



MANUAL PARA LA CONFORMACIÓN Y OPERACIÓN DE UNA JUNTA INTERMUNICIPAL DE MEDIO AMBIENTE



BUENAS PRÁCTICAS PARA ORGANISMOS DE
GOBERNANZA LOCAL

**MANUAL PARA LA CONFORMACIÓN Y
OPERACIÓN DE UNA JUNTA INTERMUNICIPAL DE
MEDIO AMBIENTE**

Manual para la conformación y operación de una Junta Intermunicipal de Medio Ambiente

Rafael González Franco con la colaboración de Pablo Muradás y
la corrección de estilo de Clementina Gutiérrez

CONTENIDO

SIGLAS UTILIZADAS	4
PRESENTACIÓN	5
INTRODUCCIÓN	6
CAPÍTULO 1. LA GOBERNANZA LOCAL INTERMUNICIPAL	8
1.1 ¿Qué entender por gobernanza local?	8
1.2. ¿Qué son los organismos intermunicipales de gobernanza local y cuál es su relevancia?	11
1.2.1. El asociacionismo intermunicipal	11
1.2.2. Los Organismos Públicos Descentralizados Intermunicipales.....	14
CAPÍTULO 2. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DE LAS BUENAS PRÁCTICAS ORGANIZATIVAS	16
2.1. Un marco claro de actuación, base para la cohesión y el éxito de toda organización	16
2.2. ¿Qué entender por el gobierno y la dirección de la organización?	17
2.2.1. El gobierno de una organización	17
2.2.2. El órgano de gobierno de una organización.....	17
2.2.3. La organización vista como un sistema.....	18
2.2.4. La colegialidad, condición de éxito de un órgano de gobierno.....	20
2.2.5. La Dirección de la organización	20
CAPÍTULO 3. ESPECIFICIDADES DE UNA JUNTA INTERMUNICIPAL DE MEDIO AMBIENTE	22
3.1. ¿Qué es un Junta Intermunicipal de Medio Ambiente?.....	22
3.2. ¿A qué realidad responden las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente?	22
3.3. Fundamento legal de una Junta Intermunicipal de Medio Ambiente	23
3.4. ¿Por qué es conveniente que la figura legal que tome la agencia intermunicipal sea la de Organismo Público Descentralizado Intermunicipal?	24
3.5. ¿Cómo se conforma una Junta Intermunicipal de Medio Ambiente?	24
3.6. ¿Cómo se estructura una Junta Intermunicipal?	24
CAPÍTULO 4. LINEAMIENTOS PARA LA PROMOCIÓN E INSTALACIÓN DE ASOCIACIONES INTERMUNICIPALES.....	26

4.1. El agente catalizador	26
4.2. Generación de la voluntad política y de la visión común y el proyecto compartido.....	26
4.3. El acuerdo de voluntades: convenio de creación	27
4.4. Sigüientes pasos para la conformación de una Junta Intermunicipal	27
4.5. Dotar de marcos de actuación para todos los involucrados	29
4.6. Instrumentos de normatividad interna y desarrollo de la capacidad administrativa	30
4.7. El marco estratégico de la intervención	30
CAPÍTULO 5. LAS INSTANCIAS QUE CONFORMAN UNA JIMA	33
5.1. Sobre el gobierno de una Junta Intermunicipal de Medio Ambiente.....	33
5.1.1. La conformación del órgano de gobierno	33
5.1.2. Las funciones básicas del órgano de gobierno	33
5.1.3. El órgano de gobierno toma decisiones de forma colegiada	34
5.1.4. La presidencia del órgano de gobierno.....	34
5.2. La Dirección Técnica	35
5.2.1. Funciones específicas.....	35
5.2.2. Algunos factores importantes para la integración y buen desempeño del equipo operativo	36
5.3. El Consejo Ciudadano	37
CAPÍTULO 6. CÓMO ASEGURAR UNA BUENA OPERACIÓN Y GESTIÓN EXITOSA	38
6.1. Posibles dificultades.....	38
6.2. Cómo prever y resolver las limitantes.....	39
AGRADECIMIENTOS	42
BIBLIOGRAFÍA	43
Documentos de archivo.....	43
Artículos y libros	44

SIGLAS UTILIZADAS

CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
ISR	Impuesto sobre la renta
JIMA	Junta Intermunicipal de Medio Ambiente y su equivalente en plural
LGEEPA	Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente
OPD	Organismo Público Descentralizado y su equivalente en plural
OPDI	Organismo Público Descentralizado Intermunicipal y su equivalente en plural
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
REDD+	Reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por deforestación y degradación de bosques y selvas
SAT	Sistema de Administración Tributaria
SHCP	Secretaría de Hacienda y Crédito Público

PRESENTACIÓN

En México, REDD+ se ha planteado como un modelo de manejo integral del territorio con enfoque de desarrollo rural sustentable, siendo éste un esquema que reconoce que los procesos de deforestación y degradación de los bosques tienen orígenes tanto internos como externos al sector forestal, por lo que sólo a través de una perspectiva de integralidad, transversalidad y de colaboración intergubernamental con un enfoque territorial, será posible reestructurar y reducir las presiones sobre estos recursos.

Como parte de la construcción del proceso REDD+ en México, se desarrollan desde el 2011 Acciones Tempranas REDD+ (ATREDD+), las cuales son un conjunto de esfuerzos articulados institucionalmente de manera transversal e intergubernamental a nivel estatal, que van encaminados a hacer frente a las causas de la deforestación y degradación y revertir la tendencia del cambio de uso de suelo forestal contribuyendo a la mejora de las condiciones de vida de los habitantes.

La Comisión Nacional Forestal (CONAFOR), en colaboración con la Comisión Nacional para el Conocimiento y Uso de la Biodiversidad (CONABIO) ejecutan el proyecto “Implementación de Acciones Tempranas REDD+ en cuencas prioritarias de México a través de la construcción de organismos de Gobernanza a nivel local”, el cual es financiado con recursos del Fondo de Inversión para Latinoamérica (LAIF) de la Unión Europea, gestionados a través de la Agencia Francesa de Desarrollo (AFD) y la Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo (AECID).

Este proyecto se enfoca en la consolidación de organismos de gobernanza local, para constituirse como agentes públicos de desarrollo territorial. Además, se enfoca en la construcción de capacidades técnicas para el desarrollo de mecanismos que vinculen los programas de desarrollo rural y el manejo forestal sustentable en cuencas y corredores biológicos prioritarios de México.

El proyecto ha impulsado la conformación y consolidación de seis organismos de gobernanza local, bajo la figura de organismo público descentralizado intermunicipal. Como resultado de las lecciones aprendidas durante la ejecución del proyecto, se elaboró este Manual de buenas prácticas para la conformación de un organismo de gobernanza a nivel local, el cual se acompaña de una guía práctica para conformación y operación de Organismos de Gobernanza local.

El Objetivo de este manual es compartir la experiencia de los procesos que se han llevado a cabo en Jalisco, Quintana Roo y Yucatán, desde la conformación hasta la consolidación de un organismo público descentralizado intermunicipal, en donde se han identificado las buenas prácticas para un buen desempeño de las actividades que realizan estos organismos, con la finalidad de que sirva como guía para que este modelo se pueda replicar en otros sitios en donde se encuentren interesados en el asociacionismo intermunicipal para resolver problemas ambientales, bajo un enfoque de gestión territorial.

Cabe destacar que esta experiencia puede ser retomada para adecuarla a otros modelos de mecanismos de gobernanza local bajo un enfoque territorial, ya que la esencia de este manual describe procesos de actuar en el territorio de gestión bajo un enfoque de paisaje.

INTRODUCCIÓN

Las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente (JIMA) constituyen un modelo de gobernanza local para la gestión integral del territorio. Es un esquema, novedoso en México, que ha ido tomando forma de manera paulatina y conforme a las circunstancias, en la búsqueda afanosa de generar una alternativa a los intentos fallidos por asegurar un desarrollo sustentable en las zonas rurales del país, que permita conservar el capital natural y mejorar las condiciones de vida de sus habitantes. Aunque en otros países este modelo existe desde hace décadas, en México no se contaba, fuera de las áreas metropolitanas, con antecedentes o referentes de asociacionismo intermunicipal que marcaran la pauta, por lo que estamos ante un hecho de innovación que debe ser conocido, reconocido y valorado como una opción muy pertinente en nuestro país.

Con las JIMA se están rompiendo paradigmas y con ello enfrentando enormes retos. Paradigmas como la idea de que los problemas locales se circunscriben a los límites jurisdiccionales de cada territorio municipal, o el reto que significa que cada tres años se hagan cambios de autoridades municipales, lo que implica un cambio en las estrategias, los programas y las obras en beneficio de la gente.

Se habla de “junta intermunicipal” como un convencionalismo adoptado en Jalisco y Yucatán por el que así nos referimos a las asociaciones de municipios a las que se refiere este manual. Esta modalidad de asociacionismo municipal es un modelo, más no el único, de gobernanza local y puede tener el nombre que convengan las instancias que decidan conformarlo. Estas juntas intermunicipales tienen la función de ser agencias de medio ambiente del conjunto de los municipios que las conforman y son creadas bajo la figura legal de organismo público descentralizado intermunicipal (OPDI). Por lo tanto, las Juntas Intermunicipales de las que aquí se trata son agencias de medio ambiente para la gestión integral del territorio de los municipios que la conforman, que adoptan, por así convenir, la personalidad jurídica de OPDI.

El presente manual ofrece un referente conceptual y operativo básico a quienes están interesados en conformar una JIMA o en pertenecer a una de las existentes; busca, asimismo, ser un instrumento para la inducción de todas aquellas personas que se integran a una de ellas, ya sea a su órgano de gobierno o a su dirección técnica; es también un medio muy útil para las personas que se relacionan con ellas, ya que permite conocer en qué consisten.

Este manual forma un conjunto con la *Guía práctica para la conformación y operación de una Junta Intermunicipal de Medio Ambiente*. Mientras que éste permite entender la naturaleza, funcionamiento y formas de enfrentar los desafíos de una junta intermunicipal, la guía práctica lleva de la mano para su implementación.

Si bien existe un referente legal de toda Junta Intermunicipal de Medio Ambiente como marco jurídico aplicable, y a él debe apegarse puntualmente su conformación y operación, la experiencia muestra que dicho marco jurídico es insuficiente para sustentar y orientar su conformación y operación, ya que el andamiaje normativo establece un encuadre básico, mas no es una guía para la acción; por ello la necesidad de contar con un conjunto de buenas prácticas al cual referirse, y de esa manera reducir la curva de aprendizaje, los costos y postergaciones que suponen los procesos de ensayo y error.

No se pretende ofrecer una receta ni soluciones fáciles paso por paso; se trata de exponer aquello que la experiencia está mostrando que es conveniente. Para los fines de estos manuales, entendemos por buenas prácticas aquellos procedimientos e instrumentos que han probado su pertinencia y eficacia para la conformación, institucionalización y profesionalización de las juntas intermunicipales, permitiendo una mayor eficiencia y eficacia en su quehacer. Las buenas prácticas van tomando forma a partir de las lecciones aprendidas que permite la experiencia. ¿Quién decide qué son las buenas prácticas? ¿Quién establece qué es lo que hace a una práctica ser buena? ¿Cuál es el criterio de verdad en esta cuestión? No hay mayor criterio que lo que funciona en beneficio de la entidad de la que se trata y el potencial que tiene para ser adoptado con éxito por otros. Funcionalidad, eficacia y replicabilidad, es lo único que define una buena práctica.

De esta manera, podríamos decir que las buenas prácticas son actuaciones o prácticas individuales o colectivas basadas en la experiencia, que consistentemente han mostrado resultados positivos en los efectos buscados. Un proceso que pueda seguirse de manera estandarizada y que pueda ser replicado en contextos distintos y adoptados por diversos actores, pudiendo evolucionar para mejorarse a medida que se avanza.

Un compendio de buenas prácticas abona a dar certidumbre a los involucrados en cualquier empresa colectiva sobre lo que es conveniente hacer y, con ello, generar un ambiente de confianza que les permita comprometerse para colaborar en la realización de los propósitos compartidos y lograr lo que pretenden al tener un proyecto común.

Este manual se elaboró a partir de la sistematización de la experiencia de las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente existentes en Jalisco, y con la retroalimentación de las acciones realizadas al respecto en la Península de Yucatán, pero de manera destacada, a partir de entrevistas a integrantes y ex miembros de sus órganos de gobierno, directores y personal operativo de las mismas, a quienes se les preguntó, entre otras cosas, qué información les hubiera sido de utilidad al empezar en su cargo. Se busca entonces anticiparse a los requerimientos de quienes necesitan familiarizarse con este modelo de gobernanza local.

El manual está concebido modularmente de manera que cada uno de los capítulos es independiente y, si bien existe una secuencia lógica del primero al último, no es necesario leer los anteriores o posteriores si se tiene interés en alguno en particular.

El primer capítulo está destinado a personas que desean aproximarse al concepto de gobernanza local y cuál es la fundamentación teórica de las juntas intermunicipales como organismos de gobernanza local. En el segundo capítulo se abordan los principios de las buenas prácticas organizativas relativas al marco de actuación de los miembros de una organización y el gobierno de la misma. El tercero describe los aspectos puntuales de una JIMA, y el cuarto los lineamientos para su conformación. El capítulo cinco desarrolla los aspectos relativos a la operación de una junta intermunicipal, y el sexto describe algunos aspectos que aseguran una buena operación y una gestión exitosa a partir de considerar las disfuncionalidades más recurrentes.

Sirva entonces este manual como un instrumento para aquellas personas interesadas en el modelo de gobernanza local concretado en agencias intermunicipales, cuya expansión y fortalecimiento abonará sin dudas a conservar el capital natural y mejorar las condiciones de vida de los habitantes de las regiones rurales del país.

CAPÍTULO 1. LA GOBERNANZA LOCAL INTERMUNICIPAL

1.1 ¿Qué entender por gobernanza local?

Gobernanza es un concepto relativamente reciente y todavía la mayoría de la gente está poco familiarizada con él, incluso algunas personas lo desdeñan. Existen distintas formas de abordarlo y de entenderlo, y todavía no hay un acuerdo generalizado en cuanto a su significado; no obstante, es posible afirmar que, en términos muy generales, las distintas acepciones están referidas básicamente a dos cuestiones:

- **Al ejercicio de gobernar a otros (modos de gobernar, en el sentido generalmente entendido)**
- **A la forma de autogobierno de una comunidad determinada.**

De hecho, en realidad las dos acepciones no son necesariamente excluyentes. Como ejercicio de gobierno ha pasado de una noción de buen gobierno, pero unilateral, a una noción de gobernar no solamente **para**, sino **con** la sociedad.

