



Espacios Públicos

ISSN: 1665-8140

revista.espacios.publicos@gmail.com

Universidad Autónoma del Estado de México
México

Arellano Ríos, Alberto; Rivera Pahua, Yazmín
Asociacionismo municipal y medio ambiente. La junta intermunicipal del río Ayuquila, Jalisco
Espacios Públicos, vol. 14, núm. 31, mayo-agosto, 2011, pp. 32-56
Universidad Autónoma del Estado de México
Toluca, México

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=67621192003>

- Cómo citar el artículo
- Número completo
- Más información del artículo
- Página de la revista en redalyc.org

redalyc.org

Sistema de Información Científica
Red de Revistas Científicas de América Latina, el Caribe, España y Portugal
Proyecto académico sin fines de lucro, desarrollado bajo la iniciativa de acceso abierto

Asociacionismo municipal y medio ambiente. La junta intermunicipal del río Ayuquila, Jalisco

Fecha de recepción: 08 de enero de 2011

Fecha de aprobación: 01 de marzo de 2011

*Alberto Arellano Ríos**

*Yazmín Rivera Pahua***

RESUMEN

Este artículo describe a la Junta Intermunicipal del Río Ayuquila (JIRA). Dicha experiencia ha sido considerada como una práctica de innovación exitosa y es analizada desde el marco del asociacionismo y la cooperación intermunicipal. Con este enfoque se esboza el desarrollo institucional del JIRA en particular, pero desde una perspectiva más amplia da cuenta de algunos incentivos o limitaciones que enfrenta la asociación municipal, reconocida en el artículo 115 de la Constitución federal.

PALABRAS CLAVE: asociación y cooperación municipal, JIRA, desarrollo institucional.

ABSTRACT

This article describes the work of the Intermunicipal Group of the Ayuquila River (JIRA by its acronym in Spanish). The work of this organization has been considered a practice of successful innovation. It is analyzed from

* Doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Profesor-investigador en El Colegio de Jalisco.

** Abogada por la Universidad de Guadalajara y egresada de la Maestría en Gobierno y Administración Pública Estatal y Municipal de El Colegio de Jalisco.

the theoretical framework of associationism and municipal cooperation to outline the institutional development of JIRA. Later, from a wider perspective it explains some incentives and limitations confronted by JIRA arising from the reform of 115th article of the federal Constitution.

KEY WORDS: associationism and municipal cooperation, JIRA, institution development.

INTRODUCCIÓN

Este artículo analiza la Junta Intermunicipal del Río Ayuquila, Jalisco, (JIRA). El periodo de estudio abarca de 1997 a 2010. En él se narran los factores que propiciaron que el JIRA fuera considerado una experiencia exitosa pública municipal. En una intención más amplia, se observa, en el caso aludido, los problemas a los que se enfrentan los mecanismos de asociación y cooperación municipal en el sistema político mexicano. Para la consecución de tal fin, el texto descansa en tres apartados. En el primero se sientan las bases de comprensión y el marco de análisis de lo que se entiende por asociacionismo municipal. En el segundo se contextualiza la región y el río Ayuquila. En el tercero, que es el más extenso, se detalla el proceso de cambio institucional en el que estuvo inmerso el JIRA, se describe su desarrollo institucional y cómo se relacionaron diversos actores e instituciones durante su proceso de creación y consolidación, los problemas que enfrenta, así como las relaciones intermunicipales generadas.

EL ASOCIACIONISMO MUNICIPAL

Derivado de la reforma de diciembre de 1999 el sistema político mexicano cambió la forma de ver al gobierno municipal, dado que a más de la capacidad administrativa reconocida en la reforma de 1983, el nuevo marco constitucional les concedió mayor autonomía y reconoció jurídicamente el vínculo y el mandato imperativo, que emanaba de la elección popular de sus ayuntamientos. Así, la reforma al artículo 115 de la Constitución federal, la cual entró en vigor a partir del 23 de marzo de 2000, les dio más facultades y atribuciones. Reconoció al gobierno municipal, como tal y no como una instancia administrativa, además estableció que los municipios participarían en la formulación de planes de desarrollo regional y podrían asociarse para la solución de problemas o la prestación de servicios en común (Arroyo y Sanchez, 2003).

De manera enfática la reforma de 1999 fue un avance significativo porque consideró al ayuntamiento como un orden de gobierno. Dicho logro fue parte de un eslabón de cambios institucionales que se venían perfilando desde la reforma de 1983.

En efecto, la travesía inició con la reforma de 1983, la cual otorgó a los ayuntamientos facultades para expedir, de acuerdo con las bases de las legislaturas de los estados, los bandos de policía y buen gobierno, así como los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas. Se facultó a los municipios de un mismo estado para que, previo acuerdo de sus ayuntamientos y conforme a ley, pudieran coordinarse y

asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos. Se ratificó la libertad municipal respecto de su administración financiera y se determinaron elementos mínimos de un régimen hacendario. Se determinó la competencia municipal en materia de desarrollo urbano. También se estableció el sistema de representación proporcional para todos los municipios. El objeto de la reforma fue reforzar la libertad política del municipio, así como su autonomía administrativa y económica (Guillén y Ziccardi, 2004: 26-29).

Siguiendo a Tonatituh Guillén y Alicia Ziccardi (2004: 26-29) su autonomía política se fortaleció mediante una mayor participación ciudadana de los habitantes de los municipios, al ser ellos electores de sus autoridades a través de un proceso electoral municipal. La reforma de 1983 contempló que cada municipio sería administrado por un ayuntamiento de elección directa, sin que mediara autoridad alguna entre éste y el estado. Además, con la inclusión del principio de representación proporcional para la elección de los ayuntamientos, se adquirió mayor autonomía política frente a las autoridades federales y estatales. De este modo, se fortificó la autonomía y se garantizó su prevalencia al establecer un procedimiento al que debían sujetarse las legislaturas para suspender los ayuntamientos, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato de alguno de los miembros.

Concerniente a la autonomía financiera, la reforma constitucional de 1983 especificó los ingresos municipales y reforzó el principio de la libre administración hacendaria. Mientras

que la facultad reglamentaria municipal pretendió consolidar su autonomía en materia administrativa, urbanística y para la protección ecológica, al igual que especificó los servicios públicos que debía prestar el municipio (véase Guillén y Ziccardi, 2004: 26-29).

Luego siguió la reforma de 1987 que excluyó del texto del artículo 115 al gobierno de las entidades federativas, en cuanto a la elección de sus autoridades, las relaciones laborales entre los gobiernos estatales y sus trabajadores, así como lo referente a la celebración de convenios entre la Federación y estados en materia de operación y ejecución de obras, y en la prestación de servicios públicos. Estos elementos se incluyeron en el artículo 116 (véase Guillén y Ziccardi, 2004: 26-29).

En 1995 se suscitó una tercera reforma que incluyó a los municipios, así, en el artículo 105 de la Constitución federal se contempló su acceso al procedimiento de controversia constitucional (véase Guillén y Ziccardi, 2004: 26-29).

Finalmente, la reforma al artículo 115 constitucional de 1999 ha sido hasta ahora la más significativa por su avance; dado que definió con mayor claridad el carácter de la autoridad municipal, sus competencias propias, sus alcances y la frontera con respecto al poder estatal. Le otorgó al municipio su carácter de órgano de gobierno (no sólo administrativo) al dotarlo de competencias exclusivas, que sólo el ayuntamiento podría transferirlas. Esto fortaleció al municipio frente a los gobiernos estatales (véase Guillén y Ziccardi, 2004: 26-29).

La reforma de 1999 introdujo que las leyes estatales tenían objetos y limitaciones claras, lo cual implicó que la competencia reglamentaria del municipio se diera en aspectos propios de su competencia. Además, la reforma, entre otras prerrogativas, permitió que el presidente municipal conservara el mando de las policías preventivas municipales; que las empresas paraestatales estuvieran atentas al pago del predial, garantizando el derecho de iniciativa en materia tributaria y los fortaleció al menos legalmente (véase Guillén y Ziccardi, 2004: 26-29).

