos comités era sabido que los problemas añejos de los municipios eran la insuficiencia de recursos humanos, financieros y materiales para poder cumplir con sus objetivos, pero también les preocupaba el acentuado y creciente deterioro ambiental que se empezaba a observar en la zona. Como se señaló en el Capítulo Dos, éste se reflejaba en: el severo problema de escasez de agua potable, la contaminación producida por granjas porcícolas y por las descargas de la industria en los ríos, la presencia de ladrilleras en zona urbana y la presión sobre los bosques que se preservaban en Los Altos.

Más aún, antes de que se detectaran de manera mancomunada los problemas ambientales de la región, el municipio de Tepatitlán ya estaba consciente de las presiones sobre los ecosistemas debidas a la acción humana. Como se recordará, una de las principales actividades económicas de la región subyace en el sector primario, como es el caso de las granjas avícolas y porcícolas, que se asentaban cerca de espacios habitacionales. Algo similar ocurría con las ladrilleras, que se caracterizan por emitir gases tóxicos y por requerir amplios volúmenes de leña para la cocción de los ladrillos, lo que genera contaminación atmosférica y una notoria

¹⁰³ Considero fundamental y honesto señalar que sobre este caso de asociación no me fue fácil poder validar la información que iba obteniendo, pues ésta se basó primordialmente en las entrevistas que logré conseguir en 2007 con los dos funcionarios del Ayuntamiento de Arandas (el presidente municipal y su secretario particular). Sin embargo, cuando le solicité al entonces Director de Ecología (una de las dos figuras claves del Consejo Regional de Medio Ambiente) su revisión sobre las aseveraciones que plasmé en el presente capítulo, él dudaba de la veracidad de algunas de ellas. Por tal motivo, en todos aquellos sucesos en los que no haya coincidencia entre mis dos fuentes primarias de información, lo haré explícito. Como lo comento en el **Anexo 1**, me habría gustado contar en su momento con mayor tiempo para profundizar en el trabajo de campo y poder hacer una revisión de las actas de cabildo, a efecto de documentar la información recabada mediante fuentes oficiales.

¹⁰⁴ Es importante recordar que en esas fechas todavía no se había dividido el municipio de Arandas en dos unidades geopolíticas para dar paso a la creación del municipio de San Ignacio Cerro Gordo. Incluso en 2008 se seguían transfiriendo funciones y recursos del primero al segundo, aunque éste ya cuenta con el estatus de municipio.

tala de árboles. Estos hechos obviamente comprometían la salud de los habitantes del municipio y representaban un creciente problema público.

Como consecuencia, destaca que en ese municipio se creó en 1992 el Departamento de Ecología, con objeto de ofrecer una mayor regulación en materia ambiental. La creación de esta área administrativa es muy interesante por dos cuestiones. En primer lugar, surgió dos años antes de que surgiera la dependencia federal responsable del tema, la entonces SEMARNAP,¹⁰⁵ y el mismo año de que tuviera lugar la “Cumbre de la Tierra” en Río de Janeiro, Brasil. Por tanto, contar con un área ecológica dentro de la administración municipal colocaba a Tepatitlán a la vanguardia en la Entidad y, probablemente, también en el país. La segunda razón que le otorga notoriedad a la creación de dicho Departamento fue que el municipio entró implícitamente a la discusión de la dicotomía entre el crecimiento económico y la preservación de los ecosistemas: si bien le interesaba mantener la generación de empleos en la zona, también velaba por el derecho a la salud y al ambiente sano de los pobladores.

Por consiguiente, la actitud visionaria con que ha contado este municipio hace comprensible por qué en su seno nacieron las dos iniciativas de asociacionismo que aquí se presentan. Tepatitlán es líder en la región por su mayor tamaño, pero también de modo muy relevante, por buscar ir un paso adelante de lo que la población demanda, e incluso en algunos casos de lo que las autoridades estatales plantean.

Ahora bien, antes de continuar con la descripción de esta asociación, es de interés ofrecer un poco de información en torno a la percepción de algunas autoridades alteñas sobre el tema del agua, que para la población en general, resulta prioritario.

La problemática del agua en Los Altos de Jalisco

En el capítulo anterior se presentó de manera técnica cuál es la situación actual que enfrenta la región de Los Altos de Jalisco en torno a sus reservas de cuerpos de agua, así como al nivel de contaminación de éstos. Al preguntar a los funcionarios locales entrevistados su percepción sobre este tema, ellos encontraron en la cuestión administrativa, en las indefiniciones normativas y en la falta de corresponsabilidad social, gran parte del origen del problema del agua.

En primer lugar, por parte del gobierno local es patente una clara falta de planeación de mediano y largo alcances en torno a la extracción, distribución equitativa, saneamiento y preservación del agua. Incluso, algunos entrevistados comentaron que las propuestas sobre proyectos hidráu-

¹⁰⁵ En el Portal de SEMARNAT (<<http://www.semarnat.gob.mx/conocenos/Paginas/antecedentes.aspx>>) se señala que los antecedentes de política ambiental en México datan de 1972, con la promulgación de la Ley para Prevenir y Controlar la Contaminación Ambiental. En 1982, se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SE-DUE) y fue hasta 1994 cuando surgió la Secretaría de Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP).

licos no han constituido una prioridad dentro de la agenda pública local, pues los presidentes municipales se inclinan predominantemente por la inversión en obras “visibles y palpables”. Como señaló un funcionario, “es evidente que la tubería de agua y el drenaje son obras ocultas, pues están por debajo de la tierra; mientras la gente reciba cierta dotación regular de agua, no hay problemas latentes. Así, el agua se viste de colores”. Con esto último él se refiere a que la atención sobre el problema del agua varía de un partido político a otro, y cambia conforme hay alternancia política en el poder. De hecho, hay numerosas colonias en la región que sólo reciben agua potable una o, cuando mucho, dos veces a la semana, lo que evidentemente genera inconformidad entre los habitantes. Por tanto, el desabasto de agua constituye un problema no sólo ambiental, sino también político.

La falta de compromiso efectivo para planear en lo relativo al tema hídrico se refleja también en la poca atención pública que las fugas de agua reciben, pues este problema es recurrente en los municipios alteños, así como en el resto del país. Inclusive, se estima que una proporción considerable del total del agua que es extraída del subsuelo o de los cuerpos de agua superficiales, se fuga de las tuberías. Pero por la naturaleza del tema, hay una carencia de datos oficiales sobre las fugas o sobre mediciones serias en cuanto al volumen y disponibilidad de agua en el subsuelo.

Una segunda causa de la problemática del agua es la apatía ciudadana y el carente sentido de responsabilidad y solidaridad sociales, pues en algunos municipios de Los Altos Sur, la mitad de los usuarios no paga el servicio del agua. (Como este mismo funcionario hacía notar, no se paga el agua, pues ésta es invaluable, se pagan los costos administrativos de extraerla, llevarla hasta los hogares, drenarla y posteriormente purificarla.) En la medida en que no haya un adecuado nivel de pago de derechos por parte de la ciudadanía, es difícil que se cuente con recursos suficientes para mejorar el servicio.

Finalmente, en virtud de que el agua es considerada un bien propiedad de la Nación, la regulación sobre la gestión y el cobro del servicio está a cargo de la Federación. Así, los municipios no tienen ninguna ingerencia sobre la cantidad ni sobre el precio del servicio de agua provista a las empresas. En el caso de la región alteña, las compañías tequileras constituyen una de las industrias que más líquido requieren y que a su vez más la contaminan; no obstante, los gobiernos locales se ven imposibilitados a cobrar cualquier tipo de tarifa o de bonos ambientales por los daños causados por estas empresas. Así, las descargas a cuerpos federales también son atribuciones de la Comisión Nacional del Agua (CNA), por lo que los municipios sólo pueden presentar la denuncia ante las instancias competentes. Sin embargo, al parecer no existen registros de que esto haya ocurrido, quizá por razones políticas evidentes.

Con base en lo anterior, el tema del agua está presente en la agenda pública de Los Altos, aunque no se aprecian estrategias concretas, ya sea en lo individual o de modo intermunicipal, para ofrecer alternativas de largo plazo al problema. Como ya se dijo, “el agua se viste de colores”. Empero, esta falta de propuestas de solución no es exclusiva de la región alteña.

3.2.1. *Participantes de la “Agenda Común”*

Todavía hasta el trienio 2006-2008, las reuniones de los presidentes municipales de Altos Sur se llevaban a cabo mensualmente de forma alternada en alguno de los doce municipios miembro; acudían a éstas de forma regular tanto los alcaldes como los representantes locales de las Secretarías del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (SEMADES) y la de Desarrollo Rural (SEDER) del Gobierno del Estado de Jalisco. Ocasionalmente también participaban en las sesiones algunos diputados estatales y federales, así como otros funcionarios de dependencias públicas de los tres ámbitos de gobierno.

Pese a la periodicidad de los encuentros y de que se discutían aspectos relevantes para la región, esta asociación no se formalizó bajo ninguna figura jurídica o nombre específico.¹⁰⁶

3.2.2. *Principales temas tratados*

Durante la gestión 2004-2006, hubo dos proyectos que de forma particular se discutieron formalmente por los presidentes municipales, con el acompañamiento de autoridades estatales y federales. Uno era la construcción de un centro de confinamiento de residuos sólidos (que se ubicaría en el municipio de San Ignacio Cerro Gordo o de Arandas), propuesto en cierta medida por SEMADES y SEDER,¹⁰⁷ que por cierto habrían dictado los lineamientos en la materia. El segundo proyecto fue la edificación de un rastro que gozara de inspección federal y buscara subsanar la insuficiencia de infraestructura de este tipo en la región, bajo un esquema de operación más higiénica y regulada. El rastro sí se construyó, pero el centro de confinamiento se enfrentó a una fuerte oposición por parte de la ciudadanía, como se analizará posteriormente.

Aunado a ambos temas prioritarios, durante la administración 2007-2009, Samuel Magaña (entonces presidente municipal de San Julián), dio seguimiento a una iniciativa que ya se había comentado desde 1998 cuando era gobernador Alberto Cárdenas. Se relacionaba con la

¹⁰⁶ Por esta razón, y como ya mencioné, decidí darle la denominación de “Agenda Común”, pues efectivamente eran los asuntos relevantes para la agenda pública los que se discutían. Por otro lado, lo que resulta interesante, como se verá en el siguiente apartado, es que de estas reuniones surgió el Consejo Regional de Seguridad Pública. Lamentablemente, desconozco cuáles eran los mecanismos formales, si es que los había, para registrar y dar seguimiento a los acuerdos tomados. Sin duda, éste es un vacío fundamental al analizar la presente asociación; sin embargo, las personas entrevistadas no mencionaron algo al respecto, además de que no encontré actas o minutas sobre dichas reuniones vía Internet (mecanismo que utilicé en años recientes para tratar de actualizar o complementar la poca información que pude recabar durante el trabajo en campo, dada la dificultad de conseguir audiencia con los actores clave).

¹⁰⁷ Al analizar el segundo modelo de asociación en los municipios alteños, se observará que al parecer fue el Consejo Regional de Medio Ambiente de Los Altos Sur el que propuso tales acciones; sin embargo, este hecho es un poco difuso, pues ambos actores se adjudican la autoría de la iniciativa.

articulación de un programa de seguridad pública para la región. Este proyecto logró atraer la atención de varios de los presidentes municipales convocados a las reuniones, e incluso se consolidó y formalizó después, dando surgimiento en años recientes al Consejo Regional de Seguridad Pública (que sigue vigente hoy en día).

3.2.3. *Avances y limitaciones*

Algunos de los entrevistados que participaron reiteradamente en estas reuniones, plantearon que una de las principales características de esta asociación fue la existencia de un notable ambiente de compañerismo y confianza entre todos los integrantes, quizás originado por su sentido de identidad regional. En mi opinión, tal hecho fue fundamental para lograr la cohesión de grupo, pero es muy probable que también haya influido que durante el trienio de 2006-2009, absolutamente todos los presidentes municipales de Los Altos Sur tenían afiliación partidista al PAN. Este punto es digno de tomarse en cuenta, pues como se verá más adelante, con el cambio de gobierno dicha coordinación intermunicipal perdió auge, y aun cuando se siguen reuniendo los presidentes, ya no sucede con la frecuencia de ese periodo.¹⁰⁸

A pesar de lo anterior, también es justo decir que parte de la explicación de que se haya logrado trabajar de manera armónica radicó en que, a diferencia de algunas otras asociaciones que se tienen registradas en el país, aquí no se apreciaba un protagonismo explícito por parte de ninguno de los presidentes municipales implicados. Esto no significa que no haya habido conducción ni direccionamiento de la discusión hacia las metas estipuladas, sino que cada participante gozaba de un voto que tenía el mismo peso que el de la persona sentada a su lado. Por lo tanto, se trató de una asociación que, al parecer, sí se llevó a cabo entre auténticos pares. En virtud de que las decisiones eran tomadas con transparencia y bajo un entorno democrático, se generó una horizontalidad que le otorgó funcionalidad a la asociación.

Otro atributo positivo que se observó en este asociacionismo es que, además de permitir la discusión formal sobre la agenda pública común de Los Altos Sur, también favoreció el intercambio de ideas y sugerencias sobre la forma de desempeñar la labor política de los presidentes municipales durante su periodo de gobierno. De hecho, algunos de los involucrados han tenido dicho cargo en más de una ocasión, por lo que cuentan con una mayor experiencia

¹⁰⁸ Aunque también cabe la posibilidad que sus reuniones se hayan vuelto más eficientes y el seguimiento, más puntual, por lo que no se requería tanta frecuencia de las sesiones; pero de nueva cuenta, no se dispone de información veraz que me permita asegurarlo. Es sólo una suposición.

en los asuntos relativos a la administración pública. Ello propició que en el espacio de las reuniones pudieran compartir sus vivencias y aprendizajes con los presidentes municipales que se iniciaban en el camino. Entonces se aprecia cómo a partir de la heterogeneidad inicial en los conocimientos y habilidades de los integrantes, se creó un ambiente de confianza y solidaridad que incentivó el acercamiento entre los diversos participantes de la asociación. Así, esa heterogeneidad inicial, que representó también uno de los elementos de cohesión del grupo, fue dando paso a un medio más *homogéneo* que permitió la equidad entre los miembros en la toma de decisiones y en la presentación de propuestas. Tal situación repercutió positivamente en la ampliación del capital social que poseían estos funcionarios locales en la región alteña.

No obstante todas estas ventajas de la asociación intermunicipal, también se percibió en algunos entrevistados una cierta inconformidad por tener que trabajar en la solución de los problemas públicos mediante tales asociaciones. Subyacía de manera discreta, pero latente, la noción de que la agenda pública varias veces era impuesta desde el ámbito estatal de gobierno, sin tomar realmente en cuenta las necesidades o incluso las reticencias de los propios ayuntamientos. De hecho, algunos entrevistados coincidían en que la promoción del asociacionismo y del trabajo coordinado, provenía de las políticas planteadas en los planes de desarrollo diseñados por el gobierno estatal; sin embargo, cuestionaban que dicha lógica no necesariamente emanaba de un interés genuino surgido en los gobiernos municipales.

Asimismo, permeaba la idea de que básicamente sólo los municipios donde se construirían las obras serían los verdaderamente beneficiados... o más aún, los únicos afectados. Al respecto, cabe comentar lo ocurrido con el centro de confinamiento de residuos sólidos, o vertedero regional, como se le conocía comúnmente por las autoridades (aunque la población lo llamaba “el basurero regional”). Después de años de discusión y negociación entre los alcaldes, finalmente se decidió situarlo en Arandas, e incluso iba a contar con recursos federales y estatales para su construcción y operación, con un esquema muy similar al de otros esfuerzos intermunicipales de Jalisco (como los ya referidos en el Capítulo Dos).

El problema surgió cuando la población de este municipio percibía como una injusticia que tuvieran que ser los receptores de la “basura” generada en otros lugares; por tanto, se asumían como los únicos perjudicados, mientras que los demás serían los ganadores de dicha política. De hecho, fue una de las pocas veces en que la sociedad civil arandense se expresó abiertamente en contra de la iniciativa, mediante carteles improvisados pegados en sus casas y

quejas en la televisora local, aunque –al parecer— no hubo una respuesta realmente organizada. Sin embargo, las numerosas quejas ciudadanas individuales fueron suficientes para que el gobierno municipal de Arandas cediera ante la presión y desistiera de ser la sede del proyecto y, por ende, de la inversión que implicaba.

Sobre este hecho, observadores bien documentados de la región comentaban informalmente que el conflicto se debió al mal manejo político que las autoridades municipales de Arandas hicieron sobre el tema. Al parecer, no supieron expresarles con claridad a los pobladores que el relleno sanitario buscaba aprovechar de distinto modo los residuos, con objeto de que resultaran menos contaminantes, estuvieran manejados de manera técnicamente adecuada y resultaran económicamente redituables. Por lo tanto, no se aclaró que esta obra debía redundar en un beneficio directo y no en una afectación para la población. Hubo entonces un claro problema de comunicación entre las autoridades y la ciudadanía, quizá debido a que las propias autoridades tampoco tenían mucha claridad sobre la potencial utilidad generada con este proyecto. El punto es que las discusiones y negociaciones que habían tomado años al interior de la asociación “Agenda Común”, tuvieron resultados nulos y se perdió la oportunidad del financiamiento para un proyecto de tal naturaleza.

Estos últimos argumentos constituyen una advertencia que debe ser tomada claramente en cuenta en los análisis sobre intermunicipalidad. Como se argumentó en la última parte del Capítulo Uno, cuando existe la percepción de que los objetivos son planteados “desde arriba”, y que benefician o afectan sólo a unos cuantos, se puede comprometer la legitimidad del grupo en el mediano plazo. Además, es fundamental cuestionarse en qué medida esta asociación propició mejoras efectivas en la gestión local de la región, o si sólo se llevó a cabo con el fin de seguir algunas tendencias que abogan por la conveniencia del desempeño administrativo en equipo. Por tanto, como comentaba uno de mis profesores, es necesario revisar si la asociación intermunicipal es un instrumento que permite ampliar las capacidades de los gobiernos locales en el cumplimiento de sus funciones, o si se considera como un fin en sí mismo.

3.3 . Consejo Regional de Medio Ambiente de Los Altos Sur: antecedentes, participantes, propósitos, avances y limitaciones

En aras de profundizar la descentralización administrativa del estado de Jalisco y de fortalecer la gestión municipal, diversas instancias públicas empezaron a desconcentrar funciones a par-

tir del año 2000. Una de ellas fue la entonces llamada SEMADES, que empezó a contar con representaciones locales en las diversas regiones del Estado, y cuyos funcionarios realizaban visitas a los municipios para trabajar en la problemática ambiental.¹⁰⁹ Éste fue uno de los factores clave para que los municipios empezaran a percatarse de la importancia de contar con departamentos de ecología y/o medio ambiente, y a partir de ese año se estuvieron creando dichas áreas dentro del organigrama de los ayuntamientos de la región.¹¹⁰

También resulta muy interesante saber que en ese entonces surgieron los Consejos Municipales de Ecología, conformados exclusivamente por ciudadanos, y que en Los Altos Sur representaron el antecedente inmediato del Consejo Regional de Medio Ambiente. Estos consejos ciudadanos siguen funcionando hoy en día.

Participación de la sociedad civil alteña en los temas ambientales

Llama la atención este aspecto porque la presencia de la sociedad civil organizada no parece ser notoria en Los Altos, salvo contadas excepciones, como en la defensa del Río Verde. Sobre este aspecto, conviene leer las notas publicadas en el portal *Noticias Al Día en la Región de los Altos*, en su categoría de “Ecología y Medio Ambiente”: <<http://www.aldiaenlosaltos.com/?cat=7>>. En dicha publicación electrónica, cuya autoría no se atribuye a una persona o grupo en particular, se plantean variadas críticas en torno a la poca relevancia que se le ha dado a los Consejos Municipales de Ecología, pues por ejemplo en el caso de Tepatitlán, básicamente participan sólo en la entrega de árboles durante las campañas de reforestación. Pero sus propuestas de mayor alcance no son tomadas en cuenta por las autoridades.

Por otro lado, a pesar de la voluntad política de los municipios por crear departamentos administrativos con propósitos ambientales en su estructura, éstos gozaban de poca autonomía y capacidad de decisión. Al igual que en muchos sitios, eran unidades administrativas marginales y no prioritarias dentro de la agenda local.¹¹¹ Adicionalmente, el problema de la escasez

¹⁰⁹ Esta política surgió también como respuesta a los intentos descentralizadores que estaban teniendo lugar desde la Federación, pues dependencias como la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA) cedió atribuciones en Jalisco a la SEMADES. Esto se explica por la insuficiencia de personal con que cuenta la Procuraduría. Ambas instancias trabajan desde entonces coordinadamente y bajo un esquema adecuado de comunicación.

¹¹⁰ Cabría preguntarse en qué medida la introducción de las áreas ambientales en el organigrama municipal obedió a una auténtica voluntad política e interés en el tema por parte de los gobiernos locales, o si sólo respondió a una presión de las autoridades estatales y federales (y quizá hasta internacionales) por contar con estas áreas.

¹¹¹ De hecho, todavía en 2007 uno de los municipios pequeños (Cañadas de Obregón) contaba con una sola área para atender los temas de promoción económica, desarrollo rural y ecología. Aun cuando esto parece excesivo para una sola persona, en realidad estas áreas deberían estar unidas en todos los casos, para evitar la dicotomía entre crecimiento económico y desarrollo sustentable. En tal sentido, el gobierno estatal de Querétaro sí agrupa la economía y el desarrollo sustentable en una misma Secretaría.

del agua y de la contaminación de los ríos (que afectaba a otros municipios que poco contribuían con dicho nivel de contaminantes) era cada vez más delicado, así que urgía tomar medidas políticas, administrativas y ambientales si quería preservarse el ecosistema de la región.

Por tal motivo, el 14 de abril de 2004 hubo en Tepatitlán una reunión convocada por la Subdelegada de Auditoría Ambiental de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA), en torno al tema de “residuos peligrosos”. Acudieron representantes de los todavía once gobiernos municipales (principalmente del área de ecología o de desarrollo rural) que en ese año conformaban la región Altos Sur, así como también médicos y dueños de laboratorios y hospitales. En dicha sesión se apreciaron las bondades del trabajo conjunto, especialmente si se consideraba el poco peso político del tema ambiental en la agenda pública y las limitaciones de recursos. De este modo, por iniciativa del entonces Director de Ecología de Tepatitlán, diversas áreas administrativas de la región relacionadas con el ambiente, decidieron unir sus esfuerzos para cumplir con los objetivos para los que normativamente habían sido creados. Fue así como el 15 de junio de ese año se reunieron por primera vez en Jalostotitlán, y conformaron la figura del *Consejo Regional de Medio Ambiente de Los Altos Sur*.¹¹² En esa ocasión estuvieron acompañados por representantes de los gobiernos federal (PROFEPA) y estatal (SEMADES y SEDER). Si bien el Consejo se constituyó orgánicamente mediante una minuta firmada por todas las partes, hay que precisar que la asociación no contaba con validez oficial como tal¹¹³ dentro de los municipios involucrados, por no contar con aprobación de los cabildos correspondientes.

Desde esa fecha y hasta 2008, el Consejo se reunió de forma mensual. Posteriormente, las sesiones fueron muy esporádicas y ya no contaban con el poder de convocatoria del que gozaban en sus períodos iniciales. A partir de 2010, prácticamente se desintegró, pues además de que ya no contaba con el respaldo de las autoridades, estaba conducido por un personaje

¹¹² En lo sucesivo se citará indistintamente esta figura administrativa como Consejo, Consejo Regional, o incluso por su denominación completa.

¹¹³ Un ejemplo claro de la falta de validez jurídica de esta asociación intermunicipal radica en que el Consejo no tiene un nombre único: cuando se creó, surgió con el nombre referido arriba. Sin embargo, en diversos documentos emanados del propio Consejo, también se alude a éste como: “Consejo Regional de Protección Ambiental”, “Consejo Regional de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable de Los Altos de Jalisco”, “Consejo Regional del Medio Ambiente, Zona Altos Sur”, “Consejo Regional de Ecología”, “Consejo de Medio Ambiente de la Región Altos-Sur” y “Consejo Regional de Ecología y Medio Ambiente”. Este último nombre parece ser el más utilizado recientemente, por lo que será el que usaré para referirme al Consejo. De hecho, es curioso que incluso en dicha minuta, en la misma página, el título es: “Integración del Consejo Regional de Protección Ambiental”, y posteriormente se señala que el objetivo de este documento es “integrar el Consejo Regional de Medio Ambiente”.

cuyo perfil y trayectoria eran sumamente cuestionados. Sin embargo, desde octubre de 2012, el Consejo está sesionando nuevamente, y a partir de abril de este año está retomando la fuerza que tenía entre 2004 y 2006. Más adelante se explicará este relevante hecho.

En su reunión “fundacional”, las responsabilidades se distribuyeron mediante una estructura orgánica sustentada en la conformación de diversas comisiones:

Fig. 3.1. Organigrama del Consejo Regional



Fuente: Elaboración propia con base en la minuta de integración del Consejo.

* Los municipios entre llaves no acudieron a la reunión de conformación del Consejo, por lo que los asistentes propusieron que se incorporaran a las dos comisiones señaladas.

Aunado a las comisiones definidas originalmente, también se atendían otros temas, como son: agua, calidad del aire, áreas protegidas, conservación de suelos, reciclaje, energías alternativas, educación ambiental, vinculación institucional, evaluación y seguimiento, entre otras.

En cuanto a la capacidad organizativa y comunicativa del Consejo, resalta el hecho de que sus reuniones se calendarizaban desde enero y febrero de cada año, por lo que no había improvisación en éstas y los asistentes podían programar sus agendas en función de las fechas estipuladas. Cada sesión era presidida por el municipio anfitrión, mientras que el coordinador general (Tepatitlán) fungía como Secretario de Actas, y había también vocales para los temas de aire, suelo, reforestación y residuos. En términos generales, las reuniones eran de carácter ordinario, pero en algunos casos hubo juntas extraordinarias. Además, aun cuando no se contaba con mecanismos de evaluación externa, los integrantes plantearon en el cuestionario aplicado que existía mucha difusión de resultados al interior de la asociación, lo que se lograba básicamente a partir de informes de actividades que se rendían al inicio de cada sesión.

El Consejo operaba con base en los planes de desarrollo urbano –tanto del ámbito municipal como estatal— y en el Plan de Ordenamiento Territorial del Estado de Jalisco. Su temática fundamental fueron los asuntos ambientales, pero siempre acordes a la planeación urbana, con objeto de hacer complementarios ambos rubros y de generar sinergia en este sentido.

Adicionalmente, destaca el hecho de que el Consejo retomó la metodología “Desde lo local”, para el ejercicio de sus funciones. En el período 2004-2006, se buscó que cada uno de los miembros se diera a la tarea (desde diversas unidades administrativas y no sólo desde la de ecología), de elaborar un cuidadoso diagnóstico sobre la problemática que enfrentaban en su territorio. Así, la mayoría de los municipios miembro realizó la clasificación por colores para sus indicadores, según el nivel de avance o de riesgo en cada tema,¹¹⁴ la que les sirvió de base en su momento para planear los proyectos comunes sobre los que debían trabajar en conjunto. Sin embargo, debe destacarse también que en algunos casos, las líneas estratégicas fijadas por los municipios en sus respectivos planes locales, no coincidían con las premisas de esta metodología. Por lo tanto, dentro del Consejo Regional de Ecología y Medio Ambiente se evaluaron las diferencias y se tomaron medidas al respecto. Resultó pertinente entonces que las instancias locales adaptaron este programa internacional a sus condiciones locales, lo que denotó una amplia flexibilidad. Desgraciadamente, en administraciones posteriores ya no se continuó ni actualizó este ejercicio (aunque hubo intentos de retomarlo en 2007), pero municipios como Tepatitlán sí mantuvieron dicho trabajo.

Aunado a lo anterior, es importante precisar que el nivel de compromiso en la elaboración de tal diagnóstico varió notablemente de un municipio a otro. Esto se debe a que no en todos se contaba con el apoyo decisivo del presidente municipal para su realización, o incluso porque las áreas al interior del Ayuntamiento no se coordinaban entre sí. Como se vio en el Capítulo Uno, persiste la resistencia a usar las relaciones intergubernamentales (y de hecho en este caso se trata de intragubernamentales) en pro del beneficio de toda la administración local. Al respecto, el municipio que parece estar a la vanguardia en el tema de la coordinación gubernamental es Tepatitlán, pues según señalan los funcionarios entrevistados, desde hace aproximadamente quince años se ha ido logrando erradicar el alto grado de autoritarismo y

¹¹⁴ Los tres colores que utiliza esta metodología, que incluso puede encontrarse en el sitio electrónico de la Secretaría de Gobernación, son: verde, para cuando existen avances en el rubro correspondiente; amarillo, cuando se observan debilidades en la gestión, y rojo, cuando hay amenazas visibles por incumplimiento o desatención del problema respectivo.

dominación que ejercía el presidente municipal, o el mismo tesorero, en la toma de decisiones. De esta forma, se han ido consolidando procesos democráticos al interior de dicho Ayuntamiento, lo que se ha conseguido gracias al hábito de todas las áreas –incluso de aquellas que están menos relacionadas entre sí— de reunirse periódicamente y de trabajar en un marco de continua comunicación, cooperación, seguimiento de metas y evaluación de resultados.¹¹⁵

Los beneficios obtenidos en Tepatitlán gracias a las RIG

Los funcionarios entrevistados de este municipio me comentaron que, además de la adopción y consolidación de procesos democráticos en la toma de decisiones locales (con la consecuente disminución del desequilibrio en la distribución del poder), las relaciones intergubernamentales también han tenido efectos muy positivos en la reducción de cotos de poder que permitían la corrupción, cuando menos en el área ambiental. Esto se explica gracias a que existe una estrecha relación del Departamento de Ecología con los de Planeación Urbana y de Obras Públicas, por conducto del Consejo de Desarrollo Urbano (CODEUR). Derivado de éste, se generó y fortaleció el padrón de bienes municipales (incluidos los recursos naturales), que es ampliamente compartido entre las instancias municipales, además de que está interconectado con los dictámenes de protección civil. De este modo, todas las áreas se enteran de las operaciones que está efectuando cada unidad administrativa al respecto.