Hoy en día va ganando terreno la idea compartida que aspira a una **gobernanza** entendida como:

Las formas en las que los miembros de una sociedad deciden colectivamente las metas comunes de convivencia y los medios para alcanzarlas; es decir, los arreglos interactivos entre los actores públicos y privados para resolver los problemas y los conflictos que afectan a la comunidad y ampliar las oportunidades para sus miembros.

Esta nueva forma de considerar la gobernanza supone que tales arreglos permiten a los ciudadanos y grupos articular sus intereses, ejercer sus derechos y obligaciones y conciliar sus diferencias. Se trata de una interacción cooperativa y corresponsable de actores gubernamentales y no gubernamentales, sociales y privados, en la construcción de política pública. Con esta nueva forma de entender la gobernanza se pretende recuperar lo público como el espacio común en el que se deciden los términos de la vida de una comunidad, con la participación activa de todos sus miembros.

Va ganando terreno un nuevo paradigma de gobernanza que se caracteriza por la redefinición de lo público con formas de decisión menos jerárquicas, menos centralizadas y burocráticas, con más horizontalidad, eficiencia, eficacia, rendición de cuentas y transparencia, así como con la apertura de espacios de participación pública a nuevos actores. Por eso se está hablando también de *buen gobierno*, como sinónimo de gobernanza.

No se renuncia a la acción del gobierno ni se confunden las responsabilidades y atribuciones de éste con las de la sociedad, sino que se parte del reconocimiento de las disfuncionalidades de los modelos vigentes de gobernanza para superarlos en beneficio de gobierno y sociedad.

Se considera a la gobernanza como el conjunto de arreglos interactivos entre actores públicos y privados para:

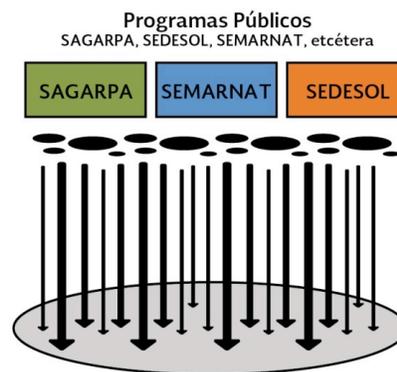
- Pasar de la competencia por el acceso a oportunidades y recursos o por el disfrute de sus beneficios, a la colaboración para el acceso y beneficios equitativos
- Resolver de manera satisfactoria para todos los actores los conflictos que se derivan de tal competencia
- Que los intereses privados no entren en contradicción con los intereses públicos y sean estos los que prevalezcan siempre que se trate del bien colectivo
- Establecer las condiciones de una convivencia satisfactoria para todos
- Asegurarse que existan las condiciones para la confianza entre los actores, incluyendo consecuencias para quienes no cumplen con los acuerdos

Teniendo como referencia estos elementos se podría decir que la gobernanza local, bajo este nuevo paradigma, es el conjunto de acuerdos entre los diversos actores, públicos y privados, en un territorio dado, los arreglos interinstitucionales correspondientes y la adecuación de las políticas públicas a tales acuerdos. Supone, por lo tanto, una articulación tanto vertical como horizontal entre los diferentes actores involucrados y órdenes de gobierno.

En el concepto de gobernanza local están incluidas desde las formas de autogobierno de los núcleos agrarios, así como los acuerdos entre estos y los vecindados u otros actores locales, sobre los usos del suelo y el acceso a los recursos naturales y beneficios por los servicios de los ecosistemas —con criterios de inclusión y equidad—, hasta la coordinación interinstitucional federal, estatal, municipal e intermunicipal en un territorio dado, para la integralidad de políticas y la transversalidad de las acciones que realizan las diversas dependencias.

A este paradigma de gobernanza corresponde, además del propósito de alinear todos los esfuerzos hacia metas compartidas, un enfoque territorial que lleve a ver desde otro lugar, con una perspectiva diferente y con otra mirada, el espacio y el tiempo de los procesos que suceden en un territorio, la mayoría de las veces totalmente ajenos y distintos a fronteras entre municipios y periodos gubernamentales (trienios y sexenios).

Esta noción de gobernanza está cobrando fuerza debido a varios factores. El primero es, sin duda, el fracaso de muchas de las políticas públicas y los instrumentos de gestión existentes para la función gubernamental. Pero también, y no en menor importancia, porque dado el carácter sectorial del ejercicio de gobierno muchos de los programas gubernamentales, federales y estatales, “aterrian” en el territorio de manera desorganizada (por falta de complementariedad, coordinación y sinergia).



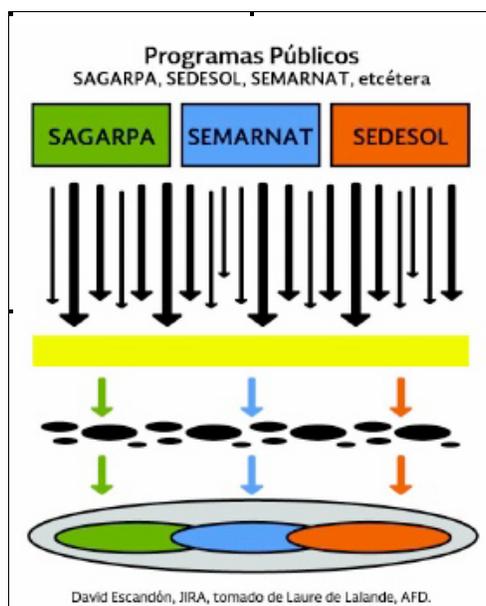
David Escandón, JIRA, tomado de Laure de Lalande, AFD.

De esa manera, se atomizan los recursos que se otorgan, y en ciertos casos incentivan prácticas contrarias a los objetivos de otras políticas/programas, como pueden ser aquellas que incitan a la expansión de la frontera agropecuaria, frente a las que promueven la conservación de la cobertura forestal. En lugar de bajar de manera integrada, resultado de la coordinación interinstitucional, e invertirse en procesos efectivos de desarrollo para las comunidades.

Sumado a lo anterior, las dependencias federales, y en algunos casos las estatales, carecen de capacidad para tener la presencia territorial necesaria para enraizar sus esfuerzos. Sin procesos de acompañamiento a escala local muy cercanos, constantes, además de profesionales, es imposible desarrollar capacidades y fortalecer el tejido social.

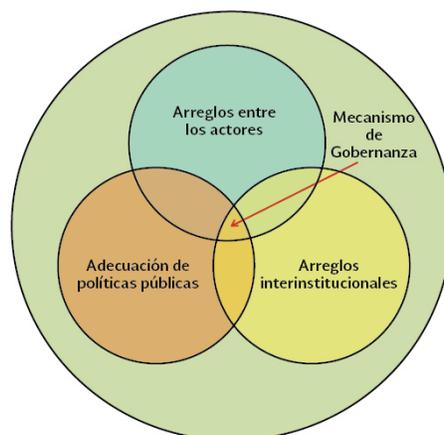
Los gobiernos municipales, por su parte, en la mayoría de los casos no cuentan con recursos ni capacidades humanas y técnicas para cumplir cabalmente con su quehacer, carecen de información adecuada para la toma de decisiones y, además, están atrapados en redes de intereses económicos y lógicas partidistas que les amarran las manos. Muchos gobiernos municipales están rebasados y paralizados para cumplir adecuadamente con su mandato.

Por ello, el nuevo paradigma de gobernanza conlleva un replanteamiento del carácter sectorial del quehacer gubernamental y las políticas públicas en aras de una integralidad de políticas y la transversalidad de acciones, así como de las competencias y “conurrencias” de los niveles federal, estatal y municipal, y se plantea atender a las dimensiones interestatal e intermunicipal. De manera que los esfuerzos en los tres niveles de gobierno se armonicen y se alineen a propósitos estratégicos compartidos que atiendan los problemas y satisfagan las necesidades de la población de manera integral.



Dadas las disfuncionalidades en la atención de los asuntos públicos y la inclusión efectiva de la ciudadanía, tanto desde el ámbito gubernamental como desde el social, el nuevo paradigma de gobernanza a nivel local es una alternativa para que los actores que intervienen en un territorio (gubernamentales y no gubernamentales) acuerden de manera colectiva y colaborativa los términos de los usos del suelo y el acceso a los servicios y recursos que provee ese territorio, se establezca la reciprocidad necesaria que se deriva del mantenimiento de los servicios de los ecosistemas (agua y diversidad, por ejemplo), la producción de

alimentos y otros bienes, y se defina la absorción equitativa de los costos que se derivan de las diversas externalidades negativas.¹ Por ello, a la gobernanza local le es inherente el enfoque territorial, donde cobra relevancia la adecuación de las políticas públicas a tales acuerdos —en un marco efectivo de integralidad y transversalidad de acciones—; a los que los niveles federal y estatal ajustan sus programas y sus presupuestos.



Mecanismo de Gobernanza (Elaboración propia).

Este nuevo paradigma de gobernanza se basa primordialmente en la construcción de confianza entre los actores.

Para asegurar el desenvolvimiento de esta gobernanza local se requiere de tres circunstancias irrenunciables:

- **Información común y compartida, y condiciones para la participación efectiva**
- **Acuerdos y reglas, incluyendo sanciones por su incumplimiento**
- **Incentivos (económicos y otros) que alienten comportamientos hacia beneficios compartidos en marcos incluyentes y de equidad**

1.2. ¿Qué son los organismos intermunicipales de gobernanza local y cuál es su relevancia?

1.2.1. El asociacionismo intermunicipal

Cada vez es mayor el reconocimiento de las consecuencias que tiene en la vida de las personas el que hacer de los gobiernos municipales, lo que hacen y dejan de hacer con respecto a su bienestar. Es en la escala municipal en la que transcurre de manera más directa la vida de las personas y se dan los procesos socioambientales de los que esta vida depende; la vida cotidiana de la gente y sus problemas suceden principalmente en el ámbito municipal.

¹ Por ejemplo, en la ubicación de un relleno sanitario para la disposición final de los residuos sólidos.

Este reconocimiento conlleva una revaloración de los espacios locales y les ha conferido a los gobiernos municipales mayor relevancia para la atención de los asuntos del desarrollo sustentable y el manejo de recursos naturales, mediante una política de descentralización de la gestión pública que les otorga nuevas responsabilidades y funciones.

Paradójicamente, muchos de los problemas que vive la sociedad mexicana en materia de acceso a agua potable en cantidad y calidad suficientes, la gestión integral y disposición final de residuos sólidos, la movilidad y la seguridad, entre otros, están asociados —aunque de manera diferenciada— a las dificultades que enfrentan los gobiernos municipales y las limitaciones que tienen para cumplir a cabalidad con su encomienda.

Por ello, la debilidad de los gobiernos municipales, principalmente en las zonas rurales, es una de las causas que con mayor recurrencia se reconocen en diversos diagnósticos y análisis sobre los obstáculos al desarrollo sustentable en nuestro país. Algunas constantes identificadas en tales debilidades son:

- La carencia de cuadros profesionales
- La debilidad del marco institucional y jurídico que rige su actuación
- Lo limitado de los recursos económicos
- La escasez y dispersión de la información con la cuentan para la toma de decisiones
- La ausencia de un enfoque territorial para la gestión de los recursos naturales
- La prácticamente nula colaboración entre municipios para atender problemas compartidos
- El excesivo control político de los gobiernos estatales

Estas debilidades se manifiestan en diversas circunstancias; entre ellas, la constante presión de diversos grupos de interés sobre los funcionarios municipales en temas ligados a cambio de uso de suelo, acceso a recursos naturales y autorizaciones de ciertos tipos de obras o actividades económicas.

Esto significa que en la mayoría de los casos los gobiernos municipales no cuentan con recursos ni capacidades humanas y técnicas, ni información para cumplir cabalmente con su quehacer, además de estar aislados y sujetos a muchas presiones.

Además, los municipios se ven envueltos en procesos que trascienden sus límites jurisdiccionales, enfrentando problemas que involucran espacios más amplios que su propio territorio, como es el manejo de una cuenca o una ecorregión. A ello hay que agregar que los cambios trienales de administración generan serias discontinuidades que impiden estrategias consistentes de mediano y largo plazo y, por lo tanto, esfuerzos con continuidad efectiva.

Esto sucede mientras que el ritmo de deterioro del capital natural del país hace difícil que en el ámbito federal se tenga la capacidad operativa y financiera para atender esa problemática; es el caso, por ejemplo, de la gestión de cuencas, en donde los arreglos institucionales vigentes están totalmente rebasados ante los procesos económicos y sociales que inciden en los sistemas de uso del territorio.

Ahora bien, en contraste, cambios al artículo 115 de la Constitución del país en 1999 y a la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente (LGEEPA), en los últimos años, fortalecen la autonomía municipal, dándole a los ayuntamientos atribuciones y facultades para incidir en la gestión del territorio y en materia de acceso a recursos naturales y su conservación, así como contaminación. La gestión ambiental es una de las competencias municipales actuales, entre las cuales destacan los aspectos relativos al abastecimiento y saneamiento de las aguas, la disposición de los desechos sólidos y el ordenamiento territorial, con el consecuente control del cambio de uso del suelo.

El municipio, por lo tanto, juega un papel importante en la implementación de políticas públicas para la conservación y el uso sostenible del capital natural del país, para lo que es indispensable una gestión integral del territorio con criterios de sustentabilidad. Esto representa un enorme desafío para los gobiernos

municipales ya que, para poder cumplir a cabalidad y con éxito sus responsabilidades, necesitan desarrollar sus capacidades institucionales, técnicas y de gestión en materia de políticas públicas en el ámbito de su competencia, así como para la prestación de los servicios públicos.

En este contexto, con estos desafíos, entre autoridades municipales y actores ligados al desarrollo regional ha ido cobrando fuerza la convicción de la conveniencia de establecer alianzas entre municipios y generar modelos de asociación intermunicipal, para aprovechar así las ventajas de la cooperación mutua.

Este asociacionismo intermunicipal que es de *derecho público*, tal como lo plantea el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación,

[...] es ante todo una facultad constitucional de los ayuntamientos del país que se expresa como la unión voluntaria de municipios, con base en un acuerdo formal; con propósitos y fines específicos, para mejorar la prestación de servicios públicos o para hacer más eficiente el ejercicio de las funciones que les competen en sus respectivos territorios, mediante esquemas flexibles de organización.

La asociación de municipios debe interpretarse como una decisión autónoma de los ayuntamientos en tanto que sólo le compete a ellos mismos aprobarla y elegir la forma administrativa, operativa y financiera que estimen conveniente, sin la intervención de los congresos estatales, con excepción de los casos en donde los municipios que decidan asociarse pertenezcan a entidades federativas distintas (Salinas, 2010, p. 118).