Sin embargo, y a pesar de las reformas que ha sufrido el municipio en los 20 años recientes, aún tiene límites para llevar a cabo las funciones gubernamentales que se le atribuyen. Según Miguel Bazdresh, “desde una perspectiva territorial y no desde un enfoque de relaciones intergubernamentales o elementos funcionales, confina que no se piense en nuevas formas de interacción entre los órdenes de gobierno y de éstos con la comunidad más allá de la pertenencia al lugar” (2010: 435).

Empero, y como sea, la reforma de 1999 reconoció por fin el vínculo que había entre las autoridades municipales con sus habitantes. Fue así que los ayuntamientos ya no sólo administraban las unidades territoriales básicas del Estado mexicano, sino que se daba respuesta a un complejo proceso de descentralización y democratización política.

Vistas las reformas al artículo 115 constitucional desde el proceso de descentralización, éstas han fallado por no avanzar al ritmo y exigencias de algunas regiones y localidades.

Al final hay reformas constitucionales paradójicas, “si de 1982 a 1994, el problema fue la lentitud en las iniciativas descentralizadoras, de 1994 a 2000 fue el aceleramiento de la descentralización en algunas áreas de la política pública que provocaron desquicios en la administración y las capacidades de los gobiernos estatales y municipales” (Cabrero, 2004: 35).

Derivado del proceso anterior, las reformas de 1983 y 1999, principalmente, le dieron al municipio la posibilidad de establecer mecanismos de cooperación y coordinación entre dos o más de ellos, porque respondieron, entre muchas otras razones, a la falta de capacidad institucional municipal o bien a la incapacidad que los ayuntamientos tenían, en lo individual, para hacer frente a diversos problemas que rebasaban la esfera administrativa. Esta posibilidad que existía en otros sistemas de organización política del mundo, sentó las bases de un modelo de relaciones intergubernamentales con mucha vetas de análisis, reflexión y discusión.

En cuanto al último punto Xavier Ferreira precisa que “la asociación municipal es un modelo de acción y análisis para la administración pública. Como marco analítico parte de dos tipos: la supramunicipal e intermunicipal, y de ambas surgen variaciones que se acercan al enfoque de relaciones intergubernamentales” (2006: 70).

Cabe señalar entonces que el tipo de asociación supramunicipal se da entre los gobiernos subnacionales (provincia, estados o regiones), con los gobiernos locales (comarca,

el municipio o la comuna). En tanto, el segundo parte de la asociación y constitución de mancomunidades intermunicipales. Ambos tipos se dan en áreas metropolitanas como en consorcios regionales. De tal manera que la asociación municipal puede ser un incentivo hacia la cooperación, cuyo estímulo parte de una decisión de varias administraciones municipales para ejercer mancomunadamente sus poderes y obtener conjuntamente, y mediante contribuciones igualmente importantes y necesarias, un resultado deseado por todas. De allí que la decisión de actuar de manera conjunta se dé por el deseo de optimizar resultados, ahorrar y evitar la duplicación de esfuerzos, o por el contrario, la asociación es el efecto porque los cooperantes no pueden realizar en lo individual la totalidad del objeto acordado (Ferreira, 2006).

Justamente el asociacionismo municipal tiene sentido cuando hay una debilidad institucional o porque los problemas rebasan las instancias y jurisdicciones municipales. La promoción económica, la gestión territorial y los problemas medioambientales justifican por sí misma la asociación. La importancia del asociacionismo como intermunicipalización consiste en que este mecanismo no se limite única y exclusivamente a la prestación de servicios. Cadaval y Caramés (2006: 49) son enfáticos al señalar que el asociacionismo ayuda a fortalecer las economías municipales y la escala de gestión en temas que, por sí solos, los municipios no podrían hacerles frente.

“La cooperación intermunicipal es un modelo para que los gobiernos locales puedan

lograr un eficaz y adecuado funcionamiento en el combate de una problemática común. Luego entonces la cooperación ayuda a abatir la limitada capacidad técnica para la gestión de muchos asuntos que le son propios, o su notoria insuficiencia de recursos les obliga a cooperar y colaborar entre sí o con otras administraciones locales” (Ferreira, 2006: 70).

En esta dirección, el asociacionismo deja el aspecto de la voluntad política y se erige como una posibilidad de fortaleza institucional, cuando los gobiernos municipales, al coaligarse, buscan eficientar la prestación de servicios como agua potable, drenaje, alumbrado y aseo público; solucionar problemas comunes como la movilidad, la planeación urbana y la contaminación ambiental (Bassols, 2003); o bien promover e incentivar el desarrollo económico (Arroyo y Sánchez, 2003).

Sin dudarlo, en México, el asociacionismo municipal sería el elemento de coordinación *ad hoc* que haría renunciar a grandes reformas que buscan la implantación de los gobiernos metropolitanos o regionales (Valencia, 2009; y Ugalde 2007), en virtud de la dificultad para hacerlas realidad en el mediano plazo. No obstante, el efecto institucional en nuestro sistema político no ha sido como el que se ha esperado. De ello se dio cuenta Santín del Río (2003: 167) al puntualizar que de los 2 427 municipios existentes en su momento, únicamente 527 municipios contaban con un acuerdo de asociación. De dicho universo 43 correspondían a zonas urbanas (8% de los asociados y 1.8% del total nacional); mientras que 438 estaban en

zonas semiurbanas, semirurales y rurales, esto es en 92% de los asociados y casi 20% de los municipios del país.¹

Los números son poco alentadores y los obstáculos para la cooperación intermunicipal son la falta de confianza, el partidismo, los cambios de gobierno y la inexperiencia de los actores involucrados. Pero como dice Antonio Sánchez (s/f) lo anterior no es limitativo para la cooperación, ya que el primer caso para su establecimiento es la voluntad política, y que haya fuertes incentivos.

La cooperación intermunicipal en Jalisco tiene sus orígenes en tres esquemas. El primero es una cooperación inducida o vertical que instrumentó el gobierno, el segundo es una cooperación horizontal y el tercero sigue un modelo de centro-periferia. Del primer tipo es el Sistema Intermunicipal de Agua Potable (SIAPA), creado en 1978;² la policía intermunicipal en 1983 que mantuvo actividades hasta 1989; y el Consejo Metropolitano de Guadalajara que aún funciona. Del segundo tipo son los que han establecido los municipios de Jalisco y que hasta 2009 se habían constituido 30 mecanismos de cooperación intermunicipal o asociación municipal. En este segundo modelo entra desde luego el JIRA. En tanto que el tercer tipo corresponde básicamente al tipo de cooperación que sigue la zona metropolitana de Guadalajara (Sánchez, s/f).

Siguiendo a Sánchez (s/f), de los 30 modelos de asociación municipal establecidos en Jalisco, ocho tenían relación con la materia medioambiental. Los mecanismos

de cooperación intermunicipales en esta última materia fueron los siguientes:

- a) El que establecieron los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara en 1993 para crear un sistema intermunicipal para la basura.
- b) El que signaron 18 municipios en 1994 para el control y abastecimiento de agua. Entre los firmantes se encontraron los ayuntamientos de Cihuatlán, Cuautla, Villa Purificación y Autlán.
- c) El que establecieron de nueva cuenta los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara en 1998 para la recolección de la basura.
- d) Otro establecido en la zona metropolitana de Guadalajara para el abasto del agua.
- e) El convenio en materia de basura que aprobaron los municipios de la zona metropolitana de Guadalajara en 1999.
- f) El que signaron los ayuntamientos de la zona metropolitana de Guadalajara en materia de cooperación para la contaminación atmosférica en 2008.
- g) El convenio para sanear el lago de Chapala año 2009 que firmaron los municipios de Tizapán el Alto, La Manzanilla de la Paz, Tuxcueca, Chapala, Poncitlán, Jocotepec, Ocotlán, Ixtlahuacán de los Membrillos, Jamay y La Barca, y desde luego;
- h) El JIRA, que a diferencia de los anteriores, se ha institucionalizado y ha resistido la falta de confianza, el partidismo y los cambios de gobierno.

De lo anterior, se rescata la idea de que el JIRA cuenta con estabilidad por lo que se obliga a precisar su desarrollo institucional.