Asimismo, aun cuando el Consejo Regional propone acciones a seguir, éstas no están desvinculadas del control y seguimiento por parte de las autoridades municipales de Tepatitlán. Inclusive, todas las metas cuantitativas programadas por el Consejo, son supervisadas tanto por el IMPLAN como por la Contraloría Municipal, lo que no ocurre en los otros municipios que conforman esta asociación.

3.3.1. Participantes del Consejo Regional

La composición de este Consejo era muy plural. Participaban todos los encargados de las áreas de ecología, medio ambiente o desarrollo rural de los doce municipios de Altos Sur; en ocasiones, acudían también los responsables de otras áreas de desarrollo urbano, algunos síndicos y regidores, así como personal diverso de la plantilla municipal.¹¹⁶ Sobresalía la entusiasta participación de instancias de planeación y de acopio de información estadística, como el Ins-

¹¹⁵ Tanto esta aseveración como la del cuadro siguiente, eran válidas hasta 2008, pero desconozco si se siguió aplicando en la administración posterior. Además, luego se verá que esta coordinación no necesariamente ocurría entre las diversas áreas administrativas y los presidentes municipales de otros municipios, pues no en todos los casos se apreciaba que hubiera un mayor involucramiento de éstos en los proyectos efectuados por el Consejo.

¹¹⁶ Cabe señalar que hubo municipios dentro de la región que mostraban un mayor compromiso e interés en los proyectos promovidos por el Consejo, lo que dependía del funcionario en turno. En un primer momento fueron Acatic, Arandas, Jesús María y Zapotlanejo (aunque éste correspondía a otra región); en la etapa posterior a 2006, eran Tepatitlán, Mexxicacán, Cañadas de Obregón,¹¹⁶ Jalostotitlán y San Miguel.

tituto Municipal de Planeación de Tepatitlán (IMPLAN), que incluso establecía los contactos necesarios con otros órganos para generar una mayor proyección de los trabajos del Consejo. Lamentablemente, sólo en contadas ocasiones asistían funcionarios de mayor jerarquía institucional, como los presidentes municipales, los secretarios particulares o los tesoreros. No obstante la apatía de las autoridades de Los Altos Sur, destaca que ocasionalmente asistieron los presidentes de municipios pertenecientes a otras regiones administrativas, como el de Tototlán (región de la Ciénega) y de Zapotlanejo (región Centro). Como se analizó en el capítulo previo, fue justo en estas dos regiones donde los intentos posteriores de asociación funcionaron.

Es probable que el desinterés que se percibía entre los presidentes municipales de Los Altos, se debiera no sólo a la poca prioridad que los asuntos ambientales ocupaban en su agenda pública, sino también a la comunicación poco formalizada que existía entre ellos y los miembros del Consejo (ya sea individual o como grupo). En la encuesta de opinión¹¹⁷ que se instrumentó a algunos integrantes del Consejo, todos los servidores públicos municipales (con excepción de quienes provenían de un cierto ayuntamiento), respondieron que sí notificaban a su presidente municipal sobre los temas tratados en dicho Consejo. Sin embargo, su fundador señalaba que en la práctica lo efectuaban sólo en temas relativamente “menores” como el reciclaje o la reforestación, pues estos aspectos debían incluirse forzosamente en la agenda del cabildo para poder proceder. Pero no informaban sobre las obras y acciones de mayor envergadura que implicaran altos costos de operación, pues asumían de inicio que al presente no le interesaría involucrarse en tales asuntos, quizá porque consideraban que los recursos eran limitados y las prioridades, otras.

Por ende, si bien se observan sólidos canales de comunicación al interior de dicha asociación, es indudable que faltó reforzarlos también hacia los presidentes de sus respectivos municipios, para atraer aún más su atención hacia los temas tratados en las reuniones. Entonces, esta poca anuencia fue asimismo responsabilidad de los integrantes del Consejo. Sin embargo, aunque varios entrevistados coincidían en la necesidad de establecer dichos canales,

¹¹⁷ Como se mencionó en el Prólogo, un componente del trabajo en campo fue el levantamiento de una encuesta a todas las personas que asistieron a la reunión del Consejo Regional que tuvo verificativo el 26 de julio de 2007 en Cañadas de Obregón (aun cuando no fueran integrantes de éste). Su objetivo consistía en conocer con mayor detalle y de primera mano su percepción sobre diversos asuntos relacionados con la operación del Consejo y su capacidad de incidencia en la agenda pública local. Incluyó 30 reactivos, algunos de respuesta cerrada y otras preguntas abiertas. En total respondieron 18 personas, aunque cuatro cuestionarios me fueron enviados posteriormente; dos de ellos eran legibles; uno, poco legible, pero el cuarto era completamente ilegible, así que no pude considerarlo dentro de las respuestas. En el **Anexo 5** se incluye el cuestionario utilizado.

algunos también consideraban que debía evitarse información “nociva”¹¹⁸ que pudiera dañar los resultados obtenidos.

Retomemos el tema de los participantes en las sesiones del Consejo, particularmente los provenientes del ámbito gubernamental del estado: las dependencias públicas más constantes en su asistencia eran los representantes de SEMADES y de SEDER (sólo en una ocasión acudió el entonces Secretario de la primera, quien además fungía como Delegado de SEMARNAT en el estado de Jalisco). También llegó a asistir uno de los funcionarios del Observatorio Urbano de la Región Centro Occidente (OURCO).¹¹⁹ Sin embargo, la Comisión Estatal de Agua y Saneamiento de Jalisco (CEAS) muy rara vez se presentaba, y la Comisión Nacional del Agua nunca asistió. Este fenómeno es de extrañar, dada su obvia vinculación con las actividades del Consejo, particularmente en lo relativo al grave problema de contaminación de las aguas superficiales de la región, así como en la construcción de la presa “El Zapotillo” en Cañadas de Obregón, donde su ingerencia es básica en el diseño de este proyecto que modificará la situación actual del Río Verde.

Con respecto a la participación de la iniciativa privada, hay que indicar que el Consejo contaba con un notable poder de convocatoria, pues representantes de diversas empresas y agrupaciones asistían con regularidad. Entre ellos destacan la Confederación de Patrones de la República Mexicana (COPARMEX) de Capilla de Guadalupe,¹²⁰ la Fundación Produce, la Embotelladora de Los Altos (productora de la marca Coca-Cola) y la inmobiliaria URBI. De hecho, hay que mencionar que, según establecen los entrevistados, los representantes de COPARMEX mostraron un gran dinamismo en el Consejo: además de asistir puntual y reiteradamente, invitaron incluso a personal técnico de empresas alemanas con objeto de que aportaran posibles soluciones a algunos de los problemas ambientales que enfrentaba la región. Por su

¹¹⁸ Esta percepción muestra una falta de confianza de los servidores públicos municipales hacia las propias autoridades con las que trabajaban. Esto puede deberse a que dichos servidores no sentían que su función dentro del Ayuntamiento fuera valorada, o bien, también pudiera ser probable que hubiera algún problema personal no resuelto detrás, lo que podía empezar a afectar su desempeño. De ser el caso, este hecho reafirma la relevancia del énfasis que la teoría de las relaciones intergubernamentales, o incluso la escuela de las políticas públicas (particularmente lo estipulado por Luis Aguilar) hace en el factor humano: las relaciones interpersonales pueden ser un catalizador del éxito o incluso del fracaso de las políticas.

¹¹⁹ Me refiero específicamente al Lic. Oscar Aguilar, quien fue la persona que en realidad me condujo al Consejo, al ser el primero en comentarme sobre su existencia. A él, un sincero agradecimiento.

¹²⁰ Esta localidad pertenece al municipio de Tepatitlán y, al igual que San Ignacio Cerro Gordo, está buscando su autonomía y denominación como municipio, y al parecer, el trámite ya está bastante avanzado.

parte, una empresa refresquera igualmente ha tenido una relevante participación, pues incluso financia las ferias ambientales anuales y las acciones de difusión ambiental.

Hay otros actores cuya participación también es digna de ser destacada, como el organismo público descentralizado del estado de Nuevo León SIMEPRODE (del que se hablará más adelante). Además, asistieron diversas empresas que buscaban promocionar sus proyectos en materia de recolección y tratamiento de residuos (incluyendo los peligrosos, como biológico infecciosos), y ciertas consultoras municipales que ofrecían sus servicios especializados.

En relación con la sociedad civil, y como ya se expuso, llama la atención la limitada participación que ésta tuvo en el Consejo. Sólo algunas organizaciones civiles de Tepetitlán (especialmente el Consejo de Instituciones), Arandas, Jalostotitlán y El Salto (de la región Centro), acudían a las reuniones. De hecho, en el caso particular de este último municipio, participó en algunas ocasiones Un Salto de Vida, A.C., y de Jalos asistió dos veces BioHuellas y también llegó a hacerse presente el Consejo Ciudadano de Ecología. Inclusive, cuando las reuniones tenían por sede el municipio arandense, también acudían miembros de su respectivo Consejo Ciudadano de Ecología; su participación era muy activa, pues aprovechaban el foro para expresar sus inquietudes y percepciones sobre los que, en su opinión, constituían errores en la gestión ambiental de los gobiernos locales. Este aspecto resulta notable, pues muestra una sociedad civil un poco más interesada e involucrada en los asuntos ambientales; de hecho, es muy probable que el catalizador de este fenómeno haya sido la posible construcción del vertedero municipal en Arandas, en torno a la cual existía tanto disenso social.¹²¹

Por último, destaca también la continua presencia de un importante medio de comunicación local, el semanario *7 Días. Las Noticias de Los Altos*, por conducto del periodista Norberto Servín González, quien cubría regularmente las reuniones y acciones del Consejo.¹²²

¹²¹ A pesar de la relevancia de este hecho, no se vislumbra en las minutas de las sesiones una sistematización sobre las propuestas, demandas y quejas de dicho Consejo Ciudadano. Ello puede deberse a que su presencia fue más notoria después de 2007 (cuando dejó de haber minutas), pues en términos generales todos los temas tratados eran enumerados en tales documentos.

¹²² Al seguir un consejo laboral que conmina a los usuarios a buscar qué se dice de ellos en la red, con mucha simpatía descubrí hace poco tiempo que en dicho semanario aparece una nota periodística donde hacen mención de mi nombre. Se trató de la reunión que tuvo verificativo en Cañadas de Obregón el 26 de julio de 2007, en la que por cierto instrumenté la encuesta de opinión a los integrantes del Consejo, y donde se les reiteró a los servidores públicos la importancia de retomar la elaboración de sus diagnósticos territoriales a partir de la metodología “Desde lo Local”. La nota, correspondiente al 31 de julio de dicho año, puede consultarse en: <<http://7diastepa.blogspot.mx/2007/07/se-reuni-en-caadas-consejo-del-ambiente.html>>.

Con base en lo expuesto, puede afirmarse que las reuniones, además de plurales, eran muy nutridas, pues acudían en promedio entre veinte y treinta personas.

Otro elemento muy interesante y peculiar de esta asociación, radica no sólo en el grado de compromiso del personal que la conformaba, sino también en su nivel de especialización. Algunos de los responsables de las áreas ecológicas y ambientales eran agrónomos, biólogos, químicos, e incluso había algunos que contaban con estudios de posgrado.¹²³ Además, gracias al Consejo, los participantes estuvieron inmersos en un proceso continuo de capacitación y actualización en torno a las novedades sobre la gestión ambiental. Esta característica le otorgó un notable nivel de profesionalización al Consejo, acorde con la misión para la que trabajaba.

Con respecto a la toma de decisiones, al igual que en la “Agenda Común”, los integrantes del Consejo refirieron por unanimidad¹²⁴ la equidad y democracia a su interior. Por ende, tampoco existían protagonismos por parte de ningún miembro ni invitado del Consejo Regional, que pudieran mermar el ambiente de confianza y de igualdad que permitió su adecuado funcionamiento. No obstante, también debe remarcarse que el fuerte liderazgo de los promotores del Consejo (los servidores públicos de Tepatitlán), provocaba a su vez pasividad por parte de los otros integrantes. Este hecho resultaba preocupante, pues la alta dependencia de los miembros volvía vulnerable a la asociación, pues en caso de que alguno de los dos funcionarios no continuara en su cargo o deseara desligarse, pondría en riesgo la perdurabilidad en el tiempo del Consejo... lo cual en la práctica realmente sucedió.

En síntesis, dada la naturaleza del origen de los participantes, el Consejo Regional representó un esfuerzo de asociación local o alianza público-privada, dado que colaboraba el sector público, pero también el privado y algunos organismos no gubernamentales. Además, se trató de reformas e innovaciones “*desde abajo*”, no tanto por una marcada participación de la sociedad civil, sino porque el papel de los municipios se reafirmó frente a los ámbitos de gobierno estatal y federal. Así, la gestión local de Los Altos Sur fue claramente favorecida por la asociación local que perseguía fines ambientales y ecológicos, lo que en cierta medida difiere de otros intentos previos que han estado enfocados primordialmente a cuestiones de carácter

¹²³ Mediante la encuesta de opinión referida en el pie de página anterior, me percaté que de las personas que estaban presentes en ese momento y que respondieron el cuestionario, 14 (el 87.5%) contaban con estudios de nivel superior, e incluso 2 de ellos (12.5%) tenían posgrado. Además, también resultaba muy interesante que de estas personas, el 64.3% estudió carreras afines al tema ambiental. Más aún, casi la mitad había cursado su licenciatura en entidades federativas foráneas y no en Jalisco, lo que puede significar que contaban con una visión más amplia sobre las alternativas de solución de la problemática ambiental.

¹²⁴ Esta aseveración se desprende también de la aludida encuesta de opinión.

administrativo o financiero (reformas que en sí mismas también son fundamentales, por lo que no se están subestimando).

3.3.2. *Nota aclaratoria sobre la sección de avances y limitaciones del Consejo*

Para ser consistentes con la estructura de análisis de la asociación “Agenda Común”, este apartado debería centrarse en los avances y limitaciones del Consejo. Pero como en el trabajo de campo se logró recabar mayor información sobre éste, en el **Anexo 8** se presenta un análisis detallado del caso, a la luz del marco teórico de esta tesis. Por lo pronto, sólo se efectuará una comparación general de ciertos componentes de ambas asociaciones.

3.4. *Los instrumentos jurídicos utilizados en ambas asociaciones y el origen de sus recursos financieros*

Derivado de lo que se enunció en los capítulos previos, una de las condiciones para que pueda hablarse de asociaciones intermunicipales es que éstas se constituyan como una figura con personalidad jurídica y recursos propios. Para ello, uno de los principales instrumentos legales utilizados son los convenios o contratos entre los involucrados, que incluso llegan a instaurarse como organismos públicos descentralizados. En tales convenios se establecen las características y objetivos de la asociación, las responsabilidades y atribuciones de los miembros, así como las sanciones a que se harán acreedores en caso de incumplimiento.

Se analizó también que en términos generales, y según lo planteado por Ugalde (2006), existen tres tipos de *instrumentos jurídicos* para consolidar la asociación: cooperación horizontal, cooperación vertical y cooperación transversal.

¿En qué caso están tanto la asociación de “Agenda Común” como la del Consejo Regional de Ecología y Medio Ambiente? Pues, sorprendentemente, ninguna de las dos cuenta con un mecanismo formal de asociación. Quizá esto se explique por el hecho de que, como se ha dicho reiteradamente, las reuniones se desenvolvían en un marco de respeto y confianza mutuos, por lo que consideraban que los formalismos no eran necesarios entre sus integrantes.

Con relación al Consejo, éste no firmó ningún convenio formal porque para ello se requería la aprobación del Cabildo, así que sólo operaba con base en minutas y cartas-compromiso cuyo propósito era informar sobre los proyectos realizados entre las diversas co-

misiones. Pero sí planeaban constituirse como una asociación civil.¹²⁵ De hecho, en la encuesta de opinión hubo varias personas que expresaban su inquietud de formalizar la asociación lo antes posible, a efecto de disminuir el riesgo de disolución ante cambios administrativos; más aún, detectaban la falta de constitución legal como una debilidad notoria en la operación.

Entonces, ninguna de las dos asociaciones contaba con personalidad jurídica, pero esto tuvo la ventaja de la flexibilidad y de que se evitaran las trabas burocráticas presentes en ocasiones al haber una excesiva institucionalización. Tal argumento es válido principalmente para el caso del Consejo Regional. Pero al mismo tiempo esta situación puede llegar a ser contraproducente por varias razones. En primer lugar, un convenio implica establecer claramente las reglas del juego, así como las responsabilidades que asume cada uno de sus participantes. También genera mecanismos para un adecuado seguimiento de acciones y para la rendición de cuentas, pues debe recordarse que precisamente un problema de las asociaciones consiste en que la responsabilidad ante la sociedad se diluye entre muchos actores. Los elementos enumerados son esenciales en caso de que cambien los actores involucrados en la asociación, pues así no se depende sólo de la buena voluntad, sino de los acuerdos claramente establecidos; además, al haber transparencia, se fortalece el ambiente de confianza y credibilidad.

En segundo lugar, cuando una acción intermunicipal no cuenta con una figura jurídica, difícilmente se allegará de recursos adicionales a los presupuestados de manera regulada y consistente. En tercer lugar, al no haber convenios, la estabilidad de la asociación es endeble porque depende principalmente de la iniciativa de sus promotores y de la voluntad política de las principales autoridades municipales. Sin embargo, ya se argumentó que esto puede no representar un problema de fondo si la adquisición de nuevas capacidades trasciende los cambios de gobierno. Así, el liderazgo es fundamental porque representa el factor de cohesión, pero al mismo tiempo debe propiciar la autonomía de sus miembros vía el fortalecimiento de sus capacidades, para que logren difundir los buenos resultados del trabajo conjunto.

Por otra parte, ¿qué sucede en relación con los *recursos financieros* que se requieren para que ambas asociaciones operen adecuadamente? En el caso de la “Agenda Común”, una

¹²⁵ Otra razón que motivaba la formalización del estatus de la asociación también se relacionaba con el hecho de que el Consejo buscaba participar de forma conjunta en el Premio CIDE. Dicho reconocimiento incluye dentro de sus bases de participación que los participantes estén constituidos en una figura jurídica, susceptible de ser premiada, ya que existe un estímulo económico que debe cubrir los requisitos fiscales. Por otro lado, cabe mencionar que este tema de la constitución legal de la asociación genera varias dudas, pues en la minuta de la reunión efectuada en Valle de Guadalupe en noviembre de 2006, se menciona que se integró el Consejo como asociación civil. Pero durante las visitas señalaban que seguía siendo un pendiente importante de su labor.

vez que los proyectos han sido acordados por todos los presidentes municipales, el dinero para llevarlos a cabo es extraído tanto de las propias partidas municipales, como de apoyos por parte del Gobierno del Estado (como el propio FONDEREG). Al respecto, resulta relevante que el Fideicomiso de la Región Centro Occidente (FIDERCO), como ya se mencionó en el Capítulo Dos, planeaba y operaba sus proyectos sobre la base estatal, por lo que no otorgaba financiamiento a los municipios. Esto obedeció en cierta forma a la naturaleza de su figura jurídica, pues al ser un fideicomiso, implicaba que los participantes contribuían a éste en función de los objetivos estipulados que les concernían, por lo que no se trataba de una bolsa de dinero que estuviera disponible para todos los proyectos regionales. No obstante, lo preocupante es que en casos como la Presa de “El Zapotillo”,¹²⁶ el Fideicomiso no parecía tomar en consideración las opiniones del gobierno local ni de su población, aunque éstos tampoco defendían su territorio con argumentos sustentados en evidencia empírica, sobre los daños de que podían ser objeto con la construcción de estas obras planeadas estatalmente.

Al retomar el aspecto financiero, en el caso del Consejo Regional, el gobierno del estado de Jalisco no aportaba recursos para su operación, lo que se explica en parte porque no era una figura formalizada jurídicamente. De hecho, había casos en que los servidores públicos asistentes no recibían dinero para financiar ni siquiera su traslado al municipio sede; pero afortunadamente, una ventaja es que las distancias, los tiempos y los costos de desplazamiento en la región Altos Sur, son reducidos. No obstante, también hay que precisar que en la multicitada encuesta se observa una relación positiva y directa entre la presentación de un informe al presidente municipal o superior inmediato, y la obtención de viáticos. Asimismo, hay que recordar que el gobierno municipal anfitrión costaba en la mayoría de casos la alimentación de los asistentes a la reunión, lo que hacía con el erario.

Esta falta de un presupuesto asignado obviamente limitaba algunas funciones del Consejo, aunado a que lo obligaba a valerse de las consultoras privadas que los orientaban sobre los organismos y dependencias donde podían obtener recursos para financiar sus proyectos.

No obstante, este mismo hecho también constituyó uno de los mayores logros de la asociación, pues pone de manifiesto la notable creatividad de sus integrantes para que, a pesar de la falta de recursos propios, hayan podido contar ya con resultados quizá modestos, pero

¹²⁶ Previo a este proyecto, se contempló originalmente la construcción de dicha presa en San Gaspar, en el Municipio de Jalostotitlán. Empero, la oposición al proyecto por parte de la gente nativa fue tal, que se detuvo la obra y se desplazaron los planes de construcción hacia El Zapotillo.

importantes en su desempeño. De hecho, para muchas entidades federativas éste sería el camino ideal, que los municipios pudieran trabajar por sus regiones de manera autónoma sin depender de los recursos estatales, y que además pudieran tener esfuerzos de capacitación. Pero esto también podría conllevar el riesgo de que las autoridades estatales se desentendieran de las propuestas e iniciativas que surgieran en el seno de lo local, y no les brindaran el apoyo o la proyección que requerirían para consolidarse.

3.4.1. ¿Por que ambas asociaciones no se financiaban con los recursos de “Hábitat” o de “3x1”?

En el Capítulo Uno se planteó que el gobierno federal lanzó este tipo de programas, justamente para financiar acciones de intermunicipalidad; por tal motivo, las dos asociaciones estudiadas pudieron haber obtenido recursos por esta vía, pero ninguna la aprovechó. De hecho, “Hábitat” y “3x1” son administrados en la mayoría de los municipios por las áreas de planeación y se encaminan a obras de pequeña envergadura, pero que resultan atractivas y enorgulledoras para la población local. Al revisar el sitio electrónico de la Secretaría de Desarrollo Social del ámbito federal, se observa que la mayoría de las obras en el estado de Jalisco corresponden a cuestiones como la restauración del templo del pueblo, la pavimentación con adoquín de las calles céntricas, o la construcción de espacios recreativos y de esparcimiento. Pero se aprecian muy pocos casos en donde se hayan destinado a actividades de carácter ecológico o ambiental, con excepción de algunas obras hidráulicas menores.

Por lo tanto, aquí había un nicho de oportunidad —especialmente para el Consejo Regional— que, si hubiera sido aprovechado con la creatividad que lo caracterizaba, pudo haber involucrado a la población local y a los migrantes en nuevos proyectos que les agradaran, y especialmente, que les ayudaran a mejorar su calidad de vida. Sin embargo, en el trabajo de campo se observó que los servidores públicos municipales de ambas asociaciones no conocían estos programas federales. Pero en el gobierno del Estado se planteaba que sí se tenía considerada la utilización de estos recursos para los proyectos de regionalización en un futuro cercano, lo que al parecer no ocurrió en esa región.

3.5. ¿Cómo interactuaban ambas asociaciones para lograr sus objetivos?

Desde el principio del capítulo se ha argumentado que un hecho relevante e inédito de este caso de estudio en Los Altos de Jalisco Sur, consiste en que no sólo se registraba la existencia

de una asociación intermunicipal, sino que había dos. Ambas operaban simultáneamente en el mismo territorio, aunque con propósitos e integrantes distintos... excepto en un caso. El punto de encuentro en la agenda de ambas asociaciones era la presencia en sus reuniones de los representantes locales de SEMADES y SEDER,¹²⁷ quienes utilizaban estos foros para atraer la atención sobre temas que eran prioritarios para su Secretaría. De hecho, el aspecto compartido central que discutían tanto en la “Agenda Común” como en el Consejo Regional era la construcción y certificación técnica del relleno sanitario regional, que funcionara además como una planta de tratamiento y reciclaje de los residuos sólidos.

Esta iniciativa constituyó en su momento uno de los más novedosos mecanismos que el Consejo Regional estaba promoviendo para el eficaz cumplimiento de sus funciones. Con base en los diagnósticos que elaboró en torno al problema del manejo inadecuado de los residuos sólidos, se vio la necesidad de contar con una planta de tratamiento. Por lo tanto, en el seno del Consejo se acordó que las dependencias estatales fueran las que promovieran entre los presidentes municipales la construcción de dicha obra. La intención radicaba en que, al ser estas Secretarías fuente de autoridad para los ayuntamientos, se ejerciera una mayor presión de la que el Consejo podía gozar por sí mismo.

Por ende, aun cuando dicho relleno parecía responder a una iniciativa estatal, en realidad era un reflejo de las propuestas y proyectos que el Consejo Regional venía realizando. De este modo, las secretarías estatales fungieron como mediador entre éste y los presidentes municipales. Cuando el tema era presentado en la “Agenda Común” por parte de SEMADES y SEDER, éstos comunicaban posteriormente los resultados al Consejo Regional, cuyos integrantes tenían la posibilidad de emitir sus opiniones basadas en nociones técnicas y sociales. Entonces, los dos funcionarios estatales canalizaban de nuevo las inquietudes a los presidentes municipales, pero con las consideraciones que garantizaran un mejor desarrollo del proyecto.

Esta situación resulta sumamente reveladora, pero también desalentadora, porque es una clara muestra de la verticalidad que sigue existiendo en las relaciones intergubernamentales, especialmente entre el orden estatal y el municipal, e incluso al interior de este último. En otras palabras, los presidentes escuchaban las opiniones porque eran expresadas por los intermediarios del gobierno estatal, y no necesariamente porque las compartieran o porque asumieran que representaban una prioridad en su gestión. Ello refleja lo dicho anteriormente de que

¹²⁷ Estas dos personas acompañaron el proceso de surgimiento y trayectoria de ambas asociaciones.

consideraban la intermunicipalidad como un medio de relativa imposición por parte de las instancias estatales. De hecho, la percepción de los alcaldes pudo haber resultado distinta y más abierta si el contacto con el Consejo hubiera sido más directo e inmediato, al reunirse conjuntamente ambas asociaciones para discutir dichos temas.

Sobre el particular, desafortunadamente no se tiene registrada ni una sola ocasión en que hayan coincidido en el mismo espacio físico y temporal tanto los presidentes municipales como los integrantes del Consejo Regional de Ecología y Medio Ambiente. Por ende, no hubo la oportunidad de que fijaran una postura política, técnica y social en torno a la problemática ambiental regional, que estuviera consensuada y que pudiera redundar en el diseño de políticas públicas específicas. Tampoco pudieron generarse al menos estrategias de sensibilización hacia la población por parte del Consejo (que estaba más familiarizado con la problemática), para lograr su apoyo en asuntos delicados como el del vertedero regional.

En conclusión, los miembros del Consejo podían incidir sólo indirectamente en las decisiones políticas tomadas en materia ambiental por los altos funcionarios de sus respectivos municipios, gracias a la intermediación de los dos representantes gubernamentales estatales. Pero en la práctica cotidiana no contaban con canales institucionales al interior de sus propios ayuntamientos que captaran sus propuestas ni la experiencia que iban adquiriendo en el tema.

Es probable que esta situación de distanciamiento y poca comunicación no sea exclusiva de la Región de Los Altos Sur, sino que tal vez resulte más frecuente en el resto del país de lo que se cree. Por ende, al menos en este caso concreto, la falta de canales internos para planear e instrumentar políticas públicas incluyentes, es un ejemplo que cuestiona la cercanía del gobierno local hacia la población: si las altas autoridades municipales no toman en consideración el capital humano y social con que cuentan al interior de su propia administración, ¿tendrán la apertura para escuchar las demandas y recomendaciones de la población en general? Ahora bien, si suponemos que efectivamente existen estos canales hacia afuera, aunque no hacia dentro de su estructura, ¿aún así podría hablarse de gobiernos congruentes y realmente democráticos?

Por todas las razones expuestas, cuando se afirma que los gobiernos locales son los más cercanos a la población porque conocen mejor sus demandas, sería interesante que se precisara qué se entiende por cercanía. Más adelante se discutirá al respecto.

3.6. *Una reflexión a más de la mitad del camino sobre los logros y retos de ambas asociaciones*

Antes de profundizar en el análisis en torno al Consejo Regional de Ecología (por ser del que se cuenta con mayor información), conviene presentar un recuento resumido de lo logrado por ambas asociaciones, así como de lo que faltó hacer para alcanzar su consolidación y evitar su disolución. El siguiente cuadro comparativo permite conocer aspectos comunes de ambas asociaciones, y cómo las dos retomaron implícitamente los cinco pilares del enfoque de políticas públicas elaborado por Luis Aguilar (explicado en el Capítulo 2): factibilidad administrativa, corrección legal, viabilidad política, eficiencia económica y capacidades humanas.