Ahora bien, no debe pensarse que la asociación entre municipios y la conformación de agencias intermunicipales vienen a suplir a los municipios o colocarse por encima de ellos:

Tanto la prestación de servicios públicos como el ejercicio de funciones por asociación municipal no es una nueva figura administrativa que esté por encima de los ayuntamientos, ni tampoco es un mecanismo indirecto de ofrecer servicios. Simplemente es una forma distinta de organizarse, que la Constitución Política, las constituciones locales y las leyes municipales les otorga a los municipios para mejorar las estructuras técnicas y operativas necesarias para la prestación de servicios o el ejercicio de las funciones y con ello propiciar el incremento de la capacidad política y de organización de los municipios (Salinas, 2010, p. 118).

Esta nueva gobernanza para la sustentabilidad permite contar con instrumentos innovadores de políticas públicas que integran los tres niveles de gobierno, y fomentan la transversalidad en el abordaje de los problemas desde una gestión integral del territorio y con criterios de sustentabilidad. Además, las asociaciones de municipios son un mecanismo innovador de gobernanza para la gestión ambiental y la atención de agendas complejas que trasciendan administraciones en un contexto de alternancia política.

Cuando varios ayuntamientos comparten problemas de gestión del territorio en una misma región (cuenca hidrológica, corredor biológico, ecorregión) al estar vinculados entre sí por procesos ecológicos y socioeconómicos, es fundamental fortalecer sus capacidades institucionales para la gestión integral del medio ambiente mediante arreglos intermunicipales en el contexto del manejo integral del territorio.

Estas alianzas intermunicipales tienden a conformar agencias operativas compartidas que son una excelente opción para llenar el hueco dejado por la falta de capacidad federal y estatal para tener una presencia efectiva a nivel local y que sus esfuerzos sean eficaces. Favorecen, asimismo, la profesionalización de la gestión ambiental municipal asegurando servicios de calidad a la población, aún durante los cambios políticos.

Las alianzas intermunicipales que crean una agencia ambiental intermunicipal son pertinentes y posibilitadoras de acciones comunes de alto beneficio compartido entre los municipios que las conforman, cuando las regiones ecológicas no corresponden a la división política de jurisdicciones municipales y, por lo tanto, los problemas socioambientales trascienden los límites territoriales de los municipios.

Las asociaciones intermunicipales, por su permanencia en el tiempo, posibilitan la integralidad y continuidad en la gestión socioambiental más allá de trienios, no obstante los cambios de administración y de partidos políticos. Lo que es fundamental, dada la complejidad ecológica, económica política y social, permitiendo que las limitaciones de cada uno se vean suplidas con esfuerzos compartidos, desde la capacidad de gestión, la reducción de los costos de transacción y economías de escala por la reducción significativa de costos unitarios, además de diversificar fuentes de financiamiento.

Además, fortalecen la autonomía municipal facultando a los ayuntamientos para incidir en varios aspectos en materia de recursos naturales, contaminación y gestión del territorio, y facilitan el asegurar la participación democrática y efectiva de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones, para lograr una corresponsabilidad en la implementación de los instrumentos de política pública, impulsar una nueva ética de servicio en la administración pública y propiciar una mayor desconcentración y capacitación de recursos financieros a favor del municipio.

Al contar con equipos profesionales que nunca podrían tener cada uno de ellos en lo individual, cuya permanencia depende de su desempeño y no de cambios trianuales, les permite a los municipios tener capacidad técnica y de gestión para el diseño e implementación de los programas de gestión ambiental y la prestación de servicios públicos, con una adecuada y exitosa consecución de las responsabilidades municipales. De esta manera logran la profesionalización de la gestión ambiental municipal asegurando servicios de calidad a la población durante los cambios políticos.

La asociación de municipios incorpora otras instituciones como socios estratégicos: agencias federales y estatales con presencia local, instituciones académicas y de investigación y representantes de la sociedad civil.

Podemos ahora ver de qué manera los esfuerzos de asociación intermunicipal, concretados en la creación de Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente, se inscriben completamente en el paradigma de gobernanza local que hemos expuesto.

1.2.2. Los Organismos Públicos Descentralizados Intermunicipales

La modalidad de asociación intermunicipal que está demostrando todas estas ventajas, es la de *junta intermunicipal*, creada por acuerdo de los ayuntamientos participantes, constituida como *Organismo Público Descentralizado Intermunicipal (OPDI)* para ser una agencia de medio ambiente para el conjunto de municipios que lo conforman.

Un OPDI es una forma de organización que se adopta para realizar actividades que competen al gobierno, en este caso a los municipios, y que son de interés general. Por tanto, se crea mediante la firma de un convenio de creación, se le otorga personalidad jurídica, patrimonio y régimen jurídico propio.

Su órgano de gobierno incorpora, además de los presidentes de los municipios asociados, a representantes de dependencias federales y estatales del sector ambiental y agropecuario, de instituciones académicas y de organizaciones de la sociedad civil (OSC). A la existencia del OPDI se aúna, en los casos en los que así se estima conveniente, la constitución de un fideicomiso como mecanismo financiero. Este OPDI cuenta con una dirección técnica encargada de la ejecución de las actividades y acciones acordadas. A la estructura conformada por el órgano de gobierno y la dirección técnica se suma un Consejo Ciudadano.

Los OPDI cuentan con denominación, objeto, presupuesto, programa de trabajo, estructura administrativa interna y oficina propios. Su presupuesto puede cubrirse mediante financiamiento público o privado. Su ámbito territorial de trabajo está delimitado al espacio jurisdiccional de los municipios que lo conforman. Su régimen fiscal es como donatario (emisión de recibos por donativos deducibles de impuestos); la auditoría, la rendición de cuentas y la transparencia en la información pública están de acuerdo a las leyes correspondientes.

Las características mencionadas los hacen ser, en principio, plataformas interinstitucionales para la gestión integral del territorio, además de posibles agentes públicos de desarrollo territorial (o agentes técnicos locales) para la ejecución de mecanismos como REDD+,² y eventualmente otras agendas gubernamentales.

Las juntas intermunicipales son entonces un instrumento de un grupo de municipios que se asocian porque han reconocido las ventajas de contar con una agencia de medio ambiente que les permita atender los problemas comunes —mismos que no se circunscriben al territorio específico de cada municipio—, por pertenecer a un territorio compartido.

Asimismo, permiten contar con estrategias integrales a la escala territorial del conjunto de municipios y, a la vez, suplen las limitaciones que cada uno de ellos tiene en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable en su propio espacio jurisdiccional, por lo que la agencia de medio ambiente les provee de servicios al mismo tiempo que coadyuva a la generación y fortalecimiento de capacidades de cada uno de ellos.

La Academia Española de la Lengua define *agencia* como: “organización administrativa especializada a la que se le confía la gestión de asuntos o la prestación de determinados servicios”. Esta labor de “agencia”, es decir, de ser la entidad que actúa a nombre de, o en lugar de alguien más, —es decir, “el que hace” que las cosas sucedan—, se constituye en el factor común de los municipios que se asocian, haciendo que las cosas sucedan en la atención de los problemas ambientales y del desarrollo sustentable en la escala territorial a la que todos ellos pertenecen, y sirve como brazo ejecutor de proyectos y acciones en materia de medio ambiente, distintas a las actividades rutinarias y burocráticas de la gestión ambiental de cada municipio.

Ahora bien, la conformación de estas asociaciones intermunicipales no puede ser objeto de improvisación, o pretender que se da en procesos sencillos y de corto plazo. De ahí la importancia de contar con un referente de buenas prácticas.

Una junta intermunicipal comparte muchas características con cualquier organización, por eso a continuación expondremos algunos elementos de los que depende su éxito, elementos que son comunes a cualquier organización.

² Es el mecanismo acordado en la esfera internacional para la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero por deforestación y degradación de bosques y selvas.

CAPÍTULO 2. FUNDAMENTOS CONCEPTUALES DE LAS BUENAS PRÁCTICAS ORGANIZATIVAS

2.1. Un marco claro de actuación, base para la cohesión y el éxito de toda organización

El marco de actuación en una organización es el conjunto de disposiciones que definen qué es lo que se espera de cada miembro de la misma y qué puede ésta esperar de los demás. La premisa básica de las buenas prácticas de toda organizaciones que debe existir un marco claro de actuación para todos sus integrantes, ya que solamente cuando cada uno de ellos sabe sin lugar a dudas, sin supuestos, implícitos o sobreentendidos qué es lo que se espera de él o ella y, a su vez, qué puede él o ella esperar de los demás, los esfuerzos de todos se alinean y entonces la organización es capaz de realizar los propósitos para los que fue creada y alcanzar los fines que se propone. Un marco claro de actuación proporciona certidumbre sobre cuál es el comportamiento esperado de cada quien y, por lo tanto, reduce la ambigüedad y evita que los esfuerzos se dispersen o se diluyan.

Un principio que supone toda organización es la alineación de todas las acciones para que converjan en el proyecto común, contribuyendo decididamente a alcanzar los fines para los cuales fue creada. En ausencia de marcos claros de actuación, la gente actúa según lo que considera es lo correcto y llega hasta donde las circunstancias lo permiten, por lo que el margen de posibilidad de que no se dé tal alineación y convergencia es muy alto, inclusive, aumenta el riesgo de que lo que se haga o se deje de hacer opere en sentido contrario a lo que se pretende, obstaculizándolo seriamente.

Un marco claro de actuación para todos los miembros de la organización es condición necesaria para que exista la confianza; cuando todos sabemos qué podemos esperar de los demás y qué esperan los demás de nosotros —y nuestro comportamiento se ajusta a esa expectativa—, podemos entonces confiar los unos en los otros. No es viable una organización si sus integrantes no se tienen confianza.

El marco de actuación tiene como fundamento la existencia de reglas claras para la organización y todos sus integrantes en cuanto a las atribuciones y facultades de los miembros, la estructura y el ejercicio de la autoridad y, con ello, la toma de decisiones y la resolución de los conflictos. La experiencia nos muestra la importancia de contar con reglas claras asumidas por todos los miembros de la organización, que sean su marco de actuación. Sin reglas expresas, que no son más que la explicitación de las expectativas que comparten los miembros de la organización sobre la conducta de todos ellos, es muy difícil construir la confianza necesaria para que un grupo de personas se cohesionen en torno a los propósitos comunes. La explicitación de reglas es lo contrario a la ambigüedad, y la ambigüedad es el resquicio por el que se cuelan los conflictos y se disipan los esfuerzos.

Un marco claro de actuación supone la existencia de una estructura organizativa claramente definida y sólida —aunque no por ello rígida—, que le dé soporte al marco de actuación de sus miembros y permita un trabajo organizado, coordinado, sinérgico. Esta estructura es una condición de posibilidad de la eficacia de la organización para lograr sus fines.

2.2. ¿Qué entender por el gobierno y la dirección de la organización?

2.2.1. El gobierno de una organización

El gobierno interno es un elemento central de la estructura básica necesaria y del funcionamiento eficaz de toda organización; es, por ello mismo, uno de los aspectos centrales a explicitarse en todo marco de

actuación. Para tener una mejor comprensión de lo que es el gobierno de las organizaciones (de la función de gobernar a la organización y del órgano de gobierno de la misma), es conveniente remitirnos al origen de la palabra y al sentido que se le dio cuando se empezó a utilizar.

Las palabras gobierno y gobernar surgen en la navegación; vienen del latín y a su vez del griego. *Gubernare* significa conducir la nave, es la acción que realiza el timonel. De hecho, una de las definiciones de gobernar que da el diccionario de la Real Academia Española de la Lengua es “docilidad de la nave al timón”. Gobernar y conducir son palabras hermanas. Para hacer viable la vida de una comunidad —y toda organización es una comunidad— es necesario conducir la vida de la misma.

En palabras de Michel Foucault, sociólogo y filósofo francés:

La palabra ‘Gobierno’ debería considerarse en su más amplio significado, el que tuvo en el siglo XVI, la cual no hacía referencia sólo a las estructuras políticas o a la dirección de los estados, sino que designaba la forma en la que la conducta de los individuos o de los grupos debería ser dirigida: el gobierno de los niños, de las almas, de las comunidades, de las familias (Foucault, s/f).

A Confucio se le atribuye la frase “Uno que no sepa gobernarse a sí mismo ¿cómo sabrá gobernar a los demás?”. Es fácil entonces pensar cómo es que el término fue adoptándose cada vez más frecuentemente para referirse a la conducción de la vida de comunidades y sociedades, y de ahí a lo que Foucault denomina “las estructuras políticas” y, por lo tanto, “a la dirección de los estados”. No obstante que en este último sentido es como se utilizan con mayor frecuencia los términos gobernar y gobierno, tratándose de cualquier organización ambos son pertinentes: el gobierno de una organización, gobernar una organización; es decir, conducir la vida de una organización empezando por hacerla viable.

Nos dice Foucault que gobernar es “estructurar el posible campo de acción de los otros”. Esta definición nos habla de que gobernar es crear, asegurarse que existan las condiciones para que la acción de los miembros de una organización pueda desplegarse plenamente para realizar sus propósitos y lograr lo que se proponen, se trata de asegurar la acción de los otros, pero de tal forma que esa acción no sea cualquier acción, sino una acción a partir de un propósito y con un sentido.

Considerando de esta manera la función del gobierno interno de una organización, el modelo de gobierno de las juntas intermunicipales que mejor se ajusta a las buenas prácticas, parte de considerar a las organizaciones desde el pensamiento sistémico, y por lo tanto de abordar la cuestión en su dimensión funcional; es decir, la función de gobierno de una organización considerando a ésta en tanto sistema.

2.2.2. El órgano de gobierno de una organización

A la instancia que corresponde gobernar una organización se le denomina de manera genérica órgano de gobierno, cuyo nombre es una convención. También puede llamarse Consejo de Administración, Junta de Gobierno o Consejo Directivo, entre otras denominaciones. Al órgano de gobierno de toda organización como una Junta Intermunicipal, corresponde asegurarse de que la organización cumpla adecuada y satisfactoriamente con su cometido y, por lo tanto, de que la gestión de la organización sea exitosa, sin ser quien ejerza tal gestión directamente ya que la delega en otros.