Por ello los párrafos siguientes trazarán el proceso de diseño y cambio institucional de este mecanismo de cooperación intermunicipal, no sin antes recordar que el acuerdo partió de la intención de los ayuntamientos de la región por abastecer de agua potable a sus habitantes. No obstante, los problemas medioambientales obligaron a que el convenio tomara ciertos derroteros que lo hicieron merecedor del premio de gestión local en 2005 que otorga el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE). Esta situación conlleva a que antes de analizar su entramado institucional se contextualice a la región y sus problemas.

EL RÍO AYUQUILA Y SU REGIÓN

No es un secreto que la contaminación de las cuencas en el país es grave y generalizado. El deterioro ambiental en el que están sometidos los ríos comienza a traer peligrosas consecuencias. “El quebranto de las cuencas hidrológicas se debe a una multiplicidad de factores pero el cambio de uso de suelo, los incendios forestales, la erosión del suelo, la contaminación de cuerpos de agua y mantos freáticos, así como el uso ineficiente del agua urbana y agrícola son las causas principales de esta realidad” (Graf *et al.*, 2009: 19).

Consecuentemente, el deterioro medioambiental ha traído en el ámbito hidrológico graves impactos en la vida y desarrollo de las comunidades como son: a) la creciente pérdida de capital natural en las zonas de captación de agua; b) la pérdida de

competitividad en sectores como el turístico; c) el incremento en la frecuencia y el impacto de los desastres naturales como las inundaciones, provocadas por la pérdida de la capacidad de los ecosistemas para contener eventos meteorológicos excepcionales; d) la disminución de producción pesquera por la contaminación de cuerpos de agua; y f) la agudización de conflictos sociales y políticos ante la creciente competencia por el agua, producto de la disminución de su disponibilidad (Graf *et al.*, 2009).³

En cuanto a las características de la región donde se asienta el río Ayuquila, cabe puntualizar que debido a sus condiciones orográficas, el río forma un corredor-valle hasta su desembocadura en el océano Pacífico. Además, “en el territorio las masas de aire húmedo elevan las precipitaciones en el extremo suroriental del valle, lo que hace a la región una zona de abundantes precipitaciones pluviales” (Martínez y Pérez, 1994: 10).

Lo anterior ocasiona que la región tenga un fuerte potencial hidráulico y cuente con las presas más grandes de Jalisco como el Cajón de Peñas en Tomatlán y Trigomil en Unión de Tula. Esto condiciona que en los municipios costeros se localicen algunas de las zonas de riego más grandes de Jalisco, (El Grullo-Autlán en primer lugar, y las del Valle de Tomatlán, Tequesquitlán-La Tigra y Mascota). Asimismo, “la riqueza de sus suelos junto con la relativa abundancia de sus recursos hidráulicos ha hecho posible que en la costa se produzca una amplia variedad de bienes agrícolas, destacando entre ellos, las frutas y las hortalizas que

tienen en los mercados asiáticos sus lugares de destino” (Palacios, 1990: 71).⁴

“El río Ayuquila-Armería no sólo tiene relevancia en Jalisco sino que representa la cuenca más importante del vecino estado de Colima (véase anexo 1). El río también es el límite norte de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán y cuenta con 70 kms de longitud” (Díaz, 2006: 477). En conjunto el río recorre 23 municipios de los cuales 16 pertenecen a Jalisco y siete a Colima. Un dato significativo más es que en esta cuenca se encuentran tres de las cinco áreas protegidas de Jalisco que abarcan en conjunto una superficie de casi 10,000 km² con una longitud de 294 kms entre ambos estados.⁵

“La cuenca nace en las sierras de Quila y Cacoma, más adelante se une al río de Tuxcacuesco en el municipio de Tolimán, Jalisco, para después ir al estado de Colima donde se forma el río de Armería y de ahí a su desembocadura en el mar” (Díaz, 2006: 477). Al mismo tiempo la cuenca de Ayuquila está formada por seis sub-cuencas: Tacotán, Corcovado, Las Piedras, El Rosario, Canoas y Armería (véase anexo 2). Cabe señalar que dentro de la cuenca se localizan 58 presas de almacenamiento con una capacidad total de 731 millones de metros cúbicos (Mm³); sin embargo, las principales, por su tamaño, son: Tacotán, Trigomil y Basilio Vadillo cuya capacidad de almacenamiento es de 147.7 Mm³, 250.0 Mm³ y 145.7 Mm³, respectivamente (Castro, 2006).

La cuenca de Ayuquila por su importancia y complejidad en su manejo, se ha dividido

en tres: Cuenca Alta, Cuenca Baja y Juluapan (cfr. Periódico Oficial de Jalisco, 2007).

En suma, la región en la que se ubica el río Ayuquila es un lugar propicio para el desarrollo de la agricultura, principalmente de la caña de azúcar. Su importancia es evidente para la conservación de la biodiversidad de la flora y fauna, tanto local como de especie migrante, además de que mantiene la actividad económica de la región. Aunque hoy en día, dicha actividad es muy diversa, se desarrollan actividades tanto del sector primario relacionado con la producción agrícola, minera y pesquera, así como del comercio, los servicios relacionados con las actividades turísticas y recreativas.

“En la región destacan los valles de El Grullo-Autlán y de Casimiro Castillo-La Huerta, con la producción de caña de azúcar, hortalizas, jitomate y sandías, estas dos últimas ligadas a los intereses de compañías extranjeras encargadas de manejar todo el proceso productivo y la comercialización, y el de Cihuatlán que produce mango, coco y plátano” (Valenzuela, 1994: 11).

Aunado a lo anterior, en la región de Ayuquila se localizan poblaciones con grandes diferencias. Mientras que los municipios de Autlán y El Grullo han alcanzado altos niveles de desarrollo, con el resto sucede lo contrario. Incluso algunos se encuentran entre los municipios con mayor marginación en Jalisco, siendo los casos de Zapotitlán de Vadillo, Tolimán y Tuxcacuesco (véase el Censo de Población, 2005).

Desde luego, la dinámica económica anterior provocó que el río estuviera

contaminado. El deterioro constante de la cuenca provocado principalmente por las descargas de los desechos industriales del ingenio azucarero Melchor Ocampo, ubicado en el municipio de Autlán de Navarro, y las descargas de desechos de urbanos vertidas al río por parte de los municipios de El Grullo y Autlán, contaminaron considerablemente las aguas del río. Esto comenzó a tener grandes repercusiones principalmente en los municipios de Tuxcacuesco, Tolimán y Zapotitlán de Vadillo quienes no se beneficiaban de la actividad económica del ingenio pero si padecían las afectaciones que repercutían principalmente en su salud y sus actividades económicas por la muerte de peces y crustáceos.

La situación de contaminación y deterioro en la salud representó una grave preocupación para algunos habitantes de la zona, por lo que se vieron obligados a tomar medidas para la conservación y reducción de contaminantes vertidos en el río Ayuquila. Este contexto fue el marco para la firma del convenio para abastecer y tratar las aguas del río. Dicho convenio perfilaría la creación del JIRA.

LA JUNTA INTERMUNICIPAL DEL RÍO AYUQUILA: SU DESARROLLO INSTITUCIONAL

Los siguientes párrafos exponen el desarrollo institucional del JIRA con el cual se intenta situar el acontecer del organismo. Para la consecución de tal fin las nociones de instituciones, arquitectura y cambio

institucional, son fundamentales por lo que serán precisadas.

Para empezar, el descubrimiento de las instituciones por la economía y la sociología conformó un movimiento llamado neo-institucionalismo. Esto dio pie a que se diferenciara dicho movimiento con uno anterior, al menos en el campo de la ciencia política y la sociología. De tal modo, la oposición entre el neo-institucionalismo con respecto al viejo institucionalismo radicó, entre otras cosas, porque el primero hacía énfasis en los actores y su conducta como la clave para entender la transformación de los contextos institucionales. Ya sea de manera deliberada o no, abrupta o incremental, los actores tuvieron la posibilidad de establecer o cambiar las instituciones.⁶

Fue así como el neo-institucionalismo logró una definición esencial de las instituciones. El punto de partida es el que Douglas North formuló cuando precisó que éstas “eran las reglas del juego en una sociedad o, más formalmente, eran las limitaciones ideadas por el hombre que daban forma a la interacción humana. Por consiguiente, las instituciones estructuraban incentivos en el intercambio humano, ya fuera político, social o económico” (North, 1993: 13).