Hay elementos que representan al mismo tiempo tanto una fortaleza como una debilidad, especialmente en cuanto a la factibilidad administrativa, la viabilidad política y la eficiencia económica. Por ejemplo, en lo relativo a la comunicación y a la toma de decisiones al interior de sus respectivos grupos, ambas asociaciones gozaban de buenos acuerdos políticos y administrativos, pero de igual modo requerían fortalecer sus lazos con los actores externos. Así, estarían en condiciones de influir sobre el entorno político e incrementar sus márgenes de legitimidad y gobernabilidad para obtener un respaldo popular hacia sus propuestas. Sin embargo, una diferencia radicaba en la disponibilidad de recursos financieros, pues la “Agenda Común” se reunía para obtener acceso al FONDEREG, mientras que el Consejo sesionaba para afrontar creativamente la insuficiencia o falta de recursos para llevar a cabo sus funciones.

Cuadro 3.1. Comparación sobre los logros y retos de ambas asociaciones

LOGROS	RETOS
Asociación Intermunicipal “Agenda común”	
<ul style="list-style-type: none"> ✓ Creación y fortalecimiento del capital social y humano de la región, al compartir experiencias ✓ Coordinación de acciones en un entorno de confianza, sin protagonismos, y con actores del mismo signo (viabilidad política) ✓ Iniciativas tanto locales como estatales ✓ Vinculación con diputados y funcionarios estatales y federales para darle proyección y agilidad a sus propuestas (viabilidad política) ✓ Generación de economías de escala para optimizar el uso de los recursos públicos (eficiencia económica) 	<ul style="list-style-type: none"> ➤ Necesidad de organizar de manera más funcional y técnica las propuestas y asignar responsabilidades para mejorar la operación (factibilidad administrativa) ➤ Relevancia de formalizar su constitución bajo un esquema jurídico que les permitiera allegarse de recursos (corrección legal) ➤ Falta instrumentar un esquema efectivo de seguimiento y evaluación de los proyectos ➤ Importancia de vencer la reticencia a trabajar conjuntamente al creer que las obras beneficiarán sólo al municipio donde se ubiquen (viabilidad política)

Asociación local “Consejo Regional de Ecología y Medio Ambiente”

- ✓ Estructura bien organizada, con formalidad, conocimiento técnico y compromiso de todos los participantes, en un ambiente de confianza y respeto (capacidades)
- ✓ Efectos claros sobre la factibilidad administrativa, al incluir lo ambiental en el organigrama del Ayuntamiento
- ✓ Capacitación y actualización constantes del personal, lo que también consolida su capital humano y social (capacidades)
- ✓ Avance en la temática trabajada, acorde a los problemas actuales, incluso más allá del discurso estatal (factibilidad administrativa)
- ✓ Iniciativas totalmente surgidas en la región
- ✓ Capacidad de coordinación, pero también de ingerencia sobre empresarios locales (viabilidad política)
- ✓ Eficiente vinculación y coordinación con funcionarios de otros ámbitos de gobierno (viabilidad política)
- ✓ Admirable creatividad al poder contar con resultados reales, sin recursos financieros, lo que implica un ahorro notorio al erario (eficiencia económica)
- Necesidad apremiante de reforzar la comunicación y vinculación de los miembros del Consejo con sus presidentes municipales y con la ciudadanía, para dar difusión a sus proyectos (viabilidad política)
- Se observa incidencia operativa, pero no política, sobre acciones y problemas ambientales regionales (viabilidad política)
- Poca o nula participación ciudadana (viabilidad política)
- Faltan mecanismos de evaluación y seguimiento de los avances, así como distribución de responsabilidades (factibilidad administrativa)
- Ausencia de conformación del Consejo con personalidad jurídica, pues estrictamente no hay una asociación como tal (corrección legal)
- Carencia de presupuesto propio, lo que dificulta efectuar acciones por sí mismos (eficiencia económica)
- Probable estancamiento de la dinámica de las reuniones del Consejo, lo que pone en riesgo su capacidad efectiva de incidir en el mediano plazo (factibilidad administrativa)
- Marcada dependencia hacia la conducción por parte de sus promotores (factibilidad admva.)

3.7. Acciones y resultados concretos derivados de la labor del Consejo:

Revisión a partir de las minutas de acuerdos

El Consejo Regional de Ecología y Medio Ambiente de Los Altos Sur de Jalisco, se valió de instrumentos y mecanismos muy novedosos y creativos para desempeñar sus funciones y alcanzar sus metas. Éstos consistieron en lo siguiente, por enumerar algunos de los más relevantes: trabajos coordinados entre distintas dependencias, ámbitos de gobierno y agentes de la iniciativa privada; instauración de un esquema de constante actualización sobre los procesos más recientes utilizados para una mejor gestión ambiental; acercamiento hacia grupos privados de interés para generar sinergias, y un adecuado uso de intermediarios con mayor influencia para difundir sus propuestas dentro de las verticales estructuras municipales. Sirva como ejemplo de todo ello los proyectos que ha impulsado esta asociación; para tal fin, la presente sección se basa en un cuidadoso análisis de las minutas de las sesiones de trabajo, de los resul-

tados de la encuesta de opinión, de las entrevistas sostenidas con algunos miembros, del material de sistematización que sus promotores me compartieron y del documento para participar en el Premio CIDE 2007.

En otro momento se mencionó que el Consejo cuenta con minutas de sus reuniones desde su creación hasta el año 2007. En el **Anexo 6** se puede apreciar qué municipios, qué autoridades y qué empresas acudieron a cada sesión, así como los temas tratados. No obstante, a continuación se hará un resumen sobre lo más relevante ocurrido en cada año, aunque cabe precisar que algunos logros centrales no quedaron plasmados en dichas minutas, así que la fuente de información son las entrevistas y los materiales antes referidos.

Con respecto a la asistencia, se observa que los servidores públicos de Tepatitlán, al ser los promotores, estuvieron siempre presentes. Sin embargo, hubo otros municipios caracterizados por su ausentismo relativamente frecuente, como Mexxicacán, Yahualica y San Ignacio (aunque este último estaba en la fase de conformación como municipio). Por su parte, los representantes estatales en la región de SEMADES y SEDER, acudieron a la mayoría de sesiones. En relación con los logros, los más relevantes fueron:

En 2004:

- ✧ El tema central fue la creación del Consejo y su difusión ante las Dependencias federales y estatales mediante oficio, en un afán de formalizarlo parcialmente.
- ✧ Se expuso y entregó el modelo de reglamento para que todos los ayuntamientos lo adapten a sus necesidades, o incluso lo promulguen si no contaban con éste.
- ✧ CONAFOR presentó su programa de reforestación.
- ✧ Se confirió al Consejo el carácter de interlocutor para la presentación de denuncias ambientales formales ante PROFEPA y otras instancias federales y estatales, actividad que empezó a efectuarse en varios renglones.

En 2005:

- ✧ Se explicó la metodología del Programa “Desde lo Local” y se instó a los municipios a ponerla en práctica mediante la elaboración de diagnósticos ambientales, así como evaluar cada mes al ayuntamiento sede de la reunión.
- ✧ Profepa presentó una ponencia sobre cómo prevenir conductas que causen daños ambientales y qué sanciones aplican en esos casos.

- ✧ Empezaron a tomarse acciones concretas en materia de reciclaje de pilas, y se empieza a discutir sobre los vertederos y las plantas de tratamiento de residuos, así como el manejo seguro y adecuado de residuos peligrosos.
- ✧ Se analizaron diversos asuntos relativos a la cacería de animales silvestres.
- ✧ Se dio seguimiento a las denuncias presentadas.

En 2006:

- ✧ El Consejo empezó a atraer la atención de otros municipios más grandes, como Guadalajara, Lagos de Moreno, San Juan de los Lagos y Zapotlanejo, cuyos representantes acudieron a varias reuniones.
- ✧ SEMADES expuso algunas normas ambientales estatales de interés, mientras que SEDER presentó el Directorio Regional contra Incendios.
- ✧ Según las minutas, se constituyó formalmente el Consejo como Asociación Civil.
- ✧ Se acordó invitar oficialmente a las dependencias de la nueva administración para dar continuidad a los trabajos iniciados.

En 2007:

- ✧ El representante de Coparmex presentó sus experiencias en Alemania y habló sobre las ventajas de las energías renovables.
- ✧ Se propuso contar con un vivero regional que abasteciera árboles para reforestar.
- ✧ Se volvió más intensa la discusión sobre construir un vertedero regional.
- ✧ Se discutió la pertinencia de formar un comité regional para el manejo de cuencas hidrológicas, encabezado por la Universidad de Guadalajara, campus Tepatitlán.

3.7.1. Algunos casos generales de éxito derivados de la gestión del Consejo

El **Anexo 7** constituye la transcripción textual del documento que se redactó para participar en el Premio CIDE en 2007.¹²⁸ Ahí se enumeran los principales logros del Consejo, sus evidencias

¹²⁸ Mientras se realizó la parte más ardua del trabajo de campo de esta tesis, pude acudir a varias de sus reuniones, tanto aquellos donde el Consejo era el convocante, como a otras donde iban en carácter de invitados y de observadores. Debido a mi relación tan estrecha con sus promotores, me invitaron a participar en la redacción de dicho documento, e incluso la versión final corrió principalmente bajo mi responsabilidad. Sin embargo, resultó decepcionante para todos los integrantes que la propuesta no lograra llegar al menos a la posición de semifinalista. Es probable que todavía no se apreciaban suficientes logros tangibles, aunado a que le faltaba una mayor solidez, como para ser acreedor del Premio. De hecho, a los pocos meses de participar en el Premio, el Consejo se disolvió, junto con sus esfuerzos y su cúmulo de experiencia. Fue una lástima para la región, pero también en lo personal, pues era visible el potencial que este esfuerzo intermunicipal tenía para fortalecer el desarrollo regional a partir de estrategias novedosas y creativas.

y los aprendizajes obtenidos. Por consiguiente, para no redundar en esta sección, sólo se esbozarán algunos de los resultados más positivos obtenidos gracias a la operación del Consejo, y cuyo alcance fue relativamente generalizado entre todos sus miembros.

EXISTENCIA DE NORMATIVIDAD AMBIENTAL EN LOS DOCE MUNICIPIOS

Además de influir para la creación o inclusión de áreas ambientales en las unidades administrativas, también se insistió en que cada municipio contara con su reglamento de ecología, lo cual se logró en toda la región.

INCREMENTO DE CAPACIDADES TÉCNICAS Y OPERATIVAS DE SUS MIEMBROS

Como se ha hecho alusión, uno de los principales logros del Consejo fue haber contribuido a la profesionalización de los servidores públicos, e incluso de otras personas, lo que solventaba un problema relevante y recurrente en muchos de los gobiernos locales. Además, lo interesante es que esta capacitación se hacía gratuitamente. De hecho, generaba “economías del conocimiento a escala”, pues las instancias federales y estatales aprovechaban este foro para comunicar a los municipios las nuevas regulaciones o cambios normativos de los programas (como el inicio de las vedas para la caza, el aviso de alerta sobre incendios forestales potenciales o la entrega de árboles para reforestación). Incluso, cuando esto ocurría, los promotores del Consejo invitaban a otras autoridades competentes (como del área de seguridad pública) para que todos los involucrados estuvieran enterados. Así se otorgaba la explicación una sola vez y las personas aclaraban sus dudas grupalmente, facilitando la labor de dichas representaciones.

Asimismo, las empresas privadas que ofrecían opciones de gestión de los servicios públicos (principalmente en materia de gestión de residuos sólidos), utilizaban permanentemente este foro para mostrar las bondades y aplicaciones de sus productos. Algunos proyectos podían oscilar en los 17 millones de dólares y contar con un periodo de recuperación de inversión de más de 5 años, por lo que los servidores públicos veían inviable que sus alcaldes pudieran interesarse, así que no hubo en realidad una intención fuerte de contratación. Sin embargo, las explicaciones servían para que los miembros se actualizaran sobre los mecanismos que se estaban instrumentando en otros sitios. Además, como las empresas sabían que los municipios requerirían financiamiento, les asesoraban sobre las dependencias que lo proporcionaban y los mecanismos que podían seguir para obtenerlo.

El Consejo también se vinculó estrechamente con la Universidad de Guadalajara (UdeG), por conducto del Centro Universitario de Los Altos (CU Altos), radicado justamente en Tepatitlán. Los expertos docentes compartían sus conocimientos con el Consejo de forma gratuita, aunado a que se vinculaban en acciones ciudadanas que éste promovía, como las semana ambientales, en las que realizaban diversas actividades para el educación y sensibilización ambiental en las escuelas, como el cultivo de hortalizas o la utilización de composta y lombricultura para productos orgánicos. Además, esta institución forma parte del Consejo Ciudadano de Ecología, por lo que existía una sana interlocución entre ambas partes.

Otro esquema relevante de capacitación es el símil de la metodología “de campesino a campesino”, que aquí es “de par a par”: si una nueva empresa tequilera pensaba instalarse en determinado municipio de la región, se le invitaba a la sede del Consejo, donde se reuniría con algún experto de otra planta tequilera consolidada para obtener asesoría e intercambiar saberes, particularmente en relación con la gestión adecuada de residuos. Con los talleres mecánicos ocurría una situación similar. Así, se formaban redes empresariales y se fomentaba el cuidado y respeto hacia el ecosistema, sentando las bases de un auténtico desarrollo sustentable.

Este aprendizaje fue muy útil para los municipios de la asociación porque cuando el gobierno federal instauró “Desde lo local”, y empezó a premiar con un millón de pesos a los ayuntamientos con mejor desempeño en sus indicadores, ya estaban familiarizados con la metodología y podían trabajar para ofrecer un mejor servicio a la ciudadanía.

ACTIVIDADES CONMEMORATIVAS DEL DÍA MUNDIAL DEL MEDIO AMBIENTE Y VINCULACIÓN CON OTRAS INSTANCIAS

Al igual que en muchas localidades del mundo, en la región alteña también se llevan a cabo acciones educativas para preservar el medio natural y mejorar las condiciones de vida. Si bien estas ferias están dirigidas al público infantil y juvenil de los planteles escolares, también puede tener acceso la población interesada.

Cabe mencionar que desde que la conmemoración del Día Mundial del Ambiente se volviera tan popular, el municipio de Tepatitlán ya lo celebraba desde 1998, y se convirtió en pie de lanza en la región para instrumentar iniciativas similares. En ese caso particular, por parte del ayuntamiento participan las direcciones relacionadas con temas ambientales y urbanos, así como el IMPLAN y la Junta Local de Agua Potable. Se incorporan también instancias estatales como SEMADES, CEAS y el Centro de Estudios Científicos y Tecnológicos del Estado

de Jalisco (CECYTEJ). Las organizaciones no gubernamentales invitadas son Pro - Dignidad Animal, A.C. y los viveros municipales bajo el auspicio del “Vivero el Japonés”. Entre los organismos privados están, por ejemplo, COPARMEX, ANSPAC y la Embotelladora de Los Altos (Coca Cola); la participación de esta última es fundamental, pues colocan módulos informativos y recreativos sobre el ambiente, aunado a que incluso han financiado campañas gubernamentales sobre temas ambientales (como la lucha contra la caza ilegal) en época de veda electoral; más aún, también apoyaron reiteradamente al Consejo al involucrarse en sus acciones, como sanear la cuenca del río o reforestar.

Estos esfuerzos rindieron ya sus primeros frutos entre la comunidad estudiantil y al interior del municipio de Tepatitlán: en 2004, el programa de reciclaje de residuos escolares instrumentado entonces en veinte escuelas, bajo un esquema de financiamiento 1:1, fue acreedor al Premio CIDE. Este hecho constituyó un importante reconocimiento y un gran aliciente a la labor que, en materia de educación ambiental, viene desempeñando desde hace algunos años dicho ayuntamiento. Además, motivó a los demás municipios alteños a seguir sus pasos en beneficio de su población.

LA MAYOR REGULACIÓN EN EL TRATAMIENTO DE RESIDUOS SÓLIDOS

Destaca que uno de los principales logros que se anotó el Consejo fue el notable mejoramiento en la gestión de residuos, incluyendo los de carácter biológico infeccioso y los aceites vegetales y automotrices. Tepatitlán y Arandas son dos de los municipios con mayor avance en este punto; inclusive, ni siquiera ciudades más grandes como México o Guadalajara, cuentan con sistemas para manejar adecuadamente los aceites de cocina y de talleres mecánicos. Es más, Tepatitlán dio inicio a este proceso alrededor del año 2000, aun antes de la existencia del Consejo, y es un proceso muy consolidado. De hecho, en el caso de los residuos tóxicos, consecuentemente a la demanda, se establecieron dos recolectores autorizados en la región: uno en Acatic y otro en Arandas, que prestan el servicio a los generadores, principalmente talleres mecánicos. Se crearon entonces los lineamientos que los generadores de este tipo de residuos en la región conocieran y cumplieran con la normatividad en la materia.

GENERACIÓN DEL VIVERO REGIONAL

Otra de las propuestas que recibió un gran seguimiento hasta su realización, fue la construcción de un vivero que abasteciera de plantas endémicas y saludables a los gobiernos alteños

para las campañas de reforestación en época de lluvias. Dicho vivero se instaló en San Ignacio Cerro Gordo, y tiene la capacidad para proveer de arbolitos a toda la región; por ejemplo, en el caso de Tepatlán que es el municipio más grande y más recibe, cuenta con una dotación anual de 18 mil árboles. Todos los ayuntamientos cooperan proporcionalmente para su operación y hasta el momento ha funcionado muy bien, sin contratiempos en cuanto a los pagos.

SUPERACIÓN DE LAS PREMISAS TRADICIONALES DE LOS DISCURSOS AMBIENTALES

Una de las ventajas derivadas de la especialización técnica de los miembros del Consejo, consiste en contar con mejores herramientas para detectar la problemática ambiental y estar en condición de ofrecer soluciones concretas. Para tal fin, estaban capacitados y actualizados en métodos funcionales para ampliar la eficiencia en la gestión ambiental; por consiguiente, consideraban estar a la vanguardia en el abanico de alternativas. Es por esta razón que los entrevistados mostraban un cierto grado de escepticismo frente a los planes que estaba lanzando en su momento el Gobierno del Estado, como ocurría con La Gran Alianza por Jalisco.

Si bien opinaban que este último proyecto perseguía una causa loable mediante una estrategia adecuada, percibían un cierto desconocimiento técnico en cuanto al tipo de problemas ambientales que detectaba para la región alteña, pues los miembros del Consejo sostenían que las acciones de mejora que venían realizando, estaban diez años adelantadas en la búsqueda de la solución. Un ejemplo tangible, como ya se dijo, era el tratamiento de los aceites para evitar la contaminación de los mantos acuíferos, o la normatividad y estrategias para contabilizar y manejar eficazmente la generación de residuos sólidos.

Aunado a los logros antes planteados, cuyo alcance fue regional, cabe mencionar que también hubo otros avances registrados en municipios específicos. Todas estas acciones, en su conjunto, buscaron mejorar en el corto plazo las condiciones de vida de la población alteña. En el **Anexo 7** se hace un breve recuento de las acciones individuales que beneficiaron específicamente a ciertos municipios.

3.8. Riesgos que afectaron la continuidad del Consejo

Usualmente se asume que cuando una política pública se disuelve o se diluye en el tiempo, obedece de modo primordial a un cambio de las personas que ostentan el poder. En la presente sección se analizará si para el caso específico del Consejo Regional de Ecología y Medio Am-

biente, ésta fue la razón o no, y en caso de una respuesta afirmativa, es pertinente preguntarse hasta qué punto fue determinante.

3.8.1. *Cambio del partido político en el poder*

El apogeo del Consejo ocurrió durante el trienio 2004-2007,¹²⁹ cuando poco más de la mitad de los municipios de la Región Altos Sur pertenecía al Partido Acción Nacional (PAN), mientras que cinco correspondían a la entonces oposición (cuatro del PRI y uno del PVEM). Por tal motivo, la diversidad en el partido político en el poder no impidió la intermunicipalidad y en ese periodo incluso se llegó a la toma de acuerdos relevantes para la región.

Después, en 2006, sorprendentemente todos los alcaldes alteños eran de afiliación panista. Sería de esperarse que los esfuerzos de coordinación entre municipios sucedieran con mayor facilidad y fluidez. Y así fue. Los promotores del Consejo narran que poco después de conocer a los ganadores de las elecciones, decidieron invitarlos mediante oficio a seguir participando en sus sesiones. La respuesta fue inmediata y positiva —así de simple y sin mayor preámbulo o trabas burocráticas—, por lo que el Consejo mantuvo su dinamismo por un poco más de tiempo, y las tareas continuaron según lo programado. Incluso, es revelador que la primera reunión del Consejo con el nuevo gobierno tuviera verificativo en Zapotlanejo, municipio no adscrito a la Región Altos Sur.

Por otro lado, en 2009 resultó interesante que exactamente la mitad de los municipios estuvo gobernada nuevamente por la entonces oposición, en particular por la alianza del PRI con el PANAL, y uno por Convergencia Ciudadana. Por ende, resultaría hasta cierto punto lógico (por la experiencia en otros sitios) que los gobiernos entrantes ya no compartieran la visión de la intermunicipalidad y el Consejo desapareciera... Pero no ocurrió así. De hecho, el Consejo se disolvió en diciembre de 2008, varios meses antes de la elección de 2009 y del cambio de gobierno... Esto implica que la diferencia de color del partido no influyó en la disolución de la asociación, así como el hecho de que todos los presidentes municipales fueran del mismo partido, tampoco garantizó que la intermunicipalidad perdurara todo ese trienio.

Así, en este caso particular, parece no haber una relación absolutamente estrecha entre la homogeneidad o heterogeneidad del signo político del partido en el poder, y la propensión a coordinarse y realizar un trabajo común con otros municipios. Por ende, se observa que el

¹²⁹ Las elecciones para alcaldes ocurrieron en 2006, pero el cambio de poder fue al año siguiente, por eso se contabiliza así dicho período.

cambio de administración no es el único factor explicativo de la falta de continuidad de una acción intermunicipal, e incluso puede haber discontinuidad a pesar de que las condiciones políticas sean favorables.

No obstante, también es honesto hacer una precisión: el líder y promotor del Consejo fue removido de su cargo para colocar a otra persona a mediados de 2008, es decir, varios meses después de que el nuevo gobierno entrara en funciones. Por lo tanto, el cambio de administración (aunque no de partido) finalmente sí influyó en la sustitución de algunos miembros del Consejo.¹³⁰ Entonces, a partir de que esta persona dejó oficialmente su puesto en el ayuntamiento, aunque no su cargo en el Consejo, debió financiar con recursos propios los gastos de traslado a la sede de la reunión mensual respectiva, para mantener vivo el espíritu de éste. Pero llegó el momento en que los demás asistentes empezaron a ausentarse de las reuniones con mayor frecuencia, por lo que decidieron por consenso disolver el Consejo. De hecho, desde 2007, cuando la autora de este trabajo conoció el caso, una alerta que les hizo a sus promotores es que la mayor parte de la responsabilidad de mantener al Consejo en funcionamiento, recaía sobre ellos, y no parecía existir una corresponsabilidad por parte de los demás integrantes, lo que lo tornaba vulnerable ante posibles cambios administrativos. Y así ocurrió. El otro elemento que les cuestionaba era la falta de seguimiento puntual de los acuerdos, que también influyó en la disolución, como se verá en el siguiente apartado.

3.8.2. Agotamiento del interés común y estancamiento de las propuestas

Algunos resultados de la encuesta de julio de 2007, fueron llamativos porque cuando se preguntó a cada persona qué cambiaría para mejorar el desempeño del Consejo, la cuarta parte señaló que nada porque así funcionaba bien. No obstante, la mayoría contestó que sí era importante que las reuniones se tornaran más ejecutivas: que se establecieran prioridades, se distribuyeran responsabilidades, se asignaran plazos para su cumplimiento y se diera seguimiento para asegurar la concreción de las propuestas; de hecho, es interesante que hayan sido principalmente quienes acudían por parte de la iniciativa privada los que hacían estas sugerencias.

¹³⁰ Él menciona que su salida del ayuntamiento causó un gran descontento entre la población de Tepatitlán, especialmente entre las personas con quienes tenía estrecha relación por el programa de reciclaje, que gozaba de bastante agrado. De hecho, la gente acudía directamente a su casa a entregarle material para reciclar, por lo que consideraban la gestión de Don Gonzalo honesta y efectiva. Por ello, estuvieron haciendo presión llamando directamente a la presidencia municipal para preguntar por qué él ya no trabajaba ahí. Más aún, periodistas locales que conocían su vasta trayectoria, realizaron un programa en la televisora local para que contara su versión.

Inclusive, hubo entrevistados (especialmente quienes estaban desde los orígenes del Consejo o tenían mayor tiempo acudiendo a las reuniones) que percibían en esas fechas que la temática tratada había empezado a volverse repetitiva. Parecía que ya no había asuntos nuevos que refrescaran la dinámica sobre la que habían estado trabajando y el discurso estaba estancado. Por consiguiente, se tornaba borrosa la posibilidad efectiva de obtener resultados concretos, cuando parecía no haber nuevas metas que motivaran el trabajo común.

Como se señaló desde el Capítulo Uno, el Consejo fue manifestación de una acción colectiva, por lo que estaba sujeto a los conflictos y dilemas de actuar en conjunto. Uno de ellos es cuando se agota la noción del interés común, como empezaba a observarse en este periodo y que influyó notablemente en su disolución año y medio más tarde.¹³¹

Por ende, la salida del coordinador de su cargo municipal afectó el ímpetu que caracterizaba a esta asociación intermunicipal, pero en realidad otro elemento que influyó decisivamente para no continuar el trabajo coordinado, fue la falta de propuestas nuevas y de seguimiento sobre las que ya se habían planteado. Así, otro factor que puede explicar la falta de continuidad de políticas públicas basadas en la cooperación, además del cambio de administración, es la pérdida del interés compartido cuando se empieza a cuestionar el alcance, la novedad y la pertinencia de los proyectos por instrumentar.

3.8.3. *Informes de Gobierno: reinas de belleza, sí; intermunicipalidad, no*

Un descubrimiento que resultó sorprendente e inesperado al actualizar recientemente la información obtenida en el estudio de campo, fue la revisión de los pocos informes de gobierno municipales que están disponibles en línea (3er. Informe de 2009 y 2º. Informe de 2011). Lo primero que sobresale es la diversidad y heterogeneidad de los municipios de México, lo que se aprecia desde la forma en que cada uno presenta sus informes de gobierno, pues ninguno sigue un orden específico; la profundidad y detalle que cada uno contiene es totalmente distinta, así como las prioridades definidas. Además, esto no parece tener relación con el peso político de cada municipio. De hecho, en 2009, el informe de Tepatitlán es completamente simple, desestructurado y sin ningún tipo de presentación o atractivo visual. Esto se contrapone al nivel de detalle, así como al cuidado editorial (aunque con diversas faltas ortográficas) y la pre-

¹³¹ Es común el escepticismo en torno a una asociación, pues se considera que después de un tiempo, la gente pierde el interés, la agrupación se “desinfla” y se diluyen todos los esfuerzos compartidos que se habían hecho hasta el momento.

sentación visual del de Yahualica, que es uno de los municipios medios de la región. Incluso, quizá fue tal el impacto del modo de presentar el informe de Yahualica, que para 2011 la mayoría de los municipios ya había copiado su estilo.

Pero lo más interesante es el contenido de los documentos, independientemente del orden en que se presentan. Destaca en 2009 que la palabra “regional” aparece en innumerables ocasiones para hacer mención a diversos temas, aunque en todos los casos refiere a la participación del municipio, y el lugar obtenido, en los certámenes de belleza regionales (cabe recordar que esta zona es famosa por sus mujeres). De hecho, da la impresión de que este tema es fundamental dentro de la política pública de la región, y quizá en gran medida, junto con la cuestión deportiva regional, le otorga identidad y visión de conjunto a Los Altos de Jalisco.

Sin embargo, en muy contados casos se habla de los proyectos regionales en otros ámbitos, especialmente el ambiental. Por ejemplo, sólo Yahualica y Mexxicacán refieren al “vertedero regional”, y cinco municipios aluden al vivero regional. Pero ninguno refiere sobre la existencia del Consejo Regional de Medio Ambiente de Los Altos Sur. Evidentemente, para ese año el Consejo ya se había disuelto, pero aun así no se perfila que se tomara en cuenta su trabajo para detectar y atender problemas comunes. Más aún, tampoco abundan las menciones a las reuniones periódicas de los presidentes municipales. Este hecho es un notable indicativo de lo que parece reflejar la limitada prioridad del trabajo coordinado, pese a que la noción de lo regional sí está muy presente en la zona... a menos que se asuma como un hecho ya interiorizado y constante, por lo que se da por sentado.

Por su parte, para 2011 la situación cambia notoriamente. No sólo se detallan más las actividades y los logros, y se mejora el diseño gráfico de los informes, sino que también empieza a hacerse muy presente la palabra “intermunicipal”, pues ya en varios se encuentra. Desde luego sigue existiendo lo regional, pero la terminología se modifica. Otra aparición muy relevante es la de “Zona Metropolitana de Tepatitlán”, pues incluso parece ser que ya está definida como tal por las relaciones funcionales que empiezan a acentuarse en la región. De hecho, cuando se viaja de cualquier municipio hacia Tepatitlán, sí se aprecia un cierto continuo de construcciones (principalmente industriales y comerciales) a lo largo de la carretera, lo que también deja clara la idea de corredores industriales.

