



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA  
DE MÉXICO

---

---

**FACULTAD DE CIENCIAS POLÍTICAS Y SOCIALES**

LA GESTIÓN INTERMUNICIPAL COMO FACTOR DE  
DESARROLLO METROPOLITANO EN EL MÉXICO ACTUAL

**TESIS**

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS  
Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
(OPCIÓN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA)

**PRESENTA:  
ANTONIO LÓPEZ MALDONADO**

**ASESOR:  
DR. ULISES CORONA RAMÍREZ**



MÉXICO D.F.

2011.



Universidad Nacional  
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

**Biblioteca Central**



**UNAM – Dirección General de Bibliotecas**  
**Tesis Digitales**  
**Restricciones de uso**

**DERECHOS RESERVADOS ©**  
**PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL**

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

}

**Al Honorable Jurado:**

Prof. Humberto Polo Martínez

Prof. Jesús García López

Prof. Leopoldo Ruíz Gómez

Prof. Raúl Olmedo Carranza

Prof. Ulises Corona Ramírez

## **Dedicatoria:**

Dedico esta Tesis a toda mi Familia.

Para mis padres Bartolo López Fuentes y Cecilia Maldonado Gutiérrez, por su gran apoyo, comprensión e infinito amor mostrados en todo momento. A ellos les debo este logro en mi vida y porque me han demostrado los grandes valores de la vida.

A la memoria de mis abuelos Agustín Maldonado y Concepción Gutiérrez, por su apoyo y cariño incondicional.

A mi abuela Cecilia Fuentes, por su gran cariño mostrado.

A mis primos Joaquín y Guillermo, por sus consejos.

A mis tíos Ma. de los Ángeles, Alicia, Paula, Justino, Andrés, Martín, Hilario y Esteban.

A todas aquellas personas por las que siento un gran cariño y amor.

A todos ellos, muchas gracias.

## **Agradecimientos:**

Quiero agradecer en primer lugar a mi casa de estudios, la Universidad Nacional Autónoma de México y en especial a la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales.

A mi asesor el Prof. Ulises Corona Ramírez, por su orientación en la realización de este trabajo.

A mis profesores Jesús García López, Leopoldo Ruiz Gómez, Humberto Polo Martínez y Raúl Olmedo Carranza, por su gran apoyo, consejos y orientación académica brindada para la realización de esta Tesis.

Muchas gracias.

# ÍNDICE

<b>INTRODUCCIÓN</b>	1
<b>CAPÍTULO I</b>	
<b>MARCO GENERAL DEL MUNICIPIO</b>	7
1. Origen del Municipio	7
A) El Municipio en Roma	8
B) El Municipio en la Edad Media	9
C) El Municipio en España	10
2. El Municipio en México	11
A) El Calpulli Azteca	11
B) El Municipio en la Nueva España	12
C) El Municipio en el México Independiente	14
<b>CAPÍTULO II</b>	
<b>GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL</b>	19
1. Régimen del Municipio en México	19
A) El Artículo 115 Constitucional	21
2. El Gobierno Municipal	23
A) El Ayuntamiento	24
B) Presidente Municipal	28
C) Regidores	30
D) Síndico	31
3. La Administración Pública Municipal	33
A) Estructura de la Administración Pública Municipal	34
B) El Patrimonio y la Hacienda Municipal	38
<b>CAPÍTULO III</b>	
<b>LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA GESTIÓN INTERMUNICIPAL</b>	41
1. Las Relaciones Intergubernamentales	41
A) Federalismo y Relaciones Intergubernamentales	43
B) Federalismo Cooperativo de Redes	47

2. La Asociación Municipal	50
A) Causas del Asociacionismo Municipal	52
3. La Gestión Intermunicipal	55
A) La Importancia de una Buena Gestión	56
B) Fundamento Constitucional	61
<b>CAPÍTULO IV</b>	
<b>METRÓPOLI Y GESTIÓN INTERMUNICIPAL</b>	64
1. La Urbanización en México	64
2. La Conformación de la Metropolitano	70
A) Delimitación de una Zona Metropolitana	72
3. Problemática y Desarrollo Metropolitano	80
A) La Metròpoli como Ciudad Dual	80
B) Servicios Públicos y Calidad de Vida	82
C) Competitividad de la Metròpoli	83
4. La Gestión Intermunicipal en el Desarrollo Metropolitano	84
A) Planeación para el Desarrollo Metropolitano	85
B) El Diagnòstico Metropolitano	87
C) Ventajas de la Gestión Intermunicipal	95
5. La Gestión Intermunicipal en el caso de la Zona Metropolitana de Veracruz	97
A) Formación del IMPLADE	97
B) Funcionamiento	99
C) Logros Alcanzados	100
D) Perspectiva del IMPLADE	101
<b>CONCLUSIONES</b>	103
<b>REFERENCIAS</b>	108

## INTRODUCCIÓN

El Municipio a partir de la reforma constitucional de 1999, funge como un actor importante dentro del sistema federal ya que es la unidad básica de la organización política, administrativa y territorial de nuestro país. Es también, el lugar donde se pueden observar con mayor claridad los problemas que aquejan a la ciudadanía, donde se agudizan y donde se les puede dar solución de forma adecuada, partiendo del hecho de que dentro del Municipio el gobierno tiene mayores oportunidades para satisfacer las necesidades y demandas de la población.

Los cambios que se han producido y que se dan día a día, exigen a los gobiernos la capacidad de ajustarse a los nuevos modelos dentro de los campos económico, político y social, la búsqueda de gobernabilidad es algo que las autoridades en sus diferentes ámbitos tienen presente cumplir, pues de ello depende la aceptación de su ciudadanía.

El gobierno como autoridad dentro del Estado tiene la responsabilidad y el compromiso de generar y mantener las condiciones necesarias para la plena satisfacción de las necesidades sociales, así mismo la falta de una administración pública adecuada repercute siempre en la insatisfacción del ciudadano, que poco a poco, pierde el interés en los asuntos públicos para intentar sobrevivir con sus propios medios, logrando con ello la pérdida de los valores democráticos y la nula existencia de un pacto social.

Los gobiernos deben ser dinámicos ante el cambio para así poder responder a su ciudadanía. En la actualidad, el Municipio como ámbito de gobierno dentro de los Estados ha cobrado importancia debido a que representa la oportunidad de mejorar la forma de gestionar los asuntos locales y metropolitanos, ya que se ha demostrado que en lo local es más factible la solución de problemas debido a su focalización. Aunque también es en el Municipio donde se presentan

algunos de los problemas más graves del accionar gubernamental que se deben resolver.

El Municipio surgió hace cientos de años en el mundo como una organización social que buscó satisfacer las necesidades más próximas del hombre, como la alimentación, la seguridad y la vivienda, con el paso del tiempo, esta organización alcanzó un alto nivel de desarrollo que le dio un lugar dentro de la estructura estatal. Es así como en la historia encontramos al Municipio como una institución de representación política y administrativa dentro del Estado, que busca el desarrollo local.

En México, con la promulgación de la Constitución de 1917, el Municipio obtuvo el grado de ente administrativo de las comunidades, de igual forma se consiguió la erradicación de las autoridades intermedias entre el Ayuntamiento y el Gobierno del Estado. Con ello se fortaleció parcialmente al Municipio, pero la lucha por ganar mayor libertad continuó hasta finales del siglo pasado, pues en 1999 el Municipio alcanzó el reconocimiento pleno como ámbito de gobierno.

El Municipio como ámbito de gobierno cuenta con la posibilidad de generar las condiciones adecuadas para alcanzar el bienestar de su población y su desarrollo, pues en nuestros días se van generando mayores problemas propios de un mundo globalizado, problemas que deben ser atendidos no sólo por los gobiernos Federal y Estatal, sino también por el municipal, pues vivimos inmersos en un sistema federal, en donde intervienen diferentes ámbitos de gobierno en la atención de los asuntos públicos, lo cual da sentido y forma al Estado mexicano.

Ahora bien, en el México de nuestros días se presenta el fenómeno de la metropolización, el cual trae consigo una serie de problemas sociales y económicos que repercuten en la dinámica urbana de la misma. El incremento acelerado de la población en las grandes ciudades compuestas de varios municipios, genera una demanda mayor de bienes y servicios públicos. Con ello, los gobiernos dentro de estas grandes ciudades se ven en muchas ocasiones rebasados y no logran satisfacer las demandas de sus habitantes.

Es dentro de este contexto que el Municipio adquiere trascendencia en las zonas metropolitanas del país, pues existen grandes centros urbanos que rebasan

los límites de los municipios y hace que los problemas de las grandes ciudades sean compartidos por dos o más gobiernos municipales. Por ello es importante resaltar la relevancia de la gestión intermunicipal. Así mismo, la gestión coordinada entre municipios puede impulsar la creación de un plan estratégico que busque el desarrollo de la zona metropolitana en su conjunto.

Algunos de los problemas actuales de las grandes ciudades, dada su naturaleza, podrían y deberían ser atendidos desde lo local, problemas que van desde la pobreza extrema hasta la falta de competitividad económica. El Municipio, en este sentido, se enfrenta a grandes retos que hasta el siglo pasado eran inimaginables de pensar. El Municipio cuenta ahora con facultades que le permiten la generación de un bienestar ciudadano integral.

En este sentido la buena prestación de servicios públicos, el fortalecimiento de la hacienda municipal, la creación de mecanismos de articulación gobierno-sociedad y una buena planeación por parte de los gobiernos municipales, representan puntos estratégicos para el desarrollo municipal y metropolitano. Por ello el Municipio debe ahora ser reconocido no solamente como un ente propio de la descentralización del gobierno, sino que debe ser reconocido como un elemento de suma importancia para el desarrollo nacional.

Las zonas metropolitanas se caracterizan por ser sitios donde se concentra lo mejor y lo peor de nuestra sociedad, por un lado podemos encontrar grandes edificios y centros de negocios, mientras que por el otro lado encontramos pobreza, desempleo, delincuencia y un casi nulo acceso a servicios y bienes de primera necesidad.

Sin embargo, a pesar de que las zonas metropolitanas presentan una serie de dificultades en su tejido social y económico, son sitios con un gran potencial, el cual si es detonado de manera adecuada permitirá a sus habitantes mejorar sus condiciones de vida y en general permitirá hacer de la zona metropolita un nodo estratégico para el desarrollo económico y social de la región o del país.

El presente trabajo pretende resaltar los beneficios que genera la gestión intermunicipal en las zonas metropolitanas del país para impulsar su desarrollo, considerando que la suma de esfuerzos por parte de los gobiernos municipales,

reduce costos y aumenta resultados, lo que puede mejorar la calidad de vida de la población que habita en ellas y hacer de la metrópoli un polo de desarrollo económico a nivel regional, nacional e internacional.

Para ello es necesario conocer cuales han sido los orígenes del Municipio en México, como se ha transformado a lo largo de los años respondiendo siempre al contexto que lo rodea, así mismo, identificar las características principales del gobierno y de la administración pública municipal, de igual forma se debe conocer como están trabajando en nuestros días y con ello entender qué es y cómo se logra la gestión intermunicipal.

Este trabajo se ha dividido en cuatro capítulos. En el primero, titulado Marco General del Municipio, se abordarán los conceptos básicos sobre el origen y el desarrollo del Municipio en el mundo, desde su surgimiento en Roma, su trascendencia hasta España y su llegada a México. Así mismo se hará un breve repaso de la historia de este tipo de organización local en tierras mexicanas desde la época prehispánica hasta nuestros días.

El segundo capítulo trata sobre el Gobierno y la Administración Pública Municipal, que se enmarca dentro del sistema federal de nuestro país. En cuanto al Gobierno Municipal se abordarán los elementos más importantes del Ayuntamiento, como el Presidente Municipal, los Regidores y el Síndico, se mencionarán sus principales tareas dentro de la vida del Gobierno Municipal y la importancia del Ayuntamiento como órgano colegiado de gobierno.

A su vez, como brazo ejecutor del gobierno, veremos que la administración pública a cargo del Presidente Municipal, está compuesta por una serie de dependencias encargadas de hacer cumplir los planes y programas de gobierno, por esta razón, se mencionarán las principales características de la administración municipal con el fin de enfocarla hacia la gestión intermunicipal.

En el tercer capítulo llamado Relaciones Intergubernamentales y Gestión Intermunicipal abordaremos primero el tema de las relaciones intergubernamentales, pues es en este marco conceptual donde se desarrolla la gestión intermunicipal, se hará un análisis de los modelos de relaciones intergubernamentales desde la perspectiva del federalismo, así mismo se señalará

la trascendencia de la formación de redes entre gobiernos y la evolución de un federalismo dual a un federalismo de redes, en el cual, cada uno de los gobiernos interactúan con otros, ya sean de diferentes o del mismo ámbito para realizar tareas y políticas de manera coordinada y asociada.

También, dentro de este capítulo, hablaremos de las causas del surgimiento de las asociaciones municipales dentro del marco del federalismo cooperativo de redes. Igualmente analizaremos el fundamento constitucional de la asociación municipal con fines de gestión, en la cual se basa la gestión intermunicipal en las zonas metropolitanas.

El último capítulo habla de la Metrópoli y la Gestión Intermunicipal, por eso se describirá en primer lugar el proceso de urbanización en México y la conformación de las zonas metropolitanas, así como el número existente de ellas en el territorio nacional, sus características principales, problemas y retos en general. Analizaremos la dinámica de las zonas metropolitanas y sus principales problemas tanto internos como externos, así como sus posibles áreas de oportunidad para el desarrollo integral.

Así mismo, dentro de este capítulo se propondrá una metodología para la planeación integral de las zonas metropolitanas a partir de un diagnóstico con el cual se atiendan las demandas y necesidades de la población, a su vez se enfatizará la importancia de la gestión intermunicipal dentro de la cual se elaboren planes adecuados para las metrópolis, pues veremos que a partir de la suma de esfuerzos se pueden conseguir resultados satisfactorios.

Por último, analizaremos el caso de la Zona Metropolitana de Veracruz, en la cual se presenta un buen ejemplo de cómo puede gestionarse conjuntamente el desarrollo metropolitano a través de los gobiernos municipales que la integran. Veremos como dicha gestión intermunicipal tiene como propósito mejorar la calidad de vida de sus habitantes y hacer de la ciudad un lugar competitivo a nivel nacional e internacional.

De manera general, este trabajo parte de la concepción del Municipio como una institución que busca consolidarse como ámbito de gobierno, dentro de este marco, la gestión intermunicipal debe ser un mecanismo que busque la atención

de aquellos problemas comunes de carácter local en las zonas metropolitanas, de esta manera se podrán conseguir ventajas económicas y beneficios sociales para las grandes ciudades y con ello convertirse en nodos estratégicos para el desarrollo nacional y por supuesto, mejorar la calidad de vida del ciudadano que radica o realiza sus actividades cotidianas en ellas.

# CAPÍTULO I

## MARCO GENERAL DEL MUNICIPIO

### 1. ORIGEN DEL MUNICIPIO

El Municipio en nuestros días ha adquirido un papel importante dentro de la dinámica gubernamental del Estado Federal pues se enfrenta a problemas complejos que son propios del ámbito local que repercuten en lo global. La importancia de analizar el origen del Municipio radica en el hecho de que en la actualidad es éste quien tiene una gran responsabilidad dentro de la gestión de las zonas metropolitanas, pues estas últimas están conformadas por la integración funcional de dos o más de ellos. Es por esta razón que analizaremos el origen del Municipio en el mundo y como llegó a nuestro país.

Es preciso decir que el Municipio no es algo nuevo en la vida del hombre, desde hace ya varios cientos de años, este tipo de organización social y política ha surgido en el mundo como una respuesta a la necesidad de satisfacer demandas de carácter local.

El concepto Municipio surgió por primera vez en la Roma Imperial, el cual deriva de *munus munare* que significa carga o gravamen y del verbo *capere* que significa tomar hacerse de algo, haciendo referencia al pago de tributos que los pueblos sometidos al Imperio Romano tenían que otorgar a cambio de que se pudieran gobernar internamente con sus propias leyes. De igual forma existía el término *municipia*, el cual hacía referencia a aquellas ciudades a las cuales el derecho romano otorgaba la calidad de autónomas en su manejo administrativo.

En este sentido existen dos tesis principales que explican el origen del Municipio como fenómeno de organización sociopolítica, la primera de ellas, llamada Tesis Sociológica, sostiene que el Municipio existe desde antes de la aparición del Estado; la otra, llamada Tesis Jurídica, señala que éste existe sólo

cuando una norma o ley lo reconoce como tal, es decir, el Municipio es una creación del Estado.

Recordemos por esta razón, que el Estado es una sociedad humana, asentada de manera permanente en el territorio que le corresponde, sujeta a un poder soberano que crea, define y aplica un orden jurídico que estructura la sociedad estatal para obtener el bien público temporal de sus componentes.

El Municipio como un elemento del Estado y como forma de organización territorial, política y administrativa, ha estado inmerso dentro de la historia de la humanidad, producto de la existencia de una comunidad de personas que comparten y defienden algo en común.

La mayoría de los investigadores en el tema, tanto en historia como en ciencias sociales, indican que el Municipio como forma de organización surgió por primera vez en Roma y que de ahí fue trasladado a otras regiones del mundo, entre ellas México.

### **A) El Municipio en Roma**

La palabra Municipio se usaba en esta ciudad imperial para distinguir a un centro de población de otros, debido a los derechos civiles y políticos con los que contaban sus habitantes y que eran concedidos. De esta manera el Imperio se conformaba de un gran mosaico de pueblos y ciudades que dependían en mayor o menor grado de la voluntad romana y gracias a que se les permitía regirse internamente con sus propias leyes, se mantenían coaccionadas.

Así encontramos que los pueblos sometidos tenían la posibilidad de gobernarse con sus propias leyes o costumbres, siempre y cuando fueran leales y pagaran el tributo establecido, de lo contrario, la autoridad tenía el poder suficiente y legítimo para someterlos o en su caso eliminarlos. Dadas estas condiciones, Roma pudo florecer e incrementar su poderío.

En este sentido, existían dos fórmulas que el Estado Romano implementaba al momento de someter a un pueblo bajo su dominación: la *Dediti* y la *Soccii*, Los pueblos que iban a ser sometidos eran previamente advertidos y tenían la posibilidad de optar por una de estas dos fórmulas. En la primera, la *Dediti*, los

pueblos se rehusaban a someterse pacíficamente y por lo tanto eran atacados por los ejércitos romanos, si eran vencidos no se les reconocía derecho alguno. En la *Socci*, el pueblo se sometía sin dar batalla, por esta razón tenían el derecho de conservar sus propias instituciones y normas, la ciudad permanecía autónoma en su régimen interno pero tenía ciertas obligaciones ante el Imperio.

Al respecto, Juan Iglesias comenta que:

Las ciudades incorporadas a Roma, recibían el nombre de Municipia de *munus munare* que significa carga o gravamen, los vecinos obligados recibían el nombre de municipium, así que los Municipios eran los obligados a verificar determinadas prestaciones, tributos y servicio militar. Se caracterizaban los Municipios, por su autonomía administrativa y sus magistrados.<sup>1</sup>

Así mismo, los habitantes de estos municipios podían tener la calidad de ciudadanos romanos, esto permitió que muchos de los pueblos a los cuales se les sometía, optaran por aceptar la dominación romana. De igual forma existía una norma encargada de regular a los municipios romanos, ésta era la Ley Julia Municipalis, en la cual se mencionaba la existencia de un órgano llamado Curia, que era un cuerpo deliberante parecido al actual Ayuntamiento, el cual tenía facultades en el orden político, civil, económico, militar, administrativo y judicial.

## **B) El Municipio en la Edad Media**

El Imperio Romano instituyó una serie de normas y formas de organización en un vasto territorio de lo que actualmente es Europa y que permanecieron aun después de su caída. En la Edad Media, varias fueron las organizaciones de tipo municipal que se establecieron para poder sobrevivir durante el absolutismo y el feudalismo. De igual forma fue utilizado tanto para recuperar territorios por parte de los reyes como para luchar contra el poder de la nobleza.

En Francia por ejemplo, entre los siglos XI y XIV el Municipio surgió y llegó a su esplendor dentro de un reino fraccionado en una gran diversidad de feudos en

---

<sup>1</sup> Iglesias, Juan. *Derecho Romano*, cit. por Reynaldo Robles, *El Municipio*, Ed. Porrúa, México, 2006, p. 47.

donde los señores feudales habían arrebatado toda la autoridad a los príncipes y todos los derechos a la población. En este tenor, Clemente Salazar comenta:

El otorgamiento de prerrogativas al municipio se inicia en Francia a finales del siglo XI, ya que anteriormente desempeñaba un papel casi nulo. [...] Las características del municipio francés, en sus inicios, era la de ser una asociación jurada confiada a magistrados elegidos popularmente, a la que se atribuía un catálogo de derechos y obligaciones más o menos extenso.<sup>2</sup>

En general se puede mencionar que el Municipio en la Edad Media fue un instrumento que sirvió a los reyes para mantener su poder ante los señores feudales y ante la nobleza, y que una vez recuperado el poder en manos de la monarquía, ésta absorbió el poco poder que les había cedido, debilitando casi por completo a la institución municipal. De esta manera, el Municipio perdió fuerza y provocó la apatía de sus habitantes y con ello la insatisfacción de sus necesidades básicas.

### **C) El Municipio en España**

Al principio en España los centros de población se encontraban dispersos y por lo regular aislados, no fue sino hasta la llegada del Imperio Romano cuando se estableció la institución municipal con las características que ya se mencionaron. Cuando el Imperio cae y aún con la dominación de los bárbaros, subsistió la forma de organización municipal hasta absorber características propias del movimiento comunal de la Edad Media.

Posteriormente en el siglo VIII los árabes invadieron y dominaron gran parte del territorio español, con lo cual se iniciaron una serie de cambios en la forma de organización política y territorial de la península ibérica. Una vez entrado el siglo X se estableció en la ciudad de Córdoba el llamado Califato unificando con ello la administración de las ciudades dominadas, las cuales eran gobernadas por un delegado del Califa llamado Caide, palabra que devino posteriormente en alcalde.

---

<sup>2</sup> Salazar Colín, Clemente. *Régimen Jurídico Municipal en México*, Ed. Porrúa, México, 2003, p. 4.

Posteriormente los reyes españoles emprendieron la lucha para recuperar el territorio perdido en manos de los árabes, por lo que el Municipio cobró vital importancia para dicha tarea. Los reyes cedieron grandes franquicias y privilegios a las personas que fundaran centros de población con el fin de expulsar a los árabes de su territorio, dichos privilegios se establecían en documentos llamados Cartas – Puebla, en las cuales se estipulaban algunos derechos de la población, siendo las más importante la de autogobernarse en su régimen interior y la de tener autonomía política y administrativa.

Una vez expulsados los árabes, la corona española logró obtener el control de los municipios, desplazándolos a simples delegaciones administrativas.

Esto dio como resultado la aparición del llamado “movimiento comunero” una vez entrado el siglo XVI, el cual buscaba el reconocimiento de la libertad del Municipio por parte de la corona española, sin embargo, en 1520 el rey declaró la guerra a los comuneros, culminado ésta en la batalla de Villalar en abril de 1521 con la derrota de dicho movimiento. Resulta paradójico que en ese mismo año, Hernán Cortés en América instauraría el Municipio con su llegada a tierras mexicanas.

## **2. EL MUNICIPIO EN MÉXICO**

El Municipio en México fue traído desde España por Hernán Cortés al llegar a la Villa Rica de la Vera Cruz y emprender su conquista, dicha institución desde entonces ha existido en México, algunas veces fue debilitado por el centralismo, en otras fue motivo de movimientos armados y ha llegado a ser considerado en nuestros días una institución fundamental para el desarrollo y bienestar nacional.

De ahí que sea necesario hacer una breve reseña histórica del Municipio en México, con el propósito de comprender su relevancia en nuestras vidas.

### **A) El Calpulli Azteca**

Cuando los españoles llegan a las costas de América, en el territorio de lo que actualmente es nuestro país existían una gran cantidad de pueblos de diferentes culturas y civilizaciones, sin embargo la civilización que más sobresalió

por su forma de organización y su capacidad militar fue la azteca o mexica, dicho pueblo se asentó en el Valle de México para fundar su ciudad-capital Tenochtitlán alrededor del año 1325. Pronto el pueblo mexica logró someter a otros pueblos vecinos para llegar con ello a formar un gran imperio en la meseta central del país.<sup>3</sup>

La forma de organización política de los mexicas obedecía fundamentalmente a su actividad militar y de conquista de otros pueblos, en este contexto surge el denominado Calpulli, que si bien no fue un Municipio como tal, fue la base de organización económica y social más importante de esta cultura.

Los Calpullis se caracterizaban por ser una unidad económica autosuficiente, con un gobierno propio y cuya propiedad era de tipo comunal, pues sus habitantes tenían derecho al producto de la tierra pero no a la propiedad privada.<sup>4</sup>

El Calpulli era un lugar de asentamiento de personas ligadas por un parentesco de sangre y de comunidad. La sociedad azteca se encontraba dividida en dos grupos: los privilegiados y el pueblo. Los primeros se dividían a su vez en tres clases: la militar, la sacerdotal y la comerciante, cada una de ellas recibía un trato diferente de acuerdo a sus funciones dentro de la sociedad mexica.