Derivado de lo anterior, las instituciones son básicamente de dos tipos: formales o informales. En el primer caso, North se refiere a las reglas políticas, judiciales, económicas o contratos, en tanto que respecto de las segundas son reglas no escritas que se transmiten socialmente a través de la cultura. Estas reglas estructuran todas las relaciones humanas y los actores

tienen la posibilidad de preservarlas o modificarlas. Lo anterior da como resultado que el cambio institucional conforme el modo en que las sociedades evolucionan a lo largo del tiempo, por lo cual es la clave para entender el cambio histórico (North, 1993: 13).

Empero, y desde una perspectiva clásica en la que está ausente la agencia, el cambio institucional se observa en cómo la arquitectura institucional formal de un organismo se transforma. En los cambios de las reglas escritas se puede divisar sincrónica y diacrónicamente el desarrollo institucional; en un primer momento, al trazar las estructuras y dispositivos institucionales de una organización, y en un segundo, al describir sus transformaciones en el tiempo con las que se hace referencia a situaciones políticas y sociales específicas.

Sea como fuere, los elementos antes aludidos serán precisados empíricamente al dar cuenta del proceso de creación y consolidación del JIRA, su transformación a un organismo público descentralizado, la manera en cómo ha sido generador de otras políticas públicas y en las relaciones intermunicipales instituidas.

El proceso de creación y consolidación

La grave contaminación del río Ayuquila condicionó gestiones para el saneamiento de la cuenca. Fue así como el JIRA comenzó a tener forma a partir de 1997 cuando se priorizó su creación en el Plan de Desarrollo

de la región Costa Sur. La preocupación por un problema de contaminación hídrica, aunado a la gestión ciudadana que se realizó para la conformación de un organismo multidisciplinario, ayudó a la limpieza de las aguas del río. Por otro lado, el primer acercamiento concreto entre los tres ámbitos de gobierno (federal, estatal y municipal) se suscitó en el marco de La Cruzada Nacional por el Bosque y el Agua en 1998.⁷

Así, se conformó la Comisión de la Cuenca del Río de Ayuquila integrada por funcionarios de la Comisión Nacional del Agua (CNA), organismos del gobierno federal encargados de implementar la política hidráulica y el manejo de los recursos hidrológicos, representantes de los gobiernos del estado de Jalisco y Colima, los municipios que integran la cuenca y representantes de los usuarios del agua, instituciones educativas y organismos no gubernamentales. Esta comisión se constituyó formalmente el 15 de octubre de 1998 (véase Periódico Oficial de Jalisco, 2007).

Sin embargo, y como se dijo antes, esto fue posible gracias a la reforma del artículo 115 de la Constitución federal, que permitió el establecimiento de nuevos mecanismos institucionales a los municipios, pues los ayuntamientos de la región de Ayuquila se unieron para crear un organismo técnico que diseñara una estrategia más focalizada de la problemática que padecía la cuenca baja del río.

Tres años después la Comisión de la Cuenca del Río de Ayuquila estableció que se requerían mecanismos de concertación local

que respondieran a las iniciativas generadas por la población y por los actores sociales e institucionales involucrados en la gestión de la cuenca. En consecuencia, se redactó la *Iniciativa para la Gestión Integral de la parte baja de la cuenca del Río Ayuquila*. La propuesta fue presentada y suscrita por los ayuntamientos de los municipios de la zona: Autlán, El Grullo, Unión de Tula, El Limón, Tonaya, Tuxcacuesco, Tolimán y Zapotitlán de Vadillo, en colaboración con la Universidad de Guadalajara a través del Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad (IMECBIO), la Dirección de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán (CONANP-SEMARNAT) y el Gobierno del estado de Jalisco, representado por la Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER). La carta-iniciativa se firmó el 25 de junio de 2001 y el objetivo del documento, mismo que se incorporó formalmente a la agenda de la Comisión de la Cuenca, fue coadyuvar e impulsar el manejo adecuado de esa subregión del río Ayuquila. Para llevar a cabo todas las acciones que se plantearon era necesario gestionar fondos que garantizaran la operatividad de la propuesta (véase *Periódico Oficial de Jalisco*, 2007).

Con lo anterior, por primera vez se unieron la sociedad y distintas autoridades municipales afectadas por la contaminación de la cuenca, con el apoyo técnico de la Máxima Casa de estudios de Jalisco, organismos ambientalistas como la Dirección de la Reserva de la Biosfera de Manantlán (DRBSM), e implementaron una estrategia y varias acciones que ayudaron a combatir

la problemática de contaminación del río. Es de destacar también que las entidades municipales, principales afectadas por el deterioro ambiental de la cuenca baja de Ayuquila, eran comunidades rurales que en su mayoría no tenían por sí solas la capacidad institucional para hacer frente a tales problemáticas; por lo que el mecanismo de colaboración intermunicipal ayudó a hacerle frente a tal situación en común. En la asociación intermunicipal participaron inicialmente ocho ayuntamientos; y en el convenio se acordó establecer un mecanismo jurídico que permitiera tener un marco institucional adecuado y transparente, además de aplicar eficientemente los recursos que destinaran los ayuntamientos de su presupuesto (Iniciativa... 2011).

En este sentido, los actores involucrados convinieron la creación de un fideicomiso. El 27 de agosto de 2002 se constituyó el “Fideicomiso para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila” con un monto inicial de 240 mil pesos, en donde cada uno de los ayuntamiento involucrados (Autlán, El Grullo, Unión de Tula, El Limón, Tonaya, Tuxcacuesco, Tolimán y Zapotitlán de Vadillo) realizó una aportación de 30 mil pesos cada uno, dejando abierta la posibilidad de futuras contribuciones; tanto de los municipios, los gobiernos federal y estatal así como de la Universidad de Guadalajara y donaciones de particulares. El fideicomiso tuvo como fin mejorar las condiciones de vida de la población local mediante una adecuada gestión del ambiente que sustentaría y aumentaría la capacidad productiva de los recursos naturales de

la cuenca; promover la conservación, restauración y aprovechamiento sustentable del agua, los suelos, los bosques y la biodiversidad; y fortalecer las capacidades institucionales de los gobiernos municipales y de las organizaciones ciudadanas e instituciones académicas locales, nacional e internacionales con apoyo económico y en especie a los proyectos (Banamex City Group, 2002: 4).

Para el manejo de este fideicomiso y en cumplimiento con lo dispuesto por la Ley de Instituciones de Crédito (artículo 80), se constituyó un Comité Técnico conformado por el presidente y tesorero de cada municipio integrante, representantes de la Universidad de Guadalajara, de la Reserva de la Biosfera de la Sierra de Manantlán y la SEDER. Gracias a los procesos de cam-

bio, a las acciones que se tomaron, y en consecuencia, a la notoria reducción de los contaminantes en el río, se agregaron a esta Iniciativa los municipios de Ejutla y San Gabriel el 8 de marzo de 2005, incorporándose desde luego al fideicomiso respectivo. Unos años después, el 27 de octubre de 2007 y por acuerdo administrativo y legislativo, se conformó la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (véase cuadro 1).⁸

A decir de Antonio Sánchez y María Luisa García (2008), y en tanto organismo público descentralizado, el JIRA intentaba responder a tres problemas principales: a) la falta de reglas claras y de largo plazo que permitieran a los gobiernos municipales cooperar para mantener el medio ambiente;

Cuadro 1

EL PROCESO DE CAMBIO INSTITUCIONAL DE JIRA

<i>Año</i>	<i>Hecho o acontecimiento destacable</i>
1997	Se prioriza el saneamiento de la cuenca de Ayuquila-Armeria, en el Plan de Desarrollo Regional de la Costa Sur.
1998	Se integra la Comisión de la Cuenca del río Ayuquila-Armeria.
2001	Se integra la Iniciativa Local para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del río de Ayuquila (8 municipios, IMECBIO, DRBSM y SEDER).
2002	Se crea el Fideicomiso para la Gestión Integral de la Cuenca del Río de Ayuquila.
2005	Se integran los municipios de Ejutla y San Gabriel. Se integran también al Fideicomiso los municipios de Ejutla y San Gabriel. Recibe el premio nacional de gestión pública que otorga el CIDE.
2007	Se realizan las gestiones y el JIRA se convierte en un Organismo Público Descentralizado denominado formalmente “Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río de Ayuquila”

FUENTE: elaboración propia.

b) la falta de capacidad técnica, humana y de recursos financieros para desarrollar políticas ambientales eficientes que protegieran el medio ambiente de la región; y c) la escasa fuerza política que los gobiernos municipales tenían de manera individual para negociar los asuntos ambientales con los sectores privados, el gobierno estatal y el federal.