En conclusión, si el número de menciones del trabajo articulado se toma como un indicador de la prioridad asignada a la intermunicipalidad, al menos hasta 2009, se entiende en-

tonces también por qué se dejó morir al Consejo Regional de Ecología y Medio Ambiente, al menos hasta ese año.

3.9. El Consejo Regional y la “Agenda Común”, ¿ahora qué sigue?

Es relevante preguntarse qué ha ocurrido con ambas asociaciones intermunicipales desde 2007, fecha en que se realizó la mayor parte del estudio de campo que dio sustento a esta tesis. En julio de 2012 el secretario particular del entonces presidente municipal de Arandas, me comentó que las reuniones de los alcaldes siguen teniendo verificativo, aunque —como se mencionó— no con la frecuencia con que ocurrían antes. Sin embargo, ha habido avances en ciertos aspectos, como la creación del Consejo Regional de Seguridad Pública, así como la incorporación un poco más explícita del tema intermunicipal en la instrumentación de las políticas.

Por su parte, el Consejo Regional de Medio Ambiente de Los Altos Sur sí se desintegró en 2008. No obstante, había personas que siguieron en sus cargos (o en otros afines) en diversos municipios de la región, que le manifestaban al coordinador la falta que les hacía ese foro para sentirse respaldados en su quehacer cotidiano. Como se ha argumentado en este trabajo, es bien sabido que un problema del que adolecen muchos municipios es justamente la falta de profesionalización y permanencia de sus cuadros. Por ende, cualquier esfuerzo de capacitar a sus integrantes —y de manera gratuita— siempre es bien recibido, especialmente en temas que muchas veces requieren un mayor dominio técnico, como ocurre con la cuestión ambiental.

Afortunadamente, en 2012 y previo al cambio de gobierno (recordemos que ahora con predominancia nuevamente priísta), hubo un renovado interés por reinstalar al Consejo Regional, pero otorgándole un carácter más ciudadano. Esta iniciativa surgió dentro del marco de la Gran Alianza por Jalisco, como se verá adelante. Fue así como resurgió el Consejo. Esto se explica básicamente por dos motivos: uno trascendental es que se está retomando la cuestión del relleno sanitario, pero ahora con el liderazgo de Acatic, Valle de Guadalupe y Tepatlán; incluso hubo una reunión convocada por la Secretaria de la nueva SEMADEP, a la que acudieron los doce presidentes municipales de la región, para explicarles sobre los recursos económicos estatales destinados para tal fin. La segunda razón de la renovación del Consejo, no menos importante, es que uno de sus dos fundadores recuperó la plaza de Director de Ecología en el gobierno de Tepatlán, lo que generó una credibilidad inmediata por parte del resto de los municipios, aun cuando la mayoría de estos funcionarios son de nuevo ingreso.

3.9.1. La Gran Alianza por Jalisco

Este programa estatal, instrumentado en el sexenio anterior, tiene de inicio una lógica interesante (aunque no tan novedosa), pues busca generar pactos y acuerdos entre todos los miembros del sector público y personas provenientes de los sectores privado y social, con miras a acelerar el grado de desarrollo de la entidad. Así, la premisa de origen es la corresponsabilidad de todos los actores en la consecución del bienestar de la población, por medio del mejoramiento de sus niveles de competitividad territorial, entre otros factores. Es, según lo visto en el Capítulo Uno, un intento de instituir una asociación local o alianza.

Su forma de operar es mediante ocho mesas de trabajo: empleo, escasez de agua, desarrollo del campo, seguridad, deterioro del medio ambiente, drogadicción, infraestructura educativa y familia. En el caso del medio ambiente, desde 2007 los directivos de esta alianza se percataron de que en todo el Estado, Tepatitlán era un referente importante, dados los programas instrumentados y el Premio CIDE ganado. Por tal motivo, en esas fechas sus representantes empezaron a acudir a las reuniones del Consejo, pero en 2008 dejaron de participar, sin haber logrado algo concreto.

No obstante, en 2012, había un nuevo liderazgo al frente de la alianza; la recién nombrada coordinadora general, deseaba conocer qué avances había en Tepatitlán en materia ecológica. Así que se hizo presente en dicho municipio, en compañía de dos comisionados, y todos quedaron muy sorprendidos al conocer los antecedentes del extinto Consejo Regional de Ecología; por tanto, de manera conjunta con el antiguo promotor de éste, y con otro integrante de la sociedad civil muy proclive al trabajo del Consejo, propusieron renovarlo. Los funcionarios de la Gran Alianza apoyaron la propuesta, pero solicitaron que tuviera un carácter más ciudadano, pues la propia alianza se había independizado del gobierno en turno y conformado en una asociación civil, con el propósito de mantenerse en el tiempo. Más aún, decidieron organizar conjuntamente un foro, coordinado por el Centro Universitario Altos, donde se analizara la problemática ambiental de la región y se propusieran alternativas de solución. Entonces, a partir de abril de 2012, se llevó a cabo una serie de reuniones en diversas sedes de Tepatitlán y de Guadalajara, para afinar los detalles del foro, cuyo nombre fue *Primer Encuentro Regional de Medio Ambiente Altos Sur, “problemas comunes – soluciones comunes”*. Sin embargo, es lamentable señalar que a pesar de todas las reuniones de articulación, donde era patente el interés de los asistentes, el Foro nunca se llevó a cabo.

3.9.2. *El ámbito municipal de gobierno, ¿efectivamente es el más cercano a la población?*

En la mayoría —si no es que en todos— los estudios y artículos sobre gestión local, se toma como una verdad irrefutable que el gobierno municipal, por su naturaleza, es la esfera del poder público más cercana a la población. Resulta una “verdad” tan poco cuestionada, como el hecho de que la duración de tan sólo tres años del periodo de gobierno es la principal causa de la falta de continuidad en las políticas públicas locales. Además, cuando se alude a dicha cercanía, parece que se toma como sinónimo *sine qua non* de esquemas de gobierno más eficientes, inclusivos, abiertos, transparentes y democráticos, pues la ciudadanía —al estar próxima—, tiene mayor capacidad de ingerencia en los asuntos públicos.

Sin embargo, conviene detenerse un poco en este argumento: ¿Qué implica *cercanía* y *proximidad* entre el gobierno y la sociedad en el ámbito municipal? Evidentemente, en una gran proporción de los municipios de este país (los que en tamaño siguen siendo relativamente pequeños), es prácticamente un hecho que los habitantes ubican claramente quién es su presidente o presidenta municipal, dónde vive, quiénes son sus familiares; incluso hasta es probable que algunos de ellos hayan asistido a la misma escuela primaria y ser compañeros de clase. Más aún, cabe la amplia posibilidad de que una gran parte de la gente guarde parentesco en tercer o cuarto grado con quien ostenta dicho cargo. No obstante, ¿esto garantiza que necesariamente se escuchen todas las demandas ciudadanas o que inclusive se reciba en las oficinas municipales a toda aquella persona que solicite audiencia con el Poder Ejecutivo Municipal? En contrapartida, ¿el hecho de que la gente sea vecina o familiar del presidente, implica que ésta se interesará en participar activamente en los asuntos públicos (a menos, claro está, de que haya esquemas de nepotismo que generen la contratación en cargos públicos de dichos conocidos)? Es probable que la respuesta sea negativa, por lo que la supuesta cercanía no conllevaría en todos los casos a esquemas de gobierno más participativos y democráticos.

Adicionalmente, como ya se analizó en el presente capítulo, al interior de los municipios alteños, tampoco parecía haber una sólida comunicación entre las autoridades y el personal operativo, lo que impedía que éstos reflejaran sus opiniones y propuestas de mejora directamente en las políticas públicas municipales. De hecho, en la encuesta de opinión varios entrevistados señalaron que no siempre los presidentes municipales o el cabildo estaban enterados de los temas que se trataban en las reuniones del Consejo. Más aún, también se ha ar-

gumentado que éste no contaba con mecanismos de difusión de sus acciones hacia la población en general, por lo que la interrelación con ésta resultaba insuficiente. Por tal motivo, si no existe una cercanía visible entre las partes involucradas (del Consejo hacia los alcaldes y del Consejo hacia la población), entonces cabría preguntarse si los canales de comunicación son eficaces para asegurar que tanto las propuestas como las demandas sean escuchadas y canalizadas institucionalmente.

Si esta situación ocurre en municipios relativamente pequeños (como se dijo, el mayor tiene cerca de 140 mil habitantes), ¿qué puede esperarse de los municipios que albergan en su territorio a cientos de miles de personas, como es el caso de Ecatepec o de Ciudad Nezahualcóyotl en el Estado de México; de León, en Guanajuato; de Ciudad Juárez, en Chihuahua, o de la delegación política de Iztapalapa en la capital del país? ¿Sigue aplicando el principio de cercanía gobierno municipal-sociedad?¹³²

En contrapartida, podemos mencionar las dependencias del gobierno federal, que bajo la lógica anterior serían distantes a la población en general porque se trata del ámbito gubernamental de mayor tamaño y complejidad. No obstante, los indicadores de la “Carta Compromiso al Ciudadano”, establecidos por la extinta Secretaría de la Función Pública para medir la calidad en el servicio y atención a la ciudadanía, señalaban un notable avance en diversas instancias federales. Algunos casos referidos son el Instituto Nacional de Desarrollo Social (INDESOL) o el Instituto Nacional de las Mujeres (INMUJERES), en donde los usuarios sienten confianza y cercanía hacia los servidores públicos que les atienden.

Por consiguiente, en mi opinión, la clave de la cercanía —más que el tamaño en sí mismo— es la existencia de una notoria actitud de servicio, pero más aún y de forma muy relevante, de canales institucionalmente establecidos para que los ciudadanos pero también los servidores públicos, puedan expresar sus opiniones o demandas y obtener respuestas a éstas. Y eso no es una cualidad imperativa de los gobiernos locales; es más, puede resultar que en varios de ellos no se opere bajo esta lógica de servicio y de eficacia.¹³³

¹³² En algunos ayuntamientos grandes se instituyó la figura del “Miércoles Ciudadano”, que consistía en que las altas autoridades municipales escuchaban directamente a la ciudadanía en este día. Se comenta que la población aprovecha el espacio para demandar soluciones inmediatas a problemas inmediatos, relativos a servicios públicos o a empleo. Sin embargo, no es común que busquen incidir en las políticas públicas municipales, lo que muestra que así como las autoridades municipales necesitan reforzar sus capacidades, algo similar ocurre con la sociedad civil, que necesita reforzar su madurez política para exigir la rendición de cuentas y la participación política.

¹³³ En el **Anexo 1** se puede consultar el recuento del recorrido realizado para efectuar el descubrimiento de la asociación intermunicipal objeto de estudio, así como el acceso a los diversos funcionarios que dieron su opinión.

3.10. Asociaciones intermunicipales, desarrollo local y gobernanza

Una vez descrito y analizado el caso de estudio de esta tesis, puede concluirse que la intermunicipalidad sigue teniendo limitaciones operativas, financieras y de resultados, al menos en la región de Los Altos de Jalisco Sur. Sin embargo, también es cierto que puede ser un referente teórico y práctico para entender las relaciones de poder al interior y al exterior de los ayuntamientos, así como para estudiar cómo incide en el desarrollo de una región en su conjunto. En este caso, se aprecia que el trabajo coordinado goza de amplia aceptación en el Estado y en la zona alteña, pues permite potenciar los resultados alcanzables sólo de manera individual.

En cuanto a la “Agenda Común”, los temas prioritarios parecen haber ido cambiando al ritmo que las necesidades y los problemas públicos también lo hacían. Esto permitió que la discusión fuera evolucionando y que incluso de su seno surgieran propuestas más articuladas de política pública, como en el tema de la seguridad.

Por su parte, con el Consejo se logró formar un frente común con los responsables de la política ambiental en los municipios alteños, para ofrecer respuestas más eficaces a los problemas comunes. Resultaba factible así emprender y consolidar el camino hacia el desarrollo sustentable de la región. Desafortunadamente, el tiempo para tal fin no fue suficiente, y ahora debe esperarse qué ocurre en esta nueva etapa; de hecho, uno de sus nuevos objetivos de corto plazo es homologar los reglamentos municipales de la región en materia ecológica y ambiental... ¿pero no se había hecho eso ya desde 2007? ¿Siempre es como volver a empezar?

Finalmente, en ambos casos faltó generar y reforzar mecanismos para promover una mayor participación ciudadana y de la iniciativa privada, lo que habría redundado en una mayor gobernanza para apresurar el desarrollo esperado. Tal hecho parece haber sido determinante en la limitada continuidad política de ambos casos.



Conclusiones:

¿La intermunicipalidad como alternativa para conseguir un desarrollo local de largo plazo?

*¿Dónde, si no es aquí?
¿Cuándo, si no es ahora?
¿Quién, si no somos nosotros?
In Lakech*

(“somos como espejos, tú eres yo y yo soy tú”).¹³⁴

A sociarse con pares -sean personas, municipios o empresas- es redituable. En el caso del Estado de Jalisco, y particularmente en una de sus regiones, Los Altos (zona Sur), la labor gubernamental coordinada se ha vuelto recurrente y efectiva como un medio para ofrecer mejores servicios públicos a la ciudadanía, pero también como un mecanismo de profesionalización del personal público, que redundo en la ampliación de los márgenes de gobernabilidad de los ámbitos municipal y estatal. La regionalización en la Entidad forma parte de una estrategia de planeación del desarrollo que data de la década de los setenta, cuando se lanzó la primera propuesta de conformación de cinco regiones político-administrativas. Posteriormente, en 1998, se creó la actual regionalización basada en doce unidades, que originó la elaboración de igual número de planes regionales para detectar y hacer frente de manera conjunta a los problemas territoriales comunes que enfrentaban. Además, se vio acompañada de la generación de financiamientos estatales otorgados bajo la lógica del trabajo coordinado (Fondo Complementario para el Desarrollo Regional, FONDEREG).

A su vez, la regionalización dio la pauta para la creación de líneas de acción intermunicipales que promovían la articulación de los ayuntamientos de una región, básicamente para la atención de problemas ambientales inmediatos como la gestión de los residuos sólidos o la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales.

¹³⁴ Antiguo proverbio maya.

En este sentido, el gobierno jalisciense explotó los beneficios de la coordinación en el ámbito municipal, pero también promovió la conformación de una asociación de gobiernos estatales, la Región Centro Occidente del país, para atender principalmente asuntos de gran envergadura, como la construcción de obras de infraestructura que unieran los estados del occidente de México, y elevar así su competitividad.

Por consiguiente, en Jalisco el trabajo coordinado, incluyendo la intermunicipalidad, se convierte en una vía para la promoción del desarrollo.

No obstante, si bien en el seno de los gobiernos municipales pueden gestarse buenas prácticas político-administrativas, también deben tomarse en cuenta las limitaciones a las que se enfrentan, derivadas tanto de lagunas jurídicas, como de la falta de consolidación de sus capacidades institucionales y de su responsabilidad ante la sociedad. De hecho, en el caso específico de México, constitucionalmente los municipios son las células o base del sistema político, mientras que empíricamente representan la raíz de numerosas contradicciones. Por un lado, se espera de ellos que se constituyan como la principal esfera gubernamental donde se tomen decisiones políticas que beneficien a su población, pero al mismo tiempo, se les percibe en muchas ocasiones sólo como prestadores de servicios públicos y no como un ámbito de gobierno en sí mismo. Igualmente se les pide que cumplan con diversas funciones político-administrativas, pero aunado a las imprecisiones jurídicas sobre sus competencias, se suma la falta de suficientes recursos (financieros, humanos, materiales, etc.) que les permitan cumplirlas eficientemente. Además, se tiene la expectativa de que al ser “el gobierno más cercano a la población”, contarán con mejores mecanismos democráticos para responder a las necesidades de sus gobernados; pero en la práctica se observa que no necesariamente existen canales de comunicación efectivos, aunado a que falta un gran camino por recorrer en materia de transparencia y rendición de cuentas en el ejercicio del gasto público.

Estas contradicciones, entre varias más, muestran que los gobiernos municipales todavía están lejos de convertirse en el principal detonante del *desarrollo local* de más largo plazo, lo que a su vez constituye otra paradoja, pues dependen en gran medida de lo dispuesto por la Entidad o la Federación. En este sentido, parecería que la planeación local para el desarrollo no se determina localmente.

La presente investigación se enfoca, por consiguiente, al estudio de una nueva herramienta de gestión local que, aun cuando goza de una larga trayectoria de instrumentación en

otros países, todavía se halla muy poco explorada en México: *la asociación intermunicipal o intermunicipalidad*. La base de esta noción radica en el trabajo conjunto de distintos municipios —generalmente continuos en el espacio—, con el fin de solucionar coordinadamente los problemas que les son comunes debido a la contigüidad de sus territorios. Así, esta continuidad geográfica en el espacio, que además presenta problemáticas compartidas, puede dar paso bajo ciertas condiciones a la creación de una región. Inclusive, la gestión pública fundada en la regionalización se perfila como una herramienta de la descentralización de funciones para la mejor actuación de los gobiernos locales. Entonces, el fin último de la intermunicipalidad es incrementar el capital social en las relaciones que ocurren en el espacio municipal, para conseguir un desarrollo local y regional más solidario e incluyente basado en los requerimientos específicos de cada zona, con objeto de que pueda ser sustentable en el largo plazo.

Así, el principal argumento de esta tesis consiste en señalar que la cooperación entre diversos municipios, usualmente bajo la figura de una asociación intermunicipal, puede contribuir en la mayoría de situaciones a potenciar las capacidades de los gobiernos locales para desempeñar mejor sus propósitos. Inclusive, cuando varios ayuntamientos unen sus esfuerzos para un fin común y se coordinan entre sí, aunado a que involucran a la población en esquemas de gobernanza, se puede lograr un mayor arraigo y efectividad de las políticas públicas instrumentadas. Entonces es posible salvar la barrera política que suele existir cuando concluyen las administraciones trianuales, y se logra dar continuidad a los planes y programas.

Entonces, la intermunicipalidad, que también puede ser estudiada a partir de la regionalización de unidades político-administrativas, tiene como propósito la consecución del federalismo mediante el fortalecimiento grupal de sus componentes individuales. Es igualmente una manifestación de las redes de políticas, que buscan incorporar a una mayor cantidad de actores con objeto de hacer frente a los problemas emanados de una interacción social compleja, y lograr entonces un desarrollo territorial más equilibrado.

De este modo, las asociaciones intermunicipales son una expresión de la acción colectiva y de las relaciones intergubernamentales, por lo que el factor humano cobra relevancia en la obtención de los resultados esperados. Incluso, al ser tales asociaciones un ejemplo de organizaciones formadas para un fin común, también pueden revisarse a su vez en el marco de la teoría organizacional y de los enfoques sobre fortalecimiento institucional, a efecto de revisar los elementos internos que propician u obstaculizan su adecuado desempeño.

Con base en lo anterior, el presente trabajo analiza teóricamente las asociaciones intermunicipales desde dichas perspectivas, aunado a que estudia cuáles son las ventajas y desventajas de la cooperación en los territorios. En términos generales, el principal atributo positivo del trabajo coordinado es la suma de esfuerzos individuales para hacer menos difícil y costosa la atención de los diversos problemas comunes, así como el fortalecimiento de los miembros. Sin embargo, por su parte, algunos inconvenientes de cooperar radican en que a veces la responsabilidad se diluye entre sus integrantes, haciendo que se pierda la eficacia o provocando el surgimiento de “free-riders”. En otros casos, la cooperación tiene un carácter coyuntural, es decir, para un fin muy específico y no se logra una articulación de más largo plazo que permita un desarrollo sostenido. En el caso específico de la intermunicipalidad también se observan resistencias en cuanto a la ubicación de las obras públicas realizadas, pues existe la percepción popular de que sólo beneficiará –o afectará— los sitios donde se ubican. No obstante estos últimos argumentos, el trabajo basado en la cooperación parece ofrecer mayores beneficios que los costos asociados; por ello es una opción viable para las labores que deben realizar los municipios.

Para analizar cómo operan los elementos teóricos de la cooperación intermunicipal en la realidad mexicana, se estudian dos casos de asociaciones que tienen lugar en la región conocida como Altos de Jalisco (Sur). El primero de ellos se enfoca al trabajo organizado –pero de carácter relativamente informal— de los doce presidentes municipales de este territorio, que se han asociado para distribuir más eficientemente el financiamiento estatal de orientación regional, pero también para decidir colegiadamente sobre proyectos regionales de diversas temáticas, cuya viabilidad puede ser reforzada mediante el trabajo en equipo. El segundo caso consiste en una asociación intermunicipal mejor estructurada e institucionalizada, que opera con una gran inventiva y creatividad en pro del mejor ejercicio de la gestión ambiental para solucionar la problemática ecológica de la región. Algo muy interesante de estos ejemplos es que ambas asociaciones están vinculadas entre sí y con otras esferas gubernamentales, lo que multiplica su probabilidad de obtener buenos resultados.

Un elemento característico de estas asociaciones es su énfasis en el concepto de región y no necesariamente de intermunicipalidad, pues obviamente referirse a lo regional les resulta más cercano a su contexto político y cultural. Es hasta muy recientemente cuando en algunos informes de gobierno empieza a hacerse alusión a acciones “intermunicipales”.

La principal estrategia que tales asociaciones utilizan es compartir con los demás participantes los conocimientos y las prácticas de cada uno para cumplir con sus funciones. Dado que en los dos grupos hay funcionarios experimentados en la administración municipal, pueden difundir su aprendizaje entre los más nuevos en esta tarea. Tal atributo de la intermunicipalidad representa una vía efectiva para subsanar una de las tradicionales carencias de los gobiernos locales: la falta de formación de sus cuadros administrativos.

Además, el hecho de que las decisiones tomadas en el seno de estas juntas sean por consenso, le otorga una gran legitimidad y aprobación a la labor asociada que efectúan. Existen entonces lazos de confianza mutua que dan sustento al trabajo en equipo, lo que representa uno de los prerrequisitos para el buen funcionamiento de cualquier red social y, en este caso, intermunicipal. Inclusive, un elemento fundamental que proporciona consistencia y cohesión a estas asociaciones consiste en que, a diferencia de otras regiones creadas artificialmente mediante justificaciones administrativas, en el caso de la región alteña sus habitantes comparten una cierta identidad conformada por valores muy específicos. De este modo, aun cuando la cultura de Los Altos se caracteriza por el individualismo, también están habituados a la convivencia reiterada y a la solidaridad para el logro de fines precisos. Evidentemente, esto constituye una tierra —roja— fértil para el trabajo asociado.

Otro factor relevante que se observó en estos casos de estudio fue la importancia que juega un liderazgo legítimo, comprometido y democrático en la consecución de las acciones coordinadas, pero que en ningún momento se conduzca de forma protagónica. Es interesante que en el primer ejemplo, nadie goza de un papel preeminente en la conducción del grupo, aunque siempre hay una persona que propone iniciativas y las dirige para su buen término. Sin embargo, en el segundo caso sí se cuenta con un líder (creador y promotor de este esfuerzo), pero que sienta su liderazgo en su experiencia, misma que transmite de forma abierta a los demás miembros de la asociación, permitiendo la toma de decisiones democráticas.

En síntesis, esta investigación discute los alcances y las limitaciones de la intermunicipalidad en la obtención de un desarrollo regional más equilibrado y de largo plazo. Ilustra mediante dos estudios de caso en una región muy particular las razones que motivan el trabajo cooperativo, al tiempo que muestra las características que le han dado eficacia a esta labor, pero también aquéllas que representan un reto para cumplir tal objetivo. ☸

Anexo 1. Metodología para la detección y análisis del caso de estudio

Considero necesario hacer un breve recuento sobre el recorrido que debí seguir para encontrar mi caso de estudio, ya que éste refleja muchos de los estilos de hacer política en los ámbitos estatal y municipal, aunado a que me permite hacer referencia a uno de los aspectos cuestionados en esta tesis, a saber, la cercanía o no del gobierno municipal con la población. Si bien traté de cuidar la redacción de este Anexo, reconozco que el estilo es un tanto anecdótico e informal, pues quise enfocarme en la colección de sucesos que le dieron contenido —y colorido— a este trabajo de investigación.

En apartados previos de la presente tesis he mencionado mi interés por analizar el desarrollo que parecía tener lugar en Los Altos de Jalisco. Cuando al fin encontré el marco teórico para hacerlo —la intermunicipalidad—, gracias a la ayuda de Oliver Guyonneau (entonces funcionario de la Embajada de Francia en México), empecé a buscar si había asociaciones de este tipo en el Estado. En un principio parecía que estaba buscando lo inexistente, y que necesitaba hallar algún caso de intermunicipalidad para darle sustento a mi tesis. Así, contaba con el marco teórico, aunque no tenía un caso concreto para aplicarlo.

El primer paso para encontrar dicho caso de estudio fue elaborar mi guía (**Anexo 4**) y dirigirme con el Director de Planeación del Gobierno del Estado, Mtro. Esteban Wario (q.e.p.d.), con quien me reuní en marzo de 2007. Él me comentó que no tenía conocimiento de ejemplos como el que yo estaba buscando, pero sabía que los funcionarios del Fideicomiso de Desarrollo de la Región Centro Occidente (FIDERCO) podían contar con referencias al respecto; así que me canalizó con Guillermo Woo y Oscar Aguilar. Guillermo Woo pudo proveerme de información relativa al inicio de la regionalización a nivel más macro en el país, y cómo la RCO había resultado pionera en el tema, siendo una de las más funcionales. También me otorgó información sobre las acciones llevadas a cabo por el Observatorio Urbano de la Región Centro Occidente (OURCO). Finalmente, me dijo que me acercara a José Martínez Graciliano, quien de manera conjunta a Jesús Rodríguez, contaban con amplio conocimiento y publicaciones en el tema de la regionalización en el estado de Jalisco y de sus antecedentes históricos.

El Lic. Martínez también trabajaba en el gobierno estatal, así que podía tener un panorama más detallado de otros intentos asociacionistas. Acudí con él y me proporcionó un contexto muy interesante sobre la manera en que se había gestado la regionalización en Jalisco. Me comentó que la idea de regionalizar al estado había partido formalmente de los años setenta, pero el antecedente más cercano eran los planes de desarrollo regional de 1995, elaborados no de forma agregada sino por regiones administrativas, siendo una de ellas Los Altos de Jalisco Sur. De hecho, considera que de algún modo este hecho influyó en que las regiones buscaran asociarse. Este hecho es interesante, pues una política estatal tuvo eco en las iniciativas locales. Propiamente, él tenía conocimiento de algunos intentos de asociación intermunicipal, como ocurría al sur del Estado con Ciudad Guzmán (oficialmente llamada Zapotlán el Grande), y que en algún momento fueron respaldados por la FAO. Sin embargo, había escuchado que a partir de los cambios de gestión, tales esfuerzos no habían logrado consolidarse. De cualquier manera, parecía que sí había registros de intermunicipalidad.

Por su parte, a Oscar Aguilar no pude entrevistarle, pero por correo me dio la referencia del Mtro. Alfonso René Ramos, entonces Director de Ecología del Ayuntamiento de Tepatlán de Morelos, y me dijo que él conducía un interesante ejemplo de intermunicipalidad sobre temas ambientales... ¡precisamente en Los Altos de Jalisco Sur! Mi sorpresa fue

mayúscula, pues en la propia región jalisciense a la que visito por años existía un esfuerzo de asociacionismo local... y nadie sabía de él. ¿Por qué? ¿No había difusión por tratarse de un tema que no suele ser prioritario para el gobierno y para la mayoría de la población? ¿Los logros alcanzados se limitaban a la esfera de la gestión administrativa municipal y no permeaban la base social? ¿El gobierno municipal siempre es el más cercano a la sociedad, cuando ni ciudadanos involucrados de cierto modo con la política local conocían esta iniciativa? Desde luego, me intrigaba conocer la respuesta a tales interrogantes.

Fue así como descubrí mi caso de estudio. Para ese momento, ya habían transcurrido casi dos meses desde que visité al Mtro. Wario. Evidentemente, me resultaba muy revelador analizar el caso a la luz del marco teórico, pero además, era relevante responder las preguntas anteriores, pues el desconocimiento sobre esta experiencia podía ser un indicio del bajo grado de arraigo de esta iniciativa al interior de los municipios miembro.

Una vez entablado el contacto electrónico con el Mtro. Alfonso Ramos,¹³⁵ lo visité y realmente me sorprendió la notable disposición a apoyarme con mi investigación, aunado a que él estaba sumamente convencido de los logros y las bondades del trabajo en equipo en el ámbito municipal. Incluso me comentó que los presidentes municipales de la región también veían en el asociacionismo una práctica cotidiana, pues ellos se reunían para analizar problemáticas comunes a la región que podían solventarse de manera conjunta.

De nueva cuenta, quedé totalmente sorprendida: No sólo encontré un caso de estudio sobre asociaciones intermunicipales, ¡sino dos y en la misma región!