Cada uno de estos Calpullis contaba con una serie de autoridades internas, como el llamado Tlatoani o jefe político; el Teachcauh o administrador del Calpulli; los Tequitlatos o capataces; los Calpizques o recaudadores de tributos; los Tlacuilos o escribanos quienes eran los encargados de elaborar los códigos. Así mismo existía el Consejo de Ancianos, el cual estaba integrado por representantes de cada familia constituyendo con ello una junta vecinal.<sup>5</sup>

## **B) El Municipio en la Nueva España**

Los municipios sirvieron como un instrumento jurídico para organizar a los nuevos pueblos conquistados en América por los españoles. Cuando Hernán

---

<sup>3</sup> Anaya Cadena, Vicente. "Marco teórico del gobierno y la gestión municipal" en *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal* N° 64, Primera Parte, INAP, México, 2003, p. 16.

<sup>4</sup> *Ibid.*, p. 17.

<sup>5</sup> *Ibid.*, p. 18.

Cortés llega a tierras mexicanas funda el primer Ayuntamiento de la Nueva España en 1519 con el nombre de la Villa Rica de la Vera Cruz en nombre del Rey Carlos I de España y V de Alemania, más tarde, en 1521, se establecería el segundo Ayuntamiento en Coyoacán.

Respecto a la forma de organización del Municipio en la Nueva España, se dice que cada ciudad principal formaba por lo general un Municipio representado legalmente por su cabildo, que a su vez dependía del gobernador, del corregidor o alcalde mayor. Dicho cabildo colonial se integraba por un conjunto de cargos u oficios capitulares de justicia, de regimiento y algunos concejiles.

De igual forma se menciona que el Ayuntamiento estaba presidido por el corregidor, dos alcaldes ordinarios y un número variable de regidores, además de éstos, el Ayuntamiento contaba también con un alférez real, un procurador general y un alguacil mayor. También en la escena aparecieron una serie de instituciones ligadas directamente con la Corona española y con el virrey, las cuales tenían en mayor o menor grado, injerencia dentro del Ayuntamiento. Los alcaldes mayores gobernaban en los pueblos de indios, y los corregidores en los de españoles.

El gobierno en la Nueva España estuvo fuertemente centralizado en la Ciudad de México por el virrey. En este sentido las organizaciones municipales se extendieron rápidamente durante el este periodo, lo cual garantizaba la institucionalización de la Corona española en todo el territorio de la Nueva España, para ello se usó al Municipio como una forma de representación del virrey y del poder del rey.

Las facultades y atribuciones del Ayuntamiento eran muy variadas, pero la más amplia gama de actividades se dio en la esfera administrativa, ya que las funciones más importantes de los cabildos eran la impartición de justicia, la ejecución de obras públicas, fijar montos sobre productos y salarios, la recaudación de tributos, la inspección y vigilancia, la repartición de tierras, el control de mercados, el abastecimiento de agua, entre otras.

Los Ayuntamientos contaban en su hacienda con dos tipos de bienes: los del común y los de propios. Mediante la explotación de estos bienes los municipios

obtenían recursos para su sostenimiento.<sup>6</sup> De manera general, los ingresos eran provenientes de la explotación de sus bienes; del cobro de arbitrios autorizados; del manejo de los llamados pósitos, los cuales eran fondos pecuniarios destinados a hacer frente a eventualidades y; de las alhóndigas, que operaban como almacén de granos y semillas.

### **C) El Municipio del México Independiente**

A principios del siglo XIX España pasó por momentos difíciles debido a la invasión napoleónica y con la llegada al poder de José Bonaparte en 1808, dichos acontecimientos tuvieron eco en las colonias españolas. Aunado a ello, el descontento generalizado de los criollos que habitaban la Nueva España, provocó un levantamiento insurgente en 1810, que años más tarde, concluiría con la independencia de México en 1821.

A partir de 1812, con la Constitución de Cádiz, hasta 1917 con la promulgación de la Constitución que nos rige actualmente, el Municipio fue objeto de varias modificaciones en su organización y funcionamiento, por tal razón es oportuno hacer una reseña de los diferentes ordenamientos supremos que han existido en México y su contenido en cuanto al régimen del Municipio, con el fin de entender su importancia en la historia política y social del país.

#### *a) Constitución Española de Cádiz de 1812*

Cuando se promulgó esta Constitución, México aún no era independiente, sin embargo, por su trascendencia es importante mencionar. Esta Constitución fue resultado de una renovación del gobierno español a partir de la reunión de las Cortes de Cádiz, que respondieron a una sociedad compuesta por individuos permeados con ideas del liberalismo ya imperante en Europa.<sup>7</sup>

En ella se estableció que la organización del Municipio fuese una instancia básica para el gobierno de la Nueva España y de igual forma se dio fin a las regidurías perpetuas.

---

<sup>6</sup> *Ibid.*

<sup>7</sup> Secretaría de Gobernación. *Gobierno y Administración Municipal en México*, Centro Nacional de Desarrollo Municipal, México, 1993, p. 27.

El texto establecía que el Ayuntamiento se conformaba por un alcalde o alcaldes, regidores y procurador síndico, este Ayuntamiento debía ser presidido por el jefe político de la cabecera del distrito correspondiente.<sup>8</sup>

Un aspecto negativo es este sentido, era la existencia del llamado jefe político, ya que era una forma de centralizar el poder, lo que provocó que el Municipio perdiera capacidad de maniobra en la toma de decisiones, dado que estos jefes políticos sometían a su voluntad al Ayuntamiento.

Se estableció también que los Ayuntamientos se podían establecer en poblaciones con más de mil habitantes, los pobladores elegían a los electores, éstos a su vez, designaban a los miembros del Ayuntamiento, los cuales debían tener más de 25 años de edad. Los alcaldes eran elegidos cada año al igual que los síndicos, por su parte, la mitad de los regidores eran renovados cada año.

#### *b) Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano*

El 27 de septiembre de 1821, Agustín de Iturbide al mando del Ejército Trigarante, llegó a la Ciudad de México, este hecho señaló la consumación de la guerra de independencia de México. Tiempo después, Iturbide fue nombrado emperador y un año más tarde, en 1822, se promulgó el Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano, con relación al Municipio dicho reglamento mencionaba:

- La elección de los Ayuntamientos.
- Que la autoridad máxima de las provincias (antes intendencias), sería nombrada por el emperador y se llamaría Jefe Superior Político.
- Que el Jefe Superior Político podía ejercer su autoridad sobre el Ayuntamiento y definía el número de alcaldes, regidores y síndicos.

#### *c) Constitución Federal de 1824*

Con la promulgación de la primera Constitución Federal del México independiente en 1824, se dio origen a los Estados de la Federación, también en

---

<sup>8</sup> *Ibid.*

esta constitución se estableció que cada uno de los Estados tenía la obligación de organizar su gobierno y administración internamente, sin oponerse a la Constitución. Sin embargo el Municipio no fue tratado ampliamente a pesar de las muchas propuestas que en aquel entonces se hicieron para redactar y promulgar normas para fortalecerlo y darle certidumbre jurídica.

d) *Constitución de 1836*

La Constitución centralista de 1836 se dividió en siete estatutos, por lo cual también se le conoció como las Siete Leyes. En cuanto al Municipio en su sexta ley señalaba:

Artículo 22. Habrá ayuntamientos en las capitales de departamento, en los lugares en que los había en el año 1808, en los puertos cuya población llegue 4 000 almas y en los pueblos que tengan 8 000. En los que no haya esa población, habrá jueces de paz, encargados de la policía en el número que designen las juntas departamentales, de acuerdo con los gobernadores respectivos.

Artículo 23. Los ayuntamientos se elegirán popularmente en los términos que arreglará una ley. El número de alcaldes, regidores y síndicos, se fijará por las juntas departamentales respectivas [...].

Artículo 24. Estará a cargo de los ayuntamientos la policía de salubridad y comodidad, cuidar de las cárceles, de los hospitales y casas de beneficencia, [...] de las escuelas de primera enseñanza, de la construcción y reparación de puentes, calzadas y caminos, y de la recaudación e inversión de los propios y arbitrios, promover el adelantamiento de la agricultura, industria y comercio, y auxiliar a los alcaldes en la conservación de la tranquilidad y el orden público en su vecindario [...].<sup>9</sup>

La Constitución de 1836 fue la primera que reguló directamente al Municipio, sin embargo no alcanzó su fortaleza debido a la existencia de los denominados departamentos, prefectos y sub-prefectos, debido a la centralización del poder, situación que se venía presentando desde la Constitución de Cádiz y

---

<sup>9</sup> Palacios Alcocer, Mariano (Coord.). *Federalismo y Relaciones Intergubernamentales*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2003, p. 258.

perduraría en mayor grado hasta antes de la promulgación de la Constitución de 1917.

*e) Constitución de 1857*

Esta Constitución se promulgó el 5 de febrero de 1857, en su texto instituyó la forma de gobierno republicano, representativo, federal y popular; que las autoridades se elegirían popularmente; que los Congresos Estatales designarían rentas para cubrir sus necesidades locales; que todo mexicano debía contribuir a los gastos de la Federación, Estados y Municipios y que; los municipios podían exigir impuestos para el desempeño de sus funciones.

Por su parte, el artículo 117 establecía la regla de competencias entre la Federación y los Estados, de este modo, los asuntos municipales se regularían como asunto local dentro de los Estados. Por otro lado, el artículo 72 señalaba que el Distrito Federal y los Territorios serían gobernados por ayuntamientos.

*f) Constitución de 1917*

La Constitución de 1917 fue el resultado del movimiento revolucionario que inició formalmente en 1910, debido a la situación política, económica y social que imperó durante el Porfiriato.

Durante el gobierno de Díaz, los jefes políticos tenían enorme poder, además frecuentemente eran los caciques quienes gobernaban. Por lo que durante la dictadura, el Municipio sufrió un debilitamiento. Por esta razón, una de las pugnas más importantes de la Revolución fue la de otorgar al Municipio libertad y autonomía.

El 5 de febrero de 1917 se promulgó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos vigente hasta hoy. En el primer párrafo del artículo 115 se estableció lo siguiente a propuesta de Venustiano Carranza:

Artículo 115. Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política el Municipio libre, administrado cada uno por un

ayuntamiento de elección directa y sin que haya autoridades intermedias entre éste y el Gobierno del Estado.<sup>10</sup>

De tal forma que los principales puntos con relación al Municipio en el artículo 115 original fueron:

- Que la base de la división territorial de las entidades federativas sería el Municipio Libre.
- Que la administración del Municipio sería conducida por el Ayuntamiento.
- Que la elección del Ayuntamiento sería por medio de una elección popular directa.
- Que no existe autoridad intermedia entre el Municipio y el Gobierno del Estado.
- Que el Municipio podría administrar libremente su hacienda y recaudar las contribuciones que las legislaturas locales les autorizaran.

Hasta aquí hemos visto que el Municipio como institución ha estado presente en nuestras vidas desde épocas muy remotas, ha sido escenario de numerosas transformaciones en la estructura social y agente de cambio de nuestra forma de organización política. Por esta razón, el Municipio no puede pasar desapercibido en nuestro actual régimen Federal y como veremos más adelante, es pieza clave dentro de la gestión metropolitana.

---

<sup>10</sup> Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*, Ed. Porrúa, México, 2006, p.101.

## CAPÍTULO II

### GOBIERNO Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL

#### 1. RÉGIMEN DEL MUNICIPIO MEXICANO

Con el propósito de que el Municipio en México realice sus funciones adecuadamente, se han establecido una serie de normas generales que permiten el accionar de su gobierno y administración pública.

Antes bien, hay que tener claro que el Municipio en México forma parte de un sistema Federal, que es la forma de Estado y de gobierno que los mexicanos hemos decidido establecer para responder a nuestras necesidades y a nuestro contexto socio – político.

Este sistema Federal busca descentralizar el poder a través de la coordinación y cooperación entre la Federación, los Estados y los Municipios. Por lo tanto es indispensable conocer la esencia del federalismo para comprender la trascendencia que tiene el Municipio en nuestros días y como puede participar en la gestión de las zonas metropolitanas, lugar donde convergen en ocasiones hasta tres ámbitos de gobierno.

La palabra Federalismo proviene del latín *feoderatio*, de *feoderare*, que significa unir por medio de una alianza, que deriva de *feodus-eris*, tratado o pacto. Esto significa que el Estado Federal se crea a partir de la unión de otros Estados.

El Estado Mexicano está organizado en una Federación, ya que así lo establece el artículo 40 de la Constitución:

Art. 40. - Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal compuesta de estados libres y

soberanos en todo lo concerniente en su régimen interior, pero unidos en una Federación establecida según los principios de esta Ley Fundamental.<sup>11</sup>

Por su parte el artículo 43 señala quienes integran la Federación:

Art. 43. - Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, México, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y el Distrito Federal.<sup>12</sup>

El Gobierno Federal está integrado por los Poderes de la Unión, los que de acuerdo con el artículo 49 de la Constitución son: Legislativo, Ejecutivo y Federal.

El Poder Legislativo está depositado en el Congreso de General, que se divide en dos Cámaras: la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

El Poder Ejecutivo está depositado en el Presidente de la República, quien es auxiliado en sus tareas encomendadas por las Secretarías de Estado, la Procuraduría General de la República y una amplia gama de organismos descentralizados, entre otros.

El Poder Judicial, está depositado en la Suprema Corte de Justicia de la Nación, el Tribunal Electoral, tribunales colegiados y unitarios de circuito, y juzgados de distrito.

La función del federalismo consiste pues, en mantener y promover la unidad, la integración y la cooperación de todos los Estados miembros, implica así mismo, descentralizar atribuciones políticas y administrativas, transferir a las entidades federativas y a los municipios recursos y la posibilidad de gestionar los asuntos de carácter local o regional, de lograr un desarrollo equilibrado y equitativo.

El Municipio es el primer eslabón de la cadena jurídica, política, administrativa y cultural de nuestro país, por lo tanto es la instancia más

---

<sup>11</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 40.

<sup>12</sup> *Ibid.*, Art. 43.

directamente vinculada con la comunidad para desarrollar sus proyectos y generar las condiciones de bienestar que tanto anhelan, por esta razón es relevante dentro de la gobernabilidad de las metrópolis.

El Municipio de igual forma constituye la manifestación más democrática de la descentralización política, como la expresión fundamental de la distribución regional del poder. Dentro de la gestión metropolitana, el Municipio funge como el elemento primordial de la acción pública dentro del sistema Federal.

### **A) El Artículo 115 Constitucional**

Como lo vimos anteriormente el sustento normativo del Municipio en México lo encontramos en la Constitución General de la República, esencialmente en el artículo 115. Así mismo, las constituciones de los Estados establecen normas de carácter local en cuanto a su régimen municipal.

El artículo 115 se encuentra en nuestra Constitución en el Título Quinto denominado: *De los Estados de la Federación y del Distrito Federal*. En este Título se establece y regula la organización de los Estados de la Federación. Así mismo estipula la organización y funcionamiento del Gobierno del Distrito Federal.

Desde la promulgación de la Constitución de 1917, el artículo 115 ha sido reformado once veces hasta nuestros días (la última en el 2001). Siendo la más importantes para este trabajo de investigación las de 1983 y 1999.

La reforma al artículo 115 del 3 de febrero de 1983 reformó de manera integral todo el contenido del artículo, transformando sus cinco fracciones en diez. Debido al contexto que vivía en aquel entonces el Municipio, los legisladores del Congreso de la Unión se vieron en la obligación de modificar la norma constitucional con el objetivo de otorgarle al Municipio las facultades legales para el cumplimiento de sus objetivos en beneficio de su población.

Con esta reforma se establecieron las garantías para la suspensión y desaparición de los Ayuntamientos, así como la revocación de los integrantes del mismo; se estableció claramente la autonomía jurídica de los Ayuntamientos; se enumeraron los servicios públicos que debían brindar exclusivamente los Ayuntamientos con la posibilidad de que el Gobierno del Estado colaborará

cuando fuese necesario; se hizo una lista de los ingresos municipales; se reguló ampliamente la representación proporcional y; se normaron las relaciones laborales de los Municipios con sus trabajadores.

Es importante resaltar por el tema que se tratará más adelante, la parte que habla de la asociación municipal, pues al final de la fracción III se estableció esta posibilidad entre los Municipios de un mismo Estado.

Por su parte, la reforma del 23 de diciembre de 1999 fortaleció al Municipio en su vida interna y permitió una mayor autonomía respecto al Gobierno Federal y al Gobierno Estatal. Las modificaciones al artículo se encaminaron hacía:

- El reconocimiento del Municipio como ámbito de gobierno y no sólo administrativo.
- Precisar la autonomía jurídica municipal y a las leyes estatales sobre cuestiones municipales.
- Modificar lo relativo a los servicios públicos e ingresos municipales para dejar a éste con certidumbre.
- Mejorar y ampliar la asociación municipal. (Importante para este trabajo)
- Reformular lo relativo al desarrollo urbano, ecología y planeación regional.

De acuerdo con el sistema Federal, es competencia de los Estados expedir el marco constitucional local para los Municipios, así como las leyes en donde se regula a detalle la organización municipal, dichas leyes son generalmente llamadas Leyes Orgánicas Municipales o Códigos Municipales.

En concreto, tenemos que el Municipio mexicano se rige básicamente bajo los preceptos que señala el artículo 115 constitucional y a su vez, cada uno de los Estados cuenta con una legislación especial que rige la vida municipal en donde se señalan las particularidades del gobierno y la administración pública municipal, temas que a continuación veremos.

## **2. EL GOBIERNO MUNICIPAL**

El Municipio, al igual que el Estado, cuenta con tres elementos básicos que lo conforman: territorio, población y gobierno.

El territorio municipal es el espacio geográfico donde se desarrolla la actividad propia del Municipio y que sirve de asiento a su población, dicho territorio puede ser fraccionado en una cabecera municipal, en delegaciones, subdelegaciones, secciones o manzanas según las necesidades y características. En este sentido, el territorio municipal forma parte del territorio nacional y del territorio estatal, por lo que se afirma que el Municipio cuenta con un territorio propio pero no exclusivo.

La población del Municipio está integrada por aquellas personas que viven dentro de los límites del territorio municipal, dichas personas pueden tener la calidad de vecinos o habitantes. Los vecinos son aquellas personas que nacieron o radican habitualmente en el Municipio. Los habitantes, por su parte, son todas las personas que habitan de manera temporal o transitoria dentro del Municipio.

Por gobierno se debe entender la capacidad de encomendar el ejercicio del poder público a una representación que se designa por medio de una elección popular.

El gobierno consiste pues, en la autoridad creada para dar movimiento al Estado (o Municipio en nuestro caso) y una dirección común para todos los individuos para la ejecución de las leyes. En este caso, el Gobierno Municipal ésta a cargo del Ayuntamiento, el cual es la autoridad máxima dentro del Municipio y el encargado de velar por los intereses de la población.

La Constitución General, al igual que las Constituciones Estatales y las antes mencionadas Leyes Orgánicas Municipales, señalan que el Gobierno Municipal está a cargo de un Ayuntamiento, al cual lo definen como un órgano colegiado y deliberante, integrado por un Presidente Municipal, uno o más Síndicos y el número de Regidores que establecen las propias leyes de sus respectivos Estados.

El Gobierno Municipal es el encargado de tomar decisiones que pretenden atender las demandas ciudadanas, no existe Municipio sin gobierno que actúe y

encamine sus actividades hacia la búsqueda de la gobernabilidad, en este sentido, el Gobierno Municipal es quién tiene frente a sí mismo asuntos de carácter local que debe integrar a su agenda, uno de estos asuntos es el desarrollo metropolitano, de ahí que sea necesario conocer como está integrado y cómo funciona el gobierno municipal.

### **A) El Ayuntamiento**

La palabra Ayuntamiento proviene del latín *adiunctum*, *supino de adiungere*, que significa juntar o unir a dos o más personas para formar un grupo. Reynaldo Robles señala:

Descriptivamente, definimos al Ayuntamiento como un órgano de gobierno colegiado, que toma sus decisiones por deliberación y mayoría de votos, se integra con individuos que son electos, es una asamblea popular, es el órgano principal y máximo del gobierno municipal, en donde se concreta para su representación, la personalidad del Municipio, la voluntad del Municipio y por quien se ejerce todo el poder municipal. Además el Ayuntamiento es el medio de comunicación directo entre el Municipio y el Estado, es el medio por el cual los integrantes de la población de un Municipio ejercen su autogobierno.<sup>13</sup>

El número de integrantes del Ayuntamiento suele ser variable dependiendo de la entidad federativa de que se trate. El criterio más usado para determinar dicho número obedece principalmente al número de habitantes que tiene el Municipio dentro del Estado o bien, por la importancia del Municipio en el Estado.

Las características del Gobierno Municipal son diferentes a las del Gobierno Federal y Estatal, por ejemplo, su órgano de gobierno es colegiado, en tanto que en el ámbito Federal y Estatal se presenta una división orgánica en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Por esta razón, en el Gobierno Municipal hay una división de funciones en lugar de una división de poderes como ocurre en los otros ámbitos de gobierno.

---

<sup>13</sup> Robles Martínez, Reynaldo. *El Municipio*, Ed. Porrúa, México, 2006, p. 212.

Por regla, el Ayuntamiento reside en la cabecera municipal que es la localidad más importante dentro del Municipio y sólo puede funcionar en otro lugar cuando así lo apruebe el Congreso local a petición del Ayuntamiento o según lo señale la ley respectiva de cada Estado.

Así mismo, por ser un órgano colegiado, el Ayuntamiento funciona en sesiones denominadas de Cabildo, es ahí donde se toman decisiones por mayoría de votos. Dichas reuniones se llevan a cabo en un recinto llamado Salón de Cabildos. Las sesiones del Ayuntamiento pueden ser ordinarias, extraordinarias, permanentes y solemnes y, por su naturaleza en públicas o privadas.

Las competencias y atribuciones del Ayuntamiento como órgano colegiado son diversas y se encuentran establecidas en la Constitución General, en las Constituciones locales y en las Leyes Orgánicas de cada una de las entidades federativas, se puede decir de manera general que el Ayuntamiento tiene las siguientes competencias y funciones.

*a) Competencias y funciones políticas*

El Ayuntamiento como órgano máximo de gobierno tiene encomendado en materia política:

- Representar a la corporación municipal.
- Conducir y dirigir las actividades municipales dentro de los ordenamientos legales.
- Presidir las ceremonias cívicas y sociales del calendario oficial.
- Nombrar al secretario, tesorero y demás funcionarios de la administración pública municipal.
- Convocar a la elección de los miembros de las juntas vecinales.
- Hacer cumplir los preceptos de la Constitución General y la del Estado.
- Dictar las disposiciones que sean necesarias para salvaguardar el orden y la seguridad del Municipio.
- Designar a los delegados y agentes municipales.
- Celebrar convenios con las autoridades Federales y Estatales.

- Proponer los cambios a la división territorial del Municipio.
- Intervenir en el procedimiento de expropiación de bienes privados de acuerdo a la ley.
- Presentar ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación las controversias constitucionales previstas en el artículo 105 de la Constitución General de la República.
- Rendir el informe de gestión del Ayuntamiento a través del Presidente Municipal.
- Auxiliar a las autoridades federales en la aplicación de las diversas leyes que así lo señalen.
- En general, funcionar como órgano colegiado y titular del Gobierno Municipal según lo señale la ley respectiva.

*b) Competencias y funciones legislativas y reglamentarias*

En materia legislativa y reglamentaria el Ayuntamiento puede:

- Expedir los bandos de policía y buen gobierno, ordenanzas, reglamentos y otras disposiciones administrativas de observancia general dentro del Municipio.
- Iniciar leyes y decretos ante los congresos locales de los Estados.
- Participar en los procesos de modificación, reforma o adiciones al contenido de la Constitución del Estado.

*c) Competencias y funciones administrativas*

El Ayuntamiento tiene permitido en materia administrativa dentro del Municipio:

- Organizar su propia estructura administrativa interna.
- Proveer a la población del Municipio de los servicios públicos que señale la ley.

- Ordenar y planear lo relativo al desarrollo municipal y emitir las medidas administrativas necesarias para la aplicación de las leyes de asentamientos humanos; ecología y protección ambiental; entre otras.
- Concesionar cuando así sea necesario, los servicios públicos municipales de acuerdo con la ley en la materia.
- Dar respuesta a los recursos administrativos que se presenten en contra de algún miembro del Ayuntamiento.
- Municipalizar cuando así sea conveniente, los servicios públicos a cargo de particulares.
- Crear o desaparecer organismos desconcentrados o descentralizados con la autorización del Congreso local.
- Formular las estadísticas municipales.
- Dictar los acuerdos que se necesiten para la adquisición o enajenación de los bienes suficientes para el funcionamiento del Municipio.

*d) Competencias y funciones financieras*

El Ayuntamiento en materia financiera:

- Formular cada año el proyecto de ley de ingresos y enviarlos al Congreso local.
- Aprobar el presupuesto de egresos para el Municipio.
- Controlar y dar seguimiento a la aplicación del presupuesto.
- Administrar el patrimonio municipal.
- Realizar los cobros de las contribuciones que las legislaturas locales establecen a su favor.
- Imponer las sanciones pecuniarias.
- Presentar ante el Congreso local la cuenta pública del Municipio.