El JIRA como un OPD

Como se puede apreciar el JIRA se transformó en un Organismo Público Descentralizado (OPD). Se instituyó una estructura poco usual para un organismo de estas características; pues en ella se integraron tres órdenes de gobierno, instituciones educativas y la iniciativa privada. La experiencia previa en Jalisco era el Sistema de Alcantarillado

y Agua Potable (SIAPA) en el que sólo participaban dos ámbitos de gobierno: el estatal y ayuntamientos de la zona metropolitana.

En el del diseño del JIRA se incluía al gobierno federal representado por la Delegación de la SEMARNAT. En tanto que el gobierno de Jalisco estaba representado por SEDER y la Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable (SEMADES), y desde luego estaban los ayuntamientos de Autlán de Navarro, Ejutla, El Grullo, El Limón, San Gabriel, Tolimán, Tonaya, Tuxcacuesco, Unión de Tula y Zapotitlán de Vadillo. Del sector educativo se encontraba el Departamento de Ecología y Recursos Naturales-IMECBIO del Centro Universitario de la Costa Sur de la Universidad de Guadalajara; y de la iniciativa privada la Fundación Manantlán para la Biosfera de Occidente A. C. (véase cuadro 2).

Cuadro 2
LA INTEGRACIÓN JIRA (2010)

Sector Público	Ámbito u orden de gobierno	Gobierno Federal	Delegación de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)
		Gobierno Estatal	Secretaría de Desarrollo Rural (SEDER) Secretaría de Medio Ambiente para el Desarrollo Sustentable (SEMADES)
		Gobierno Municipal	Autlán de Navarro, Ejutla, El Grullo, El Limón, San Gabriel, Tolimán, Tonaya, Tuxcacuesco, Unión de Tula y Zapotitlán de Vadillo
Sector Social		Universidades	Departamento de Ecología y Recursos Naturales-IMECBIO del Centro Universitario de la Costa Sur, Universidad de Guadalajara.
Sector privado		Iniciativa Privada	Fundación Manantlán para la Biosfera de Occidente A. C.

FUENTE: elaboración propia.

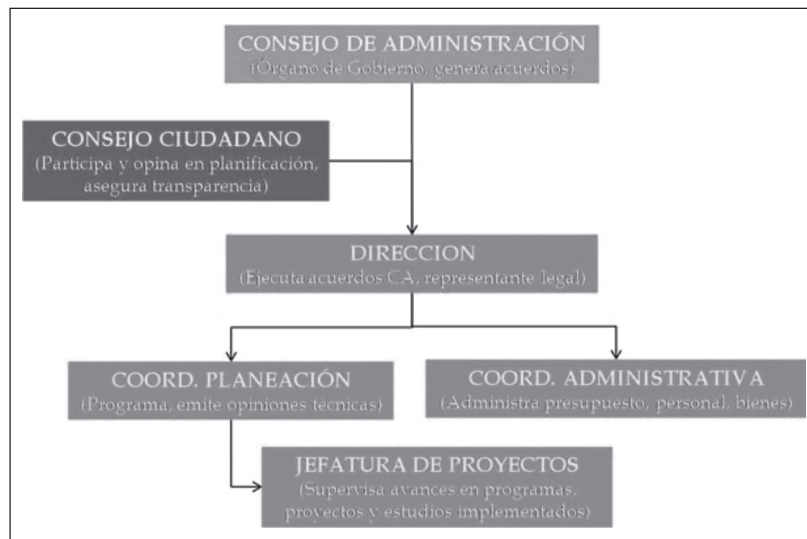
Es necesario reiterar que el diseño del JIRA como OPD es poco usual, sobre todo si se considera que una OPD forma parte de la administración pública paraestatal. Generalmente un organismo de este tipo presta un servicio público, cuya autonomía en sus operaciones es relativa y está sujeta a un considerable número de controles que ejercen las dependencias estatales centralizadas. Un diseño de tales características ofrecería ventajas y fortalezas al ser un organismo que se dedicaba a cuestiones técnicas (Martínez, 2007 y 1997). No obstante, el JIRA se enfrentó a otros problema: el financiero, como se verá más adelante.

En cuanto al diseño interno del JIRA, y durante 2008, se integraba por un

Consejo Ciudadano en el que participaban personas reconocidas de los municipios y su papel principal era ser un órgano consultivo que opinara en los procesos de planeación y diera fe de la transparencia en la aplicación de los recursos. La parte operativa estaba a cargo de una dirección cuya función era apoyar técnicamente a los municipios para la elaboración, gestión y aplicación de los proyectos encaminados a mejorar las condiciones ambientales de los mismos en el ámbito de su competencia. Esta dirección se apoyaba al mismo tiempo por la Coordinación de Planeación, la Coordinación Administrativa y la Jefatura de Proyectos (ver el siguiente organigrama).

Organigrama 1

ESTRUCTURA ORGANIZATIVA DEL JIRA



FUENTE: en <http://jira.org.mx/>, consultada en diciembre de 2010.

El JIRA: generador de otras políticas y la cooperación

El JIRA tenía otros proyectos que lo hacían un espacio de asociación municipal generador de sinergias para otras políticas municipales e incentivar la cooperación, entre los cuales estaban: “1) la reducción de cargas de contaminantes al río Ayuquila; 2) la implementación de un Programa Intermunicipal de Educación Ambiental; 3) el diseño y operación de programas municipales de separación y reciclaje de desechos sólidos; y 4) la Feria Ambiental en Paso Real Tolimán” (Sánchez y García, 2008: 3).⁹

Desde entonces el JIRA ha implementado varias líneas de acción específicas para la reducción de contaminantes en los municipios, sobre todo la concientización de los habitantes de los municipios involucrados en la importancia de cuidar el medio ambiente, destacando la separación de los residuos sólidos. Esto gracias a la implementación de programas que han logrado reducir significativamente la producción de basura.

Además, el modelo JIRA ha logrado constituir otras asociaciones intermunicipales. Se crearon dos Sistemas Intermunicipales de Manejo de Residuos Sólidos, uno denominado “Ayuquila-Llano” integrado por Tonaya, Tuxcacuesco, Tolimán, San Gabriel y Zapotitlán de Vadillo y el otro llamado “Ayuquila-Valles” conformado por la Unión de Tula, Ejutla, El Limón y El Grullo. Ambos por igual son Organismos Públicos Descentralizados Intermunicipales, cuyo objetivo es prestar el servicio de limpieza,

recolección, traslado y disposición final de los residuos, tal como lo establece el artículo 115 constitucional.

Otro programa implementado por el JIRA es el Programa Intermunicipal de Educación Ambiental. Su objetivo es que la población de los municipios que lo integran participen en el programa de separación de residuos sólidos. A través de la educación y la información de los daños que se causa al medio ambiente y a la salud, se separa los desechos. Dicha concientización se realiza bajo distintos mecanismos, como los talleres, conferencias, obras de teatro, letreros, demostraciones vecinales, entre otros, dirigidos a distintos sectores de la población (docentes, estudiantes, amas de casa).¹⁰

Las relaciones intermunicipales generadas

El modelo de asociación intermunicipal que se desprende del JIRA ha permitido hacer frente y de manera conjunta a los problemas comunes que tienen los diez municipios asociados. Un factor importante a destacar en la consolidación del JIRA ha sido el compromiso de las autoridades locales para que el proyecto de asociación intermunicipal continúe, muy a pesar de los cambios de administración y alternancia partidista. En este punto conviene precisar que en los ayuntamientos que integran el JIRA ha habido alternancia, con excepción de El Grullo. La evidencia muestra que las alternancias partidistas y los cambios de gobierno no lo han truncado (véase cuadro 3).