Por ende, el siguiente paso fue buscar un acercamiento con las autoridades locales de alguno de los municipios, así que mi primo Jaime Mulgado Lara, que tenía nexos laborales con el personal de la presidencia en temas nada relacionados con la política, me consiguió una cita con el Lic. Guadalupe Tejeda, entonces presidente municipal de Arandas. Como ya cité en el prólogo, fue una reunión muy peculiar: de última hora, en domingo, en el negocio familiar del Lic. Tejeda... pero me recibió. Evidentemente, si pensamos en la supuesta “teoría de los seis grados de separación”, aquí sólo nos separaban dos al presidente y a mí. ¿Eso es cercanía? Quizá sí; pero de cualquier manera necesité de un contacto para poder tener acceso al presidente municipal, de igual forma que como me ocurrió con otras instancias del gobierno estatal, en donde la llave de entrada eran las tarjetas de presentación que me iba entregando cada funcionario visitado. Es más, lo interesante fue que me dedicaron más tiempo dichos funcionarios estatales, pues con ellos sostuve encuentros de poco más de una hora de duración, mientras que con el presidente Tejeda sólo pude reunirme por espacio de 20 minutos (lo que es comprensible, pues fue una reunión espontánea en un día inhábil y fuera de su oficina).¹³⁶

En la cita sostenida con el Lic. Tejeda, él me recomendó con su secretario particular para que me recibiera en su oficina y pudiera profundizar un poco más y aclararme las dudas que yo tenía sobre el trabajo conjunto logrado en la zona. Así fue como conocí al señor Jesús Aceves, quien me explicó algunos de los temas más relevantes de las reuniones, así como su

¹³⁵ Fue interesante que el contacto inicial, a quien tenían ubicado los funcionarios estatales, fuera el Mtro. Ramos y no el C.P. Gonzalo Cervantes, quien en realidad había sido el principal impulsor de esta asociación. Ello puede deberse a que el Mtro. Ramos ostentaba un cargo de mayor jerarquía en el gobierno municipal de Tepatlán.

¹³⁶ Otro dato peculiar: sólo entrevisté a hombres y no a mujeres, lo que hace notar que en estos ámbitos de gobierno parecen seguir predominando las figuras masculinas, especialmente en los cargos superiores (quizá también se debe al carácter un poco más conservador de la región). La única mujer con quien sostuve una plática – informal, por cierto— fue Rosa María Juárez, entonces funcionaria de Lagos de Moreno, quien me platicó sobre la iniciativa intermunicipal para el desarrollo agrario que ella había promovido en la región de Altos Norte.

periodicidad y la forma de tomar las decisiones. También ahondó sobre la utilidad que tenía trabajar en grupo, pues quienes contaban con menor experiencia en la función pública podían acercarse a personas con trayectoria, como el Lic. Tejeda, para conocer cómo podían resolver ciertos casos. Además, hizo mucho hincapié en que al interior de las reuniones no existía protagonismo por parte de ninguno de los presidentes, lo que permitía que se reforzaran los lazos de confianza y el capital social entre los integrantes de este grupo (que no puede llamarse como tal una organización o un Consejo, como sí ocurre con el otro caso). Con don Jesús sí pude reunirme casi una hora y fue muy accesible a responder a mis preguntas.

Cuando conocí al Mtro. Alfonso Ramos, él realmente me abrió las puertas al trabajo de la asociación, autodenominada Consejo Regional del Medio Ambiente de Los Altos Sur de Jalisco. Me invitó a uno de los eventos de dicho Consejo, ocurrido el 27 de junio de 2007 en Capilla de Gpe., que consistió en la entrega de árboles a la población, a cambio de material reciclable, como PET, cartón, vidrio y neumáticos. La gente se mostró muy entusiasmada y participativa, así que con esta acción, se logró llenar un camión de tres toneladas.



Al término de ese evento, fuimos invitados a comer a la casa de Alfredo Aceves, responsable de la rama ambiental de COPARMEX en esa localidad, quien era un participante constante e interesado de las sesiones del Consejo. Resultó muy revelador conocer su respuesta cuando le pregunté qué le motivaba a involucrarse en estas acciones. Me contestó que, como empresario enfocado a la promoción de las energías renovables,¹³⁷ era fundamental conocer de primera mano las tendencias gubernamentales en materia ambiental y energética, información que podía obtener en el Consejo. Además, estaba muy orgulloso de las tecnologías que promocionaba en la región, pues señalaba que además de cuidar el ambiente, constituían un buen negocio. Ahí también tuve la oportunidad de conocer a Raúl Navarro “Pinito”, Inspector Forestal del ecosistema del Cerro de San Ignacio Cerro Gordo, quien me contó lo difícil que se había tornado el cuidado de las áreas forestales de la zona, debido a la infiltración del crimen organizado, así como por el apoyo gubernamental insuficiente para el tema.

Al día siguiente, pude presenciar por primera vez una de las sesiones ordinarias del Consejo, que curiosamente tendría lugar en Arandas. Ahí fue donde pude conocer con mayor detalle la operación, así como los alcances y limitaciones de la asociación. Fue una sesión típica, que consistía en la lectura de la minuta de la reunión previa, en una presentación de funcionarios estatales o de consultores (ese día expusieron dos empresas dedicadas a la gestión de residuos sólidos, para ofrecer sus servicios a los ayuntamientos), y de un análisis sobre problemáticas ambientales específicas de la región (se comentó principalmente lo relativo a la instalación del Vivero Regional). En este rubro, también había un miembro de la sociedad civil que exponía sus preocupaciones sobre ciertos aspectos. Pude percatarme de que efecti-

¹³⁷ En toda esta zona de Jalisco sobresale el notable crecimiento que registra el uso de energías renovables, especialmente de calentadores solares. Cuando se observan estas ciudades y pueblos desde lugares altos, es impresionante la cantidad de calentadores instalados. No dispongo de datos precisos, pero la observación simple permite constatar la utilización creciente de estas tecnologías, lo que se explica por el significativo ahorro que implica a las familias cuando las usan como sustituto del gas en el calentamiento del agua para bañarse, principalmente. Además, las condiciones solares son muy propicias para tal fin.

vamente no había protagonismo por parte de nadie, incluyendo a los promotores, aunque sí liderazgo para estructurar la reunión.

Posterior a este evento, también me invitaron a acudir a una reunión que hubo en las instalaciones de la Universidad de Guadalajara, campus Tepatitlán, cuyo propósito era crear un consejo regional para la preservación y uso racional de sus recursos hídricos. Tal hecho fue muy interesante, pues era evidente que en los distintos sectores había una clara motivación por el trabajo coordinado. Cabe señalar que en el seno de estos eventos jamás se mencionaba el término “intermunicipal”, sino siempre “regional”; por ello, en el Capítulo Dos de esta tesis se ofrece un análisis de la regionalización, entendida como la base de la intermunicipalidad.

Mi último acercamiento formal con los integrantes del Consejo en pleno –hombres en su mayoría—, fue el 26 de julio de 2007, en la sesión ordinaria de ese mes. En dicha fecha, se me permitió presentar brevemente mi trabajo de tesis, aunado a que pude aplicar a los presentes una encuesta de opinión y percepciones en torno al Consejo. Se recabaron 18 cuestionarios (2 eran ilegibles porque se me enviaron posteriormente por fax), cuyo resumen de participantes se enlista a continuación. Es importante señalar que por razón de espacio, no se incluye la transcripción de los cuestionarios, pero el análisis se presenta en el Capítulo 3; los resultados fueron muy reveladores y útiles para conocer las fortalezas y debilidades del Consejo.

#	Nombre	Edad	Lugar de trabajo	Cargo	Escolaridad	Estudios superiores
1	Gonzalo Cervantes Contreras	54	Ayto. Tepatitlán	Jefe de Reciclaje Ecológico	Licenciatura	Contaduría Pública
2	René Ramos Villarreal	44	Ayto. Tepatitlán	Jefe de Ecología	Maestría	Biología
3	Rómulo Bautista Santiago	62	Ayto. San Miguel	Dir. Ecología y Medio Ambiente	Licenciatura	Ingeniería Textil
4	Juan Reyes Palacios	32	Ayto. Zapotlanejo	Aseo Público	Licenciatura	Admon. Empresas
5	Gustavo García González	40	Ayto. Zapotlanejo	Regidor Ecol, Aseo Públ, Parques	Bachillerato	n.a.
6	César Madrid Lara	23	Embotelladora Los Altos	Coord. Seguridad y Ambiente	Licenciatura	Ingeniería Industrial
7	Horacio Arias Hernández	30	Sría. Educación, Jalostotitlán	Supervisor Escolar de Primaria	Licenciatura	Educación
8	Marcia de Jesús Adriana Í.	27	SEDER Jalisco, Mexicacán	Coordinadora del Consejo	Licenciatura	Ing. Química, esp. ambiental
9	Salvador Esquivias Agredano	NR	Ayto. Yahualica	Regidor	Primaria compl.	n.a.
10	Manuel Alberto Mendoza E.	24	Ayto. Tototlán	Jefe Depto. Aseo Público	Licenciatura	Negocios Intales.
11	Juan Carlos González Casillas	51	Coparmex Capilla de Gpe.	Presidente	Licenciatura	Ingeniería Industrial
12	Francisco Carrillo González	62	URBI Construc. del Pacífico	Coord. Proyectos Especiales	Licenciatura	Ing. Mecánico-Eléctrica
13	Rafael Horta Nuño	24	URBI Construc. del Pacífico	Ingeniero Proyectos Especiales	Licenciatura	Ingeniería Ambiental
14	Hilda Pescador Ortiz	25	URBI Construc. del Pacífico	Ingeniero Proyectos Especiales	Licenciatura	Ingeniería Ambiental
15	Claudia Cecilia Flores Salcedo	36	Ayto. Acatic / UdeG	Médico Sanitario, Dir. Ecología /	Maestría	MVZ
16	Gerardo Aurelio Anaya Glz.	47	Ayto. Cañadas de Obregón	Director Desarr. Rural y Ecología	Licenciatura	Ingeniero Agrónomo

El seguimiento y actualización posterior del desempeño del Consejo, se realizó mediante visitas periódicas (bimestrales o anuales) a la región para conversar con Gonzalo Cervantes, quien se mantuvo prácticamente todo ese tiempo como empleado del Ayuntamiento de Tepatitlán. También se realizó a partir de la búsqueda de información en Internet. Incluso, en 2012 intenté obtener una cita con Samuel Magaña, expresidente municipal de San Julián, a efecto de conocer su testimonio sobre la propuesta que realizó de creación del Consejo Regional de Seguridad Pública; sin embargo, nunca respondió a mis correos y llamadas. De igual modo, ese año acudí al Ayuntamiento de Arandas para saber si los presidentes seguían reuniéndose; logré sostener una conversación de unos minutos con el entonces Secretario Particular, quien me comentó que las reuniones se mantenían, pero no con suficiente periodicidad.

Cabe destacar que una importante limitante en el trabajo en campo, fue la falta de información de fuentes directas respecto al trabajo de la agrupación de presidentes municipales. Lamentablemente, nunca pude obtener una invitación a alguna sesión, pero esto pudo haberse subsanado mediante la consulta de las actas de cabildo o de los informes de gobierno. Sin embargo, debido a mis actividades laborales ya no pude hacer visitas recurrentes a la región, aunque traté de subsanar esta debilidad mediante los informes que pude obtener por Internet.

Anexo 2. Municipios integrantes de las regiones políticas del Estado de Jalisco

ALTOS SUR

Acatic * Arandas * Cañadas de Obregón * Jalostotilán * Jesús María * Mexxicacán * San Ignacio Cerro Gordo * San Julián * San Miguel el Alto * Tepatitlán de Morelos * Valle de Guadalupe * Yahualica de González Gallo

ALTOS NORTE

Encarnación de Díaz * Lagos de Moreno * Ojuelos de Jalisco * San Diego de Alejandría * San Juan de los Lagos * Teocaltiche * Unión de San Antonio * Villa Hidalgo

CENTRO

Acatlán De Juárez * Cuquío * El Salto * Guadalajara * Ixtlahuacán del Río * Juanacatlán * San Cristóbal de la Barranca * Tlajomulco de Zúñiga * Tlaquepaque * Tonalá * Villa Corona * Zapopan * Zapotlanejo

CIÉNEGA

Atotonilco el Alto * Ayotlán * Chapala * Degollado * Jamay * Jocotepec * La Barca * Ocotlán * Poncitlán * Tizapán el Alto * Tototlán * Tuxcueca * Zapotlán del Rey

COSTA NORTE

Cabo Corrientes * Puerto Vallarta * Tomatlán

COSTA SUR

Autlán de Navarro * Casimiro Castillo * Cihuatlán * Cuautitlán de García Barragán * La Huerta * Villa Purificación

NORTE

Bolaños * Chimaltitán * Colotlán * Huejuquilla el Alto * Huejúcar * Mezquitic * San Martín de Bolaños * Santa María de los Ángeles * Totatiche * Villa Guerrero

SUR

Amacueca * Atemajac de Brizuela * Atoyac * Gómez Farías * San Gabriel * Sayula * Tapalpa * Techaluta de Montenegro * Teocuitatlán de Corona * Tolimán * Tonila * Tuxpan * Zacoalco de Torres * Zapotiltic * Zapotitlán de Vadillo * Zapotitlán el Grande (Ciudad Guzmán)

SIERRA OCCIDENTAL

Atenguillo * Ayutla * Cuautla * Guachinango * Mascota * Mixtlán * San Sebastián del Oeste * Talpa de Allende

SIERRA DE AMULA

Atengo * Chiquilistlán * Ejutla * El Grullo * El Limón * Juchitlán * Tecolotlán * Tenamaxtlán * Tonaya * Tuxcacuesco * Unión de Tula

SURESTE

Concepción de Buenos Aires * Jilotlán de los Dolores * La Manzanilla de la Paz * Mazamitla * Pihuamo * Quitupan * Santa María del Oro * Tamazula de Gordiano * Tecalitlán * Valle de Juárez

VALLES

Ahualulco de Mercado * Amatitán * Ameca * Cocula * El Arenal * Etzatlán * Hostotipaquillo * Magdalena * San Juanito de Escobedo * San Marcos * San Martín Hidalgo * Tala * Tequila * Teuchitlán

Anexo 3. Datos socioeconómicos y demográficos sobre Jalisco y Los Altos

En los primeros momentos de elaboración de esta tesis, el Capítulo Dos tenía una naturaleza más cuantitativa. No obstante, conforme fue tomando la forma actual, se hizo patente que toda la información numérica no estaba claramente ligada con el contenido del capítulo. A pesar de ello, hubo algunos cálculos que pueden ilustrar aspectos relevantes de Los Altos de Jalisco, por lo que se incluyen a continuación solamente como una referencia informativa.

Configuración urbana

En los estudios urbanos se alude a la *relación rango-tamaño*, que establece que la mayor ciudad dobla en volumen poblacional a la que le sigue, ésta dobla a su vez a la tercera en tamaño y así sucesivamente. Ello se interpreta como un ejemplo de centralización político-administrativa. Sin embargo, para Jalisco se aprecia que no hay tal, pues en las dos columnas de la derecha del siguiente cuadro, que denotan la inexistencia de una relación de 2:1.

Relación rango-tamaño entre las 20 mayores ciudades de Jalisco

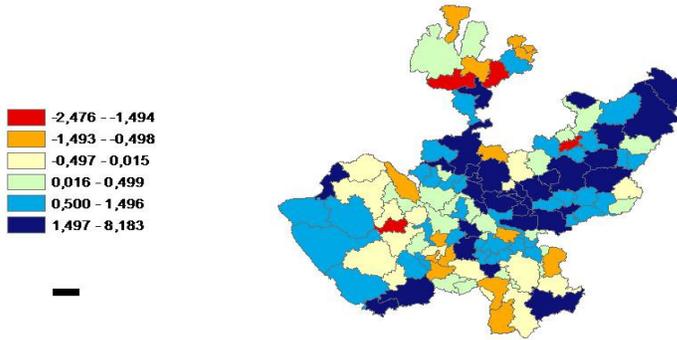
Municipio	Total	Hombres	Mujeres	Rango-tamaño	
039 Guadalajara	1 600 940	765 701	835 239		
120 Zapopan	1 155 790	563 020	592 770	0.722	1.385
098 Tlaquepaque	563 006	276 892	286 114	0.487	2.053
101 Tonalá	408 729	207 070	201 659	0.726	1.377
097 Tlajomulco de Zúñiga	220 630	109 677	110 953	0.540	1.853
067 Puerto Vallarta	220 368	110 007	110 361	0.999	1.001
053 Lagos de Moreno	140 001	67 093	72 908	0.635	1.574
093 Tepatlilán de Morelos	126 625	60 991	65 634	0.904	1.106
070 El Salto	111 436	55 621	55 815	0.880	1.136
023 Zapotlán el Grande	96 050	46 150	49 900	0.862	1.160
063 Ocotlán	89 340	43 477	45 863	0.930	1.075
008 Arandas	80 193	38 171	42 022	0.898	1.114
018 La Barca	59 990	28 370	31 620	0.748	1.337
073 San Juan de los Lagos	57 104	27 605	29 499	0.952	1.051
083 Tala	56 291	27 450	28 841	0.986	1.014
124 Zapotlanejo	55 827	26 738	29 089	0.992	1.008
006 Ameca	54 161	26 069	28 092	0.970	1.031
015 Autlán de Navarro	53 269	25 967	27 302	0.984	1.017
013 Atotonilco el Alto	52 204	24 931	27 273	0.980	1.020
035 Encarnación de Díaz	47 397	22 239	25 158	0.908	1.101

Fuente: Cálculos propios basados en la fórmula de rango-tamaño.

Comportamiento de la migración

Se sabe que Jalisco es uno de los estados con mayor expulsión de población, principalmente al extranjero, pero también es atractora de migrantes, por ende, ambos fenómenos se compensan. Así, la expulsión poblacional es sólo un poco superior a la de equilibrio (-0.51 por ciento). No obstante, la emigración y migración ha seguido patrones muy diferentes en años recientes. De hecho, cuatro regiones perdieron consistentemente población durante 20 años; inclusive, en el periodo 2000-2005, 81 municipios habían perdido población; en 2010, sólo cinco estuvieron en dicha situación. Al respecto, sobresale el incremento del nivel de expulsión poblacional, principalmente al comparar los periodos comprendidos entre 1990 y 2000, frente a 2000-2005, pues dicho valor se elevó considerablemente en el último quinquenio, mucho más incluso que en toda la década anterior. Esto se muestra en los siguientes mapas:

**Comportamiento de la migración:
Municipios atractores y expulsores**

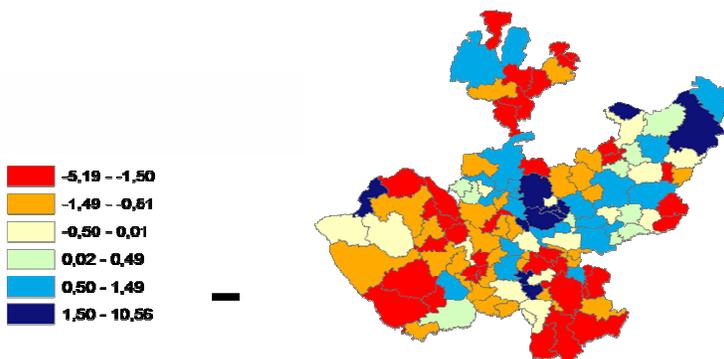


Fuente: Elaboración propia calculada mediante la fórmula de Tasa de Crecimiento Social, con base en cifras de los Censos de Población de 1990 y 2000.

El mapa superior muestra el grado de expulsión de los municipios de la entidad de 1990 a 2000. Como se aprecia, sólo 4 de 124 fueron de expulsión elevada, con tasas que oscilaron entre -1.5 y -2.5 por ciento. Además, 15 fueron expulsores moderados (de -1.5 a 0.5 por ciento). Los municipios en colores claros son de equilibrio (en amarillo, los expulsores y en verde los atractores). En azul claro se observan los municipios que son moderadamente atractores, mientras que en azul oscuro son los altamente atractores de población migratoria; estos últimos coinciden con los municipios más poblados y con mayor dinamismo económico.

Sin embargo, el panorama para el período que abarca de 2000 a 2005 cambia radicalmente y de forma muy notoria para tratarse de un momento tan corto de tiempo. Esto coincide con la notable expulsión que se registró para todo el país durante dicha etapa. El siguiente mapa lo ilustra: mientras que en el caso anterior predominaba el color azul, lo que significa atracción de población (ya sea de forma fuerte o moderada), en éste predominan los municipios expulsores, tanto con tasas moderadas como elevadas. Además, sobresale el hecho de que mientras en la década anterior la mayor tasa de expulsión era inferior a -2.5 por ciento, ahora es cercana a -5.2 puntos porcentuales, es decir, más del doble. En el caso de Los Altos, se mantiene en términos generales un equilibrio en la tasa de crecimiento social, aunque para dicho periodo ascendieron a tres el número de municipios que registraron una tasa elevada de expulsión poblacional.

**Comportamiento de la migración
Municipios expulsores y atractores
2000-2005**



Fuente: Elaboración propia calculada mediante la fórmula de Tasa de Crecimiento Social, con base en cifras del Censo de Población de 2000 y el Censo de Población de 2005.

Por consiguiente, las figuras anteriores muestran el cambio extremo en el comportamiento migratorio y en el grado de expulsión que predominó sobre la atracción de los municipios. Esto resulta particularmente visible en el quinquenio 2000-2005, que se caracterizó por un pobre desempeño económico, reflejado en las bajas tasas de crecimiento que en promedio apenas alcanzaron poco más de medio punto porcentual anual.

Variables económicas y de bienestar

GRADO DE POBREZA Y DESIGUALDAD

Al analizar los cálculos de pobreza que ofreció el Consejo Nacional de Evaluación (CONEVAL) en 2006 para el caso de Los Altos, se observa que en general, los 19 municipios estudiados están bien posicionados en relación con el resto del país. Al menos todos están por debajo de la media nacional y estatal en cuanto al grado de pobreza y a los índices de rezago social:

Municipio	Pobl. Total	Pobreza Alimentaria	Pobreza de capacidades	de Pobreza de patrimonio	Índice rezago social	de Grado rezago social	Lugar que ocupa en el contexto nacional
ALTOS SUR							
Acatic	18 551	21.5	28.5	49.9	-0.7	Muy bajo	1 773
Arandas	80 193	18.3	27.1	55.1	-0.8	Muy bajo	1 815
Cañadas de Obregón	3 978	17.9	23.0	40.2	-0.7	Bajo	1 728
Jalostotitlán	28 462	18.3	28.3	59.4	-0.8	Muy bajo	1 871
Jesús María	17 884	24.6	32.2	54.3	-0.4	Bajo	1 454
Mexticacán	6 084	19.8	26.9	48.7	-0.8	Muy bajo	1 901
San Julián	12 974	10.9	15.5	32.8	-1.1	Muy bajo	2 090
San Miguel el Alto	26 971	14.2	22.7	53.6	-0.9	Muy bajo	1 923
Tepatitlán de Morelos	126 625	13.9	21.8	50.1	-1.2	Muy bajo	2 179
Valle de Guadalupe	6 052	15.4	20.2	36.7	-1.1	Muy bajo	2 126
Yahualica de González Gallo	22 920	16.2	21.1	37.3	-0.8	Muy bajo	1 853
ALTOS NORTE							
Encarnación de Díaz	47 397	23.6	33.5	61.5	-0.8	Muy bajo	1 874
Lagos de Moreno	140 001	21.8	31.9	61.1	-0.9	Muy bajo	1 925
Ojuelos de Jalisco	28 081	25.2	33.4	56.9	-0.3	Bajo	1 407
San Diego de Alejandría	6 181	23.5	30.5	51.4	-0.6	Bajo	1 705
San Juan de los Lagos	57 104	16.7	26.1	57.3	-0.8	Muy bajo	1 883
Teocaltiche	36 976	26.5	37.5	66.3	-0.8	Muy bajo	1 851
Unión de San Antonio	15 484	23.3	30.5	51.5	-0.4	Bajo	1 491
Villa Hidalgo	17 291	19.1	25.6	46.5	-0.8	Muy bajo	1 810

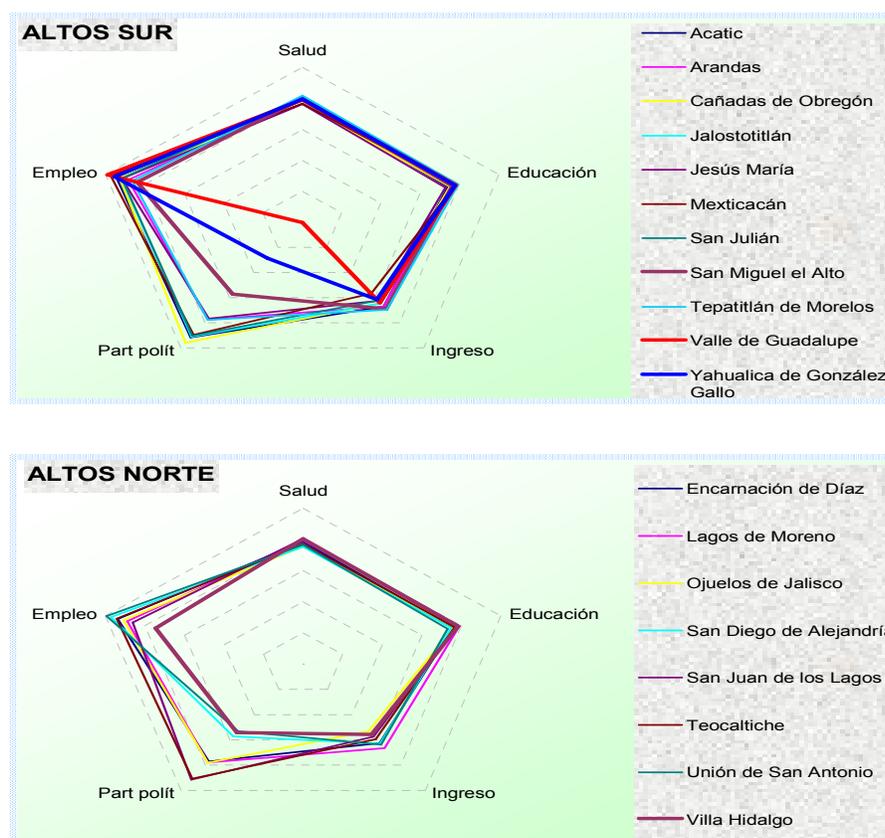
Fuente. CONEVAL (2006).

Otro indicador muy valioso para ilustrar el panorama en torno a la pobreza, la desigualdad y la marginación es el Índice de Desarrollo Humano (IDH), calculado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Este indicador se construye a partir de ciertos valores estadísticos que reflejan el grado de desarrollo que registra una comunidad en tres categorías fundamentales: salud, educación e ingreso. Este índice ha sido complementado para determinar también el nivel de desigualdad de las mujeres con respecto de los hombres en cuanto al nivel de bienestar individual. Entonces se ponderan los datos obtenidos para el IDH general, tomando en cuenta la variable de género, denominando a este nuevo valor Índice de Desarrollo por Género (IDG). Asimismo, se han incluido dos valores nuevos orientados también a distinguir las diferentes condiciones de participación femenina y masculina: el nivel de empleo y la participación política; el indicador resultante se llama Índice de Participación por Género (IPG). Se analiza entonces cómo se alteran dichos indicadores al considerar los mismos datos usados de forma general, pero ahora para la población femenina. Al respecto, es

importante señalar que el IDH es sólo ligeramente superior que el IDG, por lo que la tendencia de uno se manifiesta de igual modo en el otro: si crece o decrece el IDH general, sucederá lo mismo con el IDG.

A continuación aparecen sintetizados los valores del IDH en su vertiente IDG e IPG correspondientes a la región de Los Altos de Jalisco, usando la metodología de representación gráfica mediante polígonos propuesta por Ziccardi, Cabrero y Orihuela (2004), expuesta en el Capítulo Dos. Se tomaron como base la educación, la salud, el ingreso, el nivel de empleo y la participación política femenina como los vértices de los polígonos, a efecto de dilucidar el desarrollo humano de la región desde la visión de género.

Análisis del Índice de Desarrollo por Género



Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de Desarrollo Humano, PNUD.

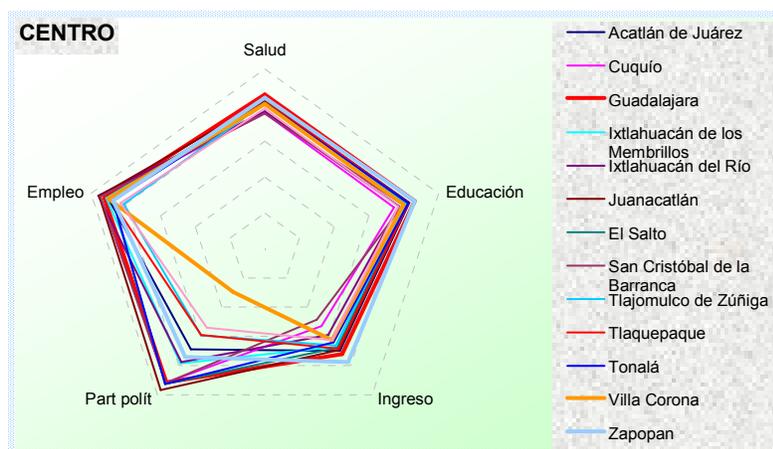
De las gráficas se desprende que en Los Altos se hace patente un comportamiento interesante, particularmente en lo relativo a la participación política femenina en cargos públicos, pues se observa que ésta es reducida y en algunos municipios llega incluso a 0 por ciento. Sin embargo, en el resto de la entidad existe una relación un poco más equilibrada en este rubro.

Asimismo, en Los Altos Sur existe aparentemente una mayor homogeneidad en el comportamiento de las variables (excepto en participación política femenina), que en Los Altos Norte, donde hay mayor divergencia. Aun así, en ambos casos aspectos tales como nivel de ingreso, educación y salud, están por debajo de lo esperado, mostrando rezagos. En Altos Sur, el municipio de Valle de Guadalupe es el que cuenta con menor participación de las mujeres en cargos públicos, además de que su nivel de ingreso es un poco más bajo que el anterior,

pero destaca que es el que tiene el mayor nivel de empleo femenino (por lo que probablemente no hay suficientes condiciones laborales equitativas). Por su parte, el municipio de Villa Hidalgo de Los Altos Norte parece ser el que menor desempeño tiene en todos los índices, muy por debajo del resto de municipios, excepto en educación y salud.

