



Universidad de la Sierra Sur

Coordinación intermunicipal para la
prestación de servicios públicos en
nueve municipios del distrito rentístico
de Miahuatlán, 2018

TESIS

Para obtener el título de:
Maestra en Planeación Estratégica Municipal

Presenta:

L.A.P. Yesenia Tulia Ramírez

Bajo la dirección de

Mtro. Daniel Robles Torres

Miahuatlán de Porfirio Díaz, Oaxaca, marzo 2019

Tesis presentada en Examen de Grado el
28 de marzo de 2019, ante el siguiente Jurado:

Presidente: Dr. Christian Arturo Cruz Meléndez

Secretario: Dr. Omar Ávila Flores

Vocal: M.G.P. Daniel Robles Torres

Suplente: M.G.P. Rafael Rentería Gaeta

Suplente: M.A.E. Enrique Martínez Sánchez

DEDICATORIA

A mi madre

*Por su infinito amor, comprensión y
paciencia en momentos difíciles.*

AGRADECIMIENTOS

Una vez concluido el proyecto de investigación, cuya elaboración me ha dejado grandes conocimientos, he de manifestar mi agradecimiento a las instituciones y personas que me acompañaron en el proceso, sin que el orden de mención implique importancia o jerarquía alguna.

Agradezco al Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), por fomentar el desarrollo científico en México y otorgarme el financiamiento durante el proceso de investigación. Asimismo, a la Universidad de la Sierra Sur (UNSI) por brindarme las facilidades administrativas y espacios para desarrollar la investigación en un ambiente agradable.

Mi mayor respeto y agradecimiento al Mtro. Daniel Robles Torres por aceptar dirigir este proyecto de investigación, por su paciencia, aportaciones y por ser un excelente guía.

Quiero agradecer a mis lectores el Dr. Miguel Ángel Hernández García y Mtro. Mariano Olvera Ramírez, por enriquecer la investigación con sus comentarios, sugerencias y revisiones; consciente de que sin su colaboración no hubiese concretado la investigación.

Agradezco al Dr. Horacio González Pérez y a la Dra. Deisy Coromoto Rebolledo López por las facilidades otorgadas en el proceso de investigación.

Eternamente agradecida con mi madre, Sra. Tulia Ramírez por sus consejos y amor incondicional; por los sacrificios realizados para ser de mí una persona con valores y actitud ante la vida.

Agradezco a Mayté Burgos por su apoyo y comprensión en el desarrollo de la tesis y por ser mi inspiración y motivación en la vida. A Dara Trinidad por permitirme ser parte de su vida.

A mis hermanos, Elizabeth, Alicia Michel y Jorge Raúl por su cariño y comprensión. En especial a mi hermano Everardo Ramírez, quien ha sido mí aliado constante, por apoyarme en mis proyectos profesionales y personales.

Agradezco a Yasmin Toledo Santiago y Mayra Ivett Gutiérrez Sánchez por brindarme su amistad y por sus palabras de aliento en los momentos de frustración.

Agradezco a mis compañeros: Alejandro Mijangos Toribio, Stefanie Zarate Altamirano, Brenda Maricela Jiménez de Lucio, Ana Laura González Lucas, Carlos Iván García Díaz, Luisa Sebastiana Pedro Luna, Gertrudis García Pacheco, Hilario García López y Marco Antonio Pérez Clemente, por propiciar el diálogo crítico en las diferentes materias y por compartir desinteresadamente su talento conmigo.

RESUMEN

La investigación se centra en la problemática que enfrentan nueve municipios del distrito rentístico de Miahuatlán, para la prestación de los servicios públicos de agua entubada, residuos sólidos y seguridad pública. Ante tal situación, se plantea que una forma de solución es la coordinación intermunicipal, considerando el antecedente de la funcionalidad económica entre el municipio de Miahuatlán y los ocho colindantes. El objetivo de investigación es analizar los factores políticos, económicos y legales que intervienen en el proceso decisorio para generar acuerdos intermunicipales que contribuyan a mejorar la prestación de los servicios públicos enunciados. El método de investigación es cualitativo, de tipo exploratorio y se utilizó la técnica de entrevistas semiestructuradas a los presidentes municipales. Los resultados muestran falta de interés y voluntad política para llevar a cabo la coordinación intermunicipal en la prestación de servicios públicos; las autoridades perciben que se trata de un problema interno que debe ser atendido con sus propios recursos y capacidades institucionales. Se llega a la conclusión que, en un corto plazo, no es factible la celebración de acuerdos de coordinación intermunicipal entre los nueve municipios analizados; no obstante, existen otros temas que podrían ser de interés (limpia de caminos, maquinaria, salud, entre otros).