Cuadro 3
ALTERNANCIA EN LOS MUNICIPIOS QUE INTEGRAN JIRA

<i>Municipio</i>	<i>Periodos</i>				
	<i>1998-2000</i>	<i>2001-2003</i>	<i>2004-2006</i>	<i>2007-2009</i>	<i>2010-2012</i>
Autlán de Navarro	PRI	PRI	PAN	PAN	PAN
Ejutla	PRI	PAN	PRI	PAN	PAN
El Grullo	PRI	PRI	PRI	PRI	PRI-PANAL
El Limón	PRD	PAN	PRI	PRI	PAN
San Gabriel	pan	pri	PAN	PRI	PRD
Tolimán	PRI	PRI	PRI	PRI	PAN
Tonaya	PAN	PAN	PRI	PAN	PAN
Tuxcacuesco	PRI	PRI	PRD	PAN	PRI-PANAL
Unión de Tula	PAN	PAN	PAN	PRI	PAN
Zapotitlán de Vadillo	PRI	PRI	PAN	PRI	PAN

FUENTE: elaboración propia con base en la página web del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Jalisco, en <http://www.iepcjalisco.org.mx/>
PANAL: Partido Nueva Alianza.

El mosaico partidista no ha impedido que el JIRA se institucionalice; de hecho se puede observar que la iniciativa fue impulsada por municipios priístas (1998-2000) hasta buscar su consolidación por parte de gobiernos panistas (2010-2012). Si en el trienio 1998-2000 de los diez municipios que integraba JIRA seis estaban controlados por el Partido Revolucionario Institucional (PRI), uno por el Partido de la Revolución Democrática (PRD) y cuatro por el Partido Acción Nacional (PAN), en el trienio 2010-2012 siete municipios estaban en manos del PAN, uno por el PRD y dos por el PRI -Nueva Alianza (véase cuadro 3).

Cabe decir que entre ambos periodos hay matices y casos que bien pudieran ser parte de un análisis más detallado que escapan por este momento a la intención de este artículo. Pero valdría la pena señalar por ejemplo que en Autlán de Navarro, ciudad central de la región, el PRI acompañó el proceso de desarrollo institucional desde 1998 al año 2009 y le pasó la estafeta al PAN para el periodo 2010-2012, que en el importante municipio de El Grullo el PRI ha estado presente durante todo el desarrollo institucional del JIRA (véase cuadro 3).

Sea como sea, es necesario señalar que la filiación partidista y los cambios en la

administración no han afectado al JIRA como proyecto. En diversas ocasiones se ha puntualizado que un factor que obstaculiza la cooperación intermunicipal es la falta de confianza, el partidismo, los cambios de gobierno y la inexperiencia de los actores involucrados. Pero en el caso del JIRA la solidez institucional se ha logrado gracias a otros incentivos para la cooperación.

En el JIRA, y a reserva de que se profundice en otro texto, la evidencia indica que la voluntad política de los actores involucrados ha estado presente. Contrario a lo que pueda pensarse, esa voluntad política incluye a autoridades y una amplia participación social.

El JIRA ha hecho de sus limitaciones sus fortalezas porque ha incentivado la participación conjunta. Se debe resaltar entonces que la participación de los ciudadanos de los municipios involucrados ha sido esencial en la asociación municipal, pues sin la respuesta ciudadana para colaborar en el objetivo, no se hubiera logrado el propósito perseguido. Muestra de ello es la incidencia del Grupo Sumate cuya finalidad es participar en los procesos de educación ambiental y prevención de incendios forestales, cuidado del bosque, reciclaje y saneamiento. Esta organización ciudadana tiene presencia activa en Unión de Tula, Ejutla, Autlan, El Grullo, El Limón, Tuxcauesco, Tonaya, San Gabriel, Tolimán y Zapotitlan de Vadillo, y está compuesto en su mayoría por estudiantes de preparatoria y secundaria.

Finalmente, el principal obstáculo en la intermunicipalización que termina por afectar la institucionalización del JIRA son las

deficiencias que posee en materia financiera porque gran parte de los gobiernos locales que lo integran no cuentan con los recursos para sostenerlo. Esta situación condicionó a que se buscara constituir al JIRA como una OPD y tratar de financiarlo desde el presupuesto estatal. Pero la transformación jurídica no fue acompañada del apoyo político y financiero por parte del gobierno de Jalisco y el Congreso del estado.

Convertido el JIRA en una OPD y reconocida como parte de la administración pública, la contrariedad consiste en que el gobierno de Jalisco no la tiene contemplada en una partida regular; si bien, en el presupuesto de 2009, la SEDER le había destinado 4 millones de pesos (Partida 4219). Para el presupuesto de egresos del año 2011, el Ejecutivo le había asignado 4 millones de pesos; sin embargo, el Poder Legislativo modificó el proyecto inicial y aumentó la partida hasta llegar a un monto total de 6 millones de pesos. Desafortunadamente las diferencias políticas entre los poderes Legislativo y Ejecutivo, llevaron a que el gobernador vetara el presupuesto. Esto denota, hasta cierto punto, un desconocimiento o desdén hacia el JIRA pese a ser un instrumento generador de políticas que funcionan.¹¹

No obstante, y ante tales limitaciones, el JIRA es reconocido como un proyecto exitoso por instituciones nacionales y extranjeras; y lo que mermaría al organismo se encuentra en la parte financiera. Además, el JIRA aún tiene tareas pendientes como la construcción de plantas para el tratamiento de aguas residuales y la reforestación de la ribera de la cuenca.

CONCLUSIONES

El JIRA es un mecanismo de cooperación y asociación municipal en el que la participación comunitaria y municipal, la voluntad política de las autoridades locales y el apoyo técnico de las instituciones académicas son su baluarte y fortín; el resultado evidente es que ha sido premiado y reconocido por diferentes instituciones nacionales e internacionales. El buen funcionamiento, su diseño y los cambios institucionales le han permitido ser una experiencia exitosa para emular en la formulación de políticas públicas. En otra vía sería un caso para analizar las relaciones intergubernamentales dentro del sistema político mexicano.

Como experiencia exitosa se puede valorar el esfuerzo que busca elevar la calidad de vida de los ciudadanos de la región a través del rescate medioambiental. En efecto, gracias al arrojo conjunto de la sociedad, los ayuntamientos y los académicos se han podido implementar políticas y programas de educación ambiental y rescate ecológico, que no sólo van dirigidos al saneamiento del río Ayuquila sino a la conservación del entorno en general. Es una experiencia de innovación en la gestión pública que sirve a funcionarios y agentes inmersos en la función pública.

Como experiencia para el análisis y discusión académica, el JIRA pormenoriza los problemas institucionales y las relaciones intergubernamentales que incentivan u obs-

taculizan la estabilidad y consolidación de una experiencia de asociación y cooperación municipal. Es cierto que el JIRA expone la forma en cómo los municipios hacen uso de los mecanismos institucionales establecidos y reconocidos en el sistema político mexicano: el asociacionismo municipal y la complejidad de un OPD. No obstante, ésta y otras experiencias deben considerar también algunos elementos presentes en el sistema político, por ejemplo: a) la naturaleza del sistema federal mexicano, que impide la creación formal de instancias u organismos supramunicipales; b) un sistema de partido y gobierno cuyas relaciones y coyunturas se enmarcan en el fenómeno de los gobiernos divididos; y c) el problema que genera una fuente de financiamiento poca clara o imprecisa institucionalmente.