En contraposición con lo anterior, para el caso de la Región Centro, se aprecia un mayor equilibrio de los indicadores, aunque también se evidencian rezagos en materia de ingresos. Esta relativa homogeneidad puede deberse de igual forma a una cuestión numérica, pues al ser los municipios mayores, es posible que la desviación estándar resulte menor. Sin embargo, en este caso desentona Villa Corona, tal vez por su tamaño poblacional.

Gráfica. IDG en la Región Centro de Jalisco



Fuente: Elaboración propia con base en el Índice de Desarrollo Humano, PNUD.

Por consiguiente, aun cuando Jalisco no es uno de los estados con situaciones más críticas en su nivel de pobreza, sí se observa que en todos los casos la variable del ingreso presenta un resultado reducido en las doce regiones administrativas de la entidad. Asimismo, existe desigualdad de los indicadores en rubros muy específicos, como ocurre con la participación política. De nuevo, esto es un reto para los márgenes de gobernabilidad de la entidad.

CONVERGENCIA-DIVERGENCIA SALARIAL EN JALISCO

La convergencia y divergencia son medidas estadísticas que permiten analizar la desigualdad observada a lo largo del tiempo en una misma variable. Cuando hay convergencia, se dice que los valores se aproximan entre sí, mientras que con la divergencia se alejan. En el caso del ingreso personal promedio percibido en distintos municipios, hay convergencia si la media salarial que reciben los trabajadores de determinado municipio es similar a la registrada en el municipio vecino; en el caso contrario hay divergencia.

Particularmente en Jalisco, en 1980 hay una convergencia generalizada en los ingresos promedio de los jaliscienses, es decir, que las condiciones salariales son muy similares en todo el estado. Sin embargo, esta relativa homogeneidad también se deriva del negativo hecho de que más del 70 por ciento de la Población Económicamente Activa (PEA) percibía menos de dos salarios mínimos al mes.¹³⁸

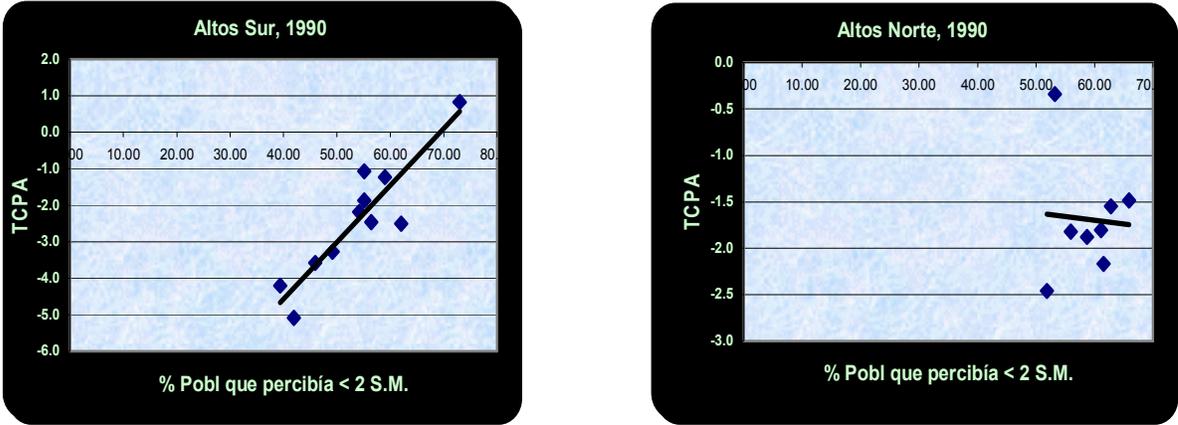
¹³⁸ Cabe recordar que el Censo de Población y Vivienda de 1980, ha sido muy cuestionado porque se sabe que la metodología utilizada para el levantamiento no fue estricta. Por ende, los datos que arroja no son del todo fiables. Esto puede explicar la relativa homogeneidad que se observa en el presente caso, a menos que efectivamente se haya presentado dicho fenómeno.

Por su parte, en 1990 y 2000 empieza a detectarse una divergencia en los salarios, siendo más notoria en el segundo periodo. Esto implica que hay mayor heterogeneidad en el salario medio de los municipios de la entidad. No obstante, dicha situación también va acompañada de factores relativamente positivos: en todos los territorios municipales se observa una reducción en la proporción de trabajadores que perciben menos de dos salarios mínimos mensuales, siendo el equivalente a 62.1 por ciento en 1990 y 40.9 en 2000. Evidentemente, antes de poder aseverar que esto implicó un mejoramiento en las condiciones de vida de la población, sería pertinente evaluar el poder adquisitivo del ingreso, pues cabe la posibilidad de que aun cuando el salario aumentara en términos nominales, perdiera capacidad de compra en términos reales. Pero lo que sí es un hecho es que la desigualdad salarial ha ido en aumento en el estado de Jalisco, lo que repercute directamente sobre el bienestar de la población.

Finalmente, para el caso específico de Los Altos, la tendencia es similar a la estatal en el caso de la región Sur, pero en la Norte se observa en 2000 una ligera convergencia entre los ocho municipios que conforman la región.

A continuación se muestran las gráficas del año 2000 para Los Altos Sur y Norte. La diferencia en las líneas de tendencia se explica por la cantidad de municipios (11 y 7, respectivamente) y por el distinto grado de dispersión de los datos. La interpretación de las gráficas es la siguiente: si la pendiente o inclinación es positiva (hacia arriba), se dice que hay divergencia; si es negativa (hacia abajo), hay convergencia.

Cuadro 2. . Convergencia y divergencia salarial en Los Altos de Jalisco

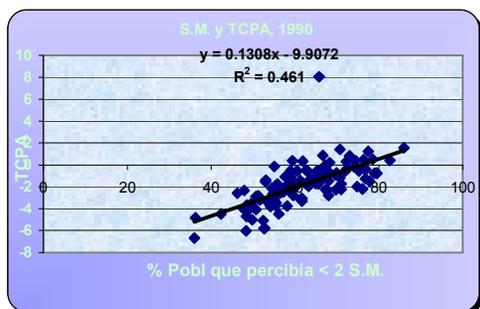
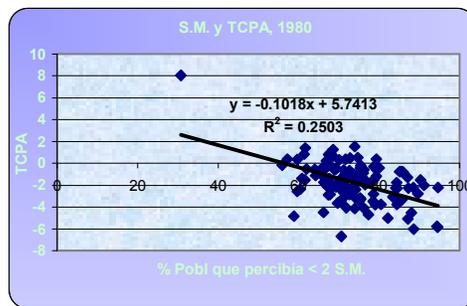


Fuente: Cálculos propios con base en la fórmula de "Convergencia Beta", a partir de datos salariales proporcionados por los Censos de Población y Vivienda correspondientes a 1980, 1990 y 2000.

En la siguiente página, aparecen las gráficas que ilustran los planteamientos anteriores, para el caso del Estado de Jalisco en su conjunto.

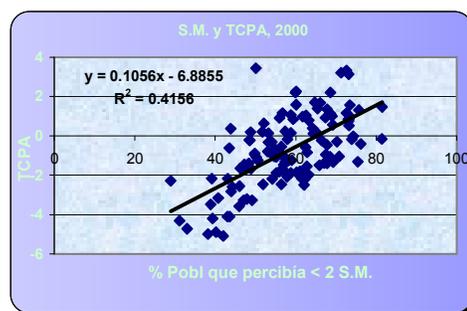
Convergencia Salarial

En 1980 se observa que sí hay una convergencia (pendiente hacia abajo) entre la proporción de la población ocupada que recibe menos de dos salarios mínimos. Sin embargo, debe destacarse el alto porcentaje de personas que perciben esta cantidad.



Divergencia Salarial

En cambio, en 1990 y 2000 ya hay una divergencia (pendiente positiva), indicio de una polarización salarial, aunado a que la pendiente crece mucho en 2000 para los 124 municipios. Pero también disminuyó la proporción de personas recibiendo tal salario.



Fuente: Cálculos propios con base en la fórmula de "Convergencia Beta", a partir de datos salariales proporcionados por los Censos de Población y Vivienda correspondientes a 1980, 1990 y 2000.

GRADO DE DIVERSIFICACIÓN Y ESPECIALIZACIÓN ECONÓMICA

Estos indicadores muestran cuál es el comportamiento de los sectores económicos en relación con sus actividades primordiales. El Índice de Diversificación Económica muestra cuál es la participación porcentual de la Población Económicamente Activa en alguno de los tres sectores económicos (primario, secundario y terciario); si está diversificado, la proporción ocupada de la población se distribuye de forma relativamente homogénea. Por su parte, el Índice de Especialización Relativa se calcula para este caso, dividiendo el peso de cada sector dentro del contexto jalisciense, entre la proporción del mismo sector en el ámbito nacional.

Para el caso de Jalisco, no sorprende que la mayoría de los municipios están económicamente diversificados, es decir, que la población se emplea en proporcionalmente en los tres sectores productivos; esto resulta consistente con el comportamiento nacional. Sin embargo, la especialización relativa sí muestra una marcada tendencia hacia el sector primario (agropecuario y forestal), lo que tampoco es sorprendente ya que en el Capítulo Dos se precisó que esta Entidad tiene una de las participaciones más importantes en materia agropecuaria respecto al resto del país. El siguiente cuadro ilustra con cifras estos planteamientos.

	Índice de Diversificación				Índice de Especialización Relativa		
	Diversificado	Semi-diversificado	Concentrado	Total	Agropecuario	Industrial	Servicios
Nacional	21	9	2	32 edos.	17	15	10
Jalisco	104	15	5	124 mpios.	115	38	7

Fuente: Cálculos propios basados en las fórmulas respectivas de los Índices.

Anexo 4. Guía para entrevistas a funcionarios públicos municipales

Sobre el problema en sí mismo

- ✧ Historia
- ✧ Diagnóstico: ¿Quién lo llevó a cabo? ¿Hubo alguna consulta popular? ¿Cómo se determinaron las prioridades?
- ✧ El deseo de solucionar este problema, ¿fue una iniciativa local o vino de fuera?
- ✧ ¿Existen antecedentes desde los planes de desarrollo regional que se diseñaron en 1999? ¿Estos intentos tuvieron repercusiones futuras en los deseos de asociación?

Sobre los mecanismos de asociación

- ✧ Orígenes de la asociación en torno a este problema (fechas)
- ✧ Instrumentos jurídicos
- ✧ Documentos generados: convenios, minutas, diagnósticos, permiso, trámites ambientales, impacto
- ✧ Principales problemas enfrentados: políticos, financieros, jurídicos, administrativos.

Sobre los participantes

- ✧ ¿Quién coordina las acciones?
- ✧ ¿Participan los tres ámbitos de gobierno? Si es así, ¿cuál es la jerarquía en la toma de decisiones?
- ✧ ¿Cómo son las relaciones con el resto de los municipios integrantes del Consejo Regional?
- ✧ ¿Qué ocurre normalmente en las reuniones del Consejo?
- ✧ ¿Cómo funciona la comunicación entre los participantes, con qué frecuencia y cuáles son los canales que usan?
- ✧ ¿Hay integrantes del sector privado? ¿Quiénes?
- ✧ ¿Existe alguna tendencia a la asociación entre grupos económicos? Ejemplos: grupos o cámaras de empresarios, comerciantes, ganaderos, tequileros, profesionistas.
- ✧ ¿Se ha incluido o invitado a sectores de la sociedad civil? ¿Qué ha pasado con ellos?
- ✧ ¿En quién recae la responsabilidad principal del proyecto?

Sobre los recursos

- ✧ ¿De dónde provienen los recursos?
- ✧ Quien paga, ¿manda?
- ✧ ¿Los municipios participan financieramente? ¿En qué proporción? ¿Cuál es la partida presupuestal?

Sobre los logros

- ✧ ¿En qué etapa del proyecto se ubican actualmente?
- ✧ ¿Existen programas de evaluación, incluidas auditorías externas?
- ✧ ¿Está estipulado algún tipo de rendición de cuentas?

Sobre la promoción interna del desarrollo y las mejoras regulatorias

- ✧ ¿Ha habido cambios en la normatividad: simplificación administrativa, programas internos de promoción económica, regulación específica en materia ambiental, etc.?
- ✧ Estos esfuerzos, ¿han tenido aportaciones para modificar el marco jurídico de la entidad?

Sobre el perfil de los entrevistados (cuestiones organizacionales)

- ✧ ¿Cuánto tiempo lleva este funcionario en el puesto y cuál es su formación?
- ✧ ¿Existen cursos de capacitación en la materia? ¿El funcionario ha asistido a éstos?
- ✧ ¿Es la primera participación que tiene en materia de asociaciones intermunicipales?
- ✧ ¿Ya había trabajado en temas ambientales? ¿En qué difiere este tipo de problemáticas con otras?

Anexo 5. Cuestionario para integrantes del Consejo Regional

Encuesta a los participantes sobre el desempeño del Consejo

I. DATOS GENERALES

1. Nombre	
2. Edad	
3. Ayuntamiento, dependencia, organización o empresa pública para la que trabaja	
4. Cargo ocupado (<i>Nota.</i> Si usted trabaja tanto para una institución pública, como para una empresa privada, favor de señalar ambas ocupaciones)	
5. ¿Ha trabajado para el municipio en pasadas administraciones? En caso afirmativo, ¿en qué cargo?	Sí No

II. ESCOLARIDAD DE LOS PARTICIPANTES

6. Grado máximo de estudios	
7. Si cuenta con estudios de nivel superior, por favor indique los siguiente:	
7.1 Carrera:	7.2 Institución:
7.3 Maestría:	7.4 Institución:
7.5 Doctorado:	7.6 Institución:

III. ASPECTOS ORGANIZATIVOS

8. ¿Cuántas veces ha acudido a sesiones del Consejo?	1ª vez De 2 a 4 veces	De 5 a 9 veces Más de 9 veces
9. ¿Cuenta usted con alguna responsabilidad específica dentro del Consejo?	Sí No	
10. ¿Ha trabajado anteriormente en asuntos ecológicos y/o ambientales? En caso afirmativo, ¿cuántos años de experiencia tiene en el área?	Sí No	Años
11. ¿Cuenta usted con apoyo financiero por parte de sus superiores para acudir a las reuniones?	Sí No	

III. ASOCIACIONES MUNICIPALES

12. En Jalisco, ¿conoce usted algún esfuerzo previo de asociación municipal, estatal o entre agentes privados, incluso de otras áreas que no fueran la ecología? En caso afirmativo, ¿de qué tipo? ¿Cómo considera esa experiencia y cuáles son los aprendizajes que obtuvo de ella?	Sí No
13. Si usted labora en algún ayuntamiento, sabe si el presidente municipal se reúne periódicamente y/o trabaja coordinadamente con los presidentes municipales, cabildos, o incluso diputados estatales y federales de Jalisco? En caso afirmativo, ¿en qué consisten estas asociaciones?	Sí No

III. OBJETIVOS DEL CONSEJO Y DIRECTRICES AMBIENTALES EN SU MUNICIPIO

14. ¿Cuál es el objetivo que persigue el Consejo Regional?	
15. ¿Su municipio cuenta con un área específica de ecología dentro de la estructura orgánica? ¿Cuál es el nombre exacto y qué nivel presupuestal tiene? ¿Cuántas personas están adscritas a esa área?	

16. ¿Qué acciones, en materia ecológica, se están llevando a cabo en su municipio?		
17. ¿Cuáles de ellas están relacionadas con las labores del Consejo?		
18. ¿De dónde obtiene su municipio el financiamiento para tales proyectos?	Recursos municipales / estatales / federales concurrentes (uno o más ámbitos de gobierno) iniciativa privada / recursos públicos y privados	
19. El municipio para el que usted trabaja, ¿ha propuesto alguna iniciativa o proyecto para que sea instrumentado por el Consejo? ¿De qué tipo?	Sí No	
20. ¿Cómo se toman las decisiones sobre las acciones a instrumentar por parte del Consejo en las sesiones?		
21. ¿Qué acciones se han instrumentado en su municipio gracias al trabajo coordinado impulsado por el Consejo?		
22. ¿Qué cambios en la normatividad o en la operación de las políticas ambientales de su municipio han sido consecuencia directa de la labor del Consejo?		
23. ¿Sabe usted si se realizan acciones de seguimiento de los acuerdos que se toman en el Consejo? ¿Cuáles?		Sí No
24. ¿Informa usted sobre los temas tratados y los acuerdos alcanzados en las reuniones del Consejo con sus superiores y/o colaboradores? En caso afirmativo, señale con quiénes de los siguientes:	Subordinados: Sí No Cargo Jefe inmediato superior: Sí No Cargo Presidente municipal, director general o gerente: Sí No En caso negativo, por favor señale las razones.	
<i>Nota. En las preguntas 25 y 26, favor de escoger una opción tanto del cuadro izquierdo como del derecho, es decir, indique si hay o no conocimiento de las reuniones y, además, qué acciones de la derecha lleva a cabo el presidente municipal y el cabildo.</i>		
25. ¿Cómo define el papel del cabildo en torno a las propuestas y acciones surgidas en el Consejo?		
Está enterado de las reuniones	No se involucra en acciones ambientales Ha buscado aprobar cambios en la reglamentación municipal en materia ecológica o incluso para formalizar la figura jurídica del Consejo	
No está enterado	Ha buscado aprobar cambios jurídicos e incluso asiste ocasional o regularmente a las sesiones del Consejo	
26. ¿Cómo define el papel del presidente municipal en torno a las propuestas y acciones surgidas en el Consejo?		
Está enterado de las reuniones	No se involucra en acciones ambientales Ha buscado crear nuevas políticas ambientales que estén acordes a las propuestas planteadas por el Consejo Ha buscado crear nuevas políticas ambientales e incluso asiste ocasional o regularmente a las sesiones	
No está enterado		

III. EVALUACIÓN OPERATIVA DEL CONSEJO

27. ¿Cuál considera usted que son las principales fortalezas del Consejo Regional?
28. ¿Cuáles serían en su opinión los logros más importantes del Consejo?
29. En su opinión, ¿cuáles son los retos que enfrenta el Consejo en el corto, mediano y largo plazos, para que este esfuerzo de asociación se consolide?
30. ¿Usted llevaría a cabo cambios en la forma de operación del Consejo para mejorar su funcionamiento? En caso afirmativo, ¿Cómo cuáles?

Anexo 6. Análisis y sistematización de las minutas del Consejo Regional de Ecología y Medio Ambiente de Los Altos Sur de Jalisco

1. Arandas, 2. Acatic, 3. Cañadas de Obregón, 4. Jesús María, 5. Jalostotitlán, 6. Mexxicacán, 7. San Julián, 8. San Miguel el Alto, 9. Tepatitlán, 10. Valle de Guadalupe, 11. Yahualica de González Gallo, 12. San Ignacio Cerro Gordo

A. PROFEPA (*), B. CONAFOR (*), C. SEDER (*), D. SEMADES (*), E. COPARMEX (*), F. Urbi (*), G. Consejo de Instituciones, H. Otros

Lugar y fecha	Municipios asistentes												Participantes en general								Asuntos tratados y acuerdos		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	A	B	C	D	E	F	G	H			
A Ñ O 2 0 0 4																							
Tepatitlán, 14 de mayo																							Se plantea la opción de conformar el Consejo Regional de Ecología y Medio Ambiente y se acepta la propuesta.
Jalostotitlán, 15 de junio																							Se constituye el Consejo Regional de Medio Ambiente, se crea su programa de trabajo y sus respectivas comisiones, y se propone registrarlo ante instancias federales y estatales. Se discute la actual legislación ambiental y sus ámbitos de competencia. Se propone instaurar un vivero forestal regional.
Arandas, 13 de julio																							Se propone enviar el documento de la constitución del Consejo Regional de Ecología al Instituto de Ecología, CONABIO, SEMARNAT, PROFEPA, CNA, SEDER, SEMADES, entre otras. Aprobado por unanimidad. Se entrega a los participantes el Reglamento "Tipo" de Ecología y el Reglamento Interior del Consejo Regional para su aprobación. Se trataron varios asuntos ambientales como venta de aves, desperdicio de llantas, desecho de aceites, etc. El Consejo Regional será un canal permanente de denuncias, por lo que cada municipio tendrá su propio formato.
Acatic, 10 de agosto	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	A	B	C	D	E	F	G	H	Se envió el documento de integración del Consejo a las dependencias mencionadas en el párrafo anterior. Se solicita la elaboración de un diagnóstico de cada municipio miembro sobre temas ambientales. Se hizo la presentación de los participantes de SEMADES, SEMARNAT, PROFEPA, CONAFOR, y de varias empresas que se dedican al reciclaje de desechos que contaminan el ambiente.		

Jalostotitlán, 13 de junio	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	A	B	C	D	E	F	G	H	SEMADES presentó un informe de los trabajos realizados por los municipios en la Semana Mundial del Medio Ambiente.
Jesús María, 11 de julio																					Se acordó invitar a las dependencias de la nueva administración a que sean integrantes del Consejo Regional.
San Miguel el Alto, 9 de Ago																					Estuvieron como invitados personal del municipio de San Juan de los Lagos y representantes de gestión ambiental de Guadalajara. SEMARNAT expone las modificaciones de la Ley General de la Vida Silvestre y que está por aprobarse el Reglamento de dicha Ley.
Tepatitlán, 9 de Sep.																					Integración de carácter legal del Consejo Regional de Medio Ambiente de la Región Altos Sur, como Asociación Civil.
San Julián, 17 de Oct.																					Estuvieron como invitados: el municipio de Zapotlanejo, la localidad de Capilla de Gpe., y Coparmex Informe sobre "Vertederos Municipales". Presentación del tema "Residuos Peligrosos Biológicos Infecciosos"
Valle de Guadalupe, 14 de Nov.																					Municipios invitados: Zapotlanejo y Guadalajara, así como personal de la localidad Capilla de Gpe. Se integró formalmente el Consejo Regional de Medio Ambiente, como Asociación Civil.
Acatic, 6 de Dic.																					Estuvieron como invitados los municipios de Zapotlanejo, y de la localidad de Capilla de Guadalupe. No se contó con el acta de la reunión.
A Ñ O 2 0 0 7																					
Capilla de Guadalupe (Tepetitlán), 29 de marzo	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	A	B	C	D	E	F	G	H	Municipios invitados: Capilla de Guadalupe, Lagos de Moreno y Tototlán. El representante de COPARMEX de Capilla de Guadalupe platicó sus experiencias en su viaje a Alemania del Seminario AMBITEC; comentó las oportunidades de producción, venta y consumo de energía fotovoltaica, que representa una fuente energética alternativa que contamina menos.

Anexo 7. Cédula de participación del Consejo en el Premio del C. I. D. E.

I. Describa el programa estableciendo claramente los objetivos que persigue y las acciones que se llevan a cabo para alcanzarlos. Haga énfasis en el impacto y beneficios que ofrece a los habitantes del municipio. No olvide mencionar las instancias o los ámbitos del gobierno municipal y de la ciudadanía que participa.

Objetivo general

El Consejo Regional de Medio Ambiente es un esfuerzo de asociación intermunicipal cuyo principal objetivo consiste en el mejoramiento de las condiciones ambientales de la región de Los Altos de Jalisco Sur, por medio del fortalecimiento de la capacidad de gestión municipal. Así, el Consejo orienta sus esfuerzos a la capacitación técnica y legal de los funcionarios municipales responsables del área de ecología, medio ambiente, recursos naturales o similares, con objeto de introducirlos en la temática ambiental y proporcionarles herramientas para el mejor desempeño de sus funciones. De este modo, en la medida en que se han obtenido resultados concretos gracias al esfuerzo conjunto de esta asociación, se busca beneficiar a la población que habita la región, misma que asciende a más de **350 mil personas**, según los datos del último Censo de Población de 2005.

Acciones y beneficios concretos

Las acciones que lleva a cabo el Consejo se han ido instrumentando paulatinamente, lo que responde a las necesidades más inmediatas que se detectan en la problemática ecológica, repercutiendo directamente sobre las prioridades de la gestión ambiental. Adicionalmente, es necesario precisar que en virtud de que el objetivo principal consiste en la capacitación y asesoramiento de los municipios integrantes, siendo éstos los responsables de ejecutar las estrategias propuestas, el alcance de las acciones y de los beneficios varía en cada uno de ellos. Sin embargo, los resultados más tangibles de esta asociación intermunicipal se sintetizan en el siguiente cuadro:

ACCIONES	DESCRIPCIÓN Y BENEFICIOS
Creación y consolidación de las áreas de ecología dentro del organigrama de todos los ayuntamientos integrantes del Consejo.	La atención a la problemática ambiental cobra una nueva dimensión dentro de la administración municipal, lo que permite destinar recursos humanos, técnicos y financieros para su solución.
Elaboración y promulgación del Reglamento de Ecología en cada municipio del Consejo.	Se generó un marco jurídico que coadyuva a la puesta en marcha de programas y políticas ambientales, al tiempo que facultó a los funcionarios de esta área a sancionar a cualquier agente que incumpla las normas ambientales.
Seguimiento de la metodología "Agenda XXI: desde lo local".	Al dar consistencia a las acciones instrumentadas bajo una metodología de amplio alcance, se mejora la planeación regional, particularmente en materia ambiental.
Capacitación técnica y jurídica en materia ambiental a funcionarios locales.	Los municipios miembro cuentan con un foro regional para aclarar sus dudas sobre gestión ambiental, al tiempo que conocen las estrategias que otros ya siguieron para solucionar problemas compartidos. (Mayores detalles a continuación.)
Difusión de instrumentos de gestión ambiental por parte de SEMADES.	Municipios del Consejo han incorporado los planes de ordenamiento territorial e informes preventivos de impacto ambiental a sus políticas locales. El Consejo y SEMADES insta a sus miembros a adoptarlas, aunado a que se facilita un mejor seguimiento de las acciones.
Preservación de la vida silvestre, instrumentado conjuntamente a SEMARNAT	Talleres con todos los municipios del Consejo a fin de contar con información actualizada sobre legislación de caza. Realizado en Valle de Guadalupe y San Miguel El Alto con asistencia de cazadores.
Campañas de forestación y reforestación, en coordinación con SEDER.	Todos los municipios de Consejo participan en la solicitud de árboles para promover plantaciones entre la ciudadanía. Se establecen los mecanismos para su adquisición con el gobierno del estado.
Prevención y sanción de la caza ilegal.	Arandas, Jalostotitlán, Valle de Guadalupe y San Miguel El Alto realizaron operativos conjuntos contra la caza ilegal, con apoyo de PROFEPA y SEDER.

Mayor regulación, así como capacitación, a los generadores de residuos biológico infecciosos, para su adecuado tratamiento.	Mejor control de estos residuos peligrosos, lo que ha redundado en el mejoramiento de la salud pública de los habitantes de la región. Específicamente, Arandas y Tepatitlán realizan actualmente verificaciones en el cumplimiento de la norma respectiva.
Fomento de la certificación como industria limpia entre las empresas tequileras.	Dado que los residuos de esta industria constituyen algunos de los principales contaminantes de los ríos, esto contribuye directamente al mejoramiento de la calidad del agua.
Regulación del desecho y tratamiento de aceites, lubricantes y otros residuos peligrosos.	Tepatitlán, Arandas y Jesús María cuentan ya con convenios para su recolección y disposición final, provenientes principalmente de talleres mecánicos, disminuyendo las fuentes de infecciones y contaminación del agua.
Retiro de ladrilleras de zonas urbanas y talleres de capacitación para ladrilleros.	Acatic y Arandas realizaron el retiro de ladrilleras en las cabeceras municipales, que representaban una de las principales fuentes de contaminación atmosférica de la región. Asimismo, el Consejo ha organizado tres talleres (Yahualica, Acatic y San Ignacio Cerro Gordo), para apoyar la conversión del proceso de fabricación del ladrillo.
Acopio de pilas de desecho.	Arandas, Tepatitlán y Jalostotitlán tienen programas de acopio en funcionamiento.
Acopio de llantas de desecho.	Arandas y Tepatitlán tienen un convenio vigente con CEMEX para la disposición de este tipo de residuos, que son utilizados posteriormente como combustible.
Creación oficial de áreas naturales protegidas.	Tepatitlán, Arandas y Acatic acordaron áreas naturales protegidas y/o parques naturales de interés municipal.
Educación Ambiental a la ciudadanía.	Acatic, Jesús María, Tepatitlán, Jalostotitlán, Mexxicacán realizaron eventos permanentes sobre este tipo de tópicos, difundiendo acciones de mejora particularmente entre estudiantes.
Cabildeo para la construcción de un relleno sanitario regional, promovido por SEMADES.	Al menos 8 municipios del consejo están apoyando el concepto de relleno regional impulsados por SEMADES – SEMAR – BANOBRAS. Sería el primer relleno de este tipo en el estado de Jalisco, mejorando las condiciones ambientales de la región.

Operación del Consejo: Vinculación institucional y con la sociedad civil

Un elemento que resulta fundamental de esta asociación municipal radica en que *su labor no se centra exclusivamente en el sector público, sino que además se cuenta con la colaboración entusiasta de representantes del sector privado, así como algunos integrantes de la sociedad civil*. Sobre esta última, debe precisarse que si bien es reducida la intervención directa de la ciudadanía dentro del Consejo, sí participa y apoya con acciones derivadas de las diversas estrategias seguidas por el Consejo, pues éstas son difundidas notablemente entre la población y los agentes productivos.