Palabras clave: servicios públicos, coordinación intermunicipal, toma de decisiones.

ABSTRACT

The research focuses on the problems facing nine municipalities of the Miahuatlán rental district, for the provision of piped water public services, solid waste and public safety. In view of this situation, it is proposed that one form of solution is inter-municipal coordination, considering the antecedent of economic functionality between the municipality of Miahuatlán and the eight adjacent ones. The research objective was to analyze the political, economic and legal factors that intervene in the decision-making process to generate inter-municipal agreements that contribute to improving the provision of the enunciated public services. The research method was qualitative, exploratory, and the technique of semi-structured interviews with municipal mayors was used. The results show a lack of interest and political will to carry out inter-municipal coordination in the provision of public services; the authorities perceive that it is an internal problem that must be addressed with their own resources and institutional capacities. It is concluded that, in a short term, it is not feasible to make inter-municipal coordination agreements among the nine municipalities analyzed; however, there are other topics that may be of interest (clean of roads, machinery, health, among others).

Keywords: public services, inter-municipal coordination, decision making.

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
CAPÍTULO 1: PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA Y JUSTIFICACIÓN.....	5
1.1 El problema de investigación	5
1.2 Formas de coordinación entre municipios.....	7
1.3 Diagnóstico de los servicios públicos en los municipios de estudio	10
1.3.1 Agua entubada	11
1.3.2 Residuos sólidos.....	15
1.3.3 Seguridad pública	18
1.4 Definición del problema.....	23
1.5 Preguntas de investigación, objetivos e hipótesis	25
1.6 Justificación	27
1.6.1 Funcionalidad entre los nueve municipios	29
1.7 Descripción del área de estudio	33
1.7.1 Formas de organización política	38
CAPÍTULO 2. MARCO TEÓRICO	41
2.1 EL federalismo como una forma de organización de Estado	41
2.1.1 Aspectos teóricos del federalismo.....	41
2.1.2 Tipos de federalismo.....	45
2.1.3 El federalismo en México	47
2.1.4 Distribución de competencias	48
2.2 Relaciones intergubernamentales	50
2.2.1 Orígenes y características.....	50
2.2. 2 Acuerdos producto de las relaciones intergubernamentales.....	53
2.3 Teoría de la negociación y toma de decisiones en los Acuerdos Intergubernamentales	57
2.3.1. Teorías realistas de la negociación	57
2.3.2. Teorías neoliberales de la negociación	58
2.3.3 Teoría de la toma de decisiones	61
2.4 Consideraciones teóricas hacia la investigación	63

CAPÍTULO 3. METODOLOGÍA	67
3.1 Tipo de estudio.....	67
3.2 Delimitación temporal.....	68
3.3 Delimitación espacial	68
3.4 Unidad de análisis.....	68
3.5 Variables de estudio.....	69
3.6 Operacionalización de variables	71
3.7 Instrumentos de recolección y análisis de datos.....	72
CAPÍTULO 4. ANÁLISIS, DISCUSIÓN E INTERPRETACIÓN	
DE RESULTADOS	75
4.1 Situación política de los municipios de estudio	75
4.2 Análisis de los objetivos de investigación.....	78
4.2.1 Dimensión Administrativa.....	78
4.2.1.1 Agua entubada.....	79
4.2.1.2 Residuos sólidos.....	82
4.2.1.3 Seguridad pública	88
4.2.2 Dimensión Política	90
4.2.2.1 Dificultades y alternativas	91
4.2.2.2 Toma de decisiones sobre servicios públicos	94
4.2.2.3 Antecedentes de cooperación	97
4.2.2.4 Disposición para coordinarse.....	99
4.2.3 Dimensión Económica	101
4.2.3.1 Servicios que requieren mayor presupuesto.....	102
4.2.3.2 Gestión ante dependencias	105
4.2.3.3 Incentivo económico para participar de manera intermunicipal	106
4.2.3.4 Autoridades que buscarían en caso de coordinarse	108
4.2.4 Dimensión Normativa.....	109
4.2.4.1 Conocimiento de la normatividad existente para coordinarse.....	109
4.3 Resultados del análisis.....	110
CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	122
REFERENCIAS.....	128
ANEXOS	133