Todos los Estados del país reglamentan en sus Leyes Orgánicas Municipales las facultades y competencias de los Ayuntamientos de acuerdo a las necesidades y características de los mismos. En dichos ordenamientos se reconoce que el Ayuntamiento es la autoridad máxima dentro del Municipio. Ahora

bien, para que éste funcione correctamente, la ley en la materia establece atribuciones específicas a cada uno de sus miembros, dichas atribuciones obedecen a la división de funciones dentro del mismo.

## **B) Presidente Municipal**

El Presidente Municipal es el titular del órgano ejecutivo dentro del Municipio, pues las Leyes Orgánicas Municipales describen a éste como el órgano ejecutor de los acuerdos del Ayuntamiento. Como tal, este miembro del Ayuntamiento es el representante político del Municipio; titular de la administración pública municipal; ejecutor de las decisiones del Cabildo y; quien preside las sesiones del Cabildo y cuenta con voto de calidad.

Es conveniente señalar que el Presidente Municipal en ningún caso se puede equiparar con el poder ejecutivo de los ámbitos Federal o Estatal, pues únicamente esta división de funciones en el Ayuntamiento obedece a razones operativas y funcionales que deben existir para la acción gubernamental dentro del Municipio.

Dentro del Gobierno Municipal, el Presidente es el funcionario más importante, dado que es su responsabilidad la buena conducción de la administración del Ayuntamiento, dirigir la política del Gobierno Municipal y representar al Municipio ante otras instancias de gobierno así como sociales. Del mismo modo, el Presidente Municipal es quien tiene más presencia entre la población, pues está a la cabeza de todo el cuerpo de funcionarios del Ayuntamiento y como tal, es objeto de la opinión pública en cuanto a su gestión.

A continuación se mencionan las diversas funciones y atribuciones del Presidente Municipal.

### *a) Competencias y facultades políticas*

De acuerdo con las leyes en la materia, el Presidente Municipal tiene las siguientes funciones políticas:

- Representar al Ayuntamiento ante las diferentes instancias políticas y sociales.

- Informar anualmente al Ayuntamiento en sesión solemne de Cabildo, el estado que guarda la administración pública municipal y los trabajos realizados durante el periodo correspondiente.
- Pasar revista al cuerpo de seguridad pública y tránsito municipal, al menos una vez al mes.
- Enviar al Ejecutivo del Estado a nombre del Ayuntamiento, el plan municipal de desarrollo urbano y otras disposiciones relacionadas con el uso de suelo para su aprobación.
- Asumir el mando de las fuerzas públicas municipales, a excepción del lugar donde resida el Gobernador del Estado.

*b) Competencias y facultades como presidente del Cabildo*

Como presidente de las sesiones del Cabildo o del Ayuntamiento, el Presidente Municipal tiene las siguientes funciones:

- Convocar al Ayuntamiento a sesiones, teniendo voz y voto para tomar parte en las discusiones del Cabildo y voto de calidad en caso de empate.
- Presidir y dirigir las sesiones de Cabildo.
- Ordenar la publicación de los bandos, ordenanzas y reglamentos del Municipio.

*c) Competencias y facultades como titular de la administración pública*

El Presidente Municipal, como encargado de la administración pública del Municipio, tiene las siguientes funciones:

- Cumplir y al mismo tiempo hacer cumplir la Ley Orgánica Municipal respectiva, así como las demás disposiciones de carácter Federal y Estatal.
- Ejecutar las determinaciones o acuerdos del Ayuntamiento.
- A nombre del Ayuntamiento y por acuerdo de éste, celebrar todos los actos o contratos para el despacho de los asuntos administrativos y la prestación adecuada de los servicios públicos municipales.

- Proponer al Ayuntamiento la designación de los titulares de algunas dependencias municipales, como lo son el tesorero, el secretario, el jefe de la policía, entre otros. O bien, nombrarlos y removerlos directamente en el caso de los delegados, subdelegados u otros funcionarios auxiliares del Gobierno Municipal.
- Asegurar que los órganos de la administración pública se integren y operen de acuerdo a la normatividad vigente.
- Inspeccionar a las dependencias municipales para cerciorarse de su buen funcionamiento.
- Resolver las peticiones de los particulares en materia de permisos para el uso de la vía pública.
- Calificar y sancionar las infracciones a los reglamentos municipales de manera directa o delegada.
- Vigilar la recaudación municipal y la prestación de servicios públicos.
- Preservar y asegurar el patrimonio municipal
- Dar seguimiento a las obras públicas inconclusas de la administración anterior antes de iniciar nuevas.
- Tener bajo su cargo el registro civil a través de una dependencia dentro del Municipio.

### **C) Regidores**

Los Regidores representan el mayor número de integrantes del Ayuntamiento, su función básica es formar parte del cuerpo deliberante en las sesiones de Cabildo, para lo cual cuentan con voz y voto en las discusiones que se llevan a cabo en torno a la vida municipal, de igual forma tienen encomendados ciertos ramos de la administración pública para su inspección y vigilancia, así como participar dentro de comisiones. Su número es variable y se determina de acuerdo a la ley municipal de cada Estado de la República.

#### *a) Competencias y facultades de los Regidores*

Las atribuciones de los Regidores son las siguientes:

- Asistir puntualmente a todas las sesiones de Cabildo así como participar en la discusión dentro del mismo.
- Votar los temas que se tratan en las sesiones y permanecer en el salón de Cabildos todo el tiempo que dure dicha sesión.
- Participar en las comisiones de las que forme parte, para lo cual debe estar al corriente en cuanto a la información relativa a los problemas que aquejan al Municipio, así mismo, debe proponer alternativas con el propósito de solucionarlos y vigilar que se cumplan con los reglamentos y con las decisiones tomadas por el Ayuntamiento en todo lo que tenga que ver con su comisión.
- Supervisar los ramos de la administración pública que le sean encomendados por el Ayuntamiento.
- Suplir las faltas del Presidente Municipal, en el orden que lo disponga la ley en la materia.
- Asistir a las ceremonias cívicas y a todos los demás actos o eventos a que fueren citados por el Presidente Municipal.
- Poner a consideración del Ayuntamiento, los acuerdos que deben tomarse para el mejoramiento de los servicios públicos municipales en los cuales fue encomendado para vigilar.

#### **D) Síndico**

El Síndico o Síndico Procurador es un miembro más del Ayuntamiento. El término Síndico se deriva de los vocablos griegos *sin* que quiere decir con y *dixé* que significa justicia, por lo que se puede afirmar que Síndico es quien procura la justicia.

El Síndico tiene dos tipos de funciones, las primeras como miembro del Ayuntamiento contando con voz y voto en las sesiones de Cabildo y, las segundas como promotor y defensor de los intereses municipales.

a) *Competencias y facultades como miembro del Ayuntamiento*

Como miembro del Ayuntamiento en las sesiones de Cabildo, el Síndico tiene las siguientes atribuciones:

- Asistir a las sesiones que lleve a cabo el Ayuntamiento, participar en la toma de decisiones, votar en cuanto a los asuntos que se traten, así como permanecer el salón de Cabildos el tiempo que dure la sesión.
- Participar en las comisiones de las que sea miembro y, al igual que los Regidores, debe estar al corriente en cuanto a la información relativa a los problemas que aquejan al Municipio, también debe proponer alternativas con el propósito de solucionarlos y vigilar que se cumplan con los reglamentos y con las decisiones tomadas por el Ayuntamiento en todo lo que tenga que ver con su comisión.

b) *Competencias y facultades específicas*

El Síndico tiene como atribuciones específicas la procuración, defensa y promoción de los intereses municipales, que son:

- Representar jurídicamente al Ayuntamiento en los litigios en que éste forme parte.
- Presidir la comisión de Hacienda dentro del Municipio. En la cual realiza las siguientes funciones:
  - 1) Revisar periódicamente las relaciones de rezagos para que éstas sean liquidadas.
  - 2) Revisar que las multas que impongan las autoridades municipales ingresen integra a la Tesorería con el comprobante requerido.
  - 3) Revisar y firmar los cortes de caja de la Tesorería Municipal.
  - 4) Vigilar que la realización de los gastos se haga en concordancia con el presupuesto y llenando todos los requisitos legales.
  - 5) Vigilar que oportunamente se remitan a la Contaduría General del Estado o a su equivalente, las cuentas de la Tesorería Municipal.

- 6) Asistir a las visitas de inspección que se realicen en la Tesorería.
- Practicar a falta o por ausencia de los agentes del Ministerio Público las primeras diligencias de averiguación remitiéndolas al Ministerio Público.
  - Verificar que los servidores públicos del Municipio cumplan con lo prescrito en la ley de responsabilidades de los servidores públicos correspondiente.
  - Velar que se regularicen los bienes del Municipio y vigilar que se tengan y actualicen los inventarios.

### **3. LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA MUNICIPAL**

La administración pública es el gobierno en acción, por lo tanto es importante reiterar que la administración pública es parte del gobierno.

El gobierno como se ha dicho, es el elemento autoridad dentro del Estado. A su vez, la administración pública es una parte que conforma al gobierno, es su parte operativa que se conforma de organizaciones que persiguen un fin específico de acuerdo a las leyes que les dieron origen.

La administración pública es la acción de las autoridades sobre los intereses y negocios sociales, que tengan el carácter de público, ejercida conforme a las reglas que se hayan establecido para manejarlos. La administración pública da vida al aparato gubernamental, es metafóricamente hablando, el brazo ejecutor de las decisiones de la autoridad, sin ella el gobierno no tendría movimiento, ni vida.

Ahora bien, la administración pública puede ser analizada desde dos puntos de vista: el primero como algo orgánico y el segundo como una actividad. En cuanto al punto de vista orgánico, Reynaldo Robles señala:

La administración (pública) es el conjunto de órganos dependientes del poder ejecutivo que tiene como finalidad realizar las tareas permanentes de interés general tendiente a satisfacer las necesidades colectivas. Desde esta perspectiva podemos clasificar a la administración pública en tres niveles: Federal, Estatal y Municipal.<sup>14</sup>

---

<sup>14</sup> *Ibid.*, p. 257.

La administración pública municipal la conforman el Presidente Municipal y todas las dependencias a su cargo así como los organismos descentralizados dentro del Municipio. Lo anterior está regulado por reglamentos que emiten los Ayuntamientos.

Si hablamos de administración pública como una actividad, ésta es realizar una serie de tareas, actos u operaciones dentro del gobierno. En este sentido, ella es la actividad que realiza el órgano ejecutivo del gobierno. La administración es planear, organizar, dirigir y evaluar las actividades de las organizaciones públicas a cargo del ejecutivo, con el fin de cumplir objetivos y metas que van de la mano con los planes de desarrollo, siempre con apego a la ley, utilizando para ello recursos humanos, financieros y materiales, que de acuerdo a su propósito, deben ser eficientes y eficaces.

#### **A) Estructura de la Administración Pública Municipal**

La administración pública municipal como se ha visto, se define como el conjunto de dependencias y entidades que constituyen la esfera de acción de la presidencia municipal y cuyas operaciones tienen por objeto cumplir y hacer cumplir la política y la voluntad de un gobierno.<sup>15</sup> De acuerdo con la naturaleza de las organizaciones que conforman a la administración pública, ésta puede ser centralizada o paramunicipal en concordancia con el propio artículo 90 de la Carta Magna.

La administración pública tiene la tarea de mejorar el uso de los recursos humanos, financieros, materiales y técnicos, con el fin de brindar a la ciudadanía servicios públicos adecuados y óptimos para su vida diaria.

Ahora bien, dentro de la administración pública se realizan diferentes y muy diversas funciones, las cuales se pueden dividir en dos tipos de acuerdo a su naturaleza: las funciones adjetivas y las funciones sustantivas.

---

<sup>15</sup> Moyado Estrada, Francisco. "Organización e integración de la administración pública municipal" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, N° 64, Primera Parte, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2003, p. 131.

Las funciones adjetivas son aquellas que llevan a cabo las unidades o dependencias encargadas del desarrollo administrativo. Tales funciones no son la esencia de las organizaciones públicas, sino realizan actividades de apoyo o de mejora de gestión.

Tales funciones abarcan aquellas tareas relacionadas con el flujo oportuno de los recursos humanos (selección, contratación, capacitación, desarrollo), recursos materiales (adquisiciones, almacenes, suministros e inventarios), recursos financieros (ingresos, egresos, contabilidad pública, deuda pública, emisión de bonos), recursos de información (sistemas de información automatizados, archivos municipales, comunicación social, unidades de orientación, información y quejas).<sup>16</sup>

A su vez, las funciones sustantivas son aquellas actividades operativas que permiten a las organizaciones públicas llevar a cabo los objetivos y metas que tienen encomendados, es decir, son las actividades propias de su esencia y creación. Como lo son la prestación de servicios públicos, la construcción de obras pública, etc.

La ejecución de estas funciones recaen en las estructuras o niveles de decisión como el Ayuntamiento, la presidencia municipal y las dependencias que directamente gestionan la planeación del desarrollo urbano y ecológico; la dotación de infraestructura urbana a través de la ejecución de obras públicas; la prestación de servicios básicos; servicios de seguridad pública y tránsito; y los servicios de educación, deporte, recreación y asistencia social.<sup>17</sup>

El tamaño de la estructura administrativa del gobierno municipal tiene que ir de la mano con la capacidad económica del Municipio y sus necesidades. La estructura orgánica de la administración pública se puede definir como:

---

<sup>16</sup> *Ibid.*

<sup>17</sup> *Ibid.*

La disposición sistemática de los órganos que integran una institución conforme a los criterios de jerarquía y especialización, ordenados y codificados de la forma que sea posible visualizar los niveles jerárquicos y la división funcional de la organización y definir, a partir de procedimientos o límites de acción, la interrelación y coordinación de las actividades propias de la organización para lograr el cumplimiento de determinados objetivos.<sup>18</sup>

Debido a la diversidad de Municipios en México, cada Estado de la República en sus respectivas Leyes Orgánicas Municipales o Códigos Municipales, determina la estructura y tamaño de la administración pública municipal, en este sentido, algunas de estos ordenamientos señalan la existencia de sólo un número determinado de dependencias sin la posibilidad de que el Municipio pueda crear otras; en otros se señala la existencia de un mínimo de dependencias a cargo del Presidente Municipal con la posibilidad de que se puedan crear otras dependencias de acuerdo a las necesidades municipales y; otros ordenamientos señalan la posibilidad de que el Municipio cree su propia estructura administrativa de acuerdo a sus características.

Como se señaló anteriormente la administración pública se divide en dos: centralizada y paramunicipal.

La administración pública centralizada municipal se integra por todas aquellas unidades administrativas que dependen directamente del Presidente Municipal y que son creadas por acuerdo de Cabildo. Todas estas unidades administrativas se les denomina dependencias y carecen de personalidad jurídica y patrimonio propio, en los Municipios mexicanos encontramos básicamente las siguientes dependencias:

- Secretaría del Ayuntamiento.
- Dirección de Finanzas o Tesorería.
- Dirección de Obras Públicas y Servicios.
- Dirección de Seguridad Pública.
- Dirección de Desarrollo Social.

---

<sup>18</sup> *Ibid.*, p.132.

- Dirección de Participación Ciudadana.

De acuerdo con el tamaño y complejidad de funciones que tenga el Municipio la denominación de estas unidades administrativas puede ser ya sea en Secretarías, Direcciones o Departamentos. Así mismo pueden existir otras dependencias además de las antes mencionadas.

Por su parte la administración pública desconcentrada (que está incluida dentro de la administración centralizada) consiste en la subdivisión del territorio del Municipio en un número determinado de jurisdicciones en las cuales se encuentra un órgano de gobierno, éste se integra por funcionarios que representan al Ayuntamiento o a dependencias del Gobierno Municipal. Tienen como propósito desconcentrar las funciones administrativas de la cabecera municipal, entendiendo a las unidades administrativas desconcentradas como aquellos órganos que dependen de alguna dependencia o que sirven de apoyo a ellas. Como se dijo anteriormente, éstas pueden ser delegaciones, subdelegaciones, etc.

Finalmente tenemos a la administración pública paramunicipal, ésta se encuentra formada por tres tipos de organismos: los propios organismos descentralizados, las empresas paramunicipales y los fideicomisos. Son creados por acuerdo de Cabildo, pero requieren la aprobación del Congreso del Estado, así mismo su fin tiene que ser de carácter público y en beneficio del propio Municipio. Sus principales características son:

- Gozan de personalidad jurídica y patrimonio propios.
- Tienen autonomía en la toma de sus decisiones y funcionamiento.
- La designación de sus funcionarios es por medio de ellos mismos.
- Pueden crear su propia organización administrativa.

Además de contar con dependencias, órganos y organismos, dentro de la administración pública municipal también se conforman comisiones con los propios miembros del Ayuntamiento, esto permite vigilar las funciones y el buen

trabajo de la administración municipal, los Regidores y el Síndico pueden estar en las siguientes comisiones:

- De Hacienda Pública (preferentemente el Síndico)
- De Gobernación y Reglamentos.
- De Seguridad Pública, Tránsito y Transporte:
- De Salud Pública.
- De Instrucción Pública, Recreación y Espectáculos.
- De Comercio, Mercados y Rastro.
- De Bienes Municipales y Panteones.

### **B) El Patrimonio y la Hacienda Municipal**

Para que el Municipio pueda desarrollar sus actividades necesita contar con recursos que le permitan tener capacidad económica y satisfacer sus necesidades. El artículo 115 de la Constitución señala en el primer párrafo de la fracción II que los Municipios están investidos de personalidad jurídica y que pueden manejar su patrimonio conforme a la ley, mientras que la fracción IV señala que los municipios igualmente pueden administrar libremente su Hacienda.

Se debe tener claro que el patrimonio es el conjunto de todos los bienes muebles e inmuebles que pertenecen al Municipio, como lo pueden ser edificios públicos, monumentos, ruinas arqueológicas, equipo de oficina, automóviles, entre otros, así mismo dentro de él encontramos a la hacienda municipal, la cual es de acuerdo con la Constitución General, la que se integra de los rendimientos de los bienes que pertenecen al Municipio así como las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas locales establecen a su favor, y en todo caso, la misma Constitución señala que los municipios:

- a) Percibirán las contribuciones, incluyendo tasas adicionales, que establezcan los Estados sobre la propiedad inmobiliaria, de su fraccionamiento, división, consolidación, traslación y mejora, así como las que tengan por base el cambio de valor de los inmuebles.

Los Municipios podrán celebrar convenios con el Estado para que éste se haga cargo de algunas de las funciones relacionadas con la administración de esas contribuciones.

- b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.
- c) Los ingresos derivados de la prestación de servicios públicos a su cargo.<sup>19</sup>

Por lo tanto, la hacienda es parte del patrimonio municipal. Ella es fundamental para que el Municipio realice las actividades que tienen encomendadas.

Los ingresos municipales se encuentran establecidos en presupuestos anuales en los cuales se describe cada uno de los conceptos de ingresos con lo que contará el Gobierno Municipal. Se puede definir al presupuesto como: Un esquema escrito de tipo general y/o específico, que determina por anticipado, en términos cuantitativos (monetarios), el origen y asignación de los recursos del gobierno, para un periodo específico.<sup>20</sup>

El Ayuntamiento debe enviar al Congreso del Estado el proyecto de ley o presupuesto de ingresos, en el cual se debe determinar los montos específicos, las cuotas y tarifas que se mantendrán en el año fiscal del ejercicio de que se trate. De acuerdo con lo establecido por las leyes, el Ayuntamiento no tiene la facultad de imponer ningún tipo de tributo o de establecer contribuciones, esto es sólo facultad de la legislatura del Estado. El presupuesto de ingresos municipal contempla todos los ingresos ordinarios y los extraordinarios, de acuerdo con lo que determine la legislatura local.

Los ingresos ordinarios son todos aquellos que percibe el Municipio en forma cotidiana y regular, los cuales están determinados en la ley de ingresos municipales, estos ingresos son por concepto de:

- Impuestos

---

<sup>19</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Art. 115.

<sup>20</sup> García Martínez, José. *Fundamentos de Administración*, Ed. Trillas, México, 1990, p. 98.

- Derechos
- Aportación de Mejoras
- Productos
- Aprovechamientos
- Participaciones Federales y Estatales

Como podemos observar, el Municipio es hoy considerado como un ámbito de gobierno dentro del sistema Federal Mexicano, por lo tanto cuenta con una estructura y una serie de facultades que le permiten atender de una forma más adecuada los problemas que aquejan a su población y también generar las condiciones necesarias para su desarrollo, si bien es cierto que aún existe un número muy grande de municipios rezagados, es menester impulsar el desarrollo local a partir de la institución municipal.

El Municipio en este sentido, debe ser quien genere las sinergias para impulsar su desarrollo a través de políticas públicas que detonen el potencial de sus capacidades y de los recursos con los que cuenta. Por esta razón el Municipio puede y debe ser un promotor para el desarrollo de las grandes ciudades de nuestro país, es decir, de las zonas metropolitanas, lo que se puede conseguir a partir de la gestión intermunicipal.

# CAPÍTULO III

## LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES Y LA GESTIÓN INTERMUNICIPAL

### **1. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES**

Para entender que es la gestión intermunicipal debemos conocer en primera instancia que son las relaciones intergubernamentales.

Las relaciones intergubernamentales (RIG's), las debemos entender como los vínculos de coordinación y cooperación que hay entre dos o más gobiernos del mismo o diferente ámbito.

Las RIG's se dan en mayor grado dentro de un sistema Federal, como es el caso de nuestro país. La importancia y trascendencia de este tipo de relaciones radica en el hecho de que es una forma de dar solución a problemas de carácter global y local, que debido a la complejidad del mundo globalizado, se van generando en el contexto político, social y económico.

Dentro del nuevo orden mundial, en donde predominan las reglas del mercado, se hace necesario que los gobiernos busquen una forma de dar solución a problemas tan complejos como la pobreza, marginación, inseguridad, salud y en general, todos aquellos que afectan el bienestar y tranquilidad del ciudadano.

Por tal razón, a partir de la década de los años ochenta se han dado una serie de reformas del aparato estatal que han tenido la finalidad de ajustarse a los cambios del sistema global.

Dichas reformas estatales han ido desde la reestructuración de sus instituciones, como el gobierno y la administración pública, hasta la creación de nuevas reglas del juego para dar prioridad y cabida al mercado buscando con ello mejorar las condiciones de vida de la sociedad.

Sin embargo, ha quedado más que demostrado que las reformas que han reducido al Estado a simple espectador, mayoritariamente de tipo económico, han fracasado o han sido ineficientes en la mayoría de los países donde se han implementado y México no es la excepción.

En este sentido, Enrique Cabrero nos dice lo siguiente:

La reforma de los gobiernos aparece hoy en día como un factor sustantivo en la agenda política y social en diversos países. Desde políticas masivas de privatización hasta francos programas de reestructuración global de los aparatos gubernamentales, la idea sustantiva que aparece es que los gobiernos deben convertirse en espacios altamente eficientes, compactos y con un mayor grado de responsabilidad.<sup>21</sup>

Lo que se menciona demuestra que en nuestros días se están buscando nuevos tipos de reforma que realmente cumplan con el objetivo principal de su puesta en marcha: el bienestar de la sociedad.

Por esta razón es relevante el papel de los actores locales, pues a pesar de vivir en una etapa de la historia del hombre donde lo global es un hecho, no se puede omitir que cada región y localidad tienen problemas propios que aquejan a sus habitantes y que por razones obvias, su solución no puede venir de recetas mágicas, más bien, desde el lugar de su origen: lo regional y lo local.

Las relaciones intergubernamentales a su vez, no surgen como la única vía de solución a los problemas políticos, económicos y sociales por parte del gobierno, es sólo una de las muchas que se pueden seguir, pero que, debido a las características de muchos problemas compartidos es imperativo seguir.

Las RIG's no son algo nuevo, se han venido dando desde hace ya varias décadas, sin embargo, hoy cobra un nuevo significado dentro del sistema Federal, pues como veremos a continuación, hoy más que nunca la complejidad del mundo y sus problemas exige reconocer lo global para dar solución a lo local y demostrar

---

<sup>21</sup> Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.). *Reformando al Gobierno: Una Visión Organizacional del cambio Gubernamental*, Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, Ed. Hermanos Porrúa, México, 2003, p. 5.

que a través de las RIG's, en sus diferentes formas como lo es la intermunicipalidad, se pueden establecer los mecanismos necesarios para que esto sea posible.

### **A) Federalismo y Relaciones Intergubernamentales**

Como ya se mencionó, México es un Estado Federal, ya que así lo establece la Constitución de la República, por tal razón, una característica de nuestro país es que en él convergen distintos ámbitos de gobiernos: el Federal, el Estatal y el Municipal. De igual forma como veremos posteriormente, dentro de las zonas metropolitanas ocurre lo mismo.