Asimismo, *el Consejo se ha visto auxiliado y reforzado en su labor gracias al fortalecimiento de las relaciones intergubernamentales con otros órdenes de gobierno*, principalmente con la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (SEMADES) y la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER), *ambas del estado de Jalisco*, instancias que acuden a todas las regiones mensuales del Consejo. *Existe también vinculación, aunque más esporádica, con funcionarios federales tanto de la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), de la Procuraduría Federal de Protección Ambiental (PROFEPA) y de la Comisión Nacional Forestal (CONAFOR)*, que han acudido en algunas ocasiones a las reuniones del Consejo y han hecho presentaciones sobre los objetivos que persiguen, así como los esquemas de colaboración con estados y municipios.

El Consejo Regional de Ecología y Medio Ambiente conforma un foro, que es suelo fértil, en donde diversas instancias estatales y federales pueden acudir a promover proyectos y programas entre variados agentes, sin necesidad de preocuparse por la logística de la convocatoria. Adicionalmente, los funcionarios locales y los representantes de la iniciativa privada, utilizan dicho foro para ampliar su conocimiento sobre la gestión local e involucrarse directamente en este tipo de acciones en pro de un desarrollo sustentable de la región y del Estado.

II. ¿A qué problema de la comunidad está dando respuesta el programa? Establezca cuáles grupos de ciudadanos beneficiados por él, directa o indirectamente.

Problemática a solucionar

Debido a la intensa actividad productiva que se registra en la región de Los Altos de Jalisco Sur, se observa un importante deterioro del medio ambiente, lo que se refleja en la contaminación tanto de los cuerpos de agua, como del aire y del suelo. Asimismo, existen problemas de agotamiento de la riqueza del suelo, debido principalmente al monocultivo del agave (materia prima del tequila, una de las principales industrias de la entidad, cuyo cultivo resulta económicamente redituable). También se aprecia un evidente problema de escasez de agua debido a su uso industrial intensivo, así como a la deforestación que se incrementó en algunas zonas de la región alteña en décadas pasadas, tanto para uso urbano como agrícola.

Adicionalmente, en virtud de que la gestión ambiental es un tema relativamente nuevo en el estado, diversos funcionarios municipales encargados de esta área carecen de la capacitación y el conocimiento necesarios para instrumentar estrategias específicas de mejora ambiental, así como de sancionar a quienes incumplan la regulación en este rubro.

Consecuentemente, todos estos factores han afectado crecientemente la calidad de vida de la población que habita Los Altos de Jalisco.

Por tal motivo, la creación del Consejo Regional de Ecología y Medio Ambiente de Los Altos Sur, vino a reforzar las iniciativas surgidas en el seno de la recién instituida SEMADES. De este modo, se han puesto en marcha los diversos programas antes citados para solucionar la problemática ambiental que enfrenta la región. Cabe destacar que, incluso, algunas de las estrategias implantadas por el Consejo ya han rebasado ciertas líneas de acción propuestas por los programas sectoriales de medio ambiente del gobierno del estado de Jalisco.

Población beneficiada

Con relación a los funcionarios municipales de la región, que constituyen uno de los primeros focos de atención del Consejo, éste ha cumplido sus objetivos en tanto ha podido sensibilizarlos sobre la importancia de la preservación y del mejoramiento del medio ambiente. Ésta ha sido la primera condición necesaria para posteriormente capacitarlos en el mejor desempeño de sus funciones y atribuciones, lo que se logra en un marco de cooperación, confianza y coordinación, **de manera absolutamente gratuita**. Este hecho ha representado un gran apoyo para dichos funcionarios, quienes, al cumplir de manera más eficaz con sus funciones, contribuyen al mejoramiento de las condiciones de vida de la población a la que sirven.

Lo mismo sucede con productores y agentes privados de la región, quienes también han recibido capacitación para mejorar sus procesos productivos y, en algunos casos, incluso abatir sus costos o evitar sanciones. Además, dado que algunos de los miembros de la iniciativa privada que participan en el Consejo también cuentan con empresas enfocadas al uso y difusión de tecnologías limpias para coadyuvar al mejoramiento ambiental, aprovechan igualmente estas sesiones para difundir sus productos, *sin ningún compromiso u obligación de compra asumidos por parte de los municipios*.

En síntesis, la población alteña es la principal beneficiaria directa porque empieza a percibir los primeros resultados de estas acciones ambientales, aunado a que se siente copartícipe en el proceso, ya sea participando abiertamente en las distintas campañas o conociendo estrategias individuales para preservar el ambiente. Pero al mejorar un territorio específico, también se beneficia al planeta en la medida en que los ecosistemas de todo el mundo están interrelacionados.

III. Establezca cuáles son las evidencias más claras de que el programa ha sido exitoso en el cumplimiento de los objetivos que se persigue.

Se cuenta con documentación probatoria para cada una de las acciones y líneas estratégicas que persigue el Consejo, como son:

- 🌐 Actas de cabildo para constatar la creación de las áreas ambientales en el organigrama, así como de las áreas naturales protegidas.
- 🌐 Reglamentos de Ecología, promulgados a partir de 2005 en los doce municipios de la región Altos Sur.
- 🌐 Cuadrantes de diagnósticos, problemáticas y posibles soluciones, sobre las capacidades municipales, de acuerdo con la metodología “Siglo XXI: desde lo local”
- 🌐 Carta-compromiso para la creación del Consejo Regional de Ecología y Medio Ambiente, firmado por los representantes municipales.
- 🌐 Minutas de todas las sesiones ordinarias y extraordinarias del Consejo, incluyendo listas de asistencia.

- 🌐 Listas de asistencia de eventos de capacitación promovidos por el Consejo, independientes de las sesiones.
- 🌐 Denuncias ambientales presentadas ante PROFEPA y otras instancias gubernamentales.
- 🌐 Estadísticas y mediciones que muestran la mejora de algunos indicadores ambientales y de salud de la población alteña.
- 🌐 Convenios con empresas recolectoras de residuos tóxicos.
- 🌐 Recolectores especiales para pilas de desecho.
- 🌐 Material diverso presentado en las escuelas de educación básica y media superior.
- 🌐 Oficios varios que indican los temas tratados entre distintas dependencias gubernamentales, así como con otros grupos de la iniciativa privada y la sociedad civil.
- 🌐 En fechas recientes, empieza a haber asimismo estudios de impacto ambiental, emprendidos por empresas de la región, en un intento por ajustarse a la normatividad en la materia.

IV. ¿Qué podrían aprender otros municipios de esta experiencia?

Dado que la mayoría de los municipios mexicanos carecen de suficientes recursos humanos y técnicos para el eficaz cumplimiento de sus funciones, *una asociación intermunicipal de estas dimensiones constituye un excelente mecanismo para enfrentar este problema, pues permite multiplicar resultados sin duplicar costos.*

La estrategia seguida por el Consejo Regional de Ecología y Medio Ambiente constituye una importante innovación en materia de capacitación municipal, pues aprovecha el liderazgo natural del que ya goza un municipio dentro de determinada región, con objeto de orientar los esfuerzos del resto de municipios de manera coordinada y, particularmente, gratuita. Esto se debe a que los coordinadores de esta asociación no reciben otro estímulo económico adicional al salario percibido por su labor en el municipio, aunado a que gracias al hecho de que las reuniones ocurren a lo largo de un solo día en horarios cómodos, todos los miembros pueden acudir sin tener que gastar en hospedaje. Por consiguiente, mediante este mecanismo los ayuntamientos no precisan forzosamente de la contratación de asesores o consultores externos, pues son los propios funcionarios municipales, estatales y federales, los responsables de capacitar a los integrantes de un Consejo de este tipo.

Así, el liderazgo de esta asociación recae principalmente en el municipio de Tepatitlán, pues es aquí donde administrativa y tradicionalmente se ha establecido el centro político de la región Altos Sur. Además, en dicho municipio se cuenta con una experiencia técnica e instrumental en la gestión ambiental en un periodo que abarca de 1994 a la fecha, por lo que los miembros de otros municipios sienten el respaldo para hacer sus consultas y ser apoyados. Pero cabe precisar que todas las decisiones son tomadas democráticamente, siempre por acuerdo de todos los asistentes y por la vía de la elección abierta y pública. Por consiguiente, aun cuando el liderazgo reside en Tepatitlán, no existe protagonismo, sino que se cuenta con una total apertura para que cualquier gobierno de la región pueda proponer alternativas o buscar soluciones incluso sobre problemáticas específicas de su territorio. Inclusive, la sede de la reunión se alterna mensualmente para cada municipio, con el propósito de involucrar a todos en los objetivos y en la logística de las reuniones. Éste es uno de los elementos más destacables del Consejo: el ambiente de cordialidad y confianza que prevalece entre todos sus miembros y que se requiere para que haya una asociación con capacidad de trascender los periodos trienales de gobierno. De hecho, resulta fundamental señalar que ha habido continuidad en las labores del Consejo, pues a pesar del cambio de administración que se vivió a principios de este año, el poder de convocatoria se mantiene.

De hecho, gracias a los resultados visibles de este esfuerzo intermunicipal, así como a su democrático proceso de toma de decisiones, diversos ayuntamientos de Jalisco y de otros estados se han interesado en instrumentar estrategias similares en sus respectivas regiones. Inclusive, algunos funcionarios de otros gobiernos locales han empezado a acudir regularmente a las sesiones del Consejo Regional de Los Altos Sur para aprender de esta experiencia y tomar ideas útiles y fáciles de instrumentar en sus propias jurisdicciones.

Por ende, esta innovación en la gestión municipal busca solucionar el recurrente problema de la falta de capacitación de los funcionarios de este ámbito gubernamental, sin incurrir en costos adicionales ni para el gobierno del municipio, del estado o de la federación. Asimismo, contribuye a la consecución de un desarrollo regional más equilibrado, mediante la participación asociada de sus municipios integrantes en la solución de problemáticas compartidas. Por tanto, gracias a sus amplios beneficios y bajos costos de operación, este modelo puede ser adoptado en toda la República Mexicana para fortalecer la capacidad institucional de los gobiernos locales, y reforzar así su autonomía y sus posibilidades reales de cumplir con sus funciones eficazmente.

Anexo 8. Revisión del estudio de caso frente a las teorías sobre asociación y cooperación

Concepto	Definición o principales características	Aplicación al caso de estudio
Relaciones inter-gubernamentales	<p>Actividades o interacciones entre unidades de gobierno, con énfasis particular en el estudio de organizaciones, conductas y pautas, es decir, en el factor humano.</p> <p>La resolución de los conflictos intergubernamentales mediante el derecho (controversias constitucionales) es quizá el cambio más significativo del federalismo mexicano contemporáneo.</p>	<p>Las relaciones al interior de cada asociación eran muy cercanas, pues se apreciaba un ambiente de camaradería, pero eso no es tan visible entre las dos asociaciones. Existe vinculación con otros órdenes de gobierno, especialmente con el estatal. En el Consejo se logró la interlocución también con otros municipios jaliscienses y, en casos aislados, con ciertas autoridades federales, particularmente de PROFEPA.</p> <p>No se observa que ninguna asociación haya presentado una controversia constitucional, aunque en el caso del Consejo sí hubo al menos una fuerza conjunta para presentar quejas ante presuntas violaciones ambientales por parte de ciertas industrias.</p>
Capital social	<p>Refiere a una capacidad que, como tal, puede incrementarse. La confianza es la base operativa de la cooperación, pues surge cuando se comparten normas, valores y entendimientos, que permiten a su vez la inclusión social.</p>	<p>El hecho de compartir la visión alteña genera cohesión en ambos grupos; además, como no se aprecia protagonismo en ninguno de ellos, sino un interés de resolver problemáticas comunes, se genera un ambiente propicio basado en la confianza y el respeto mutuo. De hecho, esto se refleja en la toma de decisiones, especialmente en el Consejo, pues según la encuesta, todas las personas respondieron que las prioridades y rumbos de acción se definían a partir del consenso del grupo y no por imposición.</p>
Concepto	Definición o características	Aplicación al caso de estudio
Características de una asociación	<p>Miembros más o menos permanentes que comparten reglas, identidad y objetivos.</p>	<p>En el caso del Consejo, los miembros permanentes eran los representantes de los 12 municipios, así como las autoridades de la SEDER y la SEMADES; acudían también servidores públicos de otras regiones, empresarios, medios de comunicación y algunos integrantes de la sociedad civil, pero su presencia era itinerante y coyuntural. Por su parte, la identidad y objetivos estaban definidos en función de mejorar el desempeño de la gestión ambiental en la región, aunado a compartir experiencias para incrementar el conocimiento al interior del Consejo. Por último, no existió un reglamento formal o documento orgánico que determinara su operación, pero había acuerdos implícitos que permitían su adecuado funcionamiento, como el relativo a la asistencia, a la convocatoria a las reuniones y al relativo seguimiento de ciertos acuerdos.</p>
Desarrollo regional	<p>Para lograrlo, se requiere coordinación entre todos los agentes involucrados, que permita la comunicación,</p>	<p>Bajo esta definición, un elemento importante del desarrollo es la producción. El Consejo no realizaba esas actividades como tal, pero sí buscaba que las empresas instaladas en la región se rigieran al menos por las regulaciones básicas en materia ambiental, para lograr de este modo</p>

	la difusión, la innovación y el fomento de actividades productivas.	un desarrollo sustentable y no depredador con el entorno. Pese a que los avances fueron modestos, se logró despertar el interés por la certificación como industria limpia de algunas tequileras, así como negociar el reuso de llantas o la recopilación segura de baterías.
--	---	---

<i>Ventajas del asociacionismo en Europa</i>	Incremento de canales de comunicación por parte de la sociedad civil hacia las autoridades, que se tornaron más sensibles a sus inquietudes	Hubo en algunos momentos acercamientos de ciertos grupos de la sociedad civil hacia el Consejo, con el propósito de generar sinergias y de ampliar su capacidad de atraer la atención de servidores públicos hacia sus demandas, especialmente en relación con temas como el rescate del maíz o la preservación del Río Verde. No obstante, parece que cada sector tenía sus propias estrategias y no necesariamente eran compatibles entre sí, por lo que no surgieron propuestas articuladas de política pública que lograran incidir con fuerza en la definición de la agenda pública. De hecho, como se ha mencionado, la relación entre los miembros del Consejo (servidores públicos municipales) y la sociedad civil no era lo suficientemente sólida, e incluso la población en general no ubicaba la existencia del Consejo ni conocía su quehacer cotidiano. Por ende, si hubiera habido mayor contacto con la ciudadanía, y ésta se hubiera sentido escuchada y atendida, es probable que se contara con su respaldo para mantener la continuidad del Consejo, aun con partidos políticos de distinto signo.
	Mayor calidad de los servicios, que redundan en mayor satisfacción de la ciudadanía	Debido a que los integrantes del Consejo contaban con mayores capacidades e información para realizar sus actividades cotidianas, pudieron desempeñarlas mejor; no obstante, esto no pareció ser lo suficientemente evidente para la ciudadanía. Este aspecto es imputable a la falta de comunicación de los miembros con la población, pero también a que culturalmente el tema ambiental no suele ser prioritario para ésta, a menos que se trate de aspectos sumamente sensibles que afecten de manera inmediata y visible su calidad de vida, como la falta de agua potable o la excesiva contaminación (de aire, suelo o agua) que les implique problemas directos de salud.
<i>Ventajas del asociacionismo en Europa (continuación)</i>	Autoridades locales, organizaciones patronales y sindicatos trabajan coordinadamente para cumplir sus responsabilidades individuales	Si bien se buscó la incorporación de ciertas empresas al quehacer del Consejo, no hubo una articulación evidente que promoviera la creación de alianzas público-privadas.

Concepto	Definición o características	Aplicación al caso de estudio
----------	------------------------------	-------------------------------

<i>Bases de la intermunicipalidad</i>	Detección de un problema común que puede resolverse coordinadamente	Los problemas ambientales de Los Altos Sur se detectaron con mayor evidencia desde que se realizaron los planes de desarrollo regional en Jalisco. Asimismo, algunas de las personas que fueron nombradas para los cargos de Ecología o de Desarrollo Rural no poseían los conocimientos técnicos para realizar su labor, por lo que era importante que contaran con una red de apoyo que los respaldara y les ayudara a buscar soluciones.
	Unión voluntaria de municipios próximos	Aun cuando la regionalización de las políticas de desarrollo territorial surgió como una iniciativa estatal, los servidores públicos notaron las ventajas de trabajar en equipo, y se reunían de

	forma voluntaria. Además, todos los municipios eran contiguos entre sí.
Existencia de un acuerdo formal entre ayuntamientos	En el caso de los presidentes municipales, no parece haber existido un acuerdo de creación. Pero en el Consejo sí hubo una minuta que hasta cierto punto formalizó su surgimiento, aunado a que propició la conformación de comités en torno a los cuales se atenderían las diversas problemáticas de la región.

<i>Neoinstitucionalismo: propuesta para la administración de los bienes comunes</i>	Para que los actores cooperen:	
	Evitar que los participantes sean “gorrones”	El propósito de llevar a cabo las reuniones mensuales en cada uno de los doce municipios, era para que todos los integrantes se sintieran responsables del desarrollo de las sesiones, además de involucrar de forma indirecta a las autoridades municipales, que al menos debían estar presentes para dar la bienvenida a los asistentes. Además, el Consejo tenía una función consultiva, más que operativa, por lo que no existía una auténtica división del trabajo y, por ende, de las responsabilidades. Por último, dado que no había de por medio algún incentivo económico o de poder, no había el interés de aprovecharse de los otros.
	Resolver conflictos mediante el establecimiento y respeto de acuerdos	La existencia de conflictos entre los integrantes del Consejo constituía la excepción y no la regla, por lo que el ambiente era propicio para mantener la unión del grupo. Sin embargo, como tampoco había una clara división de responsabilidades, el cumplimiento de acuerdos (por ejemplo en lo relativo a la elaboración de diagnósticos municipales) quedaba a discreción de los miembros. De hecho, los representantes de la iniciativa privada que participaron en la encuesta, respondieron unánimemente que una de las principales deficiencias de gestión del Consejo era la falta de evaluación y seguimiento de sus alcances, por lo que apreciaban que empezaba a vislumbrarse un estancamiento del trabajo de la asociación. Eso implicaba que no había un rumbo claro de acción para el mediano y largo plazos. Tal hecho parece haber sido uno de los factores determinantes en la disolución de este esfuerzo intermunicipal.
	Crear nuevas instituciones (entendidas como normas) y contar con un equilibrio entre la participación pública y la privada	Uno de los logros del Consejo radicó en que todos los municipios miembro contaron con un reglamento en materia ambiental, y aquellos que ya lo tenían, lo actualizaron. Por otro lado, se ha comentado que al interior hubo una minuta para formalizar la creación del Consejo y dividir hasta cierto punto las responsabilidades, pero no hubo un seguimiento real al respecto. En cuanto al equilibrio de la participación, el Consejo tenía un carácter más gubernamental que de asociación local, pues sus miembros permanentes eran los representantes de los gobiernos municipales, aunque se sabe que también acudían integrantes de empresas privadas. Por último, destaca que en esta clasificación de Ostrom no se menciona la participación de la sociedad civil, que pudiera legitimar las acciones, y que de hecho fue un gran ausente del Consejo.
	Supervisar el cumplimiento individual de las reglas	Más que el establecimiento de reglas, el Consejo privilegió la creación de acuerdos que redundaran en una mejor gestión municipal. No obstante, se ha señalado que el seguimiento era mínimo.
Contar con una buena comunicación al interior del grupo	Cada sesión iniciaba con la lectura de las minutas derivadas de la reunión previa, lo que favorecía la comunicación. Sin embargo, en la encuesta de opinión, la mayoría señalaba que no informaba a	

Neoinstitucionalismo: propuesta para la administración de los bienes comunes		sus superiores sobre los asuntos tratados en la reunión del Consejo. Esto redundaba en que no existiera un adecuado respaldo de las iniciativas emanadas en su seno, para poder influir en la agenda pública del Ayuntamiento.
	Fomentar el capital social	La experiencia acumulada y la posibilidad de consultar dudas con personas que gozaban de trayectoria en el tema, así como el entorno democrático en la toma de decisiones, facilitaba la cohesión y el capital sociales que se requería para establecer las bases de un buen funcionamiento de la asociación.
	Permitir que los miembros cambien las reglas vigentes	Al parecer, la participación de la mayoría de los integrantes del Consejo era pasiva, pues consideraban que éste funcionaba adecuadamente tal como lo venía haciendo. No obstante, las personas que provenían de la iniciativa privada hacían énfasis en que realmente era necesario un seguimiento más puntual de los acuerdos para observar beneficios concretos de su operación, y evitar el estancamiento de las acciones.

Concepto	Definición o caract.	Aplicación al caso de estudio
----------	----------------------	-------------------------------

Factores organizativos que influyen en el desempeño asociativo (teoría organizacional)	Autonomía de la organización	El Consejo disponía de un adecuado margen de maniobra para determinar las prioridades ambientales de la región. Incluso, sus promotores señalan que había aspectos en los que su información resultaba más actualizada que la estatal, como era el caso del volumen de residuos generados por los municipios. Sin embargo, los representantes de autoridades estatales también influían notablemente en la agenda del Consejo (aunque cada ámbito se debate sobre la autoría de ciertas iniciativas, como el vertedero regional). Finalmente, hay que señalar que por mucho conocimiento técnico que tuviera el Consejo, no podía operar de manera independiente a la visión política del presidente de cada municipio, lo que limitaba el alcance real de sus propuestas.
	Reglas de decisión	Usualmente la forma de tomar decisiones ocurría cuando los líderes del Consejo proponían algún tema que consideraban de particular interés para todos los miembros, y posteriormente éstos decidían si resultaba pertinente o acorde a los lineamientos implícitos de cada gobierno.
	Liderazgo	Sin duda, el liderazgo por parte de los dos promotores del Consejo fue clave para su funcionamiento y cohesión de grupo. No obstante, también implicó que el resto de miembros no ejerciera un papel más dinámico en la asociación, lo que los volvía muy dependientes de estas figuras. De hecho, desde 2007 se hacía patente que en caso de que alguno de ellos dos no pudiera continuar en la asociación, se tambaleara la permanencia de ésta en el tiempo... y así sucedió: cuando el iniciador Gonzalo Cervantes dejó su cargo en la presidencia municipal, se esfumó el poder de convocatoria con el que gozaba y entonces el Consejo se desintegró.
	Cohesión social	Si bien había una clara cohesión al interior del grupo, era necesario reforzarla con el resto de la población y con las autoridades municipales.
	Transparencia y rendición de cuentas	Uno de los mayores logros del Consejo fue haber contado con resultados concretos sin haber mediado recursos económicos asignados para tal fin. Por ende, no existía conflicto en cuanto al informe sobre el uso de los recursos. Sin embargo, si se buscaba informar de todas las gestiones que se realizaban como parte de las

<i>Factores organizativos que influyen en el desempeño asociativo (teoría organizacional)</i>		funciones de la asociación, así como de los resultados que se iban alcanzando. Esta rendición de cuentas tenía verificativo en cada sesión, al momento de ir presentando ciertos avances de las acciones realizadas, aunque esto no implicaba necesariamente que hubiera un adecuado seguimiento.
	Heterogeneidad u homogeneidad	El Consejo deviene en un interesante caso donde se combinan ambos elementos: en la fase inicial, el hecho de la identidad regional compartida, e incluso de la predominancia del partido en el poder (el PAN), ofrecían la homogeneidad necesaria para articularse, pues los integrantes se sentían afines entre sí. Pero en una segunda fase, fue justamente la heterogeneidad en conocimientos y capacidades municipales y personales, las que ofrecieron el elemento de cohesión del grupo, pues percibían que el Consejo resultaba un buen foro para compartir experiencia y aprendizajes. Tal hecho fue lo que también propició que hubiera la integración de otros actores, tanto públicos, como privados y aun sociales.
	Recursos materiales, simbólicos, técnicos o de poder	<p>Con excepción del recurso para alimentación que proporcionaba el ayuntamiento respectivo donde se llevaba a cabo la reunión mensual, el Consejo no contaba con ningún tipo de ingreso económico para su operación. De hecho, en muchas ocasiones los miembros debían autofinanciar su traslado e incluso la comida del grupo. Por ende, a diferencia de otros casos de intermunicipalidad registrados en Jalisco, que sí recibían recursos federales, estatales o municipales, aquí el factor económico representó una clara limitante para instrumentar acciones más contundentes, como la inversión en infraestructura para los servicios públicos regionales. Ello implicó que el Consejo tuviera un carácter más consultivo y técnico sobre las funciones y quehacer cotidiano, que operativo en cuanto a nuevas acciones de gobierno, aunado a que su poder real de incidencia pública estuviera claramente limitado.</p> <p>Sin embargo, al mismo tiempo, la falta de recursos también significaba el aumento de la creatividad para ofrecer resultados, así como para buscar eficientar el gasto programado a sus respectivas áreas de ecología o desarrollo rural. Esto se lograba también en la medida en que los recursos técnicos de sus integrantes se iban incrementando al verse inmersos en un grupo donde había especialización en el tema.</p> <p>Por otra parte, en lo relativo a los recursos simbólicos, es un hecho que el Consejo no tenía un notable presencia entre la población de los municipios, excepto en el caso de Tepatitlán, donde el involucramiento de la ciudadanía en materia ambiental sí es patente. Esto se debe a que el principal promotor del Consejo ha estado participando continuamente en el tema por más de una década, aunado a que ha ejecutado prácticas novedosas que resultan del agrado de la gente.</p>
	Flexibilidad e innovación organizativa	<p>El hecho de que el Consejo no hubiera pasado por la aprobación de los cabildos respectivos, y que no se hubiera conformado en un organismo público descentralizado, le otorgaba flexibilidad de movimiento, lo que le permitía responder de manera más oportuna a las necesidades apremiantes que podían ir surgiendo en la Región. Pero por la misma falta de formalización, tampoco podía acceder de manera programática a los recursos que la Federación entregó a otras asociaciones intermunicipales de la Entidad. Por ende, esta flexibilidad siempre puede tener ventajas y desventajas.</p> <p>Por otro lado, si bien hubo el interés de usar una herramienta administrativa y política poco explotada, como es la intermunicipalidad para la resolución de problemas comunes, hizo falta generar mecanismos novedosos de interlocución con los altos funcionarios municipales y estatales, así como con la propia población. Si en</p>

<i>Factores organizativos que influyen en el desempeño asociativo (teoría organizacional)</i>		toda la región de Los Altos Sur se hubieran diseñado campañas ambientales tan novedosas como las que había en Tapatitlán, es muy probable que la gente hubiera sido más sensible al tema y le otorgara mayor respaldo a las iniciativas del Consejo. Pero como esto no ocurrió, propuestas relevantes como la planta de tratamiento de residuos sólidos (o vertedero regional), no prosperaron por la franca oposición ciudadana, que en gran medida obedecía al desconocimiento de las ventajas que podían desprenderse de su puesta en marcha.
---	--	--

Concepto	Definición o caract.	Aplicación al caso de estudio
----------	----------------------	-------------------------------

<i>Cuatro criterios de buen desempeño (teoría organizacional)</i>	Eficacia	El rango del éxito de los resultados obtenidos es variable: hubo algunos trascendentales y otros de menor alcance, pero todo se logró básicamente gracias a la motivación de los integrantes, que vieron en la intermunicipalidad un instrumento para ampliar sus capacidades individuales. En términos generales, todos coinciden en que el Consejo les ayudó a desempeñar mejor su labor institucional.
	Eficiencia	El único recurso del que disponían los miembros del Consejo para operar las iniciativas emanadas en éste, era su gasto corriente. Pero al contar con un cuerpo colegiado que les brindaba asesoría en materia ambiental, pero también financiera, podían aprovechar mejor sus recursos. De hecho, la economía de escala constituye uno de los principales argumentos a favor de la intermunicipalidad. En este caso, la única obra de infraestructura de alcance más regional, fue la creación del vivero, que producía las plantas necesarias para las campañas municipales de reforestación. No obstante, también debe tomarse en cuenta que al obtener capacitación y asesoría especializada de manera gratuita (tanto por parte de los funcionarios públicos como de las empresas que acudían a ofrecer sus servicios), era una forma de ahorrar recursos financieros.
	Relevancia y pertinencia	Sin duda, el tema de la protección ambiental es de suma relevancia para la preservación de toda vida en el planeta, por lo cual ya hay teorías que lo refieren como un asunto de seguridad nacional. En el caso específico de Los Altos Sur, es un hecho que el creciente deterioro ambiental requiere de medidas concretas y prontas para frenar y evitar la subsiguiente degradación ambiental, por lo que el quehacer del Consejo es sumamente pertinente. Por desgracia, al igual que suele suceder en gran parte del mundo, el tema ambiental todavía no es un asunto prioritario en la agenda pública. Esto mismo sucede en la región alteña, donde los presidentes municipales no han generado estrategias ambientales respaldadas por el presupuesto requerido para llevarlas a cabo.
	Legitimidad	Desde el momento que la mayoría de los socios del Consejo eran a su vez servidores públicos, oficialmente nombrados para desempeñar su labor, y que además les acompañaban algunos actores privados y sociales con presencia en la región, obtuvieron su legitimidad como órgano de interlocución ante otros órdenes de gobierno. Pero si les faltó darse a conocer más entre la población para que apoyara sus propuestas y se sintiera parte integral de éstas.