Esto obliga al órgano de gobierno a ser asertivo en lo que espera de aquellos a quienes delega la gestión de la organización; es decir, en cómo debe considerarse el éxito en esa organización; cuándo sí y cuándo no puede hablarse de que la organización está siendo exitosa. El órgano de gobierno deposita en el director de la organización toda la autoridad que se desprende de la delegación de la que es objeto, porque a él se le delega

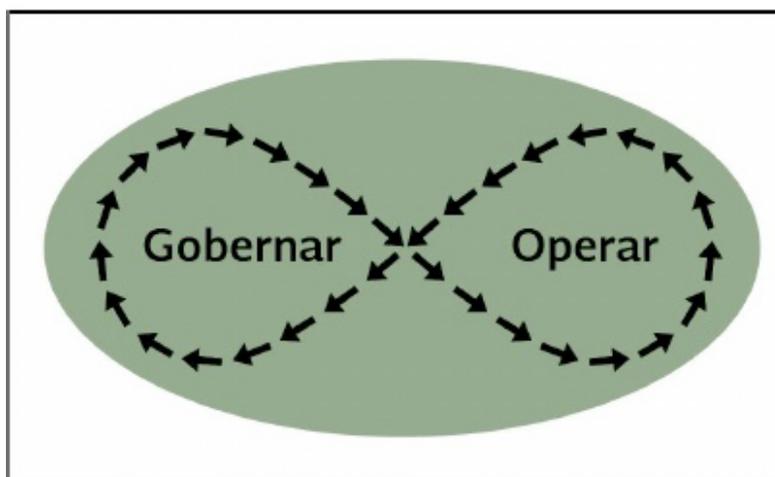
la responsabilidad del éxito de la organización. Que la organización tenga un director con toda la autoridad y responsabilidad para que la organización realice su misión, no significa que la autoridad y responsabilidad últimas deja de tenerlas el órgano de gobierno; en ese sentido, éste es el responsable último de que el director sea exitoso en su labor.

Los principios en los que se basa la delegación que hace el órgano de gobierno al director, parten de demandar logros del equipo operativo de manera tal que éste esté empoderado teniendo el mayor margen de maniobra posible para desplegar su creatividad y capacidad de innovación. Si existe claridad en la diferencia entre fines y medios, el órgano de gobierno no tendrá reparo en que el equipo operativo sea tan autónomo como sea posible en el ámbito que corresponde a los medios para lograr los fines que ha definido y estará pendiente de que se cumplan.

Esto supone establecer con toda claridad cuál es el ámbito de acción del equipo operativo y, particularmente, cuáles son las responsabilidades, atribuciones y facultades del director, sin dar nada por supuesto, o a la libre interpretación de éste. Asimismo, dejar sentado con toda claridad las características de la relación entre el órgano de gobierno y el equipo operativo en general, y con su director en particular. Todo este marco de actuación debe estar regido por políticas muy asertivas, establecidas con firmeza por el órgano de gobierno.

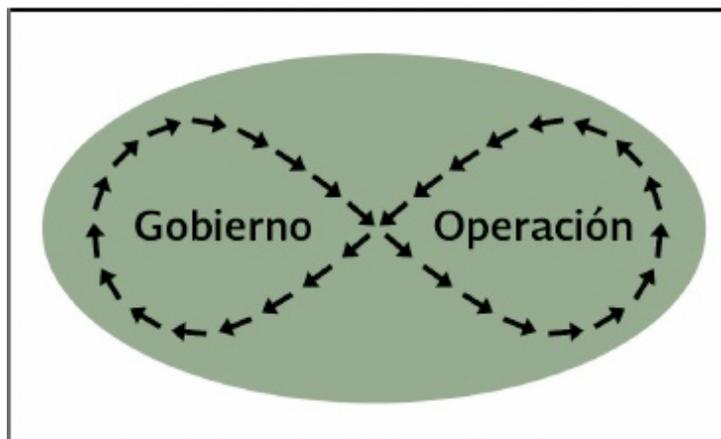
2.2.3. La organización vista como un sistema

Desde la perspectiva sistémica y a partir de la clara diferenciación entre los fines y los medios de la organización, y entre los roles que le corresponden al órgano de gobierno y al equipo operativo, podemos exponer el modelo como un sistema en el cual gobernar es conducir la organización de manera que sea exitosa. Este modelo considera a la organización como un sistema compuesto básicamente por dos subsistemas: el gobierno y la operación; el aspecto medular del modelo está en la interacción y las relaciones entre estos dos subsistemas.



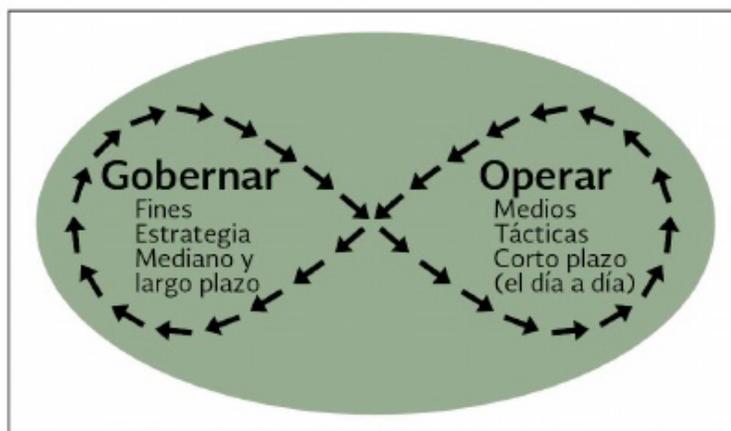
Gobernar y operar, funciones complementarias mutuamente determinadas. Fuente: González Franco (2014)

Como en todo sistema, los subsistemas que lo componen tienen vida en sí mismos y por lo tanto, un alto grado de autosuficiencia. Sin embargo, su existencia está en función de los otros subsistemas para que en conjunto realicen las funciones propias del sistema. Cada subsistema, siendo relativamente autónomo, tiene su razón de ser en el sistema como un todo, nunca en sí y por sí mismo. Las funciones a las que nos referimos son entonces la de gobernar y la de operar.



El gobierno y la operación, dos subsistemas de un mismo sistema: la organización. Fuente: González Franco (2014)

Considerando gobernar como estructurar el posible campo de acción de los otros y, refiriéndonos específicamente a una organización: garantizar que existan las condiciones de posibilidad para que esa organización realice los propósitos y alcance los fines para los que fue creada, la función de gobernar una organización consiste principalmente en asegurarse de que los fines de la organización estén claramente definidos y sean alcanzados, estableciendo la estrategia para ello con una perspectiva de mediano y largo plazo. Por su parte, la función de operar está centrada en disponer los medios que permitan alcanzar los fines y desplegar las tácticas en el día a día, en las que consiste la estrategia. Podemos utilizar la metáfora del bosque: mientras que gobernar supone mirar todo el bosque, operar supone actuar entre los árboles. Quien mira todo el bosque carece del detalle, pero quien está entre los árboles carece de la visión de conjunto; ambas visiones son insuficientes, ambas visiones se necesitan porque se complementan.



El objeto de cada función. Fuente: González Franco (2014)

Tanto los fines como los medios por los que tales fines se realizan, son responsabilidades últimas del gobierno de la organización; pero éste será más eficiente y efectivo si su quehacer atiende preponderantemente a los fines, delegando la atención de los medios a la instancia responsable de la operación de la organización.

Los fines corresponden a aquello que debe resultar del quehacer de la organización. La realización de sus fines es el factor decisivo del éxito, y gobernar significa definir qué sí y qué no puede considerarse como éxito, qué

sí y qué no determina que la organización sea exitosa; por lo tanto, gobernar es garantizar el éxito de la organización, que tenga los resultados esperados.

2.2.4. La colegialidad, condición de éxito de un órgano de gobierno

Este modelo de gobierno supone, para ser efectivamente funcional, que el órgano de gobierno sea un cuerpo colegiado y opere como tal. La colegialidad es un asunto medular en el funcionamiento de los órganos de gobierno de instituciones y organismos. Está comprobado que la efectividad del gobierno de las organizaciones depende de que la autoridad la tenga el grupo que constituye el órgano de gobierno y éste hable con una sola voz.

La colegialidad significa la existencia de un grupo conformado por pares, es decir, nadie dentro del grupo está por encima de los demás en cuestión de jerarquías —ni aún el presidente del órgano de gobierno—, y aunque sus miembros hayan llegado representando a algún sector o grupo de interés, su papel dentro del grupo no es velar por los intereses de ese grupo, sino por los intereses del bien público del que el colectivo es responsable. En el cuerpo colegiado, sus miembros deliberan y deciden en conjunto —ya sea por consenso o mayoría— sobre los asuntos que le competen en tanto órgano de gobierno de la entidad de la que se trate; razón por la que ninguno de sus miembros puede actuar al margen de tales decisiones, ni atribuirse autoridad en tanto individuo frente a los miembros del equipo operativo del organismo o de terceros.

Por otra parte, uno de los atavismos más perjudiciales en la vida de las organizaciones es confundir la autoridad del cuerpo colegiado con la de su presidente y se le otorguen a éste las atribuciones que deben ser del grupo. Esta situación tiene como resultado un excesivo control de poder en el presidente o una concentración excesiva de carga de trabajo, o ambos; pero en donde los demás miembros del grupo, al depositar toda la autoridad en el presidente, tienden a marginarse de la corresponsabilidad.

Esto no significa menospreciar el papel y la autoridad del presidente del colegiado, misma que corresponde a su responsabilidad de presidir la operación del órgano de gobierno, representarlo y asegurarse de que las decisiones sean cumplimentadas, siendo en la mayoría de los casos —salvo cuando se vea impedido de hacerlo— el portavoz de las decisiones y enlace con el director. En ese sentido, debe ejercer un liderazgo frente al grupo, conducir las sesiones de manera efectiva y mediar cuando existan posiciones contrapuestas, para explorar vías de conciliación de las mismas. Darle mayor autoridad que al resto de los miembros, en cuanto a la toma de decisiones, es fracturar la colegialidad y con ello, inviabilizarla; explicitar su autoridad asociada a su responsabilidad de presidir al colegiado es lo conveniente, ni más ni menos.

2.2.5. La Dirección de la organización

Cada uno en su ámbito, el presidente y el director conforman una mancuerna fundamental en la organización, son la articulación y vaso comunicante entre los dos subsistemas, de ahí la importancia de que exista entre ambos una estrecha relación de comunicación y colaboración, en donde la confianza y el respeto mutuo sean una constante, sin perder nunca de vista que el presidente encarna la autoridad del órgano de gobierno en esa relación.

Un factor del que depende la efectividad del modelo de gobierno que estamos proponiendo es que el director cuente con la plena confianza y apoyo del órgano de gobierno. A cambio de ello, el órgano de gobierno debe ser implacable en la exigencia de resultados y una escrupulosa rendición de cuentas.

Como condición de éxito, una de las principales preocupaciones del órgano de gobierno de una organización debe ser asegurarse de que el director se a una persona con las cualidades necesarias para dirigir un equipo altamente efectivo y garantizar que existan las condiciones adecuadas para el pleno desarrollo de sus

capacidades, para el despliegue de su creatividad y el logro de los objetivos que se han acordado conjuntamente. Si esta persona no tiene la plena confianza del órgano al que debe reportarle, muy difícilmente se generará el tipo de relación, comunicación, flujo de información y retroalimentación que se requiere. La mejor forma en que el órgano de gobierno puede estructurar el posible campo de acción del directores siendo muy asertivo en cuanto a los resultados que se esperan, a los principios y lineamientos que deben regir lo que se hace y cómo se hace, asegurándose de que existan las condiciones adecuadas para hacerlo; a la vez que se explicitan los alcances de su quehacer y los límites del mismo.

El apoyo que debe darle el órgano de gobierno a quien ocupe el cargo de dirección no es una mera concesión, es una condición de posibilidad de la efectividad y el éxito de la organización. Si el director no tiene la confianza del órgano de gobierno, es mejor que sea removido y sustituido por una persona que sí la tenga, a través de mecanismos efectivos de evaluación de resultados transparentes, de las actividades en un periodo determinado. Se dirá que la confianza se debe ganar, y es cierto, pero es muy difícil ser exitoso al frente de un equipo de trabajo si no se tiene la suficiente autonomía de gestión, el margen de maniobra necesario para organizar y guiar los esfuerzos de un equipo de trabajo.

El único indicador de éxito de este esquema es el buen desempeño y los resultados alcanzados; por ello, el director debe demostrar que es capaz de lograrlo, lo que no es posible sin un adecuado margen de maniobra. Pero para ello debe ser asertivo al proponer estrategias, políticas y formas de trabajo que fortalezcan a la organización y le permitan lograr lo que se propone con la mayor fidelidad posible a su misión, optimizando su eficiencia y eficacia; a la vez que dejar patente qué necesidades deben estar satisfechas para que eso sea posible. Asegurarse de que esas necesidades sean satisfechas es parte de la función de gobierno de la organización. Confianza, apoyo y exigencia de resultados, de una parte; buen desempeño y logros, de la otra.

Las organizaciones requieren directores proactivos, con iniciativa y capacidad para dotar al órgano de gobierno de elementos para decisiones estratégicamente pertinentes; directores que entiendan y asuman con la radicalidad debida que son la cabeza del otro subsistema del que depende la organización toda como un sistema funcional, de forma complementaria con el del gobierno.

Debe ser el órgano de gobierno quien designe y, en su caso, destituya al director —por lo que éste no puede ser miembro de la misma— quien a su vez debe tener el suficiente margen de maniobra para tomar las decisiones que le permitan ser exitoso; asimismo, es conveniente no preestablecer una temporalidad en el cargo, de manera que la continuidad dependa de los resultados obtenidos, tras procesos muy cuidadosos de evaluación de desempeño y logros. El titular de la dirección debe ser contratado bajo las mejores prácticas y bajo un modelo equivalente al del servicio civil de carrera, y debe ser evaluado anual o bianualmente, de manera que de dichas evaluaciones dependa la renovación de su contrato.

CAPÍTULO 3. ESPECIFICIDADES DE UNA JUNTA INTERMUNICIPAL DE MEDIO AMBIENTE

3.1. ¿Qué es un Junta Intermunicipal de Medio Ambiente?

Una Junta Intermunicipal de Medio Ambiente (JIMA) es una agencia creada por un grupo de municipios que se asocian, ya que comparten un territorio determinado por límites naturales como una cuenca hidrográfica o una ecorregión, para así aprovechar las ventajas de la cooperación mutua y el establecimiento de alianzas estratégicas entre sí y con instituciones estatales, federales y otros actores ligados al desarrollo local.

La JIMA es el instrumento de ese grupo de municipios que se asocian porque han reconocido las ventajas de contar con una agencia de medio ambiente que les permita atender los problemas comunes —mismos que no se circunscriben al territorio específico de cada municipio—, con estrategias integrales a esa escala territorial, y que a la vez les permita suplir las limitaciones que cada uno de ellos tiene en materia de medio ambiente y desarrollo sustentable en su propio espacio jurisdiccional, por lo que la agencia de medio ambiente les provee de servicios a la vez que coadyuva a la generación y fortalecimiento de capacidades de cada uno.

3.2. ¿A qué realidad responden las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente?