Considerando lo antes mencionado, se puede afirmar que dentro del sistema Federal existen varias relaciones entre los diferentes ámbitos de gobierno. No obstante, en sentido estricto, cada uno de estos ámbitos de gobierno tiene sus propias facultades, pero que, debido a la compleja dinámica de los Estados Federales, muchas de ellas se han catalogado como compartidas por los tres ámbitos de gobierno (por ejemplo la planeación y desarrollo urbano es una de ellas).

De acuerdo con Cuauhtémoc Paz Cuevas, las RIG's dan cuenta de la existencia de un sistema Federal, ya que en él convergen distintos ámbitos o circunscripciones de gobierno y también distintos actores que se involucran en dichas relaciones. De acuerdo con esto existen RIG's en cualquier lugar donde hay dos o más gobiernos interactuando en el desarrollo y la ejecución de programas y políticas públicas.<sup>22</sup>

En concordancia con esta idea, se considera necesario superar el esquema dual del federalismo (Estado Federal – Entidades Federativas), para considerar al federalismo de hoy como un federalismo de coordinación gubernamental a través de redes y en donde existen RIG's por obvia razón.

Para comprender mejor lo anterior, se debe mencionar que las RIG's tienen dos dimensiones básicas de acuerdo con Deil Wright:

---

<sup>22</sup> Paz Cuevas, Cuauhtémoc. *Las Asociaciones Municipales: Nuevos Actores Reconstruyendo el Federalismo en México*, Red de Investigadores en Gobierno Locales Mexicanos, México, 2005, p. 9.

- Primera, las RIG's hacen referencia a relaciones que se establecen entre distintas instancias o ámbitos territoriales de gobierno y que dichas relaciones no son esencialmente o necesariamente jerárquicas, aun cuando puedan ser asimétricas.
- Segunda, se refiere a que las RIG's no sólo se dan entre ámbitos distintos de gobierno sino también entre aquellas entidades gubernamentales al mismo nivel territorial (Estado – Estado; Municipio – Municipio; etc.). El concepto por lo tanto, se refiere o hace mención a aquellas relaciones que involucran a entidades subnacionales, locales, etc.<sup>23</sup>

Así mismo se puede decir que las RIG's incluyen a ciudadanos y a funcionarios públicos, al igual que a entidades gubernamentales de todo tipo, tamaño y ubicación. Que se encuentran en cualquier lugar dentro de los sistemas Federales, en donde intervienen intereses y actividades de gobierno.

El término de RIG's se originó en la década de los años treinta con la llegada del *New Deal* y el esfuerzo del gobierno de los Estados Unidos por combatir la crisis económica y social que había provocado la Gran Depresión de 1929. Desde entonces, las RIG's han surgido por la preocupación de prestar mejores servicios públicos a los ciudadanos.

Las RIG's no sólo reconocen las relaciones estatales – nacionales e interestatales, sino también las locales – nacionales, locales – estatales e interlocales; por lo tanto, el concepto de RIG's abarca toda una serie de combinaciones de relaciones entre las unidades de gobierno que conforman el sistema Federal.

En este sentido se hace necesario superar el esquema dual del federalismo Estados – Federación, para dar paso a la coordinación entre ámbitos de gobierno y llegar a la conformación de redes en todos los campos donde actúa el gobierno a través de sus instituciones.

---

<sup>23</sup> Deil S. Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, pp. 8 -9.

Existen modelos elaborados por Deil Wright que tratan de explicar cómo se pueden llevar a cabo las RIG's, estos son tres: Autoridad Coordinada; Autoridad Dominante o Inclusiva y; Autoridad Concurrente o Superpuesta.

El modelo de Autoridad Coordinada responde a las características de los sistemas duales, en el que los entes subnacionales (Estados, provincias o regiones), dan lugar a un supragobierno nacional. Es en este modelo, donde los gobiernos locales o municipios dependen jerárquicamente de los Estados y éstos mantienen una pauta de autoridad autónoma frente a la Federación.<sup>24</sup>

Desataca que dentro de este modelo, existe una visión en que las competencias de los Estados y de la Federación están formal y estrictamente bien delimitadas, por lo que no hay concurrencias y no hay por lo tanto RIG's. Se puede decir de igual forma que no hay un federalismo al interior de los Estados, sino que sólo existe una descentralización interna o delegación de facultades hacia las pequeñas autoridades locales.

Por su parte el modelo de Autoridad Inclusiva está representado por círculos concéntricos que disminuyen de tamaño, del nacional al estatal y al local, en donde cada área cubierta por cada círculo representa la proporción de poder ejercido por esa jurisdicción respecto a las demás. Aquí se llevan a cabo relaciones jerárquicas y de dependencia entre los distintos ámbitos de gobierno.

Finalmente en el modelo de Autoridad Concurrente se explica mejor como se dan las RIG's en un auténtico sistema Federal, en donde existen varias áreas de interrelación y en donde predomina la negociación. El traslape de los círculos muestran tres rasgos característicos del modelo:

- Intervienen simultáneamente unidades de gobierno o funcionarios nacionales, estatales y locales.
- Las áreas de autonomía o de dependencia de un solo ámbito son relativamente pequeñas.

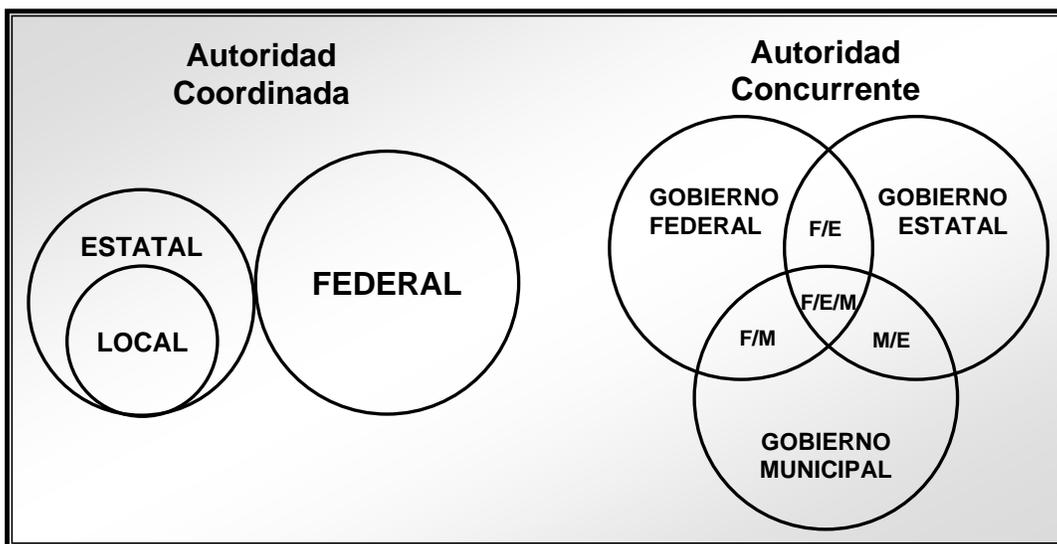
---

<sup>24</sup> *Op. cit.*, p. 10.

- El poder y la influencia de que dispone cualquier ámbito de gobierno está considerablemente limitado, estos límites producen una pauta de autoridad o bien puede llamarse negociación.<sup>25</sup>

En este modelo de Autoridad Concurrente, se presenta la mayor posibilidad de que se lleven a cabo RIG's, las cuales pueden darse verticalmente, entre distintos ámbitos de gobierno o bien, horizontalmente, entre gobiernos del mismo ámbito, ya sea entre Estados o Municipios. Por lo tanto, dentro de este esquema se pueden ubicar a las asociaciones municipales.

### Modelos de RIG's en la transformación del Federalismo



Fuente: Paz Cuevas, Cuauhtémoc. *Las Asociaciones Municipales: Nuevos Actores Reconstruyendo el Federalismo en México*, Red de Investigadores en Gobierno Locales Mexicanos, México, 2005, p. 10.

Se debe destacar que las RIG's no se limitan sólo al reparto de competencias que señalan las constituciones y algunas leyes, en este sentido, las RIG's también incluyen vínculos informales entre los diferentes actores del gobierno con fines específicos que cada uno de ellos persigue, no obstante de ello, deben acatar los establecido por las normas, pues pueden hacer cuanto no está prohibido, ya que de lo contrario estarían cometiendo un acto ilegal.

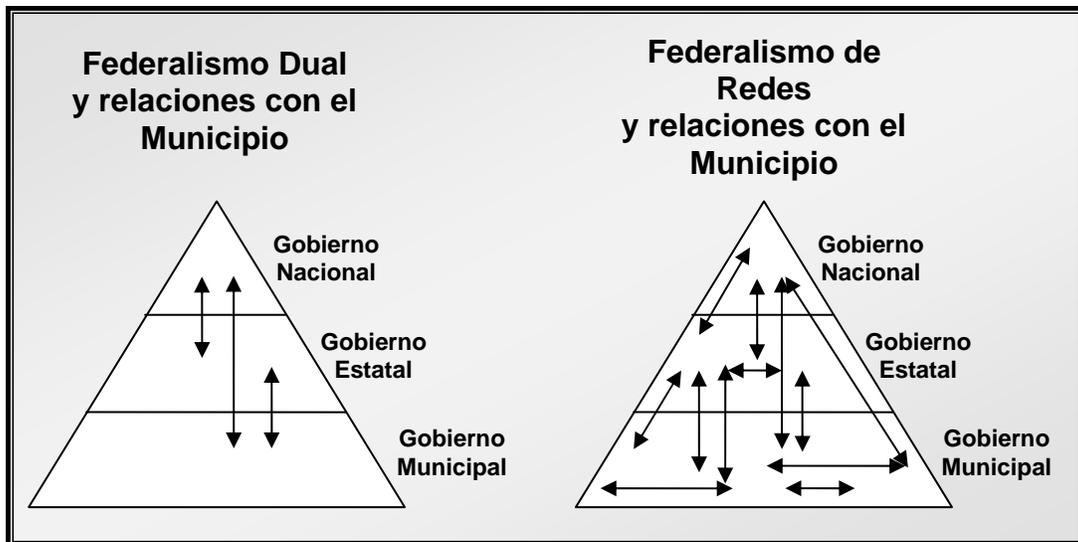
<sup>25</sup> Deil S. Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987, p. 117.

## B) Federalismo Cooperativo de Redes

En los sistemas Federales, como el nuestro, la dualidad Estados – Federación ha sido superada y también la formalidad jurídica ha dejado de ser el único referente de las RIG's. En este sentido, los flujos de información, los procesos de política pública, las negociaciones, los acuerdos, la cooperación entre ámbitos de gobierno señalan que las relaciones entre dos o más de ellos están más allá de lo que la legislación puede señalar.

Se habla que se está avanzando hacia un federalismo cooperativo de redes, la conformación de redes es más propicia a desarrollarse en los sistemas Federales, debido a la estructura y dinámica de los aparatos gubernamentales. Así pues, también debe entenderse al gobierno como un conjunto de entes heterogéneos, diferenciados y complejos, el gobierno no es un ente unificado que toma decisiones uniformemente. El gobierno es una red de organizaciones con vida propia y fines específicos.

### Evolución del Federalismo y relación con el Municipio



Fuente: Paz Cuevas, Cuauhtémoc. *Las Asociaciones Municipales: Nuevos Actores Reconstruyendo el Federalismo en México*, Red de Investigadores en Gobierno Locales Mexicanos, México, 2005, p. 16.

Las organizaciones son aquellos espacios sociales que se crean dentro de la dinámica de sociedades heterogéneas, esto trae consigo la existencia de estructuras de acción que no son rígidas y lineales, sino que se desarrollan a

través de acciones estratégicas y que se posan sobre una variedad de posibles formas organizativas, reglas y recursos.

El sustento de las redes es la cooperación y la coordinación entre diferentes actores o ámbitos de gobierno, con el fin de multiplicar los resultados positivos con un menor costo operativo y financiero, los problemas no respetan límites formales establecidos geográficamente o jurisdiccionalmente. A través de la conformación de redes, los gobiernos pueden actuar conjuntamente en la solución de problemas comunes o en la prestación de servicios públicos hacia sus ciudadanos, la suma de esfuerzos hace viable la existencia de redes dentro del sistema Federal.

Las redes intergubernamentales no se limitan solamente a la gestión, sino también a la creación de canales o medios de participación entre gobiernos locales y expresión de intereses hacia los gobiernos Federal o Estatales, por lo tanto el concepto de redes es amplio, pues va desde la suma de esfuerzos para solucionar problemas de gestión hasta la conformación de medios de interlocución entre los distintos ámbitos de gobierno, con el fin de defender sus intereses y conseguir sus objetivos.

De acuerdo con Cuauhtémoc Paz, debido a la misma variedad de los objetivos que persiguen las redes, éstas pueden tener distinta durabilidad en el tiempo: pueden responder a una necesidad específica y desaparecer después de haberla satisfecho; pueden ser más estables y responder a un contrato; pueden ser permanentes sin un final previsto.<sup>26</sup>

Este mismo autor señala que existen tres atributos del trabajo coordinado, los cuales son:

- Orientación a la resolución de problemas.
- Medio para comprender y actuar en el sistema tal y como es, proporcionando criterios para la operación en el contexto intergubernamental.
- Enfatiza los actores y el desarrollo de redes de intercomunicación.<sup>27</sup>

---

<sup>26</sup> Paz Cuevas, Cuauhtémoc. *Las Asociaciones Municipales: Nuevos Actores Reconstruyendo el Federalismo en México*, Red de Investigadores en Gobierno Locales Mexicanos, México, 2005, p. 17.

<sup>27</sup> *Ibid.*

El federalismo es el marco de régimen político idóneo para que se originen y desarrollen las tendencias de integración entre gobiernos y con ello las redes intergubernamentales, pues está claro que la dinámica del sistema global, las rápidas transformaciones que sufren las economías, las demandas ciudadanas, exigen una respuesta más rápida por parte de los gobiernos.

Las organizaciones gubernamentales requieren de coordinación no sólo interna, sino también externa, para lograr objetivos comunes, los problemas que actualmente enfrenta la ciudadanía hacen necesario que el gobierno instrumente políticas que coordinen diferentes actores. Hoy es cierto que muy pocos problemas sociales pueden ser atendidos por una o pocas organizaciones, la acción pública tiende a ser multilateral y por ello es inevitable que en un mismo programa de gobierno se involucren varias unidades organizativas o instancias de diferentes ámbitos gobierno, las cuales persiguen objetivos y metas específicas pero que comparten con otras.

Existe un federalismo cooperativo cuando sus gobiernos (Federal, Estatal, Municipal), sostienen RIG's acordes con la capacidad operativa de cada gobierno y bajo reglas de colaboración claras y en donde el punto de vista de cada autoridad que participa puede contribuir a mejorar la coordinación y el trabajo conjunto.

De acuerdo con Robert Agranoff, las RIG's actúan bajo el esquema organizativo de redes con las siguientes características:

- Coexistencia de varios centros de poder.
- Existencia de varios proveedores de insumos en un mismo programa.
- División dinámica del trabajo.
- Responsabilidad difusa, pero compartida.
- Alta variabilidad de capacidades de las instancias participantes (riesgos de descoordinación y disfuncionalidad).
- Carácter local y regional de las redes que determinan su grado de especificidad.
- Intercambios masivos de información.

- Ausencia de mecanismos únicos de evaluación.<sup>28</sup>

Existe una gran variedad de materias por lo que se dan las RIG's entre los diferentes ámbitos de gobierno, entre ellas destacan las siguientes:

- Hacienda pública.
- Sistemas de financiamiento y subsidio.
- Funciones de apoyo al desarrollo económico y social.
- Funciones de planeación.
- Funciones de control gubernamental del ejercicio presupuestario.
- Funciones de desarrollo administrativo.
- Sistemas de colaboración administrativa.
- Prestación de servicios públicos.
- Delegación de funciones de gestión administrativa.
- Elaboración, implementación y evaluación de políticas públicas.<sup>29</sup>

La compleja realidad política y administrativa que enfrentan los gobiernos, los obliga a actuar cada vez con menor sujeción a los límites formales entre organizaciones y unidades de gobierno. La dinámica mundial y la globalización de problemas que afectan a la ciudadanía, provoca una interdependencia de los gobiernos en sus diferentes ámbitos, con ello surgen de igual forma, nuevas formas de interacción, colaboración y organización de los aparatos gubernamentales, entre ellas se encuentra la asociación municipal.

## **2. LA ASOCIACIÓN MUNICIPAL**

La asociación municipal es una de las muchas formas de organización, cooperación y coordinación que se crean en el marco de las RIG's, en ella podemos encontrar dos tendencias que dan sentido a su existencia.

---

<sup>28</sup> Citado por Pontifes Martínez, Arturo en "Relaciones Intergubernamentales" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*, N° 65, Segunda Parte, Instituto Nacional de Administración Pública, México, 2003, p.51.

<sup>29</sup> *Ibid.*, p. 52.

La primera es la asociación de municipios con fines de gestión específica en algún asunto público, por lo general, este tipo de asociación se localiza en un espacio determinado y se genera entre municipios aledaños.

La segunda es aquella donde la asociación se da entre municipios con fines de interlocución con otros ámbitos de gobierno y con ello conformarse como un actor político dentro de la estructura del Estado, por lo general, en este tipo de asociaciones, los municipios pertenecen a diferentes regiones del país e incluso a otras naciones.

En este sentido, la asociación municipal es una expresión del federalismo de redes, debido a que en ella se involucran actores de un mismo ámbito (el municipal), donde dos o más municipios participan en manera conjunta y coordinada para satisfacer necesidades comunes, que no podrían hacer de manera individual o aislada.

Una característica importante que debe prevalecer dentro de la asociación municipal es que su creación se haga de manera horizontal, es decir, que no exista una imposición para que los municipios se unan por parte de un gobierno superior, que podrían ser el Federal o el Estatal, la conformación de la asociación es voluntaria y por iniciativa de los propios gobiernos locales, sin embargo, en dichas asociaciones pueden intervenir tanto la Federación como el Gobierno Estatal a través de recursos o apoyo técnico, sin perjuicio de la autonomía municipal.

Si bien, existen otros tipos de RIG's dirigidas desde otros ámbitos de gobierno, en este caso no se les pueden denominar asociaciones municipales, más bien, son redes de trabajo inducidas, pues no surgen por iniciativa de los propios gobiernos locales.

Las asociaciones municipales han sido una tradición en varias partes del mundo, desatacándose en países como Francia, España, Alemania y Estados Unidos, en donde, las asociaciones se dan con el fin de enfrentar problemas comunes y para conformar medios de interlocución entre los gobiernos locales y el gobierno central.

El nombre que reciben las asociaciones cambia de acuerdo al país en que se encuentran, así tenemos por ejemplo a las Mancomunidades en España, a los Sindicatos de Municipios en Francia, a las Comunidades de Trabajo Municipal en Alemania y por último a los City Managers, Towns y Condados en Estados Unidos.

### **A) Causas del Asociacionismo Municipal**

El federalismo de redes brinda la oportunidad de crear mecanismos de interlocución y colaboración entre distintos ámbitos de gobierno, la asociación municipal en varios países no es algo nuevo, pues es una tradición dentro del gobierno muy arraigada debido a las características de varios países con raíces europeas. Cuauhtémoc Paz señala acertadamente lo siguiente:

... el asociacionismo de gobiernos locales brinda la ventana de oportunidad para el establecimiento de relaciones intergubernamentales que generen las redes horizontales necesarias para la atención a los problemas públicos, y redes verticales de colaboración, diálogo y representación.<sup>30</sup>

La asociación de municipios surge por la necesidad de satisfacer demandas y solucionar problemas públicos, así como para establecer organismos que funcionen como canales de comunicación con otras organizaciones ya sean públicas o de la sociedad civil. Es un hecho que en nuestros días no sólo se creen asociaciones con municipios de un mismo país, hay una tendencia a crear ligas de municipios de varias naciones con el fin de compartir experiencias, brindar apoyo operativo, celebrar congresos, impartir cursos de capacitación para los servidores públicos municipales, intercambiar información, etcétera.

La asociación municipal es una respuesta hacia los varios procesos macro que se viven en el mundo, prueba de ello es la globalización y su vinculación directa e indirecta con lo local, la aparición de nuevos actores locales en el escenario institucional, la cada vez más activa participación ciudadana, los nuevos

---

<sup>30</sup> Paz Cuevas, Cuauhtémoc. *Las Asociaciones Municipales: Nuevos Actores Reconstruyendo el Federalismo en México*, Red de Investigadores en Gobierno Locales Mexicanos, México, 2005, p. 28.

problemas a los cuales se debe enfocar la agenda de gobierno, la creciente desigualdad económica y social, los cambios políticos y las crisis económicas, sólo por mencionar algunos.

Los defensores del federalismo a lo largo de la historia de nuestro país, han pugnado por hacer de México una nación verdaderamente Federal, donde lo local tenga cabida y pueda mantener el rumbo hacia el desarrollo y crecimiento que tanto se ha anhelado desde la Revolución y la promulgación de la Constitución del 17. El municipalismo, surgido del propio movimiento federalista, busca hacer del Municipio el lugar donde verdaderamente se cumpla con el proyecto de nación y lograr con ello el tan deseado bienestar social.

Como se ha señalado, el Municipio no era reconocido como un verdadero ámbito de gobierno sino hasta la reforma constitucional de 1999, con ello, el Municipio no sólo cambio de status, sino también con ello se dio la posibilidad de hacer de éste un lugar donde la ciudadanía expresara sus necesidades y demandas más próximas, el Municipio, con este sólo hecho, hoy no es más un simple ejecutor de programas que provienen del Gobierno Federal o Estatal, tiene ahora la posibilidad, tanto legal como legítima, de crear las condiciones necesarias para defender los intereses de su población.

La facultad asociativa de los municipios con fines de gestión la encontramos a partir de la reforma al artículo 115 de 1983, en ella se abrió la posibilidad de que los municipios se asociaran para mejorar la prestación de servicios públicos pero limitándose sólo a municipios de un mismo Estado. Para la reforma de 1999 esta facultad asociativa de los municipios se amplió con la posibilidad de crear asociaciones entre dos o más municipios de diferentes entidades federativas, pero con la aprobación de sus respectivas legislaturas locales.

Entre los años 1983 y 1999, en el país surgió un movimiento de asociación con fines de representación política, sin embargo este tipo de asociaciones surgen cuando ni siquiera la ley contempla su existencia, pues sólo la Constitución reconoce a las asociaciones únicamente para fines operativos. En este caso, estas asociaciones han tenido que sujetarse a la figura de Asociaciones Civiles,

que a decir de muchos autores resulta paradójico, ya que se está ante organizaciones no gubernamentales de gobiernos municipales.

En este contexto resulta oportuno citar lo siguiente:

El asociacionismo municipal en México surge como una estrategia de los gobiernos locales para la defensa de sus intereses, su representación política y la negociación intergubernamental, más allá del asociacionismo con fines de gestión considerado en la Constitución. El asociacionismo ha sido la alternativa municipal para intentar el tránsito entre el federalismo dual mexicano y el federalismo cooperativo de redes, para la reforma del Estado y el desarrollo de las regiones.<sup>31</sup>

El surgimiento de esta corriente asociacionista de los municipios es muestra de que en el país aparecen nuevos actores desde lo local que buscan representación y voz en la toma de decisiones, así como crear espacios de interlocución entre ellos. Lo local adquiere un nuevo significado, pues como se mencionó anteriormente, las políticas homogéneas carecieron de efectividad en lo local, debido a la ignorancia de las causas propias de cada región del país, por esta razón, el reclamo y la idea básica es tener municipios con verdaderas capacidades de gobierno que generen resultados concretos, positivos y benéficos para su población.

La crisis del gobierno de los años setenta y ochenta, hizo posible que en varias regiones del país se diera la alternancia, el dominio político del Partido Revolucionario Institucional se vio fragmentado por primera vez en el Municipio, con ello una vez más quedaba demostrado que en México existía una pluralidad ideológica y partidista que más tarde llegaría a ocupar la mayoría en el Congreso de Unión y la Presidencia de la República. El Municipio desde entonces ha jugado un papel relevante dentro de la estructura del Estado mexicano, pues ha pasado de ser un espectador a ser un actor de la escena nacional.

Como se mencionó anteriormente, las asociaciones municipales tienen dos vertientes:

---

<sup>31</sup> *Ibid.*, 34

- Asociación con fines de gestión.
- Asociación con fines de interlocución.

Dentro de la primera, los gobiernos municipales han recurrido a prácticas de gestión pública novedosas, como la incorporación de la participación ciudadana, mejora de los servicios públicos, profesionalización de los servidores públicos, etc. Este tipo de asociaciones serán las que deberán participar en la gestión de las zonas metropolitanas.

En cuanto a la segunda vertiente, la asociación de municipios tiene la finalidad de permitir la interlocución y representación política o institucional ante otros ámbitos de gobierno u otras asociaciones municipales e incluso otros municipios. Aunque esta facultad no está expresamente conferida en la Constitución, este tipo de asociaciones han venido surgiendo gracia a la figura de la Asociación Civil. En estas asociaciones participan municipios de varias zonas del país, pero que comparten necesidades e intereses en materia política, administrativa y económica.

### **3. LA GESTIÓN INTERMUNICIPAL**

La administración pública, ya sea Federal, Estatal o Municipal, debe ser capaz de responder a las demandas y necesidades de su ciudadanía, de lo contrario no estaría justificando su razón de ser.

La administración pública como inalienable al Estado, tiene que transformarse de acuerdo a las circunstancias que se van presentando con el fin de dar resultados y no ser rebasada. Así como el Estado ha cambiado de un Estado Gendarme (cuando su objetivo era solamente mantener la seguridad, la soberanía e impartir justicia), a un Estado Benefactor (cuando su responsabilidad era brindar bienestar a la población por medio de programas asistencialistas), y hoy a un Estado Neoliberal severamente criticado (donde brinda apoyo al libre mercado), la administración pública debe hacerlo bajo ciertas directrices.

A lo largo de las últimas décadas del siglo pasado, los gobiernos se vieron en la necesidad de cambiar su forma de trabajar, tanto en sus estructuras como en

sus funciones, esto debido a que pasaban (y aún algunos pasan) por una crisis de legitimidad al no estar cumpliendo con los fines que se planteaban, es decir, no respondían a las necesidades y demandas de su ciudadanía.

Los gobiernos, principalmente nacionales, a partir de la década de los años setenta han tenido que cambiar a partir de la implementación de nuevas técnicas administrativas y directivas que buscan hacer de la administración pública, más eficiente, eficaz y legítima.

En este contexto de crisis de legitimidad del gobierno y tras una serie de reformas administrativas, surge la idea de mejorar la gestión pública, la cual buscó dentro de la administración pública, mejorar la forma de hacer las cosas, es así mismo una forma de responder a las múltiples demandas y necesidades de la sociedad contemporánea a través de métodos de gestión innovadores y capaces de adaptarse a las circunstancias del mundo actual.

Dentro de la asociación municipal con fines de gestión es indispensable reconocer que la nueva dinámica de los procesos sociales, económicos y políticos, exige que la administración pública deba gestionar más que sólo administrar.

### **A) La importancia de una buena gestión**

El concepto de gestión como lo conocemos y concebimos actualmente, se comienza a escuchar a partir de las décadas de los años setenta y ochenta principalmente en Estados Unidos y en algunos países de Europa. La gestión apareció entonces como una solución a los problemas que enfrentaban los gobiernos en aquellos años, problemas que provocaban incertidumbre y descontento por parte de la ciudadanía hacia el gobierno y su administración pública.

El concepto de gestión se acuñó dentro de la administración privada, donde dio y sigue dando buenos resultados en la mayoría de las empresas, debido a estos resultados positivos, fue adoptada en la administración pública, de ahí el nombre de gestión pública.

Las causas por las que apareció en la escena gubernamental la idea de gestión pública fueron principalmente las siguientes:

- Los procesos de modernización económica que comenzaron a presionar fuertemente sobre los niveles de eficiencia que la administración pública observada; la dinámica del mercado y el valor de la eficiencia comenzaron a imponerse como un prerrequisito no sólo deseable, sino vital para la *sobrevivencia* de agencias de gobierno.
- Se evidenció la dificultad por seguir conceptualizando la acción gubernamental como resultado de un todo coherente, uniforme y monolítico; la realidad impuso esquemas de diferenciación entre agencias gubernamentales, especialización por sectores, fragmentación de programas y políticas, buscando un impacto más certero a través de la focalización de las acciones de gobierno.
- La creciente necesidad de incorporar a diversos agentes no gubernamentales en las decisiones públicas para hacerlas aceptables y moldeables a las preferencias de los ciudadanos, se tradujo en la necesidad de incorporar una nueva fisonomía en las agencias gubernamentales que permitieran mayores niveles de credibilidad y confianza del público en lo gubernamental.<sup>32</sup>

A decir de Enrique Cabrero, las crisis que vivió el gobierno y con las cuales sigue luchando actualmente son tres:

- La crisis de eficiencia en agencias gubernamentales, que pone en duda la sobrevivencia de las mismas.
- La crisis de eficacia en las acciones gubernamentales, que debido a su dispersión no focalizan sus impactos y muy frecuentemente no solucionan problemas públicos.
- La crisis de legitimidad, debido a la falta de credibilidad y confianza en las agencias de gobierno.<sup>33</sup>

---

<sup>32</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. *Gerencia Municipal*, Ed. Hermanos Porrúa, México, 2005, pp. 19-20.

<sup>33</sup> *Ibid.*, p. 20.

Ante estas tres problemáticas que sufrió el gobierno, surgieron una serie de reformas administrativas, económicas y políticas que buscaban contrarrestar los males del gobierno y de la administración pública. La idea básica que predominó en aquel entonces fue la de implementar en la administración pública métodos y técnicas de la administración de empresas, sin embargo, con el paso de los años, se demostró que no era del todo conveniente.

Basta decir que la mayoría de las respuestas a estas crisis por parte de las primeras reformas administrativas fueron muy simples y carecieron de sentido, así por ejemplo, ante la crisis de eficiencia, surgieron las tendencias de privatización bajo la premisa de que lo privado es más eficiente que lo público; ante la crisis de eficacia se optó por la desaparición de organismos y programas de gobierno, con la idea de que si el gobierno no lo puede hacer bien, más vale que no lo haga; y por último, ante la crisis de legitimidad se optó por ceder espacios a grupos de interés que avalarán las acciones como propias, bajo la idea de que no importa la orientación de los programas sino la integración de los grupos.<sup>34</sup>

Esto demuestra que las acciones emprendidas fueron y en algunos casos siguen siendo, incapaces, simples y mal elaboradas, esto debido a que se interpretan los problemas de manera equivocada, homogenizan circunstancias y generalizan soluciones, cuando los problemas son más complejos y tienen características que los hacen únicos y por lo tanto sus soluciones deben ser focalizadas y deben atender siempre a un contexto particular.

Es así como se dio el achicamiento estatal, es decir, se redujo la intervención del Estado en ciertas actividades: se privatizaron empresas públicas; se permitió que la iniciativa privada tomará la dirección de rubros trascendentales para el país; se dejaron de implementar algunos programas sociales; se redujo la administración pública; se modificaron leyes con el fin de brindar al mercado, la posibilidad de generar el desarrollo que la sociedad buscaba; entre otras que ya conocemos.

Cuando se demostró que estas acciones emprendidas no solucionaban adecuadamente los problemas, surgió entonces nuevamente la idea de reformar

---

<sup>34</sup> *Ibid.*

algunas cosas, entre ellas la forma en que se venía trabajando dentro del gobierno en sus diferentes ámbitos.

Es aquí donde aparece una nueva corriente de reformas, con las cuales se busca mejorar la gestión del sector público.

En este contexto, la misión ahora de la gestión pública es mantener un equilibrio entre los tres ejes de dimensión de las acciones de gobierno, estas dimensiones son, como ya se dijo, la eficiencia, la eficacia y la legitimidad.

La eficiencia es lograr las metas con el uso adecuado de los recursos que se poseen; la eficacia es cumplir con las metas establecidas en el tiempo y forma esperados; y la legitimidad es tener y mantener la aceptación de la ciudadanía. Un desequilibrio en cualquiera de estos tres ejes de dimensión de una actividad de gobierno, puede acarrear problemas y costos muy elevados para ellos.

Una buena gestión, más allá de la utilización de determinadas técnicas complementarias, es en general, un “arte” que requiere ponderaciones y equilibrios entre fines y medios más que recetas milagrosas de validez universal.<sup>35</sup>

La gestión consiste en saber aplicar principios económicos a la realidad, gestionar implica, no sólo tratar de cumplir con la legislación pasivamente a través del respeto de la misma. Requiere actuar, conocer, incentivar la participación, de modo que se garantice una asignación eficiente de recursos.

En este sentido, gestionar lo público va más allá de sólo administrar, es observar el contexto tanto interno como externo, es ser más eficiente y eficaz al momento de ejecutar planes, es minimizar medios y maximizar resultados, es involucrarse verdaderamente en los asuntos públicos y tomar las mejores decisiones, es generar potencialidades e innovar dentro de la administración pública.

Ahora bien, la gestión pública municipal comprende los aspectos gubernamentales y administrativos de los municipios. Por eso hay que entender que:

---

<sup>35</sup> Albi, Emilio. *Gestión Pública*, Ed. Ariel, España, 2000, p. 19.

La gestión municipal es el conjunto de políticas y acciones sustentadas en estructuras orgánicas, funcionales y legales, que permiten aplicar recursos (humanos, financieros y materiales), que se traducen en bienes y servicios públicos para la atención y resolución de las demandas y problemas de los propios municipios. Las instancias directamente responsables de esta gestión son: el Ayuntamiento como órgano de gobierno que decide las políticas y el aparato administrativo como ejecutor operativo de dichas políticas.<sup>36</sup>

Podemos decir que la gestión pública es aquella actividad que realizan conjuntamente tanto el gobierno como la administración pública, usando en mayor medida, las herramientas que propone la gerencia pública, con el fin de buscar, como se dijo anteriormente, ser más eficiente, eficaz y contar con mayor legitimidad.

Cuando hablamos de gestión intermunicipal nos estamos refiriendo a hacer gestión entre dos o más municipios. Este término parte de la idea de gestión intergubernamental (GIG), la cual se refiere a las relaciones que se establecen entre diferentes unidades de gobierno, por medio de procesos de gestión interdependientes, los participantes en dichas relaciones, definen mecanismos de acción administrativa conjunta que les permite proporcionar un servicio público o resolver problemas comunes.

Por su parte, la gestión intermunicipal (GIM) se puede definir como:

El proceso de integración de dos o más municipios para el desarrollo de acciones comunes, como puede ser la provisión de servicios públicos o bien, la atención de problemas de carácter regional que comparten por ejemplo municipios conurbados o atención de la problemática que afecta a las principales áreas metropolitanas del país.<sup>37</sup>

Como podemos ver, las relaciones intergubernamentales (RIG's) es la esencia de este tipo de gestión entre municipios, gestión, que como hemos visto,

---

<sup>36</sup> INAFED en [www.segob.gob.mx](http://www.segob.gob.mx)

<sup>37</sup> Moyado Estrada, Francisco. "Organización e integración de la administración pública municipal" en *Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal*. Instituto Nacional de Administración Pública N° 64, México, p. 134.

se basa en una serie de técnicas y métodos que buscan mejorar la eficiencia y eficacia del sector público.

Por ello en la actualidad, la cooperación y coordinación representa un mecanismo sumamente importante al momento de atender problemas que comparten dos o más gobiernos municipales, ya que se logran generar mejores formas de gobernar a través de la gestión intermunicipal.

## **B) Fundamento Constitucional de la Gestión Intermunicipal**

Como se mencionó anteriormente, la asociación municipal con fines de gestión se encuentra facultada a partir de la reforma del artículo 115 constitucional de 1983, desde aquel entonces y hasta antes de la reforma de 1999, este artículo establecía que los municipios de un mismo Estado, previo acuerdo entre sus ayuntamientos y con sujeción a la ley, podían coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos correspondientes.

Pero no fue sino hasta la reforma de 1999 que esta facultad se pudo extender a municipios de dos o más Estados con la previa aprobación de las legislaturas locales.

Por tal razón es importante transcribir la parte sustancial del artículo 115 de nuestra Carta Magna, para ubicar en ella la sección que habla de dicha facultad asociativa, dicho artículo dice:

Art. 115. – Los Estados adoptarán para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

[...]

II. Los Municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.

[...]

III. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes;

- a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales;
- b) Alumbrado público;
- c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos;
- d) Mercados y centrales de abasto;
- e) Panteones;
- f) Rastro;
- g) Calles, parques y jardines y su equipamiento;
- h) Seguridad pública, en los términos del artículo 21 de esta Constitución, policía preventiva municipal y tránsito; e
- i) Los demás que las legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.

Sin perjuicio de su competencia constitucional, en el desempeño de sus funciones o la prestación de los servicios a su cargo, los municipios observarán lo dispuesto por las leyes Federales y Estatales.

**Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivos.** Así mismo cuando a juicio del Ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio;

Las comunidades indígenas, dentro del ámbito municipal, podrán coordinarse y asociarse en los términos y para los efectos que prevenga la ley.

[...]

IV. Los Municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor, y en todo caso:

[...]

V. Los Municipios, en los términos de las leyes Federales y Estatales relativas, estarán facultados para:

[...]

VI. Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley Federal de la materia;

[...]

VII. La policía preventiva municipal estará al mando del presidente municipal, en los términos del reglamento correspondiente. Aquélla acatará las órdenes que el Gobernador del Estado le transmita en aquellos casos que éste juzgue como de fuerza mayor o alteración grave del orden público

[...]

VIII. Las leyes de los Estados introducirán el principio de la representación proporcional en la elección de los ayuntamientos de todos los municipios;

[...] <sup>38</sup>

Como podemos observar, la facultad asociativa municipal con fines de gestión la encontramos en la fracción III, además, es importante tener presente lo mencionado en la fracción VI y la respectiva ley (Ley General de Asentamientos Humanos), ya que dichos preceptos legales también dan sustento a la gestión de las zonas metropolitanas con la suma de los gobiernos Federal y Estatales.

---

<sup>38</sup> Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Artículo 115, Texto Vigente.

## CAPÍTULO IV

### LA METRÓPOLI Y LA GESTIÓN INTERMUNICIPAL

#### 1. LA URBANIZACIÓN EN MÉXICO

Para entender y comprender que son las zonas metropolitanas debemos conocer en primer lugar qué es la urbanización. En términos generales la urbanización es un proceso de transformación de las estructuras rurales a urbanas, es decir, la urbanización se caracteriza por el desarrollo incesante de la división social del trabajo, que transfiere la fuerza laboral agrícola hacia actividades secundarias y terciarias debido a la modernización tecnológica de los procesos de producción, por la creciente desigualdad política y social entre los sectores rural y urbano y por dar origen a la ciudad.

En las últimas décadas México, al igual que la mayoría de los países de América Latina, ha vivido una serie de cambios en la estructura de su población y en su distribución dentro del territorio nacional. Así mismo se ha dado una tendencia hacia la urbanización y con ello el surgimiento de ciudades con rasgos de áreas metropolitanas, estas ciudades representan actualmente en Latinoamérica el lugar donde se genera aproximadamente el 80 por ciento del crecimiento económico.

En el caso mexicano, el Sistema Urbano Nacional está formado por aquellas ciudades que cuentan con una población superior a los 15 mil habitantes y que poseen la infraestructura necesaria para desarrollar su potencial (escuelas, hospitales, avenidas o vías de comunicación, centros comerciales, etc.), así como servicios que facilitan su dinámica y crecimiento (transporte público, energía eléctrica, recolección de basura, agua potable, teléfono, internet, etc.).<sup>38</sup>

---

<sup>38</sup> Cabe destacar que de acuerdo con el INEGI, una localidad urbana es aquella que cuenta con una población de 2500 o más habitantes y todas aquellas localidades que son cabeceras municipales independientemente de contar o no con este número de población, con ello se puede decir que lo urbano hace referencia no sólo a las grandes ciudades, sino también a algunas localidades. Así mismo, una

Una ciudad surge por diversos motivos, en la mayoría de los casos por razones de tipo comercial, religioso, bélico o de defensa, industrial, político, etcétera. Una localidad alcanza su más alto grado de desarrollo por los recursos con los que cuenta así como por su posición geográfica, esto puede ser estratégico para desarrollar y crecer a un ritmo mucho mayor que otras poblaciones que no cuentan con estos beneficios.

Conforme una ciudad crece tiende a atraer personas de lugares circunvecinos o de otras regiones, generando una mayor demanda de bienes y servicios. El centro de la ciudad crece y se hace difuso hasta que llega un momento en el cual las pequeñas poblaciones aledañas quedan dentro de la mancha urbana que ésta genera, esto se conoce como conurbanización.

Ahora bien, la distribución territorial de la población en nuestro país, en lo que va de este siglo, presenta dos tendencias: en primer lugar encontramos la concentración de un número importante de población en un número reducido de ciudades y; en segundo lugar, una alta dispersión de un gran número de asentamientos humanos muy pequeños en varios lugares del país.

Para el año 2000<sup>39</sup>, la mayor parte de la población del país (64.9 millones) era urbana, que representaba el 66.6 por ciento del total, mientras que la población residente en localidades mixtas y rurales (32.6 millones) representaba el 33.4 por ciento, misma que habitaba en más de 198 mil localidades situadas en todo el territorio nacional.<sup>40</sup>

Este fenómeno se debe a la reestructuración económica que está viviendo el país, pues se ha dado el desplazamiento de algunas ramas industriales importantes del centro del país hacia el occidente y norte del territorio nacional, así mismo, se ha dado una desconcentración de manufacturas de la Ciudad de México hacia la corona de ciudades de la región centro, como Toluca, Cuernavaca, Cuautla, Puebla, Tlaxcala,

---

localidad adquiere el grado de ciudad cuando su población alcanza los 15 mil habitantes. En [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

<sup>39</sup> La Población Total de México en el año 2000 era de 97 483 412 habitantes según el XII Censo General de Población y Vivienda que realizó el INEGI ese mismo año. En [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

<sup>40</sup> Consejo Nacional de Población. *Ejecución del Programa de Acción de la Conferencia Internacional sobre Población y el Desarrollo*. En [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

Pachuca y Querétaro. De igual forma han surgido polos turísticos de playa y se han establecido industrias maquiladoras de exportación en ciudades fronterizas del norte del país.

Se debe destacar también que en la actualidad, los principales movimientos migratorios internos en nuestro país son de tipo urbano-urbano, ya que entre los años 1995 y 2000, casi la mitad de los traslados, un 47.8 por ciento, tuvieron como origen y destino a las ciudades, por su parte, la migración campo-ciudad representó apenas el 18.3 por ciento.<sup>41</sup>

Por su parte, entre 1990 y 2000, la población urbana que habitaba en localidades con más de 15 mil habitantes se incrementó de 48 a 64.9 millones, con ello también aumentó su participación dentro del total de la población nacional al pasar de un 59 a un 66 por ciento, así mismo, su dinámica de crecimiento fue del 2.3 por ciento anual.<sup>42</sup>

En el año 2000, el Sistema Urbano Nacional estaba compuesto por 364 ciudades, este sistema se encontraba formado por nueve ciudades grandes (mayores a un millón de habitantes); 71 ciudades medias (con una población entre 100 mil y un millón de habitantes); y 284 ciudades pequeñas (entre 15 mil y menos de 100 mil habitantes).<sup>43</sup>

Destaca que dentro de estas cifras, para el año 2000 la población de las ciudades grandes fue de 32.7 millones de habitantes con una tasa anual de crecimiento del 2.2 por ciento, esto significa que en nueve ciudades se concentraba la tercera parte de la población total del país con un 33.6 por ciento y la mitad de la población urbana con un 50.4 por ciento.<sup>44</sup>

Es importante destacar también que la ciudades medias presentaron un crecimiento mayor con una tasa promedio anual del 2.6 por ciento, lo que se notó al pasar su población de 17.5 a 22.7 millones de personas, por lo tanto, concentraban al 34.9 por ciento de la población urbana.<sup>45</sup>

---

<sup>41</sup> *Ibid.*

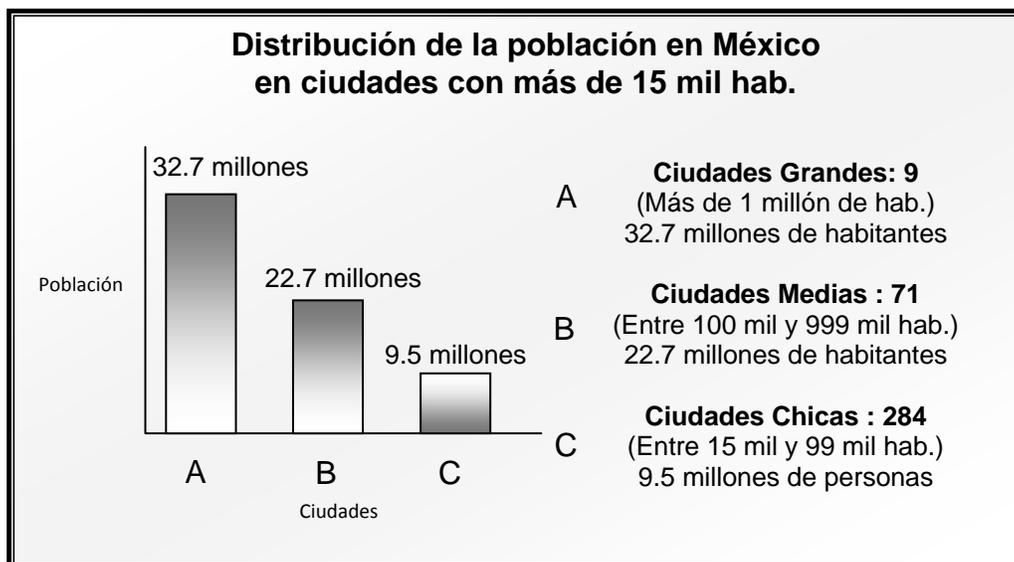
<sup>42</sup> *Ibid.*

<sup>43</sup> *Ibid.*

<sup>44</sup> *Ibid.*

<sup>45</sup> *Ibid.*

Finalmente la ciudades pequeñas crecieron a una tasa anual del 2 por ciento y su población paso de 7.8 a 9.5 millones de habitantes, lo que representó el 14.7 por ciento del total de la población urbana en el año 2000.<sup>46</sup> (Ver gráfica)



Fuente: Elaboración propia con base en las estimaciones del CONAPO basados en los Censos Generales de Población y Vivienda de 1990 y 2000 del INEGI.

Lo anterior demuestra que las ciudades medias están creciendo a un ritmo mayor que las ciudades grandes, esto debido a que algunas ciudades grandes ya no resultan atractivas para las personas por diversos factores como: el congestionamiento vial, inseguridad, falta de empleo, la mala prestación de servicios públicos, entre otras cosas.

En este contexto de urbanización surgen las llamadas zonas metropolitanas, éste es uno de los fenómenos de mayor importancia dentro de la distribución de la población en el territorio nacional dada sus características e importancia en la dinámica nacional.

La metropolización de manera general comprende la expansión territorial de áreas urbanas desde el centro hacia la periferia, que al paso del tiempo, van rebasando los límites municipales (o delegacionales) e incluso el de las entidades federativas.

La reestructuración de las actividades económicas en el país, ha provocado diferentes cambios en la economía de las grandes áreas metropolitanas, los cambios

<sup>46</sup> *Ibid.*

más sobresalientes han sido la desindustrialización de estas zonas y la expansión y consolidación de actividades propias del sector terciario, como la prestación de servicios especializados de alto nivel o la ubicación de oficinas de corporaciones nacionales o internacionales. Lo anterior trae como consecuencia un cambio en la demanda de fuerza laboral así como la polarización de la estructura ocupacional y la distribución del ingreso.

La urbanización en nuestro país, como ocurre en los demás países en desarrollo de América Latina, presenta un crecimiento explosivo que rebasa por mucho la capacidad de los gobiernos para dotar de infraestructura, vivienda y servicios públicos a la población. Esto provoca que la expansión territorial de las ciudades no se acompañe de una consolidación de la base económica que permita generar los empleos necesarios que se necesitan para satisfacer la demanda de la población.

Esto origina una disparidad entre la población más rica con la más pobre, pues en las ciudades sólo un número reducido posee la mayor cantidad de riqueza, mientras que un número mayor de habitantes posee tan sólo lo indispensable para sobrevivir.

Esto trae como consecuencia problemas sociales que afectan la dinámica de la ciudad, la mayoría de las personas con menos recursos tienden a radicar en la periferia en barrios populares o suburbios (debido a que los precios del suelo son más bajos) donde predomina la inseguridad, el crecimiento descontrolado, la marginación, etcétera.

Uno de los mayores retos para los gobiernos que impone el crecimiento de las ciudades en un sistema globalizado es la erradicación de la segregación social en el espacio urbano, el gobierno debe procurar crear mecanismos que permitan un acceso más equitativo de la población a la educación, la infraestructura y los servicios públicos básicos, indispensables para el desarrollo. De igual forma debe procurar la conservación del medio ambiente, pues es por todos conocido que en las ciudades es donde se genera mayor cantidad de basura y un mayor daño al medio ambiente.

De acuerdo con el Consejo Nacional de Población (CONAPO), algunas de las tendencias de la economía global que han influido en la configuración del Sistema Urbano Nacional son:

- La concentración de servicios especializados de alto nivel (financieros, de investigación, medios de información y comunicación, etc.) en las grandes metrópolis como la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Monterrey.
- La aparición de procesos de desconcentración industrial a corta distancia, como ocurre en las ciudades de la corona regional en torno a la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y que forman parte del conglomerado magalopolitano del centro de país.
- La formación de nuevas regiones industriales en torno a la ubicación de plantas ensambladoras, principalmente en la región norte del país y en las ciudades fronterizas.
- El posicionamiento de algunas ciudades como nodos del sistema de transporte internacional, como el caso de ciudades fronterizas como Nuevo Laredo, o bien puertos como Manzanillo, Veracruz y Tampico, entre otros.
- El deterioro de regiones y ciudades como producto del proceso de desindustrialización o pérdida de dinamismo de ciertas actividades económicas, como ocurre en algunas ciudades dedicadas a la minería o a la explotación y refinación de petróleo.<sup>47</sup>

Ante el proceso de urbanización que se presenta en México, las ciudades desempeñan un papel sumamente importante para combatir las desigualdades sociales (aunque no por ello se debe olvidar la problemática que enfrenta el campo), las ciudades deben estar en constante transformación para responder a las necesidades de sus habitantes, las nuevas tecnologías, los nuevos mercados, la compleja dinámica mundial, hacen de las ciudades nodos estratégicos para el crecimiento y desarrollo del país.