En cuanto a los retos internos que el JIRA tiene está la conservación y rescate de los espacios públicos, tales como: a) instalar plantas de tratamiento de aguas residuales en los municipios para evitar que éstos lleguen a los mantos acuíferos o a la corriente del río de Ayuquila; b) implementar programas que ayuden a la conservación y reforestación de la rivera de la cuenca de Ayuquila; c) establecer los lineamientos necesarios para la preservación de la fauna silvestre; y d) establecer los mecanismos necesarios para garantizar la obtención de recursos por parte del gobierno estatal, de tal manera que cada año se encuentre una partida presupuestal destinada para la aplicación de sus programas.

NOTAS AL PIE

- ¹ Zentella (2005) precisó que la asociación municipal para fines de metropolización, se genera por el espacio urbano compartido, que obliga a los municipios a negociar y llegar a acuerdos para la construcción de infraestructura.
- ² Los municipios que forman parte de este organismo son Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque y Tonalá.
- ³ Para hacer frente a la situación causada por la alta contaminación que afectaba las cuencas hidrológicas del país, el gobierno federal inició una serie de políticas encaminadas al rescate y conservación del medio ambiente. Pero no fue sino hasta la administración del presidente Ernesto Zedillo (1994-2000) que la política ambiental tomó un lugar claro en la estructura gubernamental. La Secretaría del Medio Ambiente, Recursos Naturales y Pesca (SEMARNAP) creada en 1994, y que a partir del sexenio del presidente Vicente Fox se convirtió en la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), vino a culminar una etapa de construcción de instituciones y normas jurídicas alrededor de la cuestión ambiental en México (Bassols, 2003).
- ⁴ Esto no siempre fue así, ya que surgió como resultado de la política implementada en el sexenio del presidente Manuel Ávila Camacho, llamada “Marcha al Mar”, la cual tuvo como objetivo colonizar los litorales mexicanos. En el caso de Jalisco, la política de la colonización específica fue el Programa de colonización de la costa de Jalisco, iniciando en 1943 (Barrientos y Concepción, 1994). “Esta política logró que las personas se trasladarán a estos lugares para formar allí una nueva población rural. Se les incentivó con exenciones fiscales, certeza en la tenencia de la tierra, la construcción de caminos, otorgamiento de créditos y parcelas, entre otras acciones más. No obstante los atractivos que ofrecían para que los ciudadanos trasladaran su residencia a la costa de Jalisco, la tarea no fue fácil, pues en 1990 esta vasta región apenas concentraba 7.3% de la población estatal” (véase Valenzuela, 1994: 10).
- ⁵ Entre los municipios de Jalisco se encuentran Auntlán de Navarro, Ejutla, El Limón, El Grullo, San Gabriel, Tonaya, Tuxacauasco, Tolimán, Unión de Tula y Zapotlán de Vadillo y constituyen el territorio específico de análisis de este texto.
- ⁶ El neo-institucionalismo no es un movimiento homogéneo. Diversos autores han clasificado tres o hasta seis tipos distintos. Por ejemplo Peters (2003) lo desagregó en seis vertientes: normativo, histórico, empírico, elección pública, internacional y social.
- ⁷ Esta iniciativa nacional tuvo como objetivos principales: “comprometer acciones y recursos de todos los actores sociales; sumar y potenciar esfuerzos en favor de la conservación del agua y el bosque; incrementar la eficiencia de la utilización del agua en todos los usos; sanear y conservar cuerpos de agua y ecosistemas acuáticos;

mantener los servicios ambientales de las masas forestales; y consolidar el manejo integrado de cuencas” (Banamex City Group, 2002: 4).

⁸ Véase *Periódico Oficial del Estado de Jalisco* núm. 33, sección II. “El JIRA inició operaciones con un presupuesto de un millón doscientos mil pesos, cantidad aportada por el fideicomiso que tenían anteriormente, incluso éste lo mantienen porque les permite operar recursos que las autoridades estatales y federales les ofrecen tardíamente para realizar proyectos a corto plazo” (véase Sánchez y García, 2008: 3).

⁹ Cabe precisar que esta feria se lleva a cabo cerca de la localidad de San Pedro Toxin a orillas del río Ayuquila y en ella existe la costumbre de que familias de diversos lugares de la región acampen los días de asueto de la semana santa.

¹⁰ Al final los principales resultados de JIRA son: continuar con el programa de reducción de descargas contaminantes por el Ingenio Melchor Ocampo y la ciudad de Autlán al río Ayuquila; la reducción en la disposición final de residuos sólidos municipales en diez municipios; mayor participación y conciencia ciudadana; la creación de un sistema de información para los municipios; la difusión del modelo de gestión ambiental nivel nacional adoptado por municipios de la Costa Sur de Jalisco y SEMADES (Mejor Limpia!); el reconocimiento de la Universidad de las Naciones Unidas; estudio de caso Salvando el río Ayuquila, finalista en *Stockholm Challenge*

Awards 2008 (uso de tecnología en educación a distancia); la consolidación de la Iniciativa en una Junta Intermunicipal e instalación de un órgano operativo (contrataciones y definición de reglamentos); la inversión SEMADES-Gestión Integral de Residuos Sólidos (SIMAR); y 2 OPD vinculadas al JIRA (véase Sánchez y García, 2008: 5).

¹¹ Esta situación orilló a que las autoridades municipales, en conjunto con los órganos administrativos, tuvieran que solicitar al Gobierno del Estado, a través de SEDER, recursos para seguir operando el programa de rescate de la cuenca de Ayuquila y los demás programas secundarios.

BIBLIOHEMEROGRAFÍA

Arroyo, Jesús y Sánchez Antonio (2003), “Políticas municipales para la promoción del desarrollo económico regional”, en Cabrero, Enrique (coord.), *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México, CIDE, pp. 87-127.

Banamex City Group (2002), “Fideicomiso Revocable de Administración e Inversión Denominado: Fideicomiso para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río de Ayuquila”, en *Fideicomiso para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río de Ayuquila*, Guadalajara, Jalisco, México, Banamex City Group, 27 de agosto.

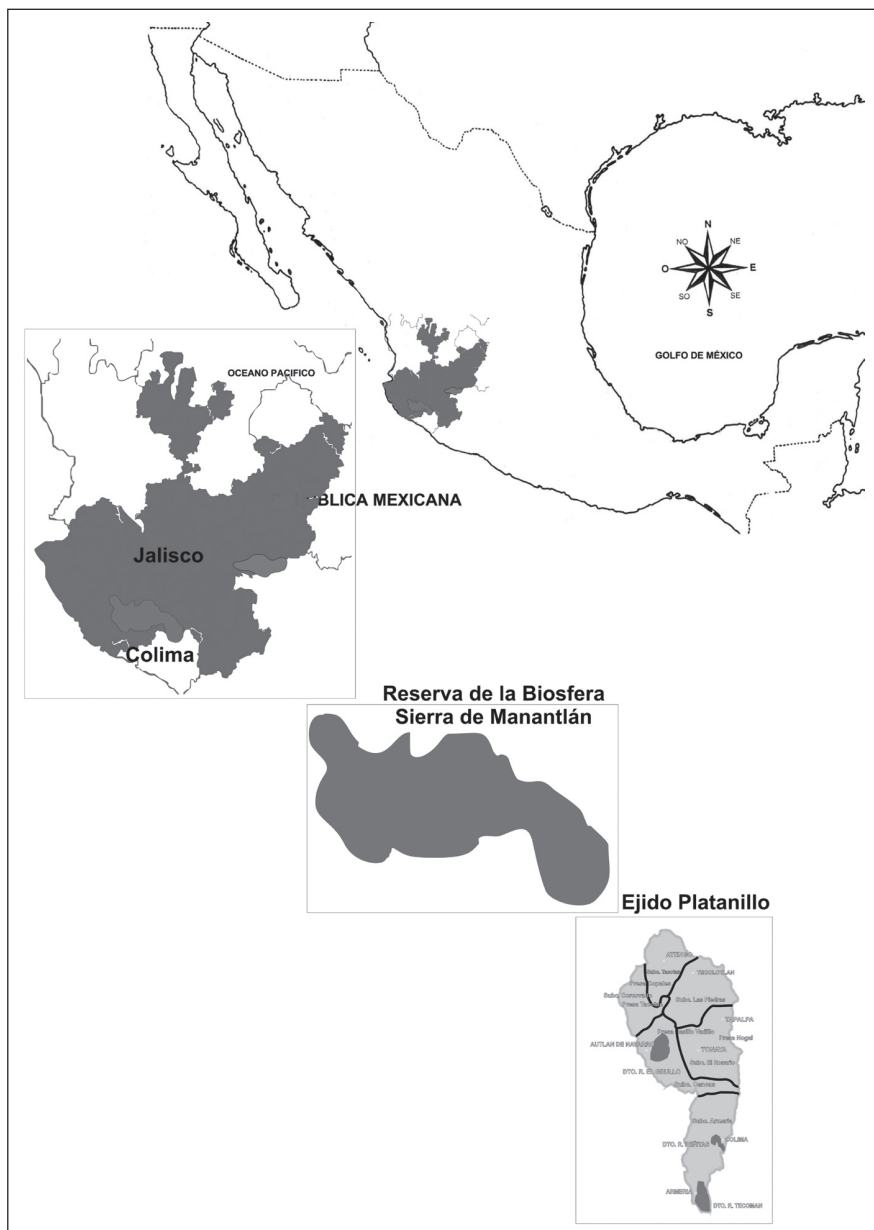
Barrientos, Ma. Concepción (1994), “Cultura minera en Autlán (1953-1969)”, en *Estudios*