Concepto	Definición o características	Aplicación al caso de estudio
Componentes del fortalecimiento institucional	<p>Análisis del entorno * Planeación estratégica * Cuestiones organizacionales y resolución de problemas * Trabajo con consejos * Profesionalización del personal * Prácticas administrativas * Procuración de fondos * Organización de eventos * Comunicación * Evaluación * Medición de impacto * Recopilación y sistematización de experiencias * Mejores prácticas * Trabajo con otros órdenes de gobierno</p>	<p>Podría argumentarse que de algún modo, el Consejo realizaba intuitivamente estas acciones de fortalecimiento institucional, especialmente en lo relativo a la profesionalización del personal, pero no contaba con mecanismos que le ayudaran a institucionalizar aún más sus prácticas. De hecho, aun cuando contaban con las minutas de las reuniones, algunas presentaciones, breves diagnósticos basados en planeación estratégica y la semblanza para participar en el Premio CIDE, no efectuaron una sistematización rigurosa de su trabajo. Tampoco se aprecia la existencia de informes dirigidos a los presidentes municipales u otros órganos, lo que implicaba que no hubiera un mecanismo visible y apto para dar seguimiento ni mucho menos para medir el impacto. Las comisiones conformadas en su creación no parecían funcionar en la práctica, además de que dependían enteramente de los promotores. Por las limitaciones normativas, tampoco era posible que pudieran procurarse fondos independientes al presupuesto municipal. Además, no organizaron eventos ni se articularon a otros existentes donde pudieran dar a conocer su trabajo, ni con el resto de autoridades municipales ni con la sociedad en su conjunto. Por todo esto, resulta complicado decir que la asociación estaba lo suficientemente fortalecida como para perdurar en el tiempo, pese al ímpetu de miembros.</p>
Teoría de Sistemas: autopoiesis	<p>La organización es el resultado de la comunicación; ésta es la que permite la conectividad entre los nodos de los sistemas sociales, que recurrentemente se interrelacionan y afectan mutuamente.</p>	<p>Se ha venido argumentando que la falta de comunicación y difusión de las propuestas tanto al interior del gobierno municipal como entre la población, constituyó una de las principales causas de la disolución del Consejo. Aun cuando sobrevivieron un cambio de trienio, les faltó documentar más sus logros para posicionarse ante el nuevo gobierno (donde ya sólo la mitad era panista), y dejar así las bases para la siguiente administración.</p>
Concepto	Definición o características	Aplicación al caso de estudio
Críticas a la intermunicipalidad	<p>El incremento de facultades a los gobiernos municipales no se corresponde con un aumento de los recursos necesarios para desempeñar su misión.</p> <p>En ocasiones, los temas de la agenda conjunta pueden definirse por otros actores diferentes a los locales.</p>	<p>En el caso de Jalisco, el gobierno del Estado lanzó el Fondo de Desarrollo Regional para dotar de mayores recursos a los municipios, particularmente si éstos trabajaban de forma asociada. Sin embargo, para el caso de Los Altos Sur, no se apreciaba una asignación presupuestal suficiente, lo que redundaba en las metas que se proponía el Consejo.</p> <p>Existía la percepción entre algunos actores gubernamentales del municipio de que la agenda regional respondía directamente a los intereses del Estado y no necesariamente a las necesidades de los ayuntamientos. Sin embargo, en el caso del Consejo, sus promotores argumentaban que los representantes del gobierno estatal más bien incorporaban las propuestas municipales a la visión estatal; incluso, señalaban que contaban con información más fidedigna sobre los problemas ambientales que la disponible en el ámbito estatal o</p>

<i>Críticas a la intermunicipalidad</i>		federal. Sin embargo, había ambigüedad en estas versiones, pues Consejo y representantes estatales se disputaban la autoría de las propuestas.
	Poca propensión a compartir con otros actores políticos el poder (que de por sí en los gobiernos locales puede llegar a ser escaso)	Por lo que se aprecia (sin tener la certeza de que haya sido así), los presidentes municipales de Los Altos Sur vislumbraban al Consejo como un foro de relaciones públicas, pero en realidad no parecían sumarlos a la toma de decisiones ni a la definición de la agenda pública.
	Susplicacia en torno a quiénes serán los beneficiados reales de una asociación (quizá sólo sean quienes viven en el municipio don-de se construirá una determinada obra, por ejemplo)	El fracaso de la construcción del vertedero regional (que era una de las propuestas más serias del Consejo), se debió a que los presidentes municipales no supieron presentarle a la población sus ventajas reales, por lo que la sociedad arandense se manifestó en contra del proyecto. En este sentido, tal vez el propio Consejo no les ofreció los suficientes elementos para que ellos mismos estuvieran convencidos de su instrumentación.
	Resistencia de las entidades federativas a perder jerarquía política frente a los municipios o de generar, incluso, una figura supramunicipal, que atentaría contra el pacto federal.	Por los fondos regionales, el gobierno estatal lanzaba el mensaje de la relevancia del actuar coordinado, e incluso facilitó la creación de organismos públicos descentralizados para obtener así mayores recursos federales y mejorar la gestión municipal, por lo que este hecho no representaba un problema en Jalisco. Sin embargo, en Los Altos los presidentes municipales no dieron relevancia a las acciones del Consejo, quizá porque no les preocupaban los temas ambientales, o bien, porque les preocupaba que éste adquiriera una gran proyección en la región.
	Problema de representatividad y de democracia (“Tiranía de las mayorías”): los municipios con menor influencia política podrían ser sometidos a las decisiones de los integrantes con mayor peso.	Los integrantes del Consejo reconocieron unánimemente el carácter democrático que privaba en las sesiones del Consejo, por lo que cada voto o cada iniciativa tenían el mismo peso político. Sin embargo, también es cierto que los promotores del Consejo eran servidores públicos del municipio que se desempeña como el centro de la región (Tepatitlán), así que una vez que cambió el gobierno local y una de estas dos personas perdió su empleo, se diluyó el poder de convocatoria de la asociación.
	Responsabilidad difusa, debilidades en el seguimiento, dificultades para llegar a acuerdos e incluso una menor gobernabilidad, conforme se multiplica el número de actores participantes.	Aun cuando era fácil llegar a acuerdos, al menos en el seno del Consejo, también es evidente que la distribución de responsabilidades y el seguimiento eran difusos. Esto mermaba la imagen del Consejo ante otros actores participantes, como por ejemplo, de la iniciativa privada, lo que fue ocasionando su desgaste y posterior disolución. Por ende, el problema de gobernabilidad era hasta cierto punto interno, pues no se buscaron las estrategias que permitieran preservar su peso político.
	Problemas de valoración de bienes públicos cuando se involucra sin contrapesos a la iniciativa privada en las asociaciones.	En este caso, la acotada intervención de la iniciativa privada fungía como un complemento a las propuestas del Consejo, y quizá como una forma de perfilar por dónde era rentable hacer negocios, pero no podría decirse que la falta de valoración en torno al ambiente fuera ocasionada por ella.

Referencias Bibliográficas

- Abardía, Adriana y Federico Morales, Coord. (2008), *Desarrollo regional. Reflexiones para la gestión de los territorios*. México: Alternativas y Capacidades, A.C.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1996a), “Estudios introductorios”, en Luis Aguilar (ed.) *Colección de Antologías de Política Pública* (cuatro volúmenes). México: Miguel Ángel Porrúa.
- Amaya Ventura, María de Lourdes (2010) «La gestión intermunicipal del agua en México», en *VertigO - la revue électronique en sciences de l'environnement* [En línea], Hors série 7 | juin, URL: <http://vertigo.revues.org/9692>
- Arce Macías, Carlos, et. al. (2005), *Ciudades del siglo XXI: ¿Competitividad o cooperación?* México: Miguel Ángel Porrúa-CIDE.
- Arellano Ríos, Alberto y Yazmín Rivera Pahuá (2011), “Asociacionismo municipal y medio ambiente. La junta intermunicipal del río Ayuquila, Jalisco”, en *Espacios Públicos* 14(31). México: UAEM.
- Ayuntamiento Municipal de Guadalajara, 2004-2006 (2004), *Plan de Desarrollo Municipal*, Jalisco, México.
- Ayup González, Yaneth (sin fecha), “Imagen intermunicipal. Planeación intermunicipal y un cambio en la comunidad”, en *Red de Estudios Municipales*. México: Universidad de Tamaulipas.
- Banco Mundial (2001), “¿Provoca la globalización un agudo proceso de deterioro de las normas ambientales?”, reseña dirigida por el PREM, Grupo de Políticas Económicas y Grupo de Economía para el Desarrollo. Publicado en el sitio de Internet: <http://www.bancomundial.org/temas/globalizacion/cuestiones4.htm>
- Barbosa, María Cristina y María Eugenia Salinas (2000), “Cooperación intermunicipal y el desarrollo del área metropolitana del Gran Mendoza”, ponencia presentada en el V Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santo Domingo, República Dominicana.
- Barca, Fabricio, et. al. (2005) “Measuring for decision making: *Soft and Hard Use* of indicators in regional development policies”, *Analisi e studi, Documenti, Metodi, Collana Materiali Uval*. Roma, Italia: Ministero dell'Economia e delle Finanze.
- Blanco Cruz, Luis A. (2005), “Las alianzas municipales, el desarrollo local, y la perspectiva regional y el desarrollo del área metropolitana del Gran Mendoza”, *Revista Ópera*, Vol. 5 núm. 5. Colombia, pp. 27-44.
- Borja, Rodrigo (1997), *Enciclopedia de la política*. México: FCE, (2ª. Edición, 2002).
- Boudeville, J.R. (1966), *Problems of Regional Economic Planning*, Edimburgo, Inglaterra.
- Brandhoff, Boris (2009), “Autopoietic Systems, Not Corporate Actors: A Sketch of Niklas Luhmann's Theory of Organisations”, en *European Business Organization Law Review*, vol. 10, pp. 307-322.
- Bresser, et. al. (1994) “Economic Reforms in New Democracies: A Social-Democratic Approach”, en Smith, William C., Carlos H. Acuña and Eduardo A. Gamarra (eds.) *Latin American Political Economy in the Age of Neoliberal Reform. Theoretical and Comparative Perspectives for the 1990s*. North South Center University of Miami. Coral Gables, Florida: Lynne Rienner Publ.
- Bunge-Vivier, Verónica (2008). “El capital social en el desempeño de organizaciones productivas rurales”, en Puga (2008), pp. 185-225.

- Cabrero Mendoza, Enrique (1996), *La Nueva Gestión Municipal en México. Análisis de Experiencias Innovadoras en Gobiernos Locales*. Con la colaboración de Rodolfo García del Castillo y Martha Gutiérrez Mendoza. México: CIDE-Miguel Ángel Porrúa.
- _____ (2006), *Acción pública y desarrollo local*. México: FCE.
- Cadaval, María y Luis Caramés (2006), “Una aproximación a los modelos de intermunicipalidad”, en *Urban Public Economics Review*, número 6. España: Universidade de Santiago de Compostela, pp. 33-67.
- Cámara Nacional de la Industria Tequilera (2007), “Documentos varios”, obtenidos de su sitio electrónico: <http://www.tequileros.org>, consultado entre diciembre de 2006 y enero de 2007.
- Camou, Antonio (2000). *Gobernabilidad*. México: Flacso-Conacyt-Fundación Heinrich Böll, FCE.
- Carrera Hernández, Ady P. (2005). “La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de relaciones intergubernamentales más equilibradas”, ponencia presentada en el *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Santiago de Chile.
- Carrillo, Patricia, et. al. (2005). *El fortalecimiento institucional de las OSCs en México. Debates, oferta y demanda*. México: Alternativas y Capacidades, A.C.
- Casadevall, Robert (2011), “La cooperació intermunicipal a l'Estat francès”, en *EINES*, vol. 14. España.
- Cavarozzi, Marcelo, Coord. (2006), “Informe de Conclusiones del Área Temática: Estado y gobernabilidad democrática”, ponencia presentada en el *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala.
- CEPAL (2003). *Capital social y reducción de la pobreza en América Latina y el Caribe: en busca de un nuevo paradigma*. Santiago de Chile: Comisión Económica para América Latina y Universidad del Estado de Michigan.
- CONAPO (2001), *Índices de marginación*, México: Conapo.
- _____ (2005), *Migración México-Estados Unidos. Panorama regional y estatal*. México: CONAPO.
- Conde, Carola (1996), *Innovación financiera y participación ciudadana: el caso de Naucalpan de Juárez*, El Colegio Mexiquense, México.
- Consejo Regulador del Tequila (2007), “Documentos varios”, obtenidos de su sitio electrónico: <http://www.crt.org.mx>, consultado entre diciembre de 2006 y enero de 2007.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (1996), México: Porrúa.
- Coraggio, José Luis (2000), “La relevancia del desarrollo regional en un mundo globalizado”, Ponencia presentada en el Seminario Internacional “Cultura y desarrollo: la perspectiva regional/local”, IADAP, Ecuador.
- Cox, M., G. Arnold, and S. Villamayor Tomás (2010), “A review of design principles for community-based natural resource management”, en *Ecology and Society* **15**(4): 38. EUA: Indiana University.
- Elder, Charles D. y Roger W. Cobb (1984), “Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos”, en (Aguilar, 1996c), pp. 77-140.
- Enríquez Villacorta, Alberto (2008), “Desarrollo local: hacia nuevas rutas de desarrollo”, en Abardía (2008).
- Espinosa Lara, Claudia Erika (2002), *Educación e igualdad en el marco de las políticas públicas*, Tesis de licenciatura en Ciencia Política y Relaciones Internacionales. México: CIDE.

- Desai, Meghnad, et. al. (1992), *Índice de Progreso Social: Una propuesta*, Bogotá Colombia, Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo: Editorial Prescencia.
- Field, Barry (1994), *Environmental Economics. An Introduction*. Mc Graw-Hill, New York.
- Gobierno de El Salvador y Gobierno de Estados Unidos (2011), *Asocio para el Crecimiento El Salvador- Estados Unidos. Plan de Acción Conjunto 2011-2015*. El Salvador.
- Flores, Margarita y Fernando Rello (2003). “Capítulo VI. Capital social: virtudes y limitaciones”, en *CEPAL* (2003), pp. 203-228.
- Garza, Gustavo (2005). “Introducción General”. *Desarrollo Urbano y Regional*, Colección *Los Grandes Problemas de México*, vol. II. México: El Colegio de México, pp. 11-28.
- Garza y Schteingart (2010). “Introducción General”. *Desarrollo Urbano y Regional*, Colección *Los Grandes Problemas de México*, vol. II. México: El Colegio de México, pp. 11-28.
- Gilabert Juárez, César y Margarita Camarena Luhrs (2004), *El alteño global. Trayectorias Evolutivas de Los Altos de Jalisco: evolución política y sociocultural en la era de la sociedad global*, México: El Colegio de Jalisco-Universidad de Guadalajara Centro Universitario de los Altos.
- Gobierno del Estado de Jalisco (2002a), *Plan Estatal de Desarrollo, 2001-2007*, Guadalajara, Méx.
- _____ (2002b), *Análisis del desarrollo administrativo de la hacienda pública municipal*, México: Centro de Desarrollo Municipal.
- _____ (2006), Sitio electrónico sobre Fortalecimiento Municipal: www.jalisco.gob.mx
- _____ (2007), *Sexto Informe de Gobierno*, presentado por el Gobernador Interino Gerardo Octavio Solís Gómez, Guadalajara, México.
- _____ y Universidad de Guadalajara (1997), *Modelo de Ordenamiento Ecológico Territorial del Estado de Jalisco*, México: <http://semades.jalisco.gob.mx/moet/index.htm>
- Guttenberg (1977), “Classifying regions: A Conceptual Approach”, en *IRSR*, vol. 6.
- Hillmann, Kart-Heinz (2001), “autorrealización, autopoiesis”, en *Diccionario Enciclopédico de Sociología*. Barcelona: Empresa Editorial Herder, S.A.
- Iain, Melean (1976), *The Concise Oxford Dictionary of Politics*. Oxford University Press. 1ª. Ed.
- Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (1993), *Magnitud y Evolución de la Pobreza en México, 1984-1992. Informe Metodológico*. México: INEGI-ONU-CEPAL. Citado como INEGI (1993).
- _____ (1995), *Perfil Estadístico de la Población Mexicana: Una aproximación a las Inequidades Socioeconómicas, Regionales y de Género*. México: INEGI-Sistema Interagencial de las Naciones Unidas.
- _____ (2001), *XII Censo General de Población y Vivienda. Síntesis de Resultados de los Estados Unidos Mexicanos*. Aguascalientes, México: INEGI.
- _____ (2003a), *Resultados del XII Censo General de Población y Vivienda 2000*.
- _____ (2003b), *Cartografía nacional para el Censo General de Población y Vivienda, 2000*
- _____ (2005a), *Niveles de Bienestar*.
- _____ (2005b), *Agenda estadística*.

- _____ (2006a), *Sistema Municipal de Bases de Datos (SIMBAD)*.
- _____ (2006b), *Anuario estadístico para las entidades federativas*.
- _____ (2006c), *Cuentas nacionales, 1999-2004*
- _____ (2006d), *México en cifras, 2005*
- _____ (2006e), *Censo Económico 2004*.
- _____ (2006f), *Estadística Anual de las Finanzas Públicas Estatales*.
- _____ (sin año), *Síntesis metodológica de la estadística de las Finanzas Públicas Estatales y Municipales*.
- INAFED (2010). *El Asociacionismo: Herramienta para resolver conflictos comunes*. México: Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal.
- Kinto Reyes, Manuel (2010). “Tesis Doctoral. La Gobernanza Metropolitana en México a través de los Consejos Metropolitanos y la Cooperación Intermunicipal”, en *Urban Public Economics Review*, núm. 13. España: Universidade de Santiago de Compostela, pp. 108-109.
- Krugman (1992), *Geografía y Comercio*, Madrid: Antoni Bosch Editor.
- Luhmann, Niklas (2006), “La sociedad mundial”, en *Estudios Sociológicos*, sept-dic, vol. XXIV, núm. 3. México: El Colegio de México, pp. 547-568.
- Luna, Matilde y Cristina Puga, Coord. (2010). *Nuevas perspectivas para el estudio de las asociaciones*. Cuadernos “Temas de innovación social”. México: Anthropos e Instituto de Investigaciones Sociales.
- Macías Macías, Alejandro (2001), “El cluster en la industria del tequila en Jalisco”, en *Agroalimentaria* [online], Vol. 6, Núm. 13, diciembre, pp. 55-72. Mérida, México. Disponible en Internet: http://www.scielo.org/ve/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S13163542001000200005&lng=es&nrm=iso.
- Mejía Lira, José (1991), *La Modernización Municipal. Carencias y necesidades de formación de funcionarios municipales*. México: CIDE.
- Merino, Mauricio, Coord. (1995), *En Busca de la Democracia Municipal. La Participación Ciudadana en el Gobierno Local Mexicano*. México: El Colegio de México.
- Merino, Mauricio (2010). “Nuevo federalismo, nuevos conflictos”. *Instituciones y Procesos Políticos*, Colección *Los Grandes Problemas de México*, vol. XIV. México: El Colegio de México, pp. 487-529.
- Meyer, Jean (1973). *La Cristiada*. Compendio Integral. México: Edit. Contenido.
- Moreno Jaimes, Carlos (2009), “Los dilemas de la descentralización: la construcción de capacidades institucionales en los gobiernos municipales de México”, en María del Carmen Pardo (Coord.), *Nuevas Tendencias en la Teoría y en la Práctica de la Administración y de las Políticas Públicas*, México: El Colegio de México, pp. 295-322.
- Negrete Salas, María Eugenia (2008), *Región Centro-Occidente*. México: El Colegio de México.
- _____ (2010). “Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas” Evolución de las desigualdades regionales, 1960-2020”. *Desarrollo Urbano y Regional*, Colección *Los Grandes Problemas de México*, vol. II. México: El Colegio de México, pp. 174-212.
- OCDE (1993). *Partnerships: the Key to Job Creation, Experiences from OECD Countries*, París, Francia: OECD Publications.

- _____ (1998a). *Local Management for More Effective Employment Policies*.
- _____ (1998a). *Integrating Distressed Urban Areas*.
- _____ (1999) *Redes de empresas y desarrollo local. Competencia y cooperación en los sistemas productivos locales*. Programa de Empleo y Desarrollo Económico Locales (LEED).
- _____ (2001). *Asociaciones locales para una mejor gobernabilidad*.
- _____ (2006). *Forum Partnerships 2006*. OECD LEED Forum on partnerships and local governance.
- Ostrom, Elinor (2011). *El gobierno de los bienes comunes. La evolución de las instituciones de acción colectiva*. México: Fondo de Cultura Económica e Instituto de Investigaciones Sociales de la UNAM.
- Pérez Fernández del Castillo, Germán (2000), “Reforma del Estado” en *Léxico de la Política*. México. FLACSO-FCE., pp. 623-631.
- Poder Ejecutivo (2007). *Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012*. México.
- Ponce Adame, Esther (2005). “Dificultades del desarrollo y vinculación externa de los municipios mexicanos: competitividad y cooperación”, en *Políticas Públicas: cambio social e institucional*, México: UAM-I.
- Porras, Francisco (2006), “Gobernabilidad, gobernanza y legitimidad política: hacia una nueva síntesis”, *Legitimidad y Gobernabilidad Democrática: los Horizontes del buen gobierno*, Colección Legislando la agenda social. México: Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados (CESOP), LIX Legislatura, pp. 89-116.
- Precedo, Andrés (2006), “Cooperación intermunicipal e identidad territorial en espacios rurales: el futuro de la comarca”, en *Urban Public Economics Review*, núm. 6. España: Universidade de Santiago de Compostela, pp. 113-149.
- Puga, Cristina y Matilde Luna, Coord. (2008). *Acción Colectiva y Organización. Estudios sobre desempeño asociativo*. México: Universidad Nacional Autónoma de México e Instituto de Investigaciones Sociales.
- Ramírez, José Carlos (1999), “Los nuevos factores de localización industrial en México. La experiencia de los complejos automotrices de exportación en el norte”, en *Economía Mexicana*, vol. VIII, núm. 1, primer semestre, pp. 105-147, CIDE, México.
- Ramírez Macías, José de Jesús (2011), *Pensamiento y acción para el desarrollo regional. Dilemas organizacionales en el impulso de la gestión estratégica en gobiernos locales*. Tesis de Doctorado. México: UAM.
- Ramírez Macías, José de Jesús y José Martínez Graciliano (2006), “La Regionalización en Jalisco, hacia un modelo de integración territorial en busca de la competitividad”, documento preparado para el *Seminario Internacional Pensamiento y Acción para el Desarrollo Económico Territorial*. México: ILPES-CEPAL.
- Real Academia Española (2001), *Diccionario de la Lengua Española*. 22ª. Ed., España.
- Rodríguez Oreggia, Eduardo y Rodolfo Tuirán (2006), “La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar”, en *Gestión y Política Pública*, vol. XV, núm. 2, México: Centro de Investigación y Docencia Económicas, pp. 393-409.
- Rodríguez, Victoria E. (1999), *La Descentralización en México. De la reforma municipal a Solidaridad y el nuevo federalismo*. México: Fondo de Cultura Económica.

- Rowland, Allison M. (1999), “Los municipios y la coordinación intergubernamental”, *Cuadernos de la División de Administración Pública para la Agenda de la Reforma Municipal*. México: CIDE.
- Samperi, José Antonio, Coord. (2006), “Informe de Conclusiones del Área Temática: Desarrollo local y gestión del territorio”, ponencia presentada en el *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Ciudad de Guatemala.
- Santín del Río, Leticia (2002a), *Perfil y perspectivas de los municipios mexicanos para la construcción de una política social del Estado*. México: SEDESOL-INDESOL.
- Santín del Río, Leticia (2002b), “Las intermunicipalidades: Práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”, en Santín (2002a).
- Sarukhán, José (2011). “Prólogo” de la obra de Ostrom (2011). México: FEC-IIS.
- Secretaría de Desarrollo Social (2001), *Programa de Asentamientos Humanos, Hábitat*. México: SEDESOL.
- _____ (2007). “Acuerdo por el que se modifican las Reglas de Operación del Programa Hábitat, para el ejercicio fiscal 2007”. Publicado en el *Diario Oficial de la Federación* del 28 de febrero de ese año.
- SEDESOL-CONAPO-INEGI (2004), *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México.
- Secretaría de Gobernación-INAFED (2002), *Enciclopedia municipal actualizada*. México: INAFED.
- Secretaría de Gobernación (2005), “Municipios de Los Altos, Estado de Jalisco” (ficha técnica para cada uno de los municipios de la entidad), *Enciclopedia de los Municipios de México*, México: INAFED.
- _____ y El Colegio de la Frontera Norte (2006), *Índice Básico de Desarrollo Municipal, IDMb*, México.
- Sen, Amartya (1995), *Nuevo Examen de la Desigualdad*, Colecc. “Alianza Economía”. Madrid: Alianza Editorial.
- SEJAL (2011), *Producto Interno Bruto de Jalisco 2011*, Ficha Técnica 198/2011. Guadalajara, México: Sistema Estatal de Información de Jalisco.
- Serralvo, Francisco A. (2006), La colaboración intermunicipal en Iberoamérica: Un estudio de las ciudades brasileñas”, en *Urban Public Economics Review*, núm. 6. España: Universidade de Santiago de Compostela.
- Sobrino, Jaime, y Carlos Garrocho (1995), “Política social: de los conceptos a su evaluación”, en *Pobreza, Política Social y Participación Ciudadana*. México: Secretaría de Desarrollo Social – El Colegio Mexiquense. Se citará como (Sobrino y Garrocho, 1995)
- Sobrino, Jaime (2010), “Ciclos económicos y competitividad de las ciudades”. *Desarrollo Urbano y Regional*, Colección *Los Grandes Problemas de México*, vol. II. México: El Colegio de México, pp. 127-171.
- Steiner, Reto (2003), “The causes, spread and effects of intermunicipal cooperation and municipal mergers in Switzerland”, en *Public Management Review*, 4(5). Reino Unido: Routledge, Taylor & Francis Group, pp. 551- 571.
- Stiglitz, Joseph (1992), *Economía del Sector Público*. España: Antoni Bosch Editores.
- Teitz, Michael (1962), “Regional theory and regional models”, en *Regional Science Association*, New York.
- Tirado, Ricardo (2010). “De la asociación: características y problemas”, en Luna (2010). México.
- Tovar García, Edgar Demetrio (2011), “Zonas metropolitanas en el estado de Hidalgo y cooperación intermunicipal”, en *Argumentos*, vol. 24, núm. 26, may-ago. México: UAM, pp. 155-177.

- Torcuato Di Tella, et. al (2001), *Diccionario de Ciencias Políticas y Sociales*. Argentina: Emercé Edit., 313-316.
- UE-SRE (2011). *Diálogos sobre Políticas de Cohesión Social entre México y la Unión Europea*. Documento derivado del Programa Integrado de Cohesión Social México Unión Europea. México: Unión Europea y Secretaría de Relaciones Exteriores de México.
- Ugalde, Vicente (2001), “Las relaciones intergubernamentales en el problema de los residuos peligrosos: El Caso de Guadalcázar”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 17, núm. 49. México: El Colegio de México, pp. 76-105.
- _____ (2006), “Intercomunalidad para la gestión sustentable de residuos y aguas en México: algunas reflexiones sobre la contractualización de la acción pública local”, ponencia presentada en el *XI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Guatemala.
- _____ (2010) “Distribución de competencias y relaciones intergubernamentales en el sistema federal mexicano”, *Políticas Públicas*, Colección *Los Grandes Problemas de México*, vol. XIII. México: El Colegio de México, pp. 449-494.
- _____ (2011) “¿Hacia una ciudad sostenible?”, en Cabrero, Enrique *Ciudades mexicanas. Desafíos en concierto*. México: CONACULTA-FCE, pp. 248-288.
- Uhaldeborde, Jean-Michel (2008), “Una recomposición del territorio de los bienes públicos locales: La dinámica de la cooperación intermunicipal en Francia”, en *Urban Public Economics Review*, núm. 9. España: Universidade de Santiago de Compostela, pp. 75-92.
- University of Oxford (1989). *The Oxford English Dictionary*, 2a. Oxford: Ed. Clarendon Press, G. B, p.710.
- Valadés, Diego (1986), *El Desarrollo Municipal como supuesto de la Democracia y del Federalismo Mexicanos*, Costa Rica: IIDH-CAPEL.
- Vargas Hernández, José Guadalupe (2006), “Crisis y transformación de formas, estructuras, procesos y mecanismos de gobernabilidad económica y global”, en *Entelequia*, Núm. 1, primavera. México: Instituto Tecnológico de Ciudad Guzmán, Jalisco, pp. 109-125.
- Vilalta, Carlos (2010). “Evolución de las desigualdades regionales, 1960-2020”. *Desarrollo Urbano y Regional*, Colección *Los Grandes Problemas de México*, vol. II. México: El Colegio de México, pp. 87-126.
- Woo Gómez, Guillermo (2002), *La regionalización: Nuevos horizontes para la gestión pública*, México: Universidad de Guadalajara, UCLA Program on Mexico y Centro Lindavista.
- Zentella Gómez, Juan Carlos (2004), “Relaciones intermunicipales y gobernabilidad urbana en las zonas metropolitanas de México: el caso de la Zona Metropolitana de Xalapa”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 20, núm. 2 (59) México: El Colegio de México, pp. 229-267.
- Ziccardi, Alicia (1995), “Governance and Governability: One or Two Concepts?”, en *International Workshop for a Better Local Governance*, Austin, Texas: University of Austin Publishers, pp. 79-83.
- _____ (1996), *La tarea de gobernar: Gobiernos locales y demandas ciudadanas*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM-Miguel Angel Porrúa.
- _____ y Homero R. Saltalamacchia (1997), *Metodología de Evaluación del Desempeño de los gobiernos locales en ciudades mexicanas*, México: Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.