En lo que respecta a las zonas metropolitanas, por lo general la gente ha reconocido principalmente sólo a tres de ellas debido a su importancia a nivel nacional, estas han sido: la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, la Zona Metropolitana de Guadalajara y la Zona Metropolitana de Monterrey.

---

<sup>47</sup> Consejo Nacional de Población, *La Población de México en el Nuevo Siglo* en [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

Sin embargo, existen otras áreas metropolitanas en el país, de hecho, en la década de 1990 a 2000 se tenían contempladas 31 zonas metropolitanas a lo largo y ancho de todo el territorio nacional. Para el año 2000 se identificaron a 42 ciudades con características metropolitanas donde residían 43.3 millones de personas, lo que significa que 44.4 por ciento de la población total del país vivía en aquel año en una zona metropolitana. Hoy, se tienen clasificadas 56 zonas metropolitanas.

## **2. LA CONFORMACIÓN DE LO METROPOLITANO**

El término de zona metropolitana surgió en la década de los años veinte del siglo XX en Estados Unidos, este término se utiliza para hacer referencia a una ciudad de gran tamaño cuyos límites rebasan los de la unidad política - administrativa<sup>48</sup> que originalmente la contenía.

De manera general, la zona metropolitana es la extensión territorial que incluye a la unidad político – administrativa que contiene la ciudad central y a la vez, las unidades político – administrativas circunvecinas a ésta con características urbanas, sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central y viceversa.

En México, el proceso de metropolización se inició en los años cuarenta, con la conurbación entre la delegación Miguel Hidalgo del Distrito Federal y el municipio de Naucalpan del Estado de México, provocada por la construcción de Ciudad Satélite. En México, la primera delimitación de las zonas metropolitanas se hizo en 1976 por Luis Unikel, él identificó en aquel entonces, doce zonas metropolitanas alrededor de ciudades con más de 100 mil habitantes.

Cabe señalar que el término zona metropolitana es distinto al de área metropolitana (o dicho apropiadamente área urbana), pues en el caso de la primera, ésta comprende a municipios o delegaciones (según sea el caso) de manera completa, esto incluye a todas sus localidades, independientemente de que éstas formen o no

---

<sup>48</sup> Cuando se habla unidad política – administrativa nos estamos refiriendo a un municipio o delegación política. En [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

parte del área urbana continua de la ciudad. Por su parte el área urbana incluye manzanas o secciones bien delimitadas de la localidad con rasgos urbanos.

El proceso de metropolización se puede describir en dos etapas:

- Una primera etapa corresponde cuando se da la formación de la ciudad, tanto la población como la actividad económica, la vivienda y los servicios urbanos tienden a concentrarse físicamente en el centro de la misma y, gracias a la economía de aglomeración<sup>49</sup>, la ciudad se desarrolla y crece.
- En una segunda etapa, se da una expansión física de la ciudad y de ampliación de su radio de influencia, se genera la suburbanización y aparecen nuevos centros de trabajo y de concentración de servicios dentro del área urbana. Si en este proceso la ciudad absorbe a una o más unidades político – administrativas (municipios o delegaciones) a su alrededor, aparece una zona metropolitana.<sup>50</sup>

Todas la definiciones para zona metropolitana aluden a un conjunto de municipios o delegaciones contiguos donde se localiza una ciudad principal, generalmente denominada “Ciudad Central”, cuya área urbana, funciones y actividades sobrepasan los límites territoriales del municipio o delegación que originalmente la contenía e incorpora a otras unidades político - administrativas circunvecinas, con los que forma un ámbito urbano altamente integrado física y funcionalmente.<sup>51</sup>

El proceso de metropolización en México es resultado del desarrollo que han tenido las ciudades y la atracción que estas han provocado para las personas, pues las grandes ciudades son lugares donde se ubican los principales servicios: hospitales, escuelas, universidades, centros comerciales, centros de trabajo, etcétera. Por esta razón, muchas personas deciden residir dentro de la ciudad, sin embargo, dada la elevada demanda del suelo urbano en el centro de la ciudad (lo que incrementa su precio), resulta más fácil adquirir una vivienda en la periferia de ésta, por ello es común

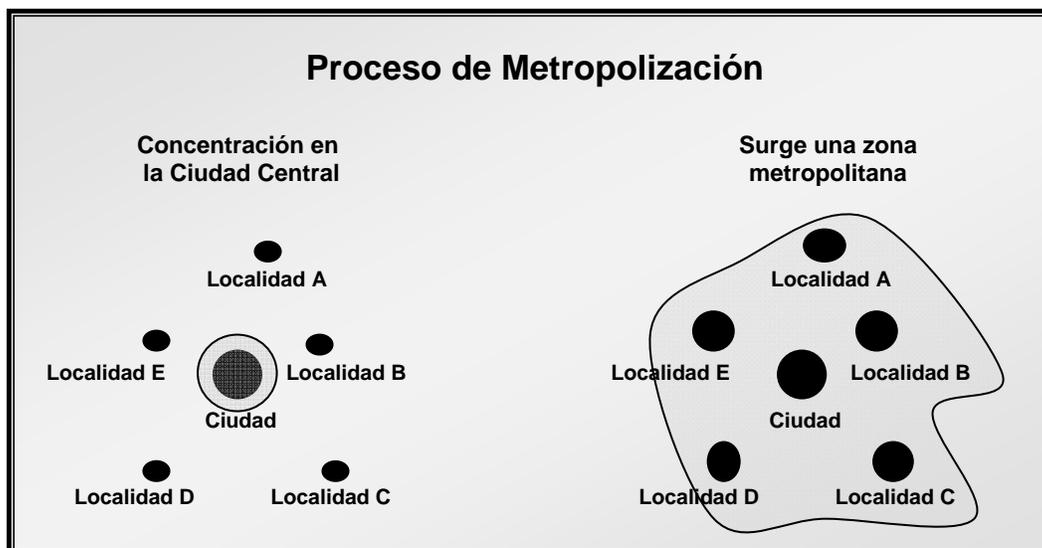
---

<sup>49</sup> La economía de aglomeración se refiere a que la actividad económica es más dinámica si los bienes y servicios que interactúan en el mercado se concentran en un solo lugar, pues los costos de transporte e insumos son menores, lo que reduce su precio y los hace accesibles al consumidor.

<sup>50</sup> Negrete y Salazar. “Zonas Metropolitanas en México” en *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. I, Nº 1, 1986.

<sup>51</sup> CONAPO. *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005*. En [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

encontrar una gran cantidad de hogares en la periferia de la ciudad aumentado con ello la mancha urbana y favoreciendo el surgimiento de una zona metropolitana.



Fuente: Elaboración propia basado en CONAPO. *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005* en [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

### A) Delimitación de una Zona Metropolitana

Cuando se define a un municipio o delegación como metropolitano (con lo cual se conformará una zona metropolitana), se utilizan distintos indicadores como el porcentaje de la población económicamente activa dedicada a actividades no agrícolas, el nivel de urbanización, la densidad de población, la producción manufacturera y la distancia al centro de la ciudad.<sup>52</sup> Con los resultados que se obtienen se establece una clasificación de los municipios en: metropolitanos, no metropolitanos y en transición, a partir de la cual se define la integración municipal (o delegacional) de una zona metropolitana.

En México las instituciones encargadas oficialmente de nombrar y dar a conocer la conformación de las zonas metropolitanas son la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de

<sup>52</sup> *Ibid.*

Estadística y Geografía (INEGI). Estas instituciones definen en México a una zona metropolitana como:

Al conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del Municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica; [...] además también son zonas metropolitanas, aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y políticas urbanas. Se define también como zona metropolitana, a todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más de habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.<sup>53</sup>

En este sentido, para delimitar una zona metropolitana se definen tres grupos de municipios metropolitanos: 1) municipios centrales, 2) municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos, y 3) municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana.

1) *Municipios Centrales*. Son aquellos municipios donde se localiza la ciudad central que da origen a la zona metropolitana, los cuales se identifican a partir de las siguientes características:

- Son municipios que comparten una conurbación intermunicipal, definida ésta como la unión física entre dos o más localidades censales de diferentes municipios y cuya población en conjunto asciende a 50 mil o más habitantes.
- Son municipios con localidades de 50 mil o más habitantes que muestran un alto grado de integración física y funcional con municipios vecinos predominantemente urbanos.
- Son municipios con ciudades de un millón o más de habitantes.

---

<sup>53</sup> *Ibid.*

- Son municipios con ciudades que forman parte de una zona metropolitana transfronteriza, con 250 mil o más habitantes.<sup>54</sup>

Los municipios que reúnen al menos una de las características anteriores automáticamente se consideran parte de una zona metropolitana sin ningún otro criterio adicional.

2) *Municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos.* Son aquellos municipios contiguos a los antes mencionados, cuyas localidades no están conurbadas a la ciudad principal, pero que manifiestan un carácter predominantemente urbano, así mismo, mantienen un muy alto grado de integración funcional con los municipios centrales de la zona metropolitana. Estos municipios deben cumplir con las siguientes condiciones:

- La localidad principal del municipio está ubicada a no más de 10 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril, de la localidad o conurbación que dio origen a la zona metropolitana.
- Al menos el 15 por ciento de la población del municipio ocupada y residente, trabaja en los municipios centrales de la zona metropolitana, o bien, 10 por ciento o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales.
- El municipio tiene un 75 por ciento o más de su población económicamente activa, ocupada en actividades industriales, comerciales y de servicios.
- El municipio tiene una densidad media urbana de por lo menos 20 habitantes por hectárea.<sup>55</sup>

3) *Municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana.* Son todos aquellos municipios que se encuentran reconocidos por los Gobiernos Federal y Estatales como parte de una zona metropolitana, esto se da a través de

---

<sup>54</sup> *Ibid.*

<sup>55</sup> *Ibid.*

una serie de instrumentos que regulan el desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, independientemente de los criterios antes mencionados.

Para que un municipio sea considerado dentro de una zona metropolitana por este criterio, debe de cumplir al menos con una de las siguientes condiciones, las cuales se encuentran establecidas en la Ley General de Asentamientos Humanos y en la legislación urbana de cada estado:

- El municipio debe estar incluido en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana correspondiente.
- El municipio debe estar considerado en el programa de ordenación de zona conurbada o zona metropolitana respectivo.
- El municipio debe estar reconocido en el Programa de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio en vigor.<sup>56</sup>

Con la metodología anterior, en 2005 se reconocieron cuatro grupos de zonas metropolitanas, en el primer grupo se encuentran 45 zonas definidas a partir de una conurbación intermunicipal; en el segundo grupo se ubicaron 2 zonas metropolitanas (ZM de Tijuana y ZM de Guaymas) definidas por distancia, integración funcional y carácter urbano; en un tercer grupo se encuentran 2 zonas definidas por tamaño (ZM de Juárez y ZM de León); y finalmente en un cuarto grupo, se ubicaron 7 zonas definidas por política urbana (ZM de Mexicali, ZM de Chihuahua, ZM de Tula, ZM de Cancún, ZM de Reynosa-Bravo, ZM de Matamoros y ZM de Nuevo Laredo).

En total, a partir de 2005, México cuenta con 56 zonas metropolitanas, con un total de 345 unidades político – administrativas (delegaciones y municipios).

En la tabla de la siguiente página se enlistan estas 56 zonas metropolitanas que se encuentran en el territorio nacional, con sus datos más sobresalientes.

---

<sup>56</sup> *Ibid.*

## Zonas Metropolitanas a partir de 2005

Nº	Zona Metropolitana	Entidad Federativa	Total de Municipios	Población Total 2005	Crecimiento Anual (%)	Superficie km2	Densidad hab/ha
1	ZM de Aguascalientes	Aguascalientes	3	834 498	2.4	1 825	110.5
2	ZM de Tijuana	Baja California	3	1 575 026	2.7	4 422	85.8
3	ZM de Mexicali	Baja California	1	855 962	2.0	14 541	63.7
4	ZM de La Laguna	Coahuila-Durango	4	1 110 890	1.7	5 012	83.3
5	ZM de Saltillo	Coahuila	3	725 259	2.3	14 071	79.6
6	ZM de Monclova-Frontera	Coahuila	3	294 191	0.7	5 049	52.6
7	ZM de Piedras Negras	Coahuila	2	169 771	2.1	1 383	54.2
8	ZM de Colima-Villa Álvarez	Colima	5	294 828	1.2	2 294	66.8
9	ZM de Tecomán	Colima	2	123 089	(-)0.7	1 198	61.2
10	ZM de Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	2	576 872	2.7	1 210	82.9
11	ZM de Juárez	Chihuahua	1	1 313 338	1.3	3 561	76.9
12	ZM de Chihuahua	Chihuahua	3	784 882	2.1	18 113	69.2
13	ZM del Valle de México	D.F.-Hgo-México	76	19 239 910	0.8	7 854	166.0
14	ZM de León	Guanajuato	2	1 425 210	2.1	1 759	128.9
15	ZM de San Francisco del Rincón	Guanajuato	2	1 589 127	1.7	716	63.3
16	ZM de Moroleón-Uriangato	Guanajuato	2	99 828	0.0	275	69.7
17	ZM de Acapulco	Guerrero	2	786 830	(-)0.1	3 534	99.3
18	ZM de Pachuca	Hidalgo	7	438 692	2.8	1 202	80.6
19	ZM de Tulancingo	Hidalgo	3	204 708	1.0	674	65.6
20	ZM de Tula	Hidalgo	5	184 691	1.5	592	29.6
21	ZM de Guadalajara	Jalisco	8	4 095 853	1.8	2 734	133.2
22	ZM de Puerto Vallarta	Jalisco-Nayarit	2	304 107	3.9	1 448	80.5
23	ZM de Ocotlán	Jalisco	2	133 157	1.1	1 078	83.1
24	ZM de Toluca	México	14	1 633 052	1.9	2 038	66.8
25	ZM de Morelia	Michoacán	2	735 624	1.9	1 454	101.0
26	ZM de Zamora-Jacona	Michoacán	2	230 777	1.2	454	101.7
27	ZM de La Piedad-Pénjamo	Michoacán-Gto.	2	229 289	0.0	1 847	67.2
28	ZM de Cuernavaca	Morelos	7	802 371	1.1	964	73.1
29	ZM de Cuautla	Morelos	6	383 010	0.5	980	51.4
30	ZM de Tepic	Nayarit	2	379 296	1.8	2 136	83.6
31	ZM de Monterrey	Nuevo León	12	3 738 077	1.8	6 680	116.6
32	ZM de Oaxaca	Oaxaca	20	543 721	1.9	585	67.0
33	ZM de Tehuantepec	Oaxaca	3	150 281	0.6	1 506	52.1
34	ZM de Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala	38	2 470 206	1.9	2 223	82.5
35	ZM de Tehuacán	Puebla	2	279 409	2.7	647	76.2

Continúa

**Zonas Metropolitanas a partir de 2005** (Continuación)

Nº	Zona Metropolitana	Entidad Federativa	Total de Municipios	Población Total 2005	Crecimiento Anual (%)	Superficie km2	Densidad hab/ha
36	ZM de Querétaro	Querétaro	4	950 828	2.7	2 051	104.4
37	ZM de Cancún	Quintana Roo	2	586 288	5.6	3 021	119.1
38	ZM de Sn. Luis Potosí-Soledad de G.S.	San Luis Potosí	2	957 753	2.1	1 777	109.3
39	ZM de Rioverde-Ciudad Fernández	San Luis Potosí	2	126 997	(-)0.3	3 591	27.7
40	ZM de Guaymas	Sonora	2	184 816	0.4	8 580	46.6
41	ZM de Villahermosa	Tabasco	2	644 629	1.3	2 258	88.3
42	ZM de Tampico	Tamaulipas-Ver.	5	803 196	1.3	5 286	79.4
43	ZM de Reynosa-Río Bravo	Tamaulipas	2	633 730	3.4	4 723	70.9
44	ZM de Matamoros	Tamaulipas	1	462 157	1.8	4 634	71.4
45	ZM de Nuevo Laredo	Tamaulipas	1	355 827	2.4	1 202	73.1
46	ZM de Tlaxcala-Apizaco	Tlaxcala	19	457 655	2.0	709	35.7
47	ZM de Veracruz	Veracruz	4	741 234	1.6	1 509	118.3
48	ZM de Xalapa	Veracruz	7	595 043	1.2	867	92.7
49	ZM de Poza Rica	Veracruz	5	481 389	0.5	2 792	56.3
50	ZM de Orizaba	Veracruz	11	381 086	0.7	509	66.3
51	ZM de Minatitlán	Veracruz	6	330 781	0.4	2 928	50.7
52	ZM de Coatzacoalcos	Veracruz	3	321 182	0.8	496	77.6
53	ZM de Córdoba	Veracruz	4	293 768	1.1	462	77.5
54	ZM de Acayucan	Veracruz	3	105 552	0.4	829	55.7
55	ZM de Mérida	Yucatán	5	897 740	2.0	1 528	61.4
56	ZM de Zacatecas-Guadalupe	Zacatecas	2	261 422	2.1	1 215	95.0
<b>Total 56 Zonas Metropolitanas</b>			<b>345</b>	<b>57 878 905</b>	<b>1.5</b>	<b>167 028</b>	<b>118.2</b>

Fuente: Elaboración propia con base en: CONAPO. *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005* en [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

Las zonas metropolitanas son los elementos más importantes dentro del Sistema Urbano Nacional, en estas zonas se genera el 75 por ciento del producto interno bruto (PIB), es por eso que tienen el potencial para ser el motor de desarrollo de sus regiones y con ello favorecer al futuro de México. Sin embargo, el proceso de metropolización

que vive el país no ha estado acompañado de un marco normativo apropiado que permita el diseño y aplicación de instrumentos de planeación metropolitana eficaces.<sup>57</sup>

Uno de los aspectos que deben considerar los gobiernos es que las zonas metropolitanas alojan al mayor número de personas en pobreza urbana, en ellas se vive, como se mencionó anteriormente, una disparidad entre los más ricos y los más pobres.

En estas 56 zonas metropolitanas definidas en 2005 se encontraban 57.9 millones de personas, las cuales representaban el 56 por ciento de la población total del país.<sup>58</sup> De éstas 56 zonas, nueve contaban con más de un millón de habitantes: la ZM del Valle de México, la ZM de Guadalajara, la ZM de Monterrey, la ZM de Puebla-Tlaxcala, la ZM de Toluca, la ZM de Tijuana, la ZM de León, la ZM de Juárez y la ZM de La Laguna, donde residían 36.6 millones de personas, lo que representaba el 35.4 por ciento de la población de México.

Así mismo, 18 zonas contaban con poblaciones entre los 500 mil y el millón de habitantes, juntas albergaban a 13.5 millones de personas, lo que era el 13 por ciento del total nacional. Estas zonas son: la ZM de San Luis Potosí-Soledad de G.S., la ZM de Querétaro, la ZM de Mérida, la ZM de Mexicali, la ZM de Aguascalientes, la ZM de Tampico, la ZM de Cuernavaca, la ZM de Acapulco, la ZM de Chihuahua, la ZM de Veracruz, la ZM de Morelia, la ZM de Saltillo, la ZM de Villahermosa, la ZM de Reynosa-Río Bravo, la ZM de Xalapa, la ZM de Cancún, la ZM de Tuxtla Gutiérrez y la ZM de Oaxaca.

Finalmente, las restantes 29 zonas metropolitanas se ubican en un rango de 100 mil a 500 mil habitantes (excepto la ZM de Moroleón-Uriangato que cuenta con poco menos de 100 mil hab.), en estas zonas residían un total de 7.8 millones de personas, lo que representaba el 7.6 por ciento de la población total del país.

Si analizamos las cifras que se muestran, nos percataremos que entre los años 2000 y 2005, la población de estas 56 zonas metropolitanas aumentó de 53.3 a 57.9 millones de personas, con una tasa de crecimiento anual de 1.5 por ciento, medio punto

---

<sup>57</sup> *Op. cit.*

<sup>58</sup> La Población Total del País en 2005 era de 103 263 388 habitantes según el II Censo de Población y Vivienda realizado por el INEGI ese mismo año. En [www.inegi.org.mx](http://www.inegi.org.mx)

arriba del promedio a nivel nacional que es de 1.0 por ciento, así como un punto por arriba del resto del país, que es de 0.5 por ciento. (Ver tabla)

#### Evolución de las 56 Zonas Metropolitanas (2000-2005)

Rango de Población	Zonas Metropolitanas	Población		Tasa de Crecimiento Anual (%)	
		2000	2005	1995-2000	2000-2005
1 000 000 o más hab.	9	34 009 175	36 601 562	1.9	1.3
500 000 a 999 999 hab.	18	12 022 172	13 456 460	2.3	2.0
Menos de 500 000 hab.	29	7 261 946	7 820 883	1.5	1.3
<b>Total Zonas Metropolitanas</b>	56	53 293 293	57 878 905	1.9	1.5
Resto del País		44 190 119	45 384 483	1.2	0.5
<b>Total Nacional</b>		<b>97 483 412</b>	<b>103 263 388</b>	<b>1.6</b>	<b>1.0</b>

Fuente: Elaborado por Grupo Interinstitucional (SEDESOL, CONAPO, INEGI) con base en los Censos Generales de Población y Vivienda de 1990 y 2000, y los Conteos de Población y Vivienda de 1995 y 2005. En [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)

También es importante resaltar que entre 2000 y 2005 el peso relativo de las 56 zonas ascendió del 54.7 al 56 por ciento de la población total del país, por lo que contribuyó con el 79.3 por ciento del incremento poblacional. Dadas las anteriores cifras, la relevancia de las zonas metropolitanas es incuestionable y es una realidad que deben atender los gobiernos.

Desde el punto de vista económico, las ciudades (a través de sus gobiernos) deben desarrollar infraestructura que permita a las empresas competir con otras, debe haber incentivos a la inversión, se debe contar con certidumbre jurídica, seguridad, medios de transporte eficaces y eficientes, entre otras cosas.

En esta línea, la gestión metropolitana es un mecanismo clave para desarrollar las potencialidades de las zonas metropolitanas, con ello se debe buscar reducir la pobreza que se presenta en las grandes ciudades, los gobiernos deben trabajar para satisfacer necesidades ciudadanas, pero también para hacer de sus ciudades polos estratégicos de desarrollo, no sólo a nivel regional o nacional, sino también internacional.

Dada la naturaleza de las zonas metropolitanas, la gestión de éstas se debe llevar a cabo entre dos o más ámbitos de gobierno. Con una visión a mediano y largo

plazo, los gobiernos deben elaborar políticas públicas orientadas a mejorar el entorno metropolitano, pues como hemos visto, es ahí donde reside la mayoría de nosotros, no deben haber visiones sesgadas debido a una mala interpretación de la realidad de las zonas metropolitanas, se tienen datos y medios para dar solución a los problemas que aquejan a la población.

La falta de acuerdos, la diferencia entre la normatividad urbana, los vicios político-electorales, entre otras cosas, representan un serio obstáculo para el desarrollo de las zonas metropolitanas.

El Municipio, como ente que gobierna dentro de las ciudades, debe crear mecanismos que permitan gestionar adecuadamente el desarrollo metropolitano, uno de estos mecanismos es la cooperación y coordinación entre dos o más gobiernos municipales, con el fin de contar con planes y políticas públicas integrales que respondan a una realidad que viven más de dos municipios, por ello la importancia de una gestión intermunicipal para lograr el desarrollo metropolitano.

### **3. PROBLEMÁTICA Y DESARROLLO EN LAS METRÓPOLIS**

Las metrópolis son sitios donde se concentran una gran cantidad de personas, donde en teoría se tiene acceso a mejores servicios y donde se concentran los grandes capitales, es por decirlo de algún modo: donde se tiene un mayor grado de desarrollo. Sin embargo, la idea de que las grandes ciudades son lugares de absoluto desarrollo ha sido constantemente cuestionada, pues es en estas mismas ciudades donde se generan los mayores problemas para la sociedad que repercuten en su calidad de vida.

En este sentido, es oportuno identificar que es lo que ocurre con las grandes metrópolis en nuestros días, ya que si entendemos la dinámica de ellas podremos gestionar su desarrollo.

#### **A) La Metrópoli como Ciudad Dual**

Las ciudades han crecido a un ritmo nunca antes visto, los procesos productivos basados en tecnologías avanzadas y medios de comunicación instantáneos han hecho de ellas polos de desarrollo económico dentro de sus países y a nivel mundial. Las ciudades o zonas metropolitanas son sitios estratégicos para potencializar los mercados

por medio del flujo constante de capitales que se invierten en las actividades secundarias y terciarias.

La economía globalizada de nuestros días se sustenta en una red de ciudades que se interconectan al instante y permiten el funcionamiento del sistema mundial del mercado, en este sentido, las grandes metrópolis de México como lo son la ZM del Valle de México, la ZM de Guadalajara y la ZM de Monterrey generan día a día flujos de información que permiten a los mercados seguir operando no sólo en nuestro país sino en todo el urbe.