Los problemas ambientales trascienden los límites territoriales de los municipios, como es el caso de la contaminación de un río que afecta a los municipios que se encuentran más abajo, o un incendio que avanza de un municipio a otro siguiendo el relieve de los paisajes forestales. Cuando varios municipios comparten problemas de gestión del territorio en una misma región, al estar vinculados entre sí por procesos ecológicos (como el flujo de agua) y socioeconómicos (como el comercio local), es fundamental fortalecer sus capacidades institucionales para la gestión del medio ambiente y los recursos naturales mediante arreglos intermunicipales con un enfoque de manejo integral del territorio a escala regional.

Estas alianzas entre municipios fortalecen la autonomía municipal, facultando a los ayuntamientos para incidir en varios aspectos en materia de recursos naturales, contaminación y gestión del territorio, y facilitan la participación democrática y efectiva de la ciudadanía en los procesos de toma de decisiones para lograr una corresponsabilidad en la implementación de los instrumentos de política pública.

Al conformar una junta intermunicipal, los municipios que se asocian se dotan de una agencia ambiental intermunicipal que genera y ejecuta propuestas de solución con una visión integral del territorio y de mediano y largo plazo. Además, posibilita la integralidad y continuidad en la gestión ambiental más allá de trienios, por su permanencia en el tiempo no obstante los cambios de administración y de partidos políticos, lo que es fundamental dada la complejidad ecológica, económica, política y social, permitiendo que las limitaciones de cada uno se vean suplidas por esfuerzos compartidos: desde capacidad de gestión, la reducción de los costos de transacción y economías de escala por la reducción significativa de costos unitarios, además de diversificar fuentes de financiamiento.

Una junta intermunicipal le permite, a los municipios que la integran, participar en un esquema de corresponsabilidad, solidaridad y reciprocidad intermunicipal para:

- Atender problemas que les afectan pero que comparten con otros municipios por darse a escalas territoriales que trascienden las fronteras administrativas
- Instrumentar procesos de mediano y largo plazo de solución a los problemas mediante recursos públicos que provienen de los tres órdenes de gobierno
- Canalizar de manera adecuada y ordenada los apoyos provenientes de varios sectores gubernamentales
- Dar seguimiento a proyecto de largo plazo
- Optimizar las soluciones, reduciendo significativamente los costos de transacción
- Contar con una agencia especializada de medio ambiente con mejores capacidades de gestión ante el gobierno estatal y federal
- Procurar financiamiento y recursos económicos
- Incrementar su capacidad de gestión ante diversos donantes
- Fortalecer la identidad cultural, la participación ciudadana y la organización social.

3.3. Fundamento legal de una Junta Intermunicipal de Medio Ambiente

El fundamento legal de las juntas intermunicipales lo constituye el artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece nuevos mecanismos de intervención por parte de los ayuntamientos en la prestación de las funciones y servicios dentro de su territorio, y en el cual se amplía la facultad de asociación de los municipios para la eficaz prestación de los servicios públicos, mediante organismos de derecho público que sirvan como agentes técnicos, ya sean descentralizados, municipales o intermunicipales.³

Si bien una asociación intermunicipal se basa en la cooperación entre los municipios que la integran, es necesario formalizar y consolidar esta alianza bajo alguna figura jurídica que le brinde carácter de institución u organización debidamente constituida y reconocida legalmente, como entidad que concrete la cooperación.

El artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dice:

[...] Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les corresponden.

³ Un OPDI es replicable en cualquiera de los estados del país, siempre y cuando se haya reformado la legislación local (Constitución Política Local y Ley Orgánica Municipal o equivalente), en concordancia con la reforma al artículo 115 de la CPEUM del año 1999 y que entró en vigor en el año 2000.

3.4. ¿Por qué es conveniente que la figura legal que tome la agencia intermunicipal sea la de Organismo Público Descentralizado Intermunicipal?

Las oportunidades que ofrece la constitución de un Organismo Público Descentralizado Intermunicipal (OPDI) son, entre otras, contar con personalidad jurídica, presupuesto y patrimonio propios; estar exentas del pago del impuesto sobre la renta (ISR) y emitir recibos de donativo (siempre que su creación sea sin fines de lucro). Con estas características, el OPDI puede acceder a diversas fuentes de financiamiento, públicas o privadas, nacionales e internacionales.

Un OPDI permite también contar con un equipo profesional cuya permanencia no esté sujeta a los cambios trianuales de administración municipal, y con ello garantizar la continuidad de los esfuerzos. Esto facilita la ejecución de proyectos a largo plazo, permitiendo un ejercicio de planificación pocas veces observado en México, así como la incorporación fácil y rápida de las iniciativas generadas por la población local, los actores sociales e institucionales dentro del territorio.

Si bien existen diversas figuras jurídicas de organización y asociación en el país, y muchas de ellas han demostrado ser exitosas, una junta intermunicipal, al ser integrada por los ayuntamientos, es decir por los gobiernos locales, debe responder a intereses del orden público de los municipios a través del presidente municipal, pero no de la persona que ocupa el cargo o investidura. Una junta intermunicipal institucionalizada como OPDI es una institución pública y representa el interés legítimo de los ciudadanos a través de los gobiernos municipales.

3.5. ¿Cómo se conforma una Junta Intermunicipal de Medio Ambiente?

La asociación intermunicipal se conforma institucionalmente al suscribir el convenio de creación de la junta intermunicipal. Dentro de este convenio se establecen los principios de asociación, los municipios que la integran y quienes formarán el órgano de gobierno.

La integración de los municipios y participantes varía en cada junta intermunicipal, decisión que parte, primero, de la voluntad de los municipios —mediante acuerdos en Cabildo— para asociarse y resolver problemas en común. Ahora, es importante, dentro de este esquema colaborativo, la incorporación e involucramiento de la representación de dependencias estatales y federales de medio ambiente y desarrollo rural —contando así con la representatividad de los tres órdenes de gobierno—, de instituciones académicas y de investigación involucradas en la región, y organizaciones sociales comprometidas en el desarrollo local y encaminadas a los fines que persigue la junta Intermunicipal, como socios estratégicos para que ésta se pueda fortalecer y orientar objetivamente la toma de decisiones.

3.6. ¿Cómo se estructura una Junta Intermunicipal?

Una junta intermunicipal se estructura con su órgano de gobierno, un equipo profesional o Dirección Técnica y un consejo ciudadano.

Órgano de gobierno: toma las decisiones más importantes de la institución; tales decisiones son cruciales para la vida de la junta intermunicipal e involucran cuestiones como la misión o la disolución de la organización, los objetivos estratégicos y las prioridades. Y también es responsable de las funciones continuas de gobernabilidad, incluido el establecimiento de las políticas y estrategias de la organización. Este órgano delega la instrumentación de sus decisiones a la Dirección. Dentro de este órgano se toman muchas de las decisiones a nombre de la JIMA.

Dirección Técnica: equipo operativo profesional que ejecuta las decisiones del órgano de gobierno y realiza las actividades diarias de la junta intermunicipal. Su director rinde cuentas al órgano de gobierno, al cual se encuentra subordinado.

Consejo ciudadano: desempeña la función de control y auditoría social. Las juntas intermunicipales cuentan con una entidad adicional que monitorea cómo se toman y ejecutan las decisiones, cómo se emplean los recursos y se realizan las acciones, y si se cumple con los objetivos. Esa entidad de supervisión es independiente del órgano de gobierno y tiene un carácter meramente consultivo. Participa en la retroalimentación de propuestas y propone a la junta intermunicipal alternativas de acción. Para esto, la Dirección es responsable de garantizar que el Consejo Ciudadano cuente con la información y capacidad requeridas para el desempeño de sus funciones.

Ahora bien, la forma como se ha estructurado inicialmente la Dirección Técnica en las juntas intermunicipales existentes, resultando ser un modelo bastante efectivo, es con dos coordinaciones dependientes del director: de administración y de operación (también llamada de planeación) y una jefatura de proyectos dependiendo de esta última.



Organigrama de la Dirección Técnica

CAPÍTULO 4. LINEAMIENTOS PARA LA PROMOCIÓN E INSTALACIÓN DE ASOCIACIONES INTERMUNICIPALES

Estos lineamientos surgen a partir de la sistematización de las experiencias previas en la conformación e inicio de operaciones de las JIMA. Su propósito es ofrecer una guía para la promoción de asociaciones municipales concretadas en la creación de un organismo público descentralizado intermunicipal (OPDI), que funja como agencia de medio ambiente para el conjunto de los municipios asociados en sitios específicos.

4.1. El agente catalizador

El agente catalizador puede ser desde una coalición público-privada en la que participen dependencias de gobierno (estatal o federal), organizaciones de la sociedad civil (Osc) e instituciones académicas, hasta alguna de dichas entidades en lo individual o un grupo de ciudadanos interesados. Es la instancia que promueve entre los actores locales la asociación intermunicipal como una alternativa de desarrollo local, y acompaña el proceso de conformación e institucionalización de la misma. Si no existe un agente catalizador es muy difícil que aquéllos tomen la iniciativa.

Es importante tener en cuenta las particularidades de cada región y, en ellas, las características socioculturales y políticas que prevalecen, así como considerar que la replicabilidad del modelo de asociación intermunicipal que nos ofrecen las JIMA existentes no puede darse como resultado de la creación artificial de condiciones ni ser un ejercicio mecánico de repetición de pasos. Se requiere de iniciativa, creatividad e innovación; pero, sobre todo, de capacidad de motivación y capacidad de adaptación.

Con estas salvedades, los siguientes son los aspectos que el agente catalizador tendrá que asegurar para promover e incubar una asociación intermunicipal:

4.2. Generación de la voluntad política y de la visión común y el proyecto compartido

El primer aspecto que debe propiciarse es la generación de una noción de territorio que es compartido por varios municipios —ya sea una cuenca o una ecorregión— y el reconocimiento compartido de una problemática en común, lo que supone la construcción social del problema o problemas compartidos; es decir, la idea de un metaterritorio más allá de los límites jurisdiccionales de cada municipio en el imaginario de los habitantes de esa región, o al menos en sus líderes políticos; de manera que se reconozca que la acción colectiva ante problemas regionales no puede quedarse en la exigencia de soluciones a los gobiernos estatal y federal, sino incluir el compromiso y la colaboración de los actores locales para revertir los problemas compartidos, en donde el papel de los gobiernos municipales es fundamental.

De ahí la importancia de generar información y trabajar con los habitantes de la región para promover consciencia y cultura ambiental, además de realizar gestiones ante diversas instancias con el fin de lograr los acuerdos necesarios para resolver los problemas compartidos.

Parte de estas gestiones, y sería el segundo elemento del carácter fundamental del papel jugado por el agente catalizador, es propiciar, entre las autoridades municipales, la convicción de:

- La necesidad de contar con un esquema colaborativo que permita enfrentar los problemas comunes por compartir un territorio
- Las ventajas de actuar en conjunto, superando las acciones individuales por la sinergia lograda en las gestiones ante otros órdenes de gobierno o la construcción de alianzas y la apertura a fuentes de recursos

De ahí la promoción de una alianza intermunicipal, es decir, propiciar lo que se llama el *imaginario institucional colaborativo*, formalizado como asociación de municipios con la figura de Organismo Público Descentralizado Intermunicipal (OPDI).

Una vez que existe la voluntad política de los gobiernos municipales es posible pasar a la creación de la entidad legal, el OPDI.

4.3. El acuerdo de voluntades: convenio de creación

Para la creación del OPDI, una vez manifiesta la voluntad de los presidentes municipales, es necesaria la aprobación de cada uno de los cabildos y, donde la legislación estatal así lo determine, del Congreso local.

El instrumento que da vida al organismo es el Convenio de Creación. Se trata del documento que expresa la voluntad de los municipios de asociarse, creando una entidad con personalidad jurídica y patrimonio propio que se constituya en agencia intermunicipal de medio ambiente para la gestión integral del territorio compartido por esos municipios que se asocian. Este instrumento equivale al acta constitutiva de una asociación civil o una sociedad anónima, pero, tratándose de una entidad paragubernamental creada por voluntad expresa de los gobiernos municipales, se constituye sin necesidad de hacerlo ante notario. El convenio de creación incluye su régimen jurídico y el de sus empleados, así como su estructura administrativa.

El convenio de creación debe contener, como mínimo, lo siguiente:

Antecedentes, declaraciones de cada municipio, marco jurídico que sustenta la creación del organismo público descentralizado, acuerdo de voluntades, denominación, objeto y ámbito de competencia, conformación y destino del patrimonio, atribuciones, obligaciones y facultades, gobierno interno, composición, atribuciones y operación del órgano de gobierno, de las sesiones del órgano de gobierno, facultades del presidente, obligaciones del secretario técnico (que normalmente es el director), conformación y atribuciones del Consejo Ciudadano, conformación, obligaciones, atribuciones y estructura del equipo operativo, régimen jurídico de la relación con los empleados y disposiciones generales.

4.4. Sigüientes pasos para la conformación de una Junta Intermunicipal

Un aspecto fundamental, detonante de la conformación de una JIMA, es la disposición de recursos para enfrentar los gastos asociados al inicio, la operación regular y los proyectos a realizar acordados; aunque es importante que todos los municipios hagan una aportación cuyo monto deberá ser acordado como parte del pacto fundacional, la cantidad acumulada por estas aportaciones no será suficiente; por ello, a los pasos necesarios para la conformación de la JIMA será necesario agregar la gestión de recursos ante los gobiernos estatal y federal, así como de fuentes privadas.

El esquema de colaboración se puede reforzar con la creación de un fideicomiso que sea el receptor de las aportaciones municipales, estatales y federales, así como de las provenientes de agencias de cooperación internacional y organismos multilaterales y fuentes privadas: fundaciones nacionales e internacionales. El fideicomiso se crea con las aportaciones iniciales de todos los municipios.

Un fideicomiso es un mecanismo financiero que se constituye en un incentivo económico para los gobiernos municipales y a la vez cumple con la función de forzarlos a deliberar colegiadamente para decidir el destino de los recursos; en un esquema de solución a problemas comunes que neutraliza, o al menos atenúa, la tendencia a privilegiar las agendas particulares. El fideicomiso permite, además, ampliar el espectro y diversificar las fuentes de financiamiento, como condición de posibilidad para darle viabilidad futura al mecanismo.

Con la formalización—mediante la creación del OPDI— de la asociación de municipios, ésta se constituye en agencia ambiental de todos ellos, con un equipo profesional que le dé a estos las capacidades necesarias para ejercer sus responsabilidades en materia de gestión ambiental y contar con personal técnico en una modalidad tipo servicio civil de carrera.

Algo importante en el esquema colaborativo es la incorporación, en el órgano de gobierno, de la representación de dependencias estatales y federales de medio ambiente y desarrollo rural—incluso de fomento económico—, de instituciones académicas involucradas en la región y de organizaciones sociales, comprometidas pero sin intereses particulares.

Una condición de posibilidad de todo ello es la existencia de confianza entre los involucrados, confianza que se fragua, primero, en la respuesta colectiva a los problemas compartidos y, posteriormente, en la construcción del proyecto común de alianza intermunicipal y su evolución hasta su formalización como OPDI. Por eso es necesario propiciar el fortalecimiento de los vínculos interpersonales entre los presidentes municipales y, con ello, el entendimiento mutuo y la confianza. Es fundamental construir una visión y un lenguaje común, una perspectiva estratégica compartida y el compromiso mutuo. A ello contribuye significativamente la realización de viajes de los presidentes municipales a lugares donde se tengan experiencias de asociación que estén teniendo resultados positivos, tanto en el extranjero como en el mismo país.

Otro elemento importante —y en ello también juega un papel fundamental el agente catalizador— es la construcción de una amplia red de relaciones tanto dentro como fuera del país.

Finalmente está la conformación del equipo profesional de la agencia de medio ambiente, lo que debe darse a través de procesos muy robustos bajo las buenas prácticas de selección y contratación de personal, transparentes y que den certidumbre de pulcritud y de no intervención inapropiada del mismo agente catalizador, algún presidente en particular u otras instancias, ya que de estos procesos deben salir muy empoderados los presidentes municipales y el órgano de gobierno como cuerpo colegiado. Es importante entonces dar certeza jurídica y normativa al proceso de contratación, para evitar imposiciones por intereses políticos o partidistas. Complementariamente, está la instalación y equipamiento de la oficina de la agencia de medio ambiente.

Recapitulando encontramos los siguientes elementos fundamentales para la conformación de una JIMA, y es lo que el agente catalizador tendría que hacer para propiciar su creación. Separando los aspectos fundamentales de los aspectos formales tenemos lo siguiente:

FUNDAMENTALES	FORMALES
Propiciar la noción de cuenca o ecorregión y la construcción social del problema	Gestión de recursos económicos para un inicio
Generar información y trabajar con los habitantes para promover conciencia y cultura ambiental	Conformación del OPDI, mediante Convenio de Creación
Promover el esquema colaborativo	Creación del Fideicomiso
Fortalecer los vínculos interpersonales de las autoridades municipales y el resto de involucrados, y con ello el entendimiento mutuo y la confianza	Conformación del equipo profesional de la agencia de medio ambiente
Construcción de una amplia red de relaciones	Instalación y equipamiento de oficina

Elementos fundamentales para la conformación de una JIMA I. Elaboración propia.

4.5. Dotar de marcos de actuación para todos los involucrados

Ahora bien, con respecto al esquema colaborativo, es muy importante definir las reglas de funcionamiento del órgano de gobierno, de la dirección técnica y del consejo ciudadano, así como la relación entre estas tres instancias. Se tienen que definir, asimismo, los elementos constitutivos de los compromisos y marco de actuación de cada uno de los integrantes del dispositivo institucional, a saber:

- El órgano de gobierno en sí, como cuerpo colegiado
- Los presidentes municipales
- Los representantes de dependencias estatales y federales
- Los representantes de instituciones académicas
- Los representantes de organizaciones de la sociedad civil
- El equipo profesional de la dirección técnica, con su director a la cabeza
- El consejo ciudadano
- Los miembros del consejo ciudadano.

Deben quedar claramente estipulados los mecanismos para la deliberación y la toma de decisiones y asegurar su puesta en práctica, las responsabilidades diferenciadas en el seno del órgano de gobierno —como es la presidencia y las otras funciones—, las formas de dirimir las diferencias y los conflictos, la relación con la dirección técnica, la ejecución de las directrices dadas y la rendición de cuentas por parte de ésta, los criterios a los que deberá ceñirse en su relación con su equipo, etc. Para el consejo ciudadano debe quedar muy clara la forma en que estará integrado, el perfil de sus miembros así como sus derechos y obligaciones. Una de las principales características de estas reglas y marco de actuación es que cada persona involucrada sepa con claridad qué se espera de ella y qué puede ella esperar de las demás.

Ahora bien, si lo dicho hasta aquí establece los aspectos medulares de los pasos que hay que dar —y no necesariamente de manera lineal— y los componentes de una asociación intermunicipal, no debe perderse de vista la parte jurídico-administrativa que debe realizarse.

4.6. Instrumentos de normatividad interna y desarrollo de la capacidad administrativa

Los elementos hasta ahora descritos suponen los siguientes instrumentos de normatividad interna y cumplimiento del marco jurídico:

- Conformación del OPDI: elaboración del convenio de creación, presentación y entrega del mismo a los ayuntamientos para su revisión y análisis, acuerdo de cada uno de los cabildos —por mayoría calificada— para la creación del OPDI, y la autorización de los representantes legales de el ayuntamiento para la firma del convenio correspondiente y la firma del convenio de asociación intermunicipal de creación del OPDI por estas autoridades municipales.
- Creación del fideicomiso: contrato en entidad fiduciaria
- Conformación del equipo: organigrama, descripción de puestos y perfiles, tabulador salarial, reglamento de contrataciones y conformación del comité de selección, convocatorias a los puestos, machote de contrato laboral
- Instalación y equipamiento de oficina: reglamento de adquisiciones y conformación del comité de adquisiciones (Zamora, 2011).

Además, deberá concretarse la promulgación y publicación del convenio de creación del OPDI en las gacetas municipales y en el órgano oficial del gobierno del estado. Instalar el órgano de gobierno, el inicio de los procedimientos administrativos de alta patronal en el IMSS, el SAT de la SHCP, emisión de recibos de deducibilidad de impuestos, cumplimiento de las obligaciones que en base a las leyes aplica al OPDI (Ej. Informes a la Auditoría Superior del Estado del estado, transparencia y acceso a la información pública en el Instituto Estatal de Acceso a la Información Pública y la apertura de cuentas bancarias).

Asimismo, la entrega de presupuesto de operación, compra de equipo y mobiliario, prestación de servicios, cumplimiento del objeto de creación del OPDI y su funcionamiento. La elaboración de la reglamentación interna del OPDI, conforme se vaya requiriendo en lo referente al funcionamiento interno, funcionamiento del órgano de gobierno y su relación con el equipo operativo, condiciones generales de trabajo y viáticos, transparencia, entre otros.

Todo lo que tiene que ver con la reglamentación interna debe estar soportado por las políticas institucionales correspondientes. Reglamento interno claro, concreto y específico acerca de las atribuciones. Finalmente, elaborar el manual de organización conteniendo las disposiciones internas para el funcionamiento de la JIMA, después de haber elaborado el reglamento interno.

4.7. El marco estratégico de la intervención

Por otra parte, para la operación del OPDI como agencia de medio ambiente es necesario generar el marco estratégico para el plan de acción, del que se desprendan los programas y proyectos que se les encomendarán al director y a su equipo, bajo la supervisión del órgano de gobierno.

Este marco estratégico debe construirse de manera participativa a partir de un diagnóstico de la situación socioambiental de toda la región, con perspectiva territorial de cuenca, si es el caso, o ecorregión en general, si no lo es. Un diagnóstico compartido es fundamental para identificar los problemas que se enfrentan de manera común, así como sus causas subyacentes, para entonces estar en condiciones de generar, también de manera común, el esquema de soluciones a dichos problemas, con una perspectiva fuera de “la caja” de cada municipio y entender las dinámicas regionales que a todos afectan.

El segundo componente del marco estratégico debe ser una visión de futuro construida también de manera colectiva, de la que se desprendan ejes y objetivos estratégicos que le den estructura y direccionalidad a todo el quehacer; es decir, de ellos deberán derivarse los programas, los proyectos y los presupuestos para las acciones estratégicas definidas en conjunto.

Estos elementos completan el siguiente cuadro:

FUNDAMENTALES	FORMALES
Propiciar la noción de cuenca o ecorregión y la construcción social del problema	Gestión de recursos económicos para un inicio
Generar información y trabajar con los habitantes para promover conciencia y cultura ambiental	Conformación del OPDJ mediante un Convenio de Creación
Promover el esquema colaborativo	Creación del Fideicomiso
Fortalecer los vínculos interpersonales de las autoridades municipales y el resto de involucrados, y con ello el entendimiento mutuo y la confianza	Conformación del equipo profesional de la agencia de medio ambiente
Construcción de una amplia red de relaciones	Instalación y equipamiento de oficina
Definir el marco estratégico de intervención	Desarrollar la capacidad administrativa
Dotar de marcos de actuación para todos los involucrados	Instrumentar la normatividad interna

Elementos fundamentales para la conformación de una JIMA II. Elaboración propia.

Hay que insistir en que nada que se haga en esta materia puede suplir la voluntad y el compromiso de los presidentes municipales que deciden asociarse. Por eso, nadie puede tomar la decisión por ellos ni forzar los procesos cuando no existe el convencimiento y la determinación por su parte. De ahí la importancia del agente catalizador y de su profesionalismo y preparación técnica, como única posibilidad de acompañamiento, asesoría y desarrollo de las capacidades necesarias.

Las experiencias de las JIMA existentes ofrecen un modelo que puede replicarse, por supuesto; lo que no puede hacerse es obviar los procesos de incubación y maduración de los que depende el éxito de una institución como ésta. Asimismo, es importante que el agente catalizador trabaje de tal manera que la JIMA pueda

prescindir de él cuanto antes. Esto supone un arduo trabajo de capacitación y transferencia de saberes y de herramientas.

CAPÍTULO 5. LAS INSTANCIAS QUE CONFORMAN UNA JIMA

Como se mencionó antes, las instancias que conforman una JIMA son el órgano de gobierno, la dirección técnica y el consejo ciudadano.

5.1. Sobre el gobierno de una Junta Intermunicipal de Medio Ambiente

5.1.1. La conformación del órgano de gobierno

El órgano de gobierno está conformado por los presidentes municipales de los municipios asociados, además de al menos un representante de los gobiernos federal y estatal, uno de alguna institución académica y otro de una organización de la sociedad civil. El número de miembros por representación debe ser menor al de los presidentes para asegurar que estos sean siempre mayoría.

La elección de los demás miembros del órgano de gobierno del OPDI, sobre todo los representantes de instituciones académicas y organizaciones de la sociedad civil, debe ser un ejercicio muy cuidadoso porque se pretende que su presencia enriquezca sus deliberaciones por la calidad de sus aportaciones, además de que deberán ser personas que, en el ámbito de la asociación intermunicipal, antepongan siempre el interés de ésta por encima del de su representada.

5.1.2. Las funciones básicas del órgano de gobierno

Existen diversas maneras de considerar, enlistar y clasificar las funciones básicas de un órgano de gobierno. Se sugiere la lista de doce responsabilidades básicas agrupadas de la siguiente manera. Cabe aclarar que se habla de responsabilidades últimas, pero no en todos los casos se ejecutan directamente ya que deben ser delegadas en la Dirección Técnica:

MISIÓN	RECURSOS Y RESPONSABILIDADES	PERSONAS
<ul style="list-style-type: none"> • Mantener actualizados la misión y los propósitos de la organización • Establecer y actualizar las políticas institucionales • Ofrecer perspectiva estratégica y garantizar la planeación eficaz de la organización • Determinar y supervisar los programas y proyectos 	<ul style="list-style-type: none"> • Garantizar que la institución cuente con suficientes recursos • Asegurar una administración eficiente de los recursos • Promover la visibilidad de la organización • Asegurar la integridad legal y ética • Mantener la transparencia y la rendición de cuentas 	<ul style="list-style-type: none"> • Seleccionar al director ejecutivo • Apoyar al director ejecutivo y evaluar su desempeño • Fortalecerse a sí mismo y orientar a nuevos miembros y evaluar el propio desempeño

Funciones básicas del Órgano de gobierno (Tomado de Ingram, 1997, con adaptaciones propias).

5.1.3. El órgano de gobierno toma decisiones de forma colegiada

El principal valor del órgano de gobierno consiste en que es una entidad de liderazgo colectivo y toma de decisiones colegiada. El órgano de gobierno representa el proyecto común incorporando las necesidades, expectativas, propuestas e intereses de los municipios e instituciones que integran la junta intermunicipal. Su liderazgo colectivo ayuda a la institución a no desviarse de la misión y a no dejarse llevar por intereses particulares de individuos o grupos. En ese sentido, el órgano de gobierno complementa el liderazgo del director, que beneficia a la organización con su talento individual, visión, carisma y conducción.

El liderazgo colectivo conlleva también beneficios prácticos. Al integrarse por diversas personas, el órgano de gobierno posee una perspectiva amplia y profundas experiencias que sobrepasan las habilidades de un solo líder; al ser una unidad, el órgano de gobierno puede sintetizar diferentes puntos de vista en visiones y metas compartidas y así fungir como fuerza integradora de la institución.

No es tarea fácil contar con un liderazgo colectivo; los documentos básicos deben ayudar a que el órgano de gobierno opere realmente como unidad al establecer parámetros para la toma de decisiones en grupo. Por ejemplo, deben estipular que el órgano de gobierno tomará decisiones sólo en sesiones que se hayan constituido formalmente, en presencia de la mayoría de los miembros (a lo que también se le conoce como quórum). Asimismo, deben especificar cuántos miembros constituyen quórum, cómo convenir las reuniones y con cuánta anticipación debe hacerse la convocatoria, cómo tomar y registrar las decisiones. Tales lineamientos ayudarán al órgano de gobierno a desempeñar sus tareas consistentemente y a evitar dudas sobre la validez de sus decisiones.

5.1.4. La presidencia del órgano de gobierno

Como se ha insistido, el presidente del órgano de gobierno es una pieza clave en la vida de una JIMA. Por tratarse de un acuerdo entre municipios, la presidencia debe ser ocupada solamente por presidentes municipales, de manera rotativa y con periodos no menores a seis meses, por lo que en un trienio hay posibilidades de que seis presidentes asuman esta responsabilidad. El criterio para su designación debe ser establecido por los mismos presidentes cuando concreten el acuerdo de asociación intermunicipal. Cualquiera que sea tal criterio, debe considerarse siempre que no puede tomar el cargo quien no desee o no pueda hacerlo, por las razones que fueren.

En las JIMA, el presidente del órgano de gobierno es el representante legal y él otorga los poderes correspondientes al director.

Conviene puntualizar que el presidente del órgano de gobierno, en el modelo que estamos proponiendo:

- No es el jefe
- No es el que manda
- No decide solo
- No hace todo el trabajo
- No es el que concentra el poder, porque el poder es del grupo en tanto unidad y todos son corresponsables.