ÍNDICE DE TABLAS

Tabla 1. Actividades económicas en nueve municipios del distrito rentístico de Miahuatlán.....	30
Tabla 2. Características de nueve municipios del distrito rentístico de Miahuatlán.	37
Tabla 3. Objetivos Genéricos de Participación Pública.....	63
Tabla 4. Operacionalización de variables.	71
Tabla 5. Relación de entrevistas.....	73
Tabla 6. Agua entubada en nueve municipios del distrito rentístico de Miahuatlán.	80
Tabla 7. Residuos sólidos en nueve municipios.	83
Tabla 8. Seguridad Pública en nueve municipios.	88
Tabla 9. Servicios públicos y financiamiento de instituciones públicas.....	102

ÍNDICE DE FIGURAS

Figura 1. Nueve municipios del distrito rentístico de Miahuatlán.....	35
Figura 2. Relaciones intra e intergubernamentales en el federalismo mexicano.....	52
Figura 3. Localidades urbanas y rurales.....	112
Figura 4. Convenios de cooperación vigentes.....	116
Figura 5. Participaciones y Aportaciones federales a nueve municipios del distrito rentístico de Miahuatlán.	135
Figura 6. Centro Integral de Manejo de Residuos Sólidos.	138
Figura 7. Palacio municipal Santo Tomás Tamazulapan.....	139
Figura 8. Oficinas alternas del H. Ayuntamiento de Santo Tomás Tamazulapan.....	139

INTRODUCCIÓN

El Estado mexicano tiene como forma de organización política el sistema federal, mismo que establece que la distribución funcional y territorial del poder se da a través de tres ámbitos de gobierno: federación, entidades federativas y municipios. La distribución funcional es importante porque establece un puente entre los fines y las actividades (como son los servicios públicos) del Estado, así lo analiza Andrés Serra Rojas

Los *fines del Estado* constituyen direcciones, metas, propósitos o tendencias de carácter general [...] que se consagran en su legislación... Las funciones del Estado son los medios o formas diversas que adopta el derecho para realizar los fines del Estado [...] Los servicios públicos son actividades que se proponen satisfacer las necesidades generales en forma regular y continua.” (1977, pp. 39-40).

Es decir, el Estado determina los fines, *lo que debe hacer*, procurando ser semejantes a los de la sociedad, por ejemplo, la paz, el orden, la justicia, etc. mientras que las funciones, *el cómo se debe hacer*, las clasifican en tres grandes formas: la función legislativa, establece las normas jurídicas de la convivencia social; la función administrativa encaminada a regular las actividades concretas y aplicando o ejecutando las leyes y la función jurisdiccional destinada a resolver las controversias que se susciten entre los particulares, o diversos entes jurídicos, imponiendo el Estado de Derecho (Serra, 1977, Fraga, 2000). Una de las funciones más estudiadas es la administrativa, pues de ella depende que el Estado promueva el desarrollo económico, social y cultural de una nación. Los servicios públicos, por lo tanto, están dentro de esta formalidad funcional.

Como lo señala Fernández (2002) “la función pública la ejerce el Estado en sus diversos ámbitos de competencia: federación, entidades federativas y municipios, a través de sus respectivos órganos del poder público” (pp. 87-88). Además, es el municipio por distribución de competencias formales, el encargado de prestar la mayoría de los servicios públicos en México, debido a que en dicho ente público

predomina la función administrativa, lo anterior a partir de establecer dichos fines por la reforma al artículo 115 de la Constitución en 1999.

La importancia de los servicios públicos en la función administrativa es que lleva a la práctica los fines del Estado, en una organización espacial determinada, como lo es el municipio. Se concreta *el deber y el cómo hacer*, en la búsqueda de satisfacer las necesidades generales de una comunidad determinada por la configuración municipal. En la medida que se satisfacen las necesidades más urgentes como lo son el agua entubada, la recolección de los desechos sólidos o la seguridad pública, se establece una relación de mayores oportunidades para que cada ciudadano encuentre sus habilidades y capacidades para mejorar sus condiciones de vida, tanto de manera individual, como colectiva.

Las maneras de procurar prestar los servicios públicos en los municipios en México, han pasado por diversas fórmulas administrativas, como lo han sido la centralización de los servicios, cuando el municipio solo los administraba (reformas de 1976 y de 1983), pero las decisiones y financiamiento provenían en su mayoría de las entidades federativas y la federación, sobre todo a partir de la famosa Ley de Coordinación Fiscal (1980); luego pasó un proceso de descentralización para otorgarle poderes de gobernación y plena autonomía (1999), sin embargo, el mayor financiamiento se mantiene obstruido por medio de la Coordinación Fiscal y los fondos ,tanto de aportaciones que siguen siendo etiquetados y controlados por el gobierno federal como de participaciones federales que el municipio maneja con autonomía, pero no han aumentado, al contrario, disminuyen debido a fórmulas que están vinculadas al crecimiento de la población principalmente; de ahí entonces que sean los municipios urbanos quienes se llevan la mayoría de los recursos (Olmedo, 2008).

Luego se impulsan procesos de modernización y eficacia de las administraciones municipales con la denominada Nueva Gestión Pública (2000) lo cual conlleva que muchos servicios públicos sean concesionados a la iniciativa privada. Es con la reforma constitucional del artículo 115 de 2009 cuando se da la libertad a los municipios de aprobar sus presupuestos de egresos y con ello abrir la posibilidad de

incrementar su hacienda pública por medio de impuestos locales y que no sean competencia de los otros dos ámbitos de gobierno.

A pesar de las reformas legales, la eficacia de la administración municipal depende de muchos factores externos. A manera de ejemplo, el fuerte centralismo fiscal del gobierno federal, la situación política-electoral y las imposiciones por parte del gobierno federal y estatal. Pero también hay elementos internos como pueden ser el corto periodo de gobierno, o que los funcionarios públicos tienen bajo grado de escolaridad, incluso la escasa capacitación y rotación de puestos.

Se han explorado, de forma muy esporádica las asociaciones entre los gobiernos municipales para prestar un tipo de servicio público, como lo son las asociaciones para dotar de agua potable a zonas metropolitanas o los rellenos sanitarios regionales, sin embargo, poco se ha estudiado sobre los factores políticos, económicos y legales que impulsaron a los presidentes municipales para lograr tales acuerdos.

La investigación tiene como objetivo general analizar los factores políticos, económicos y legales que intervienen en el proceso decisorio para generar acuerdos intermunicipales que contribuyan a mejorar la prestación de servicios públicos, en nueve municipios del distrito rentístico de Miahuatlán, Oaxaca. Por su parte, los objetivos específicos se enfocan en conocer la situación política de los nueve municipios de estudio para identificar de qué manera influyen en la prestación de tres servicios públicos: agua entubada, residuos sólidos y seguridad pública; así como en apreciar las expectativas de los presidentes municipales por las que han considerado o no la posibilidad de generar acuerdos intermunicipales e identificar los incentivos y/o limitaciones económicas y legales que influirían en el proceso decisorio para lograr un acuerdo de coordinación intermunicipal.

Para cumplir con los objetivos planteados, el documento comprende cinco capítulos. En el primer capítulo denominado, planteamiento del problema y la justificación, se abordan aspectos como: las formas de organización entre municipios, el diagnóstico de la situación de los servicios de agua entubada, residuos sólidos y seguridad pública en los nueve municipios de estudio; esto con el fin de definir el problema y así

establecer las preguntas, objetivos e hipótesis de investigación; concluyendo con la justificación y la descripción del área de estudio.

El capítulo dos, comprende el marco teórico donde se identifican las teorías que sustentan la investigación, para este caso el federalismo, el modelo de las relaciones intergubernamentales y la teoría clásica de la toma de decisiones que se hace acompañar de la teoría de la negociación para explicar el proceso de toma de decisiones. En el federalismo se describen sus aspectos teóricos, los tipos de federalismo y su adopción al Estado mexicano; de las relaciones intergubernamentales se mencionan sus orígenes y los acuerdos que son producto de tales relaciones; por último, en la teoría de la negociación quedan comprendidas las teorías realistas y neoliberales que se complementan con la teoría de la toma de decisiones. El capítulo concluye con el resumen de las consideraciones teóricas hacia la investigación.

En el capítulo tres, se describe la estrategia metodológica considerada para alcanzar el objetivo general de investigación. Por lo tanto, el apartado especifica: el tipo de estudio, la delimitación temporal y espacial, la unidad de análisis, las variables de estudio, así como su operacionalización y los instrumentos de recolección de datos.

El capítulo cuarto, comprende el análisis, la discusión e interpretación de la información recabada en trabajo de campo. En un primer momento, se hace mención de la situación política de algunos municipios de estudio y posteriormente se procede a analizar los objetivos específicos de acuerdo con las dimensiones: administrativas, política, económicas y legales para concluir con el análisis de resultados.

Por último, en el capítulo cinco se mencionan las conclusiones a las que se llegó con la culminación de la investigación y se indican algunas posibles recomendaciones acordes con lo analizado.