Más allá del constante incremento de la inversión privada en estas zonas, las ciudades concentran una gran cantidad de recursos no sólo financieros, sino también naturales, tecnológicos y humanos. Son imanes que atraen a lo mejor del aparato productivo, pues gracias a la economía de aglomeración, permiten producir bienes y servicios a bajo costo y con altos rendimientos.

Las metrópolis pueden ser ciudades donde se concentra lo mejor en términos de calidad, pero son sitios donde también predominan los grandes problemas del nuevo siglo. Las metrópolis pueden estar conectadas externamente en redes globales, mientras internamente pueden estar desconectadas y fraccionadas por el subdesarrollo, debido a la existencia de sectores de la población enfrascados en la pobreza. Esto ocurre porque existe una concentración desigual de la riqueza.

Es una paradoja que sea precisamente en las calles de los lugares de sociabilidad y esparcimiento, adyacentes a los centros de negocios y hoteles internacionales, donde prolifere la marginalidad, tanto social como cultural, precisamente porque sólo de esta manera, pueden visualizarse los excluidos del sistema.<sup>59</sup>

En las metrópolis existe una dualidad tanto social como económica, de acuerdo con Jordi Borja y Manuel Castells, en el análisis de la dualidad metropolitana se mezclan al menos cuatro procesos de naturaleza diferente:

- La crisis de vivienda y de servicios urbanos

---

<sup>59</sup> Borja Jordi y Castells Manuel. *Local y Global, la Gestión de las Ciudades en la Era de la Información*, Ed. Taurus, España, 1997, p. 59.

- La persistente y creciente desigualdad social
- La pobreza urbana
- Los fenómenos de exclusión social

Dichos procesos generan una polarización de la sociedad, segmenta grupos sociales, aísla culturas y segrega los usos de un espacio metropolitano compartido por diferentes funciones, clases y grupos étnicos. La segmentación de la sociedad de acuerdo a su nivel de ingresos genera una serie de problemas que deben ser atendidos dentro de la metrópoli. De lo contrario se estará condenado a que las metrópolis sean caldo de cultivo de problemas irremediables a mediano y largo plazo.

Los grandes problemas a los que se enfrentan las zonas metropolitanas son la inseguridad, el daño al medio ambiente, la falta de cobertura o prestación de servicios públicos como el agua y su tratamiento, energía eléctrica, el manejo y disposición final de la basura, el transporte público insuficiente u obsoleto, el congestionamiento vial, la falta de empleo formal, la escases de vivienda adecuada, entre otros a los cuales nos enfrentamos todos los días como habitantes de una zona metropolitana.

## **B) Servicios públicos y calidad de vida**

Como ya lo vimos, el artículo 115 constitucional en su fracción III señala cuales son los servicios públicos que debe prestar el Gobierno Municipal. La falta de acceso a estos servicios básicos por parte de los habitantes de la metrópoli genera rezagos en los mismos, pues no les permite tener una calidad de vida aceptable y con ello se les impide su integración a la dinámica de la ciudad.

Las zonas metropolitanas se caracterizan por estar conformados por dos o más unidades político – administrativas, en nuestro caso por municipios (o delegaciones), por ello es indispensable que la prestación de servicios públicos en estos lugares sean realizados a través de la gestión intermunicipal, ya que si los municipios tienen a su cargo la prestación de servicios públicos, que mejor forma de hacerlo de esta manera, ya que representaría una ventaja muy grande.

Los servicios públicos prestados de manera eficaz y eficiente generan condiciones óptimas para el desarrollo individual y colectivo de los habitantes de las grandes ciudades.

Los habitantes metropolitanos, para efectuar sus actividades, se desplazan a lo largo y ancho del tejido urbano, en la mayoría de las veces, sin darse cuenta que cruzan jurisdicciones político – administrativas diferentes, por lo que estos hacen uso tanto de los servicios prestados por el Municipio en donde residen como del Municipio donde trabajan o se encuentran eventualmente, no obstante, estos servicios no van dirigidos especialmente a ellos, pues no tributan o pagan por la prestación de estos, sólo por aquellos en donde residen, es decir, están siendo subsidiados a costa de otros.

Lo anterior demuestra que es necesario una coordinación intermunicipal para la prestación de servicios públicos y que estos sean financiados con recursos de todos los municipios que integran la zona metropolitana, de esta manera se estarían prestando servicios públicos dirigidos a la población metropolitana y no sólo a la de un municipio, generando con ello un desarrollo equilibrado de la zona y por ende de cobertura, lo cual beneficiaría la calidad de vida de sus habitantes, por esta razón, una prestación adecuada de servicios públicos va de la mano con el desarrollo metropolitano.

### **C) Competitividad de la Metr poli**

Una de las razones por las cuales las zonas metropolitanas son importantes es porque son sitios donde se concentran los grandes capitales y con ello se genera un desarrollo económico en la zona, sin embargo, no todas las grandes ciudades o zonas metropolitanas son atractivas para los inversionistas, debido a que no cuentan con la infraestructura y tecnología que ellos necesitan para poder crecer, además de que su alto grado de pobreza urbana y los problemas que ésta genera hacen de dichas urbes un escenario poco productivo.

Las grandes metrópolis deben sobresalir en términos de su poder de atracción, se deben articular con otras ciudades del mundo en términos económicos y de información para ser competitivas, la ciudad global, como la define Jordi Borja, debe estar inmersa en una red de nodos urbanos y debe generar beneficios tanto para su

población como para el mercado global. Las zonas metropolitanas deben considerarse como unidades económicas que producen, distribuyen y consumen mercancías.

Una zona metropolitana será competitiva cuando las empresas o capitales prefieran invertir en ella y no en otra, debido a que presenta un mejor escenario, esto se logra igualmente con una buena prestación de servicios públicos, pero también con políticas económicas que busquen atraer y beneficiar a dichos capitales, ya sea por simplificación administrativa o por una mejora en la regulación del mercado, o bien, porque la ciudad cuenta con la infraestructura adecuada (aeropuertos, internet, sistemas de transporte, vías de comunicación, etc.) que permita a los inversionistas trabajar sin ningún contratiempo.

En este sentido, la gestión intermunicipal puede ser un buen mecanismo para fomentar la inversión en las zonas metropolitanas, pues generar planes y programas dirigidos a atraer la inversión funcionaría mejor con la suma de esfuerzos, de esta manera no sólo un municipio, sino todos, serían propensos a recibir a los grandes capitales, lo cual mejoraría su posicionamiento como zona metropolitana, en beneficio de su hacienda municipal y en la generación de empleos.

#### **4. LA GESTIÓN INTERMUNICIPAL EN EL DESARROLLO METROPOLITANO**

Las zonas metropolitanas son lugares donde se presentan una gran cantidad de problemas a los cuales debe hacer frente el gobierno y con ello la administración pública. Como se ha visto, las zonas metropolitanas en nuestro país concentran a más de la mitad de la población nacional, con un 56 por ciento del total, por esta razón es importante considerar que es en estos lugares donde la población exige mayores servicios públicos y mejor infraestructura para su vida diaria.

Como se ha dicho, la facultad asociativa de los municipios se encuentra establecida en el artículo 115 de la Constitución de la República, para ello debemos recordar que la gestión intermunicipal es el proceso de integración de dos o más municipios para el desarrollo de acciones comunes, en este sentido, una asociación municipal en estas ciudades es un mecanismo institucional clave para la solución a problemas de las zonas metropolitanas por medio de la gestión intermunicipal.

Los problemas y retos a los que se enfrentan las zonas metropolitanas en nuestro país son diversos y deben ser abordados de manera adecuada, analizando las variables propias de cada zona y de los municipios que la conforman. Los problemas y retos metropolitanos deben ser atendidos no sólo por el gobierno federal o estatal, sino también por los gobiernos municipales, pues son estos últimos quienes tienen un panorama más detallado de las dificultades que vive la zona metropolitana.

El desarrollo metropolitano se refiere esencialmente a la generación de las condiciones óptimas para mejorar la calidad de vida de sus habitantes (acceso a la salud, empleo, educación, alimentación, etc.) e incrementar el potencial económico de la zona metropolitana, esto se hace a través de una buena prestación de servicios públicos, la existencia de la infraestructura urbana adecuada, así como de la implementación de políticas públicas encaminadas a generar potencialidades tanto internas como externas de dichas zonas.

### **A) Planeación para el Desarrollo Metropolitano**

La planeación es la base de toda acción de gobierno, no se puede concebir el desarrollo nacional ni el desarrollo metropolitano sin la planeación. Dentro del proceso administrativo la planeación es la primera etapa, es el inicio de todo, en ella se determinan los objetivos y metas que se buscan alcanzar y la elección de los cursos de acción para lograrlos.

La planeación es esencial para el adecuado funcionamiento de cualquier organización, entre ellas el gobierno, ya que a través de ella se prevén las contingencias y cambios que pueden presentarse en un futuro, así mismo, se establecen las medidas necesarias para hacerles frente. La planeación permite también, aprovechar mejor los recursos porque se sabe qué se va a hacer y cómo.

La planeación estratégica es una herramienta que está a nuestra disposición, dentro de la planeación del desarrollo metropolitano nos puede ser útil y más si se trata de una planeación donde intervienen varios gobiernos, como ocurre dentro de la gestión intermunicipal

En este caso, los gobiernos municipales de cada uno de los municipios que integren una asociación municipal, deben tener bien definido a que problemas se van a

enfrentar de manera coordinada, la determinación de qué se busca hacer es clave, para fijar cuántos recursos se necesitarán y por cuánto tiempo, así mismo se deben establecer cuáles serán los indicadores que se utilizarán para medir el desempeño de la gestión de dichos gobiernos en su conjunto.

Dentro de la planeación estratégica los objetivos finales no son rígidos sino que estos pueden evolucionar con el paso del tiempo debido al contexto que se pueda presentar.

Dentro del ámbito municipal, existen una gran cantidad de variables que pueden modificar los objetivos y metas establecidas en un principio. En la gestión intermunicipal, la planeación estratégica dentro de la zona metropolitana debe ser realizada por una comisión integrada por aquellas dependencias municipales encargadas de la elaboración del plan municipal de desarrollo. Así mismo, se debe tener presente el papel que juega el COPLADEM (Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal), para hacer del plan metropolitano un plan integral.

La planeación estratégica permitirá a los gobiernos de la zona metropolitana detectar oportunidades no previstas en un principio, sobre la disponibilidad de recursos presupuestales y sobre otros aspectos relacionados con el uso de los recursos tanto humanos como materiales. La función de la planeación estratégica es permitir el logro de grandes acciones dentro del aparato gubernamental, el proyecto de gobierno debe ir encaminado hacia la integración de varios elementos que abundan en los sistemas político, social y económico, con el fin de satisfacer las demandas y necesidades de la ciudadanía y mejorar con ello su calidad de vida.

Una asociación municipal que pretenda ser eficiente, eficaz y a la vez legítima, debe saber en donde se encuentran los gobiernos que la integran y hacia donde quieren ir, debe saber qué servicios públicos se deben prestar de manera coordinada y que obras públicas se pueden y deben realizar con la concurrencia de dos o más gobiernos municipales.

Para saber lo anterior se debe elaborar un diagnóstico que integre la situación de cada uno de los municipios, pero dentro del contexto que impone una zona metropolitana, a continuación se hablará de la importancia de un buen diagnóstico en la zona metropolitana para la asociación municipal.

## **B) El Diagnóstico Metropolitano**

El diagnóstico de una zona metropolitana por parte de los gobiernos que integran una asociación municipal, debe integrar varios elementos, tanto externos como internos, un diagnóstico acertado, permite a los gobiernos actuar con certidumbre, saber a qué se están enfrentando y sobre todo, saber qué es lo que origina la problemática metropolitana y con ello dar una respuesta adecuada y certera.

El Municipio como ámbito de gobierno, está inmerso dentro de tres marcos de referencia fundamentales que sirven para determinar qué tipo de variables se tienen. A decir de José Mejía Lira estos son:

- El marco sustantivo
- El marco adjetivo
- El marco administrativo

El marco sustantivo se refiere a todo lo inmerso dentro del quehacer esencial del Gobierno Municipal que se origina de las necesidades y demandas de su población, es decir, son todas aquellas actividades que realiza el Gobierno Municipal que buscan el bienestar, desarrollo y seguridad de sus habitantes en general. Tales como la seguridad pública, el alumbrado público, la atención médica, etc.

Por marco adjetivo se entiende a todas las actividades del Gobierno Municipal que no son la finalidad última del gobierno, pero que son esenciales para que funcione, en este caso, dichas actividades son realizadas por las áreas de recursos humanos, recursos financieros, recursos materiales y recursos técnicos.

El marco administrativo se refiere a los procesos que lleva a cabo todo el aparato administrativo, como lo son la planeación, la organización, la programación, el control y la evaluación, que se llevan a cabo dentro del Gobierno Municipal en áreas específicas de la administración pública.

El conjunto de estos tres marcos de referencia permite visualizar adecuadamente las variables que pueden intervenir en un diagnóstico integral de los municipios, así como evaluar su desempeño. Trasladado a la gestión intermunicipal, nos ayuda a

identificar, de la misma forma, variables que pueden impactar positiva o negativamente en la función de una asociación municipal en una zona metropolitana.

La realización de un diagnóstico desde la perspectiva de los gobiernos municipales de una zona metropolitana necesita introducir tanto a variables externas como internas. Así, desde el ámbito externo se debe integrar información sobre la situación económica, política y social que rodea la vida municipal de la zona metropolitana.

De igual forma, desde el ámbito interno se debe integrar información del entorno institucional y de las capacidades de cada uno de los gobiernos municipales que integran la zona metropolitana, con la finalidad de identificar las fortalezas y debilidades de cada Municipio y la incidencia que tienen en la dinámica metropolitana, de esta manera, se podrá integrar un análisis de la zona metropolitana en su conjunto.

Si bien cada grupo de funcionarios públicos puede determinar cuáles son dichas variables, es conveniente señalar algunas que puedan servir como punto de referencia y ayudar a elaborar un buen diagnóstico integral de la zona metropolitana desde el punto de vista de los gobiernos municipales de una asociación.

#### *a) Variables externas*

En cuanto al análisis de variables externas dentro del diagnóstico municipal, Enrique Cabrero señala:

Es fundamental llevar a cabo un diagnóstico externo de este tipo dado que buena parte de los aciertos y desaciertos de un gobierno municipal son determinados por variables exógenas al ámbito de decisiones locales. Si el éxito de un gobierno municipal [o gobiernos municipales] dependiera de los aciertos y errores sobre el manejo de variables endógenas, definitivamente la gerencia pública municipal sería un proceso menos complejo.<sup>60</sup>

Del diagnóstico externos lo mejor es llegar a una sistematización que integre la información necesaria que permita identificar las amenazas más sobresalientes y las

---

<sup>60</sup> Cabrero Mendoza, Enrique. *Gerencia Municipal*, Ed. Hermanos Porrúa, México, 2005, p. 36.

oportunidades más importantes que presenta el entorno en el que se desenvuelve la administración pública de cada uno de los municipios que integran la zona metropolitana, en este sentido, se necesita no sólo registrar o conocer la información, sino también interpretarla.

De esta manera, entre las amenazas que se pueden presentar ante una asociación de municipios metropolitanos encontramos, por ejemplo, el incremento de la migración de población de otros municipios aledaños hacia la zona metropolitana; un alto nivel de marginación en algunas partes de la zona metropolitana; conflictos entre grupos políticos; la ausencia de redes sociales que permitan la articulación sociedad civil - gobierno; un ordenamiento legal inadecuado, obsoleto o excesivo que entorpezca la función de la asociación municipal de la zona metropolitana, entre otras.

Por otro lado, las oportunidades que se pueden presentar a una asociación municipal, o bien, a cada uno de los municipios que la conforman, serían, el incremento en la recaudación de impuestos; la reducción de costos en algunos servicios públicos, una mayor atracción de capital privado; el mejoramiento de la imagen institucional del gobierno municipal; el aumento en la cobertura de servicios públicos y en la construcción de obra pública, entre otras.

Basándose en lo dicho por Enrique Cabrero<sup>61</sup>, se pueden identificar las siguientes variables exógenas de acuerdo con su tipo, así tenemos:

- En lo económico:
  - Situación y tamaño de cada uno de los municipios que integran la zona metropolitana, así como sus características geográficas, demográficas y espaciales. Crecimiento poblacional, grupos de edad, flujos migratorios.
  - Capacidad económica de cada municipio, crecimiento reciente por sectores productivos, contribución al PIB estatal.
  - Perfil económico de la zona metropolitana, sectores más productivos, distribución de la población por sectores de actividad, centros de producción y de consumo.

---

<sup>61</sup> Enrique Cabrero en este sentido, establece una serie de variables externas a observar desde la perspectiva municipal, las cuales permiten la realización de un diagnóstico integral en el Municipio, dichas variables se encuentran en la obra: Cabrero Mendoza, Enrique. *Gerencia Municipal*, Ed. Hermanos Porrúa, México, 2005, pp. 36 – 40.

- Inserción de la economía de la zona metropolitana en el entorno estatal, nacional e internacional, vinculación con otras zonas metropolitanas o regiones del país.
- Evolución de los niveles de empleo de la zona metropolitana.
  
- En lo social:
  - Análisis de los índices de marginación de la zona metropolitana.
  - Nivel educativo de la población de la zona metropolitana.
  - Identificar redes de organismos no gubernamentales, asociaciones civiles, agrupaciones de vecinos o colonos.
  - Niveles de salud de la población y principales enfermedades a atender.
  - Principales problemas sociales (inseguridad, drogadicción, violencia, etc.)
  
- En lo político:
  - Conformación de fuerzas políticas locales, agrupaciones políticas y cromática partidista de los gobiernos municipales de la zona metropolitana.
  - Políticas desde el Gobierno Estatal, Congreso Local y Gobernador.
  - Políticas desde el Gobierno Federal, Congreso de la Unión y Presidente.
  - Identificación de actores políticos de municipios aledaños a la zona metropolitana.
  
- En lo legal:
  - Análisis del estado de las disposiciones jurídicas que incumben a los municipios y a la zona metropolitana, como la Constitución Estatal y las leyes locales relacionadas con el desarrollo urbano, medio ambiente, servicios públicos municipales, obra pública, catastro, entre otras.
  - En materia hacendaría, analizar la Ley de Ingresos y Egresos Federal, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Coordinación Fiscal, la Ley de Ingresos y Egresos del Estado, los presupuestos de cada Municipio que integra la zona metropolitana, entre otras.
  - Análisis de los reglamentos y disposiciones de cada Municipio que integra la zona metropolitana.

### *b) Variables internas*

De acuerdo con Enrique Cabrero, un diagnóstico interno se puede realizar a partir del análisis de los tres ejes antes mencionados en el capítulo III: eficiencia, eficacia y legitimidad, pues nos permite vincular a las variables internas más fácilmente con las externas. Así mismo, nos permite detectar con mayor claridad los puntos críticos o positivos de la acción de los gobiernos municipales en su conjunto, incluyendo a todas las dependencias o áreas funcionales de la administración pública.

Ahora bien, para realizar el análisis interno de una zona metropolitana, tomando como referencia a cada Municipio, podemos enfocarnos principalmente hacia los diagnósticos de eficiencia y eficacia, con el fin de determinar cuáles servicios públicos son necesarios prestar de manera asociada y coordinada, así mismo, establecer cuales obras públicas se pueden realizar de acuerdo a los recursos disponibles de acuerdo con las demandas y necesidades ciudadanas.

- Diagnóstico de eficiencia: Este diagnóstico nos permite detectar cuales son los niveles de eficiencia con los que están trabajando las administraciones públicas de cada municipio de la zona metropolitana, aquí se analiza la relación insumo/producto de cada gobierno municipal.

Se puede partir con el análisis de los indicadores de eficiencia del sistema hacendario de cada Municipio, para ello, Enrique Cabrero señala los siguientes indicadores como ejemplo:<sup>62</sup>

---

<sup>62</sup> *Ibid.*, p. 43.

Diagnóstico de Eficiencia	
¿Qué?	¿Cómo?
Tasa anual de crecimiento de ingreso y gasto	Obtener porcentaje de variación
Ingreso municipal <i>per cápita</i>	Total ingresos / población
Gasto municipal <i>per cápita</i>	Total gasto / población
Evolución del balance financiero	Comparar balance de años anteriores
Autonomía financiera	Obtener porcentaje de ingresos directos del total de ingresos
Autonomía tributaria	Obtener porcentaje de ingresos vía impuestos del total de ingresos
Ingreso <i>per cápita</i> vía impuestos	Total de ingresos vía impuestos / población
Ingreso <i>per cápita</i> por derechos	Total de ingresos por derechos / población
Capacidad de inversión	Obtener porcentaje de gasto de inversión en el total de ingresos
Gasto <i>per cápita</i> en inversión	Total gasto de inversión / población
Peso del gasto administrativo	Obtener porcentaje del gasto corriente en el total de egresos
Peso del gasto por servicios	Obtener el porcentaje del gasto por cada servicio en el total del gasto corriente
Relación gasto administrativo y de inversión	Total del gasto corriente / gasto de inversión
Carga de la deuda	Obtener el porcentaje del rubro de deuda en el total del gasto

Ahora, es necesario determinar el grado de eficiencia en los servicios públicos que presta cada Gobierno Municipal de la zona metropolitana así como de las funciones que este realiza de acuerdo con el artículo 115 constitucional, de esta manera los indicadores de eficiencia para algunos de los servicios públicos municipales serían los siguientes:

1. Servicio de recolección de basura:

- Eficiencia de recolección = toneladas recolectadas / viajes realizados
- Eficiencia financiera = gastos totales / ingresos totales
- Eficiencia administrativa = gasto corriente / ingresos totales
- Rentabilidad = gastos totales / cuotas de recuperación
- Cobertura = toneladas recolectadas / número de habitantes

2. Servicio de alumbrado público:

- Eficiencia del servicio = lámparas en funcionamiento / lámparas instaladas
- Eficiencia financiera = gastos totales / ingresos totales
- Eficiencia administrativa = gasto corriente / ingresos totales
- Cobertura = lámparas en funcionamiento / número de habitantes
- Avance de cobertura = número de lámparas en funcionamiento año anterior / lámparas en funcionamiento último año

3. Servicio de agua potable:

- Cobertura = tomas totales de agua / número total de viviendas
- Eficiencia financiera = gastos totales / ingresos totales
- Eficiencia administrativa = gasto corriente / ingresos totales
- Avance de cobertura = número de tomas instaladas año anterior / número de tomas instaladas último año.
- Eficiencia de distribución = número de metros cúbicos distribuidos / número de habitantes<sup>63</sup>

Como se observa en los ejemplos anteriores, la identificación del grado de eficiencia del Gobierno Municipal a partir de la prestación de servicios públicos y funciones que realiza, se determina al analizar los recursos (financieros, humanos materiales y tecnológicos) con los que cuenta cada Municipio y lo que hace con ellos. Se debe hacer lo mismo con aquellos servicios públicos que se consideren prioritarios para la zona metropolitana, como el transporte público, el equipamiento urbano en

---

<sup>63</sup> Ibid., p. 47.

calles y avenidas, seguridad pública, tránsito, entre otros servicios que señale la Constitución Estatal o la Constitución General.

- Diagnóstico de eficacia: El propósito de la realización de un diagnóstico de eficacia es determinar el nivel de cumplimiento de los objetivos y metas de los Gobiernos Municipales, es decir, analizar los logros e impactos de las políticas implementadas por cada uno de los Gobiernos Municipales de la zona metropolitana. El diagnóstico de eficacia necesita no sólo integrar variables cuantitativas, sino también cualitativas, por lo que se necesita un análisis mucho más complejo.

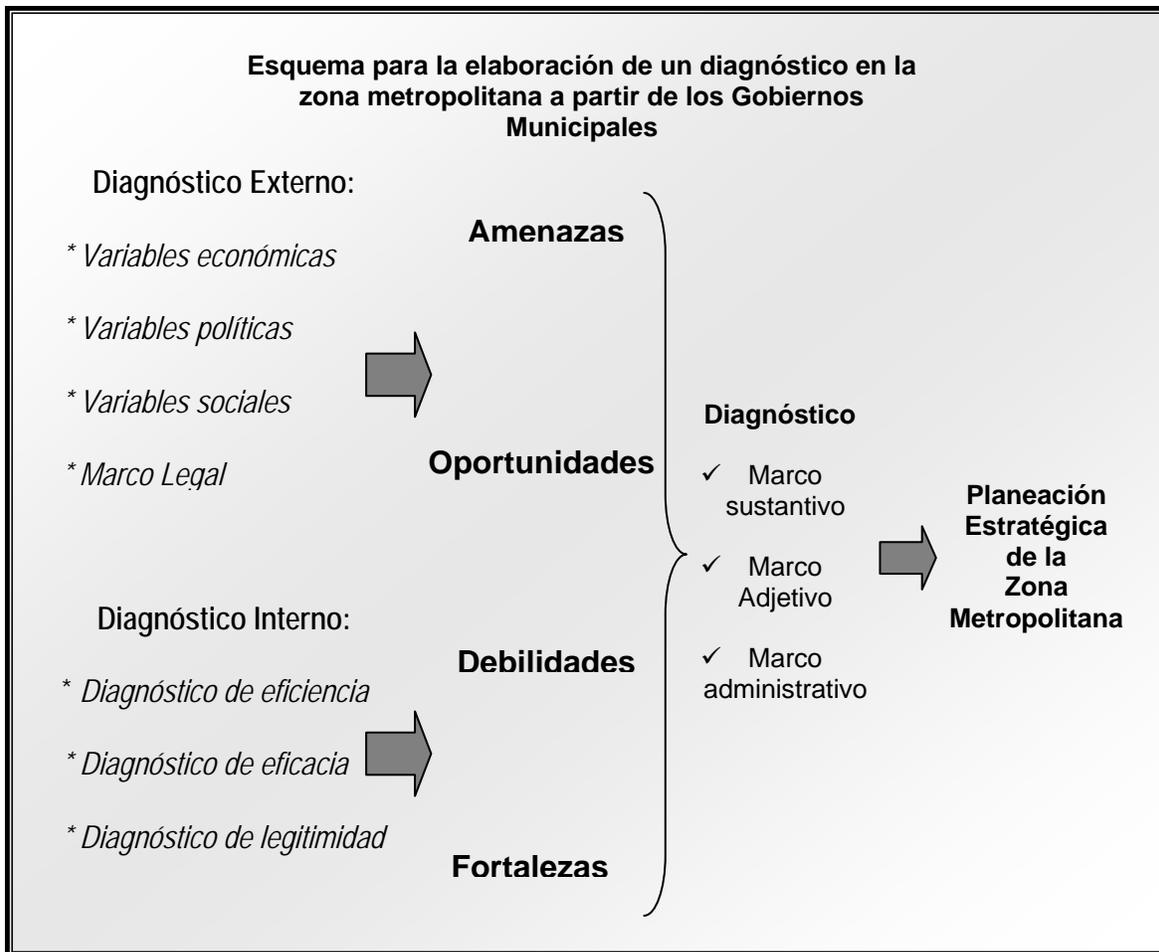
Retomando nuevamente lo propuesto por Cabrero, se pueden utilizar, por ejemplo, los siguientes indicadores para el diagnóstico de eficacia:

- Relación de distribución por áreas de trabajo = empleados totales / unidades administrativas
- Eficacia de atención a demandas ciudadanas = demandas atendidas / total de demandas ciudadanas
- Eficacia en servicios públicos = servicios públicos prestados / servicios atribuidos por la ley
- Eficacia administrativa = funciones por unidad administrativa / total de funciones atribuidas
- Eficacia en metas = metas alcanzadas / metas programadas
- Eficacia presupuestal = presupuesto ejercido / presupuesto asignado<sup>64</sup>

En este sentido, identificar el nivel de eficacia de cada Gobierno Municipal se logra a través del análisis de indicadores que miden el impacto de las políticas implementadas por los Gobiernos Municipales, si se identifica que un objetivo o meta no está siendo alcanzada, se puede deducir que no existen los recursos necesarios o bien, que el personal encargado de dicha actividad no es el adecuado, por lo que se podría recurrir a la asociación para la implementación de dicha política, si otros gobiernos también la implementan o piensan hacerlo.

---

<sup>64</sup> Ibid., p. 53.



Fuente: Cabrero Mendoza, Enrique. *Gerencia Municipal*, Ed. Porrúa, México, 2005, p. 62.

Es importante analizar los servicios públicos que presta cada Municipio de la zona metropolitana con el fin de identificar áreas de oportunidad y debilidades dentro de la misma, pues una función esencial de la gestión intermunicipal será determinar cuáles servicios públicos se pueden prestar de manera coordinada y de igual forma, determinar, de acuerdo con la capacidad financiera de los municipios, cuáles obras públicas son necesarias y factibles de llevar a cabo.

### C) Ventajas de la Gestión Intermunicipal

De acuerdo con las evidencias empíricas y académicas, existen dos soluciones al problema de gobernar las zonas metropolitanas: la supra-municipalidad y la intermunicipalidad. La primera se basa en un arreglo formal entre municipios que ceden su

poderes para ser gobernados por otro “ámbito” de gobierno, o bien, por mandato del gobierno central o estatal. Por su parte, la segunda se basa en la cooperación y coordinación entre municipios, que ejecutan de manera conjunta acciones en beneficio de la metrópoli, sin perjuicio de su autonomía, en esta última se ubica la gestión intermunicipal.

En nuestro país, a pesar de que los Gobiernos Municipales cuentan con la facultad asociativa, sólo el 20% cuenta con un acuerdo de asociación y de estos sólo el 8% son municipios de zonas metropolitanas.<sup>65</sup> Sin embargo, a pesar de ser pocos los municipios que gestionan conjuntamente las zonas metropolitanas, se ha demostrado que existen muchos beneficios de los cuales se pueden destacar:

- Reducción de los costos por la operación de servicios públicos
- Mejora en la cobertura de servicios públicos como el agua a través de organismos operadores de agua potable
- Mejora en los sistemas de transporte metropolitano
- Preservación del medio ambiente y recursos naturales
- Planeación integral del desarrollo habitacional
- Generación de planes conjuntos de desarrollo económico
- Incremento en la tasa de recaudación municipal
- Reducción de tiraderos a cielo abierto y mejora en el servicio de recolección y disposición final de la basura
- Mejora en la infraestructura vial
- Generación de economías a escala
- Incremento en las participaciones Federales a través de un Fondo Metropolitano
- Generación de vínculos de comunicación con la ciudadanía, iniciativa privada e instituciones académicas
- Mayor rendición de cuentas
- Atracción de inversión privada
- Reducción del índice de pobreza urbana a través de programas integrales

---

<sup>65</sup> Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. “Desarrollo Local”. En [www.imco.org.mx](http://www.imco.org.mx)

- Representación ante los gobiernos Federales y Estatales

Existen muchas razones por las cuales la gestión intermunicipal ha sido llevada a cabo en varias partes del mundo y en nuestro país. Dichas asociaciones dentro de las zonas metropolitanas detonan el crecimiento económico y mejorar la prestación de servicios públicos, generando mejores condiciones de vida para sus habitantes.

## **5. LA GESTIÓN INTERMUNICIPAL EN EL CASO DE LA ZONA METROPOLITANA DE VERACRUZ**

La problemática de la Zona Metropolitana de Veracruz, integrada actualmente por los municipios de Veracruz, Boca del Río, Medellín y Alvarado, se enmarca en el mismo contexto que el de otras ciudades del país, donde se observa un excesivo crecimiento poblacional, uso indiscriminado del automóvil, mala prestación de servicios públicos, contaminación, inequidad social, malas vialidades, transporte público deficiente, especulación urbana, pobreza, conflictos sociales y segregación de sectores de la población.

En este contexto se vive una situación de fragmentación así como la pérdida de tradiciones y sobre todo la existencia de conflictos sociales originados por la falta de acceso a mejores oportunidades. En el ámbito económico, el conglomerado urbano de Veracruz ha dejado de ser atractivo para el turismo y para aquellos trabajadores de la zona, pues ahora, ésta se ha convertido en residencia de delincuentes y otros grupos nocivos para la sociedad, lo que ha provocado un deterioro generalizado de la calidad de vida de sus habitantes.

En este sentido, en 2002 se creó el Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable, el llamado IMPLADE, el cual es un espacio interinstitucional, de diálogo, consulta y deliberación entre las autoridades municipales y la sociedad civil, con el propósito de planear un desarrollo adecuado para la ZM de Veracruz.

### **A) Formación del IMPLADE**

Debido a la problemática que se presenta en la ZM de Veracruz, los municipios de Veracruz y Boca del Río tomaron la iniciativa y en sus respectivas sesiones de

Cabildos (15 de marzo para Boca del Río y 5 de abril para Veracruz, ambas en 2002), decidieron la conformación de una institución paramunicipal con autonomía de gestión, después de un proceso evolutivo de casi seis años, que guiara la planeación del desarrollo metropolitano.

De acuerdo con la legislación vigente en el Estado, la aprobación del Congreso Local para la creación de un instituto paramunicipal se consigue, mediante un convenio de Coordinación Administrativa, en el que se establece autorizar el otorgamiento de recursos y su administración a dicha institución.

De esta manera, el 25 de febrero de 2003, se publicó en la Gaceta Oficial el *Acuerdo por el cual se autoriza a los HH. Ayuntamientos de Veracruz y Boca del Río, a crear un organismo público descentralizado*. Según este acuerdo celebrado, el IMPLADE tiene como objetivos:

- Asesorar a los ayuntamientos en materia de planeación metropolitana
- Promover la participación de la sociedad civil
- Diseñar y difundir planes y proyectos metropolitanos
- Dar continuidad a los planes y proyectos, más allá de los periodos de gobierno

El IMPLADE está integrado por tres órganos:

- El órgano máximo es la Junta de Gobierno integrado por los presidentes municipales, los síndicos y dos regidores de cada uno de los municipios, así como del presidente del Consejo Consultivo y el director general del instituto.
- Un Consejo Consultivo integrado por representantes de la sociedad civil de la zona metropolitana, así como representantes de los tres ámbitos de gobierno (Federal, Estatal y Municipal).
- Finalmente cuenta con un Cuerpo Técnico integrado por un equipo de profesionales y auxiliares que coordina y elabora los trabajos que desarrolla el instituto o en su caso, aquellos que realizan especialistas en el desarrollo metropolitano.

## **B) Funcionamiento**

El IMPLADE opera con una Dirección General, cuatro coordinaciones (de Planeación Urbana y Social; de Planeación Económica y Financiera; de Proyectos Arquitectónicos y; del Programa Hábitat).

La Dirección General es la responsable directa del instituto y su operación en la zona metropolitana, además de representar al instituto ante organizaciones ciudadanas y autoridades así como vigilar su correcto funcionamiento.

La Coordinación de Planeación Urbana y Social es la encargada de analizar las condiciones actuales de la zona metropolitana y cuáles pueden ser sus necesidades urbanas a corto, mediano y largo plazo, estableciendo una estrategia general, los lineamientos y las acciones prioritarias a seguir para lograr un desarrollo armónico.

Esta coordinación abarca dos grandes áreas: la planeación urbana, entendida como las propuestas, programas y proyectos de creación, ampliación o mantenimiento de obra pública y; la planeación social, la cual comprende las propuestas, programas y proyectos de organización y participación ciudadana y mejoramiento social.

En el ámbito de la planeación urbana, es la encargada de emitir estrategias que ayuden a determinar cuáles son las obras materiales (instalaciones, infraestructura y equipamiento urbanos) más convenientes para la zona metropolitana. Por su parte, dentro de la planeación social, analiza las características de barrios, áreas específicas y de la zona metropolitana en su conjunto, para elaborar estrategias adecuadas para el desarrollo social.

La Coordinación Económica y Financiera es la encargada de la obtención y administración de los recursos que diversos organismos aportan al IMPLADE, así mismo establece mecanismos de coordinación fiscal para la zona metropolitana. En este sentido, gestiona la obtención de recursos necesarios para la ejecución de planes y proyectos.

La Coordinación de Proyectos Arquitectónicos tiene a su cargo la realización de proyectos ejecutivos de nuevos objetos arquitectónicos para la ciudad; la rehabilitación de objetos históricos y de imagen urbana; la elaboración de estudios sobre medio ambiente y sustentabilidad de proyectos y; la realización de proyectos de diseño de imagen urbana.

Por último, la Coordinación del Programa Hábitat tiene su fundamento en la personalidad que como agencia Hábitat de la Secretaría de Desarrollo Social del Gobierno Federal posee el instituto, esta se encarga de orientar la formulación o actualización de planes, programas y reglamentos, en sus diferentes niveles de planeación, en los ámbitos de desarrollo social, urbano, ordenamiento territorial, del mejoramiento ambiental, entre otros.

### **C) Logros alcanzados**

La actuación del instituto ha conseguido la realización de algunas acciones y proyectos fundamentales para el desarrollo equilibrado de la ZM de Veracruz, así mismo se destacan algunas acciones tales como:

- La creación de un Observatorio Urbano de Veracruz
- La puesta en marcha del programa de Ordenamiento Ecológico y Territorial de Veracruz
- La elaboración de un proyecto denominado la Visión Estratégica Metropolitana
- La elaboración del Atlas de Riesgos
- La puesta en marcha de los proyectos de rehabilitación y revitalización de los “patios” La Favorita, La Conchita y el Gallo, del barrio típico La Huaca, en el centro histórico de Veracruz.
- La ejecución de obras viales
- La elaboración y ejecución del Plan Parcial de Desarrollo Urbano del Ejido San José Novillero y de Paso Colorado, en Boca del Río
- La elaboración y ejecución del Plan Parcial de Reordenamiento del Polígono “El Morro” en Boca del Río
- La actualización catastral de la ZM de Veracruz
- La elaboración y ejecución del Plan de Ordenamiento de la Zona Turística de Veracruz
- La elaboración y ejecución del Plan Parcial de Movilidad de la ZM de Veracruz

Además de lo anterior, se puede destacar que la existencia de una coordinación ha permitido un desarrollo equilibrado, así como incrementar la competitividad de la zona en el rubro turismo, generando mejores condiciones tanto para quienes visitan este lugar como para quienes viven en ella.

#### **D) Perspectiva del IMPLADE**

Uno de los obstáculos a los que se puede enfrentar la ZM de Veracruz es la falta de obligatoriedad de los lineamientos que emite el IMPLADE, pues éstos son sólo vistos como opiniones y recomendaciones, en este sentido es necesario una modificación a la normatividad con el propósito de hacer que este instituto tenga la facultad de emitir disposiciones de carácter obligatorio, para que los gobierno municipales estén comprometidos a realizar las mismas y no sólo se queden en buenas intenciones.

Es también importante que en dicho instituto se integren a todos los municipios que conforman la zona metropolitana, para poder impulsar un desarrollo integral y compartido en toda la ciudad.

Así mismo resultaría conveniente el contar con un Fondo Metropolitano que se integre con recursos de todos los municipios que conforman la ZM de Veracruz (Veracruz, Boca del Río, Medellín y Alvarado), con el propósito de tener recursos suficientes y específicos para la zona, además de permitir la implementación de proyectos no sólo en dos sino en todos los municipios que la conforman.

De igual forma, sería benéfico la creación de una Comisión Metropolitana de Desarrollo sumándose a ella los Gobiernos del Estado y del Federal, a través de participaciones y aportaciones de recursos que bien podrían formar parte del Fondo Metropolitano, con el fin de dar solvencia a los planes y proyectos metropolitanos.

En términos generales, el trabajo del IMPLADE ha sido benéfico para la ZM de Veracruz, ya que ha logrado crear sinergias dentro de la ciudad mejorando con ello la perspectiva de la misma y ha guiado los planes y programas municipales hacia una visión integral del desarrollo metropolitano, mejorando no sólo la calidad de vida de su población, sino también su posicionamiento en la región.

Hasta aquí hemos visto que la gestión intermunicipal como factor para el desarrollo metropolitano es viable, ya que permite la coordinación y la concertación

municipal con otros ámbitos de gobierno y sectores de la sociedad civil, de igual forma, facilita la formulación de agendas comunes en materia metropolitana y la creación de instancias de planeación, participación, financiamiento y monitoreo de los asuntos metropolitanos, así mismo se destaca la integración de fondos conjuntos para la aplicación de obras de interés intermunicipal, ya que estos fondos son generadores de equilibrio y sustentabilidad para los Gobiernos Municipales.

Por lo tanto, la gestión intermunicipal es un mecanismo que permite dentro de las zonas metropolitanas generar un desarrollo tanto social como económico, respondiendo a los retos que trae consigo la globalización, como son: la fragmentación social al interior de las ciudades (a través de la mejora de los servicios públicos y con ello el acceso a mejores condiciones de vida para los habitantes de las metrópolis) y la integración económica a la red global (a través de políticas que buscan mejorar el escenario metropolitano con el fin de atraer inversión y hacer de las ciudades sitios competitivos).

Es por eso que los gobiernos locales deben tener muy en cuenta lo que representa la gestión intermunicipal, ya que les permitirá mejorar la gestión de sus ciudades y con ello lograr su desarrollo integral y potencializar sus capacidades, en beneficio de sus habitantes.

## CONCLUSIONES

El nuevo siglo trae consigo una serie de problemas propios de la dinámica mundial que estamos viviendo, la globalización ha provocado una reestructuración en los sistemas sociales y económicos de todo el mundo.

La formación de las llamadas zonas metropolitanas es un fenómeno que se ha estado presentando y que por lo visto se seguirá dando en nuestro país, la importancia de estas zonas radica en el hecho de que son los lugares en donde se genera el mayor porcentaje del crecimiento económico. Ante ello, estas zonas exigen mejores e incluso nuevos servicios e infraestructura, pues son indispensables para la consolidación de estas zonas como nodos estratégicos para el desarrollo nacional.

En México se están presentando problemas metropolitanos de gran magnitud, tales como la pobreza, el desempleo, la inseguridad, el narcotráfico, la corrupción, la excesiva deuda pública, el daño al medio ambiente, la violencia y desintegración social, entre otros, que repercuten en la vida de todos los que habitan en ellas. Por esta razón es importante contar con gobiernos dinámicos que respondan a los cambios continuos de la actualidad.

El gobierno debe ser quien en primer lugar busque atender estos problemas de carácter global pero que afectan drásticamente lo local, en este sentido, el Municipio aparece en la escena como un actor propicio para generar los cambios necesarios, ya que la dinámica de la sociedad y del mercado así los exigen.

La creación de planes y programas que respondan verdaderamente a una realidad constante es una exigencia de la ciudadanía, no es aceptable en nuestros días contar con políticas sesgadas de la realidad, pues el Municipio se enfrenta a problemas y necesidades complejas.

En este contexto se está presentando un incremento poblacional en las grandes ciudades de nuestro país lo que hace necesario una buena actuación de los gobiernos

en sus tres diferentes ámbitos, en este tenor el Municipio como gobierno debe tomar la iniciativa debido a que se ha demostrado que desde lo local se pueden atender mejor las demandas y necesidades ciudadanas, aquellas que por su naturaleza son adecuadas resolver y atender desde lo municipal, como el desarrollo metropolitano.

Cuando hablamos de desarrollo metropolitano, nos estamos refiriendo a la generación de aquellas condiciones necesarias que permitan a sus habitantes contar con una mejor calidad de vida a través del acceso a bienes y servicios básicos para su desarrollo individual y colectivo, así mismo, este desarrollo incluye el posicionamiento económico de la metrópoli en la esfera regional, nacional e internacional.

La atracción de capitales privados hacía estas zonas, puede significar mayores ingresos a las arcas públicas de los Municipios, recursos que pueden ser utilizados en políticas sociales, económicas y en general, aquellas que brinden una mejor calidad de vida al ciudadano. La gestión intermunicipal debe buscar erradicar la fragmentación social interna de las ciudades y potencializar sus capacidades de desarrollo en el escenario global.

Por esta razón, una buena gestión de las zonas metropolitanas en cuanto a servicios públicos e infraestructura, así como una buena planeación del desarrollo urbano, representan un gran paso para que este desarrollo sea posible.

En las zonas metropolitanas se concentra poco más de la mitad de la población total del país, por tal razón, es indiscutible considerar que los gobiernos municipales en estos lugares se enfrentan a una mayor cantidad de demandas y necesidades ciudadanas difíciles de atender y por lo tanto, la gestión intermunicipal resulta el mejor mecanismo para mejorar la capacidad de respuesta.

Como se señaló, las zonas metropolitanas son sitios donde los problemas trascienden límites municipales, por ello es relevante el papel que juega la gestión intermunicipal a través de la existencia de asociaciones municipales de acuerdo con la fracción III del artículo 115 constitucional. Pues varios autores señalan que la suma de esfuerzos puede representar una gran ventaja para los gobiernos municipales, ya que concurrir a la prestación de algunos servicios públicos y a la construcción de infraestructura de manera asociada y coordinada, puede favorecer a sus haciendas públicas así como reducir el uso de recursos materiales y humanos.

La gestión intermunicipal puede favorecer la solución de problemas que en muchos casos no se puede dar de manera unilateral, por eso es conveniente que en las zonas metropolitanas se creen vínculos de cooperación y coordinación entre gobiernos municipales.

El esquema que presenta el modelo de las relaciones intergubernamentales y el federalismo de redes, sustenta la existencia de la gestión intermunicipal en las zonas metropolitanas, pues surgen como un mecanismo adecuado para la dinámica de las grandes ciudades.

Los Ayuntamientos cuentan con la posibilidad de crear los vínculos necesarios para el surgimiento de una asociación municipal en las grandes ciudades de acuerdo con la normatividad vigente, sin embargo, la cuestión político – electoral y el surgimiento de intereses partidarios o la falta de voluntad, puede frenar la existencia de las mismas, por lo que es necesario crear las bases que obliguen a los gobiernos locales de las zonas metropolitanas a coordinarse para la mejor gestión de las mismas.

La complejidad política y administrativa que viven los gobiernos en nuestros días, los obliga a actuar cada vez con menor sujeción a los límites tradicionales entre organizaciones y unidades de gobierno. La existencia de este tipo de problemas genera espacios de gobierno cada día más interdependientes, con los cuales surgen también nuevas formas de interacción y gestión dentro de los sistemas federales.

La gestión intermunicipal es prueba viva de los cambios que se han venido dando en la forma de hacer gobierno, ya que es una forma de responder a un mundo cambiante donde predomina la incertidumbre y que día a día va generando nuevos retos y con ello, van apareciendo en la escena nuevas exigencias ciudadanas que necesitan ser atendidas para generar la gobernabilidad dentro de la ciudad.

Dentro de una zona metropolitana es necesaria la elaboración de un diagnóstico estratégico, con ello se pueden detectar las fortalezas y debilidades de los gobiernos municipales dentro de la dinámica metropolitana. A partir del análisis de variables tanto externas como internas de cada uno de los gobiernos municipales, se puede determinar cuáles servicios públicos se necesitan y pueden prestar de manera coordinada y cuales obras públicas se pueden realizar con la concurrencia de dos o más gobiernos municipales.

A partir de la existencia de un buen diagnóstico de la zona metropolitana, se puede elaborar un plan estratégico con el cual se tendrá una visión a mediano y largo plazo, con ello se busca no caer en el vicio de crear políticas que responden más a la coyuntura política y a visiones sesgadas, más bien, se pretende tener una visión integral del problema y darles soluciones de manera oportuna.

Así mismo se pueden crear escenarios y medidas de respuesta ante cambios en el contexto, recordemos que la planeación estratégica busca adaptarse al contexto y responder a los cambios que se van presentando, con ello se pretende mejorar la gestión y función de los gobiernos dentro de una zona metropolitana. De igual forma se puede hacer uso de la articulación gobierno – sociedad para la atención y solución de problemas metropolitanos.

El ciudadano de hoy se ha vuelto más exigente con el gobierno, la ineficiencia e ineficacia que presenta la autoridad ha provocado la insatisfacción de la gente que cada día va dejando de confiar en las instituciones públicas, por lo tanto es urgente mejorar la forma de gobernar a través de una administración pública dinámica, si se logra mejorar la forma de gestionar los asuntos públicos se podrá recobrar la confianza ciudadana y con ello obtener mayores niveles de legitimidad.

El caso de la ZM de Veracruz y de muchas otras, demuestra que se pueden generar vínculos de cooperación y coordinación entre gobiernos municipales con el fin de mejorar la dinámica de una metrópoli. La gestión intermunicipal debe buscar atender dos aspectos relevantes de las grandes ciudades: la fragmentación social, económica y espacial dentro de la misma y por otro lado, la integración de la metrópoli en la dinámica regional desde el punto de vista económico y funcional.

La creación y consolidación de institutos o comisiones para el desarrollo de las zonas metropolitanas, en donde intervienen varios gobiernos, es un mecanismo adecuado y viable para la solución de los grandes problemas que viven las grandes ciudades en su interior y para impulsar a las mismas hacia su posicionamiento en la dinámica regional y global.

Es cierto que las metrópolis mexicanas día con día se enfrentan a retos más complejos, pero existen áreas de oportunidad que pueden hacer de ellas el lugar donde se genere el desarrollo integral y con ello mejorar las condiciones de vida de sus

habitantes. En este sentido, la gestión intermunicipal es un mecanismo adecuado y viable que deben seguir los gobiernos municipales de las zonas metropolitanas, ya que así se podrán obtener grandes beneficios para éstas.

La realidad metropolitana de nuestro país, hace necesario que la atención de los problemas sea de forma integral, es tarea de los gobiernos marcar el rumbo hacia una mejor gestión de las zonas metropolitanas, pues si esto se logra, se estará asegurando un mejor futuro para las mismas y también para aquellos que vivimos en ellas.

## REFERENCIAS

- Agranoff, Robert. “Las relaciones y la gestión intergubernamental” en Bañon y Carrillo (Comps.) *La nueva administración pública*, Ed. Alianza Universidad Textos, Madrid, 1997.
- \_\_\_\_\_.”Marcos para el análisis de las relaciones intergubernamentales” en