Es el principal líder de la organización. Lo que debe caracterizar su quehacer es que inspira a la acción, es un animador y un facilitador del trabajo. Particularmente sus funciones son:⁴

- Presidir las reuniones del órgano de gobierno después de formular la agenda junto con el director
- Ser el enlace entre el órgano de gobierno y el director
- Acompañar, orientar y retroalimentar al director
- Discutir con el director los problemas que está afrontando la organización
- Escuchar las necesidades del equipo operativo en lo general y las del director en particular, y transmitírselas al órgano de gobierno
- Ayudar a orientar y a mediar en las acciones del órgano de gobierno con respecto a las prioridades de la organización
- Representar a la organización cuando corresponda (en muchos casos es más conveniente que lo haga el director, cuando se trata de relaciones interinstitucionales)
- Encabezar el ejercicio de evaluación del mismo órgano de gobierno y de cada uno de sus integrantes
- Encabezar el ejercicio de evaluación del director.

Obviamente, entre mayor precisión exista en el marco de actuación del presidente y del director, plasmado en los documentos normativos de la organización, menor será el riesgo de tensiones entre ambos; pero cuando éstas se presenten, demandarán de la cordura y la madurez de ambos para manejarlas con asertividad; aunque es de parte del presidente de quien se debe esperar un manejo adecuado para, en caso de que la tensión devenga una situación conflictiva e incómoda para ambos, no ceder a la tentación de proponer al órgano de gobierno que se despida al director cuando no se trate de una situación que lo amerite, ya que el daño causado a la organización por tal decisión puede ser mayor a la situación negativa que se buscaba resolver. Pero también, claridad y prudencia para saber cuándo es momento de pedirle la renuncia.

Para poder cumplir con su rol a cabalidad y realizar satisfactoriamente estas funciones, quien ocupe la presidencia del órgano de gobierno debe poseer ciertas cualidades personales y aptitudes que no son frecuentes; sin embargo, es posible adquirirlas y desarrollarlas. Asimismo, existen a la disposición herramientas que pueden ser muy útiles para una de las responsabilidades más importantes: presidir las sesiones del órgano de gobierno,⁵ que son relativamente fáciles de adoptar.

Es muy conveniente que en la JIMA se disponga de un sistema de capacitación a los presidentes municipales para que puedan desempeñar su función de presidente del órgano de gobierno.

5.2. La Dirección Técnica

5.2.1. Funciones específicas

La dirección técnica es, en última instancia, quien directamente hace que las cosas sucedan en el ámbito de la misión de la organización. Es la responsable de los medios para alcanzar los fines de la organización y, por lo tanto, de las tácticas con las que se realiza la estrategia en el día a día. Particularmente, sus funciones son:

⁴ De manera enunciativa mas no limitativa, como lo consigna la jerga jurídica.

⁵ Entre las que sin duda destacan las llamadas "Reglas de orden de Robert". Existe una vasta bibliografía disponible en Internet.

- Atender las directrices dadas por el órgano de gobierno y encabezar la ejecución de los programas y proyectos de la organización, haciendo recomendaciones al órgano de gobierno para mejorarlos continuamente
- Integrar, dirigir, supervisar, motivar y evaluar al equipo de trabajo de la organización
- Ser el canal de comunicación entre el órgano de gobierno y el equipo operativo; es decir, el canal por el que fluyen la información, las ideas, las recomendaciones, las propuestas, las solicitudes, las directrices y disposiciones
- Conducir los procesos de planeación y elaboración de presupuestos
- Representar a la organización en el ámbito de las relaciones interinstitucionales
- Aplicar las políticas institucionales y hacer valer su respectiva reglamentación
- Sugerir nuevas políticas o modificaciones a las vigentes y su reglamentación
- Informar periódicamente al órgano de gobierno sobre el estado de la organización, el desempeño del equipo operativo, la ejecución de los planes, el ejercicio de los recursos, los resultados obtenidos, los factores no previstos, los ajustes tácticos realizados, las necesidades y requerimientos de la organización
- Sugerir al órgano de gobierno ajustes a los presupuestos cuando sea necesario
- Dotar a los miembros del órgano de gobierno con los elementos necesarios para una buena supervisión del desempeño y progreso de la organización y de sí mismo
- Dar el apoyo necesario para el trabajo de los comités del órgano de gobierno
- Hacer propuestas para el fortalecimiento del órgano de gobierno.

En cuestión de desempeño, es conveniente que se espere del director técnico:

- Ser capaz de fraguar una relación cordial, de confianza, constructiva y productiva con el presidente del órgano de gobierno
- Ser proactivo en todos los aspectos relacionados con la vida de la organización y el desarrollo de su propia responsabilidad
- Evitar el protagonismo personal y privilegiar siempre la visibilidad de la JIMA.
- Tenga un liderazgo asertivo y una dirección firme
- Sustraerse a la tentación de actitudes autoritarias y todo tipo de maltrato a su personal
- Mantener la discreción debida con respecto a los asuntos internos de la organización y garantizar la confidencialidad de las deliberaciones del órgano de gobierno a las que tiene acceso
- Mantener una actitud crítica y autocrítica, estar abierto a la retroalimentación por parte del órgano de gobierno y retroalimentar a su equipo de trabajo; estar siempre dispuesto al diálogo, la construcción de acuerdos y la resolución asertiva y constructiva de las diferencias y los conflictos
- Utilizar la evaluación como una herramienta para fortalecer su propio desempeño
- Acatar el conjunto de disposiciones que regulan la vida de la organización y de sus miembros.

Y específicamente, en lo relativo a las sesiones del órgano de gobierno:

- Para cada punto significativo de la agenda de las sesiones del órgano de gobierno, el director debe precisar por qué el tema se presenta ante el órgano de gobierno y cómo se relaciona con las metas institucionales más amplias. También podría incluir algunas preguntas que indiquen los aspectos claves sobre cada asunto que el personal desea discutir con el órgano de gobierno. A los miembros del órgano de gobierno debe quedarles claro que en estos asuntos se necesita de su asesoría y aprobación, y que requieren de cierta deliberación. De esta forma, el director le da una estructuración a la discusión y brinda un marco apropiado para la participación de los miembros del órgano de gobierno.

5.2.2. Algunos factores importantes para la integración y buen desempeño del equipo operativo

En lo que concierne a la operación de la agencia intermunicipal, es fundamental que la dirección técnica de la agencia intermunicipal cuente con un sólido equipo operativo, con un alto nivel profesional, integrado en su

mayoría por gente de la región, liderado por un director con altas calificaciones personales y profesionales y que sea firme, asertivo en la conducción del equipo.

Para ello deberá cuidarse que el compromiso sea un factor significativo a consideraren el proceso de reclutamiento de los miembros del equipo operativo. Asimismo, es importante que se asegure que en su mayoría los seleccionados sean egresados de instituciones de educación superior de la región, para lo que es importante promover que en dichas instituciones se garantice la preparación de nuevos cuadros en diversas disciplinas.

Además es importante asegurar lo siguiente:

- La permanencia de los miembros del equipo debe decidirse tras evaluaciones de desempeño y de resultados muy concienzudos
- Considerar un proceso de capacitación permanente
- Que el equipo se familiarice previamente con temas de gobernanza y gestión integral del territorio
- Mantener un clima de trabajo adecuado
- Resolver asertivamente y con madurez las luchas de poder
- Llevar a cabo esporádicamente talleres y actividades de integración de equipo.

5.3. El Consejo Ciudadano

El Consejo Ciudadano es la instancia que abre a la participación ciudadana un espacio en este modelo de gobernanza local, que se constituye en una plataforma de interacción formal para que tanto el órgano de gobierno de la junta intermunicipal como la Dirección Técnica tengan una interlocución abierta, respetuosa, crítica y constructiva, de manera que su actuar no los aleje de las necesidades, demandas, expectativas y propuestas ciudadanas, sino que éstas tengan un canal para ser consideradas y, en su caso, incorporadas en los planes de trabajo. El Consejo Ciudadano debe ser un interlocutor que retroalimente la pertinencia de las decisiones y de las acciones. Pero este consejo es también un ente convalidador de las decisiones tomadas con respecto a los planes estratégicos y los presupuestos asignados como un contrapeso conveniente para asegurar que las estrategias, las prioridades y las asignaciones estén siempre en sintonía con las necesidades de la sociedad.

Dada la relevancia y la complejidad del Consejo Ciudadano en el modelo de las juntas intermunicipales, a este manual lo acompaña otro, llamado *Orientaciones para la constitución e instalación del Consejo Ciudadano de las Juntas Intermunicipales de Medio Ambiente*, que es una guía imprescindible para conformar y conducir la operación de una instancia tan importante y para la que existen menos experiencias previas de las cuales echar mano.

CAPÍTULO 6. CÓMO ASEGURAR UNA BUENA OPERACIÓN Y GESTIÓN EXITOSA

Es conveniente tener en cuenta que uno de los principales desafíos internos de una JIMA —además de trabajar con eficiencia, contar con los recursos económicos necesarios y mantener una administración eficiente y transparente— es:

- Mantener el acuerdo interinstitucional
- No dejar de ser un instrumento pertinente, necesario y eficaz de los municipios
- Ser resiliente ante los embates externos

Para el éxito de una agencia intergubernamental es fundamental mantener muy robusto el esquema de colaboración y el modelo de acuerdo interinstitucional. La experiencia muestra la frecuencia con la que pueden aparecer algunas de estas dificultades:

6.1. Posibles dificultades

Que todos o algunos de los presidentes municipales o miembros del ayuntamiento con influencia en estos:

- pierdan el interés en una agenda regional (que abarque el territorio de los municipios asociados) o la lleguen a ver en competencia o excluyente con respecto a las prioridades exclusivas de su municipio
- pretendan que la agencia intermunicipal priorice a su municipio por encima de otros
- vean a la agencia intermunicipal solamente como una fuente de recursos o mera prestadora de servicios, sin reciprocidad en compromiso e involucramiento
- prioricen una visión de corto plazo, restando importancia al mediano y largo plazos, y pierdan el interés en la agencia municipal por no poder obtener resultados y recursos inmediatos y tangibles.

Que todos o algunos de los presidentes municipales:

- no tengan claro cuál es el papel que juega el órgano de gobierno en la vida de la agencia intermunicipal y cuál debe ser la relación con el equipo operativo
- dejen de darle la importancia debida a su presencia en las sesiones del órgano de gobierno.

Que no todos los gobiernos municipales cumplan con los compromisos adquiridos en el seno de la junta intermunicipal.

Que los planes de trabajo y programas de alguno o todos los municipios sean incompatibles o entren en contradicción con los propósitos y metas del plan de trabajo de la JIMA.

Que todos o algunos de los presidentes municipales o miembros del ayuntamiento con influencia en éstos demanden de la agencia intermunicipal servicios o tareas que están fuera de su mandato y alcances.

Que todos o algunos de los presidentes municipales no aprovechen las capacidades y habilidades del equipo de la JIMA en temas de cabildeo y generación de proyectos, e inviertan recursos para ello contratando consultores externos.

Que las diferencias entre los partidos políticos a los que pertenecen los presidentes municipales empiecen a anteponerse a la agenda regional y al proyecto compartido.

Que todos o algunos de los presidentes municipales, miembros del ayuntamiento con influencia en estos o en la ciudadanía dejen de encontrar que la agencia intermunicipal tiene una incidencia positiva en las condiciones de su municipio y en la vida de las personas.

Que no haya en todos los integrantes de la junta intermunicipal claridad sobre su naturaleza y papel con respecto al área de medio ambiente y desarrollo sustentable de cada ayuntamiento y, por lo tanto, que haya ambigüedades, confusiones o lagunas entre lo que corresponde a cada cual y cómo debe ser la relación mutua.

Que todos o algunos de los presidentes municipales o miembros del ayuntamiento con influencia en estos no le den a la agencia municipal el lugar que debe tener dentro de la estructura administrativa de los ayuntamientos ni tenga el respaldo debido de su parte, y por lo tanto, sea vista por los funcionarios municipales como un ente ajeno.

Que los representantes de las dependencias, instituciones y organizaciones distintas a los municipios, con asiento en el órgano de gobierno, pierdan de vista que la agencia intermunicipal es un instrumento de los municipios y que la participación de su representada en el órgano de gobierno tiene el propósito de fortalecer y apoyar el esquema de asociación intermunicipal, y no—como ha llegado a suceder— las vean supeditadas a ella, sobre todo cuando su dependencia o institución aporta recursos.

Que por estar etiquetados los recursos que se obtienen de diversas fuentes determinen marcadamente las prioridades de la agenda de trabajo, en detrimento de las prioridades identificadas en la construcción de la agenda común.

Que funcionarios de dependencias federales, estatales o municipales consideren a la JIMA como una amenaza a su particular forma de entender y ejercer el gobierno o compitan con ella por recursos, control político o beneficios de cualquier índole, y por lo tanto, obstaculicen o bloqueen el trabajo de la JIMA o influyan para obstaculizar la canalización de recursos.

6.2. Cómo prever y resolver las limitantes

No dejaremos de insistir en que uno de los factores determinantes para el éxito de una agencia intermunicipal es asegurar la construcción y mantenimiento de un clima de confianza, ya que si éste no existe, es muy difícil sostener el acuerdo y una agenda compartida con la que todos se comprometan. Ahora bien, además de asegurar la confianza, hay que garantizar algunas otras cuestiones que son también fundamentales, como son: que al interior del órgano de gobierno de la agencia intermunicipal se hagan explícitas las formas de entender a esta entidad y qué expectativas se tienen con respecto a su quehacer, máxime que cada tres años la mayoría de los miembros del órgano de gobierno se renueva. Más allá de las formalidades jurídicas de los convenios de creación, es necesario que no haya supuestos o sobrentendidos acerca de las expectativas que se tienen, de manera que exista un sentir compartido sobre lo que se ha de esperar de la agencia intermunicipal.

Debe asegurarse que la agencia intermunicipal esté formalmente integrada a los ayuntamientos de los municipios que la forman, plasmándose en el organigrama de cada uno de ellos, como resultado de un acuerdo en cada uno de los cabildos; además de que, deseablemente, debe haber un director de ecología en cada municipio que sea contraparte de la agencia intermunicipal y sea quien asegure el seguimiento de los acuerdos desde su municipio.

Debe lograrse concretar un pacto entre los presidentes para que todos se comprometan a evitar, a toda costa, la politización o personalización de los procesos (contrataciones de personal, adquisiciones, priorizaciones, alianzas, etc.); para lo cual la institucionalización de todos ellos es una condición fundamental que deberá cuidarse escrupulosamente.

Asimismo, es fundamental cuidar el proceso de definición de la agenda regional como proyecto común de gestión integral del territorio (es decir, no encasillado a lo que se entiende de manera muy limitada por “ecología”), de manera que se logre una integración entre la comprensión y atención de la problemática

regional con perspectiva de largo plazo y las necesidades de cada municipio, y se genere una estrategia en la que se definan prioridades en función de dicha integración. No puede perderse la dimensión de los problemas compartidos desde la dinámica regional, como tampoco las necesidades de cada municipio, siendo que en la mayoría de los casos son de naturaleza común (gestión integral de residuos, saneamiento de la cuenca incluyendo abasto de agua potable y tratamiento de aguas, conservación y aprovechamiento sustentable de los recursos naturales, entre otros asuntos).

Se trata de un delicado y concienzudo proceso de conciliación e integración entre:

- la agenda de cada uno de los municipios
- la agenda territorial integral de la JIMA (como cuenca o corredor)
- la agenda de las dependencias estatales y federales involucradas
- la agenda de otros donantes (en temas delicados como es la cuestión del manejo integral de fuego).

Siempre priorizar el desarrollo sustentable a escala regional, utilizando el plan estratégico como herramienta para esto. De ahí la relevancia de la participación activa de los presidentes municipales en los ejercicios de planeación estratégica, de donde surjan los marcos estratégicos comunes.

De ahí también la necesidad de ejercicios muy robustos de planeación participativa con perspectiva estratégica y con indicadores de logro muy claros, así como la elaboración cuidadosa de los programas operativos y planes presupuestales anuales, de manera que se garantice la pertinencia y la eficacia del quehacer de la agencia intermunicipal. Ciertamente no es fácil asegurar un balance adecuado entre las prioridades definidas en la agenda común y aquellas determinadas por recursos etiquetados de manera que éstas no se atiendan en detrimento de aquéllas; por lo que es necesario un ejercicio sistemático de reflexión en el seno del órgano de gobierno.

Si todo esto se logra, el riesgo de que las diferencias partidistas afecten el acuerdo intermunicipal se minimiza.

Por otra parte, es fundamental insistir entre los presidentes municipales sobre la necesidad de mantener un gobierno muy sólido de la agencia intermunicipal y que ello depende de la importancia que le den a su participación, evitando al máximo inasistencias, ya que el envío de representantes lo debilita, máxime si estos no tienen las capacidades ni el nivel de decisión necesarios para las deliberaciones y decisiones del colegiado. En el caso de la designación de un representante, es imprescindible que esté capacitado y tenga los conocimientos indispensables y el poder de toma de decisiones; la generación de cuadros expertos en la región puede ayudar a que los municipios cuenten con personal capacitado.

Una estrategia para asegurar la participación activa de los presidentes municipales en las reuniones del órgano de gobierno es la rotación de sedes entre los distintos municipios, evitando también así cargar la mano a uno o pocos municipios.

Asimismo, los representantes de las dependencias, instituciones y organizaciones distintas a los municipios con asiento en el órgano de gobierno, deben comprender la relevancia que tiene esta instancia. Todos ellos deben comprender la función de gobierno de la agencia intermunicipal en el amplio sentido que hemos planteado. Para ello es también fundamental que el presidente en turno asuma su rol cabalidad.

Por ello es muy importante que la JIMA funcione con una fuerte vinculación y coordinación con las autoridades estatales, en tanto dependencias responsables de articular la política ambiental y del desarrollo rural del estado; asimismo, no perder el vínculo con el Congreso del estado.

Que los presidentes municipales cierren filas para presentar un bloque unido ante funcionarios o actores locales o regionales que pretendan bloquear el trabajo de la JIMA, es también fundamental para tener éxito en las diversas gestiones, a la vez que sean capaces de resistir los embates que puedan sufrirse.

Finalmente es muy importante trabajar en la ciudadanía de la agencia intermunicipal asegurando una efectiva y democrática participación ciudadana, y no demorarse en la conformación del Consejo Ciudadano ni descuidar su operación.

Por su parte, el equipo operativo debe velar por lo siguiente:

- Tener siempre presente una perspectiva de largo plazo, a la vez que un sentido pragmático de atención a cuestiones urgentes; pero considerando que no se debe permitir que la urgencia de mostrar resultados, bajo la lógica política de la eficacia del gobierno, afecte los proyectos de largo plazo
- Fortalecer una cultura de planeación y evaluación centrada en resultados con indicadores de logro
- Generar diagnósticos muy precisos (incluyendo indicadores) en los temas en que se va a trabajar
- Elaborar programas de trabajo ambiciosos pero realistas. Haciendo un análisis de las capacidades para que éstas no se vean rebasadas por la carga de trabajo, con la consecuente frustración por no alcanzarlos objetivos propuestos
- Plantearse ejes de trabajo realistas y funcionales con base en una priorización
- Utilizar de mejor manera la información disponible para tomar decisiones; ésta siempre, y necesariamente, debe estar sustentada en información confiable y oportuna
- Tener claridad en que sí toca hacer y que no, con respecto a las peticiones de los municipios. Cuándo toca sólo asesorar, cuándo gestionar y cuándo ejecutar
- Ante propuestas de proyectos a escala municipal, explorar posibilidades de implementación regional (como en el caso del tratamiento de aguas residuales o sitios de disposición final de residuos sólidos)
- Proporcionar al órgano de gobierno toda la información necesaria y adecuada para una efectiva toma de decisiones
- Ser muy puntuales en la forma de reportar lo realizado y los avances, siendo muy concretos en los reportes; no decir “estamos tratando” sino, con números, decir qué se está haciendo y qué resultados se están obteniendo
- Evitar proyectos de corto plazo, fuera de programa, que diversifican las acciones, atomizan los esfuerzos y reducen los impactos positivos
- El director de la agencia intermunicipal debe cuidar mucho mantener una relación muy cercana y de confianza con todos los presidentes municipales—hacerles sentir que la JIMA es una aliada para su gestión gubernamental—y los demás miembros del órgano de gobierno. Su equipo en general debe hacer lo mismo con los miembros de los ayuntamientos (regidores y directores de los temas afines) y líderes sociales. Esta relación debe privilegiar el cabildeo para priorizar el desarrollo sustentable en la agenda de los municipios
- Presentar resultados al órgano de gobierno cada tres meses
- Cada tres años, por el cambio de gobierno, inducir y capacitar a los nuevos funcionarios acerca de la razón de ser, el origen, los objetivos y acciones de la JIMA.
- Realizar los esfuerzos necesarios para que los Planes Municipales de Desarrollo estén alineados a los objetivos y acciones de la JIMA
- Utilizar la relación que los municipios tienen con los diferentes sectores y actores que interactúan en sus respectivos territorios para vincularlos con la JIMA.
- Cultivar constantemente la relación con todos los interlocutores, sectores productivos, ejidos, comunidades, población en general, etc.
- Mantener actualizado un mapa de actores con quienes se va a interactuar así como la estrategia para su vinculación.

AGRADECIMIENTOS

Queremos agradecer a las siguientes personas por haber compartido su experiencia y conocimientos para la realización de este manual:

Mayra Colmenares, Sofía García, Santiago Machado y Armando Lara (del proyecto "Gobernanza local para REDD+", proyecto implementado por CONAFOR y CONABIO, financiado por la Unión Europea a través de la Agencia Francesa de Desarrollo).

Arturo Pizano y Alonso Zamora, director y coordinador de planeación, de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA).

Marduck Cruz Bustamante, Director de la Junta Intermunicipal de Sierra Occidental y Costa (JICOSUR).

Miguel Ángel Terrones, Diego Anguiano, Irma Aréchiga y Francisco Guzmán, director, coordinador de planeación, coordinadora de administración y jefe de proyectos de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca de Río Coahuayana (JIRCO).

Juanita Delgado y Martín Corona de Desarrollo comunitario y conservación de la naturaleza nuestra tierra, A.C., ex directora y ex coordinador de planeación de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente de la Sierra Occidental y Costa (Jisoc)

Carlos Navarrete, Director del Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos Sólidos Ayuquila Llanos (ex presidente municipal de Tolimán) y Salvador Martín Uribe, ex presidente municipal de Talpa, Jalisco.

Sergio Graf Montero, ex Coordinador General de Producción y Productividad de la CONAFOR.

Josué Díaz y Aldo León, director general de política pública y gobernanza ambiental y director del área de gobernanza ambiental de la Secretaría de Medio Ambiente y Desarrollo Territorial del Gobierno del Estado de Jalisco (SEMADET),

BIBLIOGRAFÍA

Documentos de archivo

CONAFOR (2011). Acciones Tempranas REDD+ en México: Marco para su desarrollo, principios y criterios orientadores. Borrador para discusión.

CONAFOR (2010). Visión de México sobre REDD+. Hacia una estratégica nacional. Guadalajara.

Díaz M. J. Guillermo (2005). Iniciativa Intermunicipal para la Gestión de la Cuenca del Río Ayuquila (IIGICRA). Jalisco. Documento interno.

“Carta de intención para impulsar una iniciativa local para la gestión integral de la cuenca baja del río Ayuquila.” Documento de archivo.

Escandón, David (2012). “Experiencia en la implementación de la Acción Temprana REDD+ en la cuenca baja del río Ayuquila”. Presentación en Powerpoint 1º de febrero.

Foucault, Michel (s/f) *El sujeto y el poder*. [Disponible en: <http://www.philosophia.cl/biblioteca/Foucault/El%20sujeto%20y%20el%20poder.pdf>, consultada el 28 de agosto de 2013].

Graf-Montero, Sergio; Eduardo Santana, Salvador García, Luis Manuel Martínez, Juan José Llamas, Leyla Wynter, Tania Roman (2007a). “Gobernanza para el desarrollo regional sustentable en el contexto de manejo de cuencas. Iniciativa Intermunicipal para la Gestión de la Cuenca del Río Ayuquila”. Mimeo.

Graf-Montero, Sergio; Eduardo Santana, Luis Manuel Martínez, Salvador García y Juan José Llamas (2007b). “Iniciativa Intermunicipal para la Gestión de la Cuenca del Río Ayuquila”. Mimeo.

Graf-Montero, Sergio y Alonso Zamora (2007c). “Estudio justificativo para la creación del Organismo Público Descentralizado (OPD) ‘Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión de la Cuenca Baja del Río Ayuquila’”. Fundación Manantlán para la Biodiversidad de Occidente, AC. Documento técnico.

Pizano, Arturo (2012). “Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila. Historia de vida.” Documento técnico.

Zamora, Alonso (2011). “Descripción del procedimiento jurídico-administrativo de creación del OPDI, denominado: Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para La Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila (JIRA).” Agosto. Documento técnico.

Zamora, Alonso (2012). Nota explicativa sobre los cambios al carácter del FGICRA.

Artículos y libros

- Aguilar, Luis F. (2006). *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Aguilar, Luis F. (2007). “El aporte de la política pública y de la nueva gestión pública a la gobernanza”. Publicado en la revista del CLAD *Reforma y Democracia* No.39. Caracas. Octubre.
- García Ruvalcaba, Salvador (2002). “Reciclaje y saneamiento del río Ayuquila en la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán”. Revista *DaVinci*, vol. 4(9): 23-41.
- González Franco de la Peza, Rafael (2013). “Crónica de la creación y el desarrollo de la Junta Intermunicipal de Medio Ambiente para la Gestión Integral de la Cuenca Baja del Río Ayuquila.” Comisión Nacional Forestal. Guadalajara.
- González Franco de la Peza, Rafael (2013). “La gobernanza intermunicipal y la implementación de mecanismos REDD+ a nivel local.” Comisión Nacional Forestal. Guadalajara.
- González Franco de la Peza, Rafael (2014). *El gobierno de las organizaciones*. En proceso de publicación.
- Graf-Montero Sergio H. y J.J. Rosales-Adame (1995). “Diagnóstico sociodemográfico de la Sierra de Manantlán y su región de influencia”. Secretaría de Medio Ambiente Recursos Naturales y Pesca / Instituto Manantlán de Ecología y Conservación de la Biodiversidad-Universidad de Guadalajara. Reporte técnico.
- Graf-Montero, Sergio; César Aguilar y S. García (1996). The Conservation and Development of the Ayuquila River in the Sierra de Manantlan Biosphere Reserve. Modified version of the paper presented at ACSP-AESOP Joint International Congress, Local Planning in a Global Environment, Toronto, Canada July 25-28 1996 (Traducido por Daniel Schneider, editado por Eduardo Santana.)
- Graf-Montero Sergio; E.J. Jardel, Eduardo Santana y M. Gómez (2001). “Instituciones y gestión de reservas de la biosfera: el caso de la Sierra de Manantlán, México.” En A.E. Toribio y C. Soruco (eds). *La investigación interdisciplinaria en las reservas de la biosfera*. Buenos Aires: Comité MAB Argentino / Secretaría de Desarrollo Sustentable y Política Ambiental, pp. 93-108.
- Graf-Montero, Sergio; Eduardo Santana Castellón, E. Jardel P., M. Gómez y Salvador García R. (2003). “Vinculación social y arreglos institucionales para la gestión de las áreas naturales protegidas: El caso de la Reserva de la Biosfera Sierra de Manantlán, México”. En Carabias, Julia; J. de la Maza y R. Cadena (eds). *Capacidades necesarias para el manejo de áreas protegidas en América Latina*. México: The Nature Conservancy.
- Graf-Montero, Sergio; Eduardo Santana Castellón, Luis Manuel Martínez Rivera, Salvador García Ruvalcaba y Juan José Llamas (2006). “Collaborative governance for sustainable water resources management: the experience of the Inter-municipal Initiative for the Integrated Management of the Ayuquila River Basin, Mexico”. En *Environment & Urbanization*. International Institute for Environment and Development (IIED), vol. 18(2), pp. 297-313.

- Graf-Montero, Sergio, Eduardo Santana, Arturo Pizano y Alonso Zamora (2009). "Gobernanza para el desarrollo territorial en el contexto de manejo de cuencas: el caso del Río Ayuquila". En Padilla López, J.T. Sergio Graf-Montero, Eduardo Santana Castellón (comps.) (2009). *Alternativas para una Nueva Gobernanza Social: Intermunicipalidad y Desarrollo Territorial*. Guadalajara: Universidad de Guadalajara.
- Kooiman, Jan (2003). *Governing as Governance*. Londres, Sage.
- León D. C.; J. Sosa y Sergio Graf-Montero (2007). "Alianzas Intermunicipales en México: Alternativas y ejemplos para la descentralización". En Fraga, J., G. J. Villalobos, S. Doyon, y A. García (eds). *Gobernanza costera en México: Descentralización y manejo ambiental en la península de Yucatán*. Universidad Autónoma de Campeche / Plaza y Valdés.
- Paz Salinas, María Fernanda. "Conflictos socioambientales, cultura política y gobernanza: la cooperación bajo sospecha". En Durand, L., F. Figueroa, y M. Guzmán, (eds.) *La naturaleza en contexto. Hacia una ecología política mexicana*. CEIICH/CRIM /COLSAN. México. En prensa.
- Salinas Sánchez, Sanjuana (2010). *El asociacionismo municipal*. Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal. México, DF.