- Jaliscienses*, núm. 15, Zapopan, Jalisco, El Colegio de Jalisco, pp. 42-55.
- Bassols, Mario (2003), "Política ambiental municipal. Del discurso a la práctica", en Cabrero, Enrique (coord.), *Políticas públicas municipales, una agenda en construcción*, México, CIDE, pp. 191-227.
- Bazdresch Parada, Miguel (2010), "El Municipio", en Solís Gadea, Héctor Raúl y Planter Pérez, Karla Alejandrina (coords.), *Jalisco en el mundo contemporáneo. Aportaciones para una enciclopedia de la época*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Consejo Estatal de Ciencia y Tecnología, pp. 429-439.
- Cabrero Mendoza, Enrique (2004), "Descentralización y desarrollo local: ¿procesos paralelos o convergentes?", en Tamayo Flores, Rafael y Hernández Trillo, Fausto (coords.), *Descentralización, federalismo y planeación del desarrollo regional en México: ¿cómo y hacia donde vamos?*, México, Tecnológico de Monterrey, International Center for Scholars Woodrow Wilson, CIDE, Miguel Ángel Porrúa, pp. 33-41.
- Cadaval, María y Caramés, Luis (2006), "Una aproximación a los modelos de intermunicipalidad", en *Urban Public Economics Review*, núm. 006, Santiago de Compostela, España, Universidad de Santiago de Compostela, pp. 33-67.
- Castro Caro, Eliazar (2006), Comisión de Cuenca del río de Ayuquila-Armeria, Gobierno de Colima, en <http://www.ayuquila-armeria.col.gob.mx/distribucion.htm>, consultado el 12 de octubre de 2010.
- Consejo Estatal de Población, (IV Trimestre de 2005), en http://coepo.jalisco.gob.mx/html/I_indicemarginacion.html, consultado el 12 de octubre de 2010.
- Conteo de Población y Vivienda 2005, en <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/proyectos/ccpv/cpv2005/Default.aspx>, consultado el 12 de octubre de 2010.
- Díaz Muñoz, José Guillermo (2006), "Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río Ayuquila (IIGIGRA). Autlán, Ejutla, El Grullo, El Limón, San Gabriel, Tolimán, Tonaya, Tuxcacuesco, Unión de Tula y Zapotitlán de Vadillo", en Guillén López, Tonatihu y Rojas, Pablo, *Municipio y Buen Gobierno: experiencias del ímpetu local en México*, México, CIDE, pp. 476-489.
- Ferreira, Xavier (2006), "La cooperación municipal en España: los entes supramunicipales en el orden jurídico", en *Urban Public Economics Review*, núm. 006, España, Universidad de Santiago Compostela, pp. 69-88.
- Graf Moreno, Sergio, *et al.* (2009), "Gobernanza para el desarrollo territorial en el contexto de manejo de cuencas; el caso del Río de Ayuquila", en Padilla López, José Trinidad, *et al.*, *Alternativas para una nueva gobernanza ambiental: Intermunicipalidad y desarrollo territorial*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Gobierno de Jalisco, pp. 19-35.

- Guillen, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia (2004), “Introducción: parámetros de la reforma municipal en México”, en Guillén López Tonatiuh y Ziccardi, Alicia (coords.), *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*, México, UNAM, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa, pp. 5-48.
- Iniciativa Local para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río de Ayuquila (2001), Carta de intención para impulsar una Iniciativa Local para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río de Ayuquila, El Grullo, Jalisco, 25 de Junio, firmada por los municipios de la cuenca. Mimeo.
- Martínez, Hirineo y Pérez, Moisés (1994), “Características físicas del Valle de Autlán”, en *Estudios Jaliscienses*, núm. 15, Zapopan, El Colegio de Jalisco, pp. 5-14.
- Martínez, Luis Manuel, *et al.* (2005), “Gestión y manejo del agua en el Río Ayuquila”, Veracruz, Centro de Investigaciones Tropicales, Universidad de Veracruz, en <http://www.citrouv.edu.mx/annexus/reunion/acrobat/E4PDF17.pdf>, consultado el 12 de octubre de 2010.
- Martínez Morales, Rafael (2007), *Diccionario Jurídico Moderno*, México, IURE editores, Tomo II.
- (1997) *Diccionarios Jurídicos Temáticos*, Vol. III. Derecho Administrativo, México, Editorial Harla.
- North, Douglass (1993), *Instituciones, cambio Institucional y desempeño económico*, México, FCE.
- Palacios, Juan José (1990), “La costa de Jalisco y la cuenca del Pacífico”, en *Estudios Jaliscienses*, Núm. 15, Zapopan, El Colegio de Jalisco, pp. 67-75.
- Peters, Guy (2003), *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*, México, Gedisa.
- Periodico Oficial de Jalisco* (2007), “Iniciativa Intermunicipal para la Gestión Integral de la Cuenca del Río de Ayuquila”, (2007), en el Convenio de creación del organismo público descentralizado “La Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río de Ayuquila y Tonaya, Guadalajara, Jalisco, 27 de Octubre.
- Sánchez Bernal, Antonio (s/f), “Reflexiones sobre la cooperación intermunicipal en Jalisco”, mecanoscrito.
- Sánchez, Bernal y García Bátiz María Luisa (2008), “Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA)”, Evaluadores, México, Mimeo.
- Santín del Río, Leticia (2003), “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio”, en

- Leticia Santín del Río (Coord.) *Situación actual y perspectivas futuras de los gobiernos municipales en México*, México, FLACSO.
- Ugalde, Vicente (2007), “Sobre el gobierno de la zonas metropolitanas de México”, en *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, núm. 2, México, El Colegio de México, pp. 443-460.
- Valencia Abundis, José Luis (2009), “La intermunicipalidad en contextos metropolitanos”, en Padilla López José Trinidad, *et al.*, *Alternativas para una nueva gobernanza ambiental. Intermunicipalidad y desarrollo territorial*, Guadalajara, Universidad de Guadalajara, Gobierno de Jalisco.
- Valenzuela, Basilia (1994), “El desarrollo regional en la costa de Jalisco”, en *Estudios Jaliscienses*, núm. 16, Zapopan, El Colegio de Jalisco, pp. 5-13.
- Zentella Gómez, Juan Carlos (2005), “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. 002, México, El Colegio de México, pp. 229-267.

Anexo 1
EL RÍO AYUQUILA-ARMERIA



FUENTE: elaboración propia con base en <http://www.ayuquila-armeria.col.gob.mx/distribucion.htm>, consultada el 12 de octubre de 2010.

Anexo 2
SUBCUENCAS DEL RÍO AYUQUILA-ARMERIA



FUENTE: en <http://www.ayuquila-armeria.col.gob.mx/distribucion.htm>, consultada el 12 de octubre de 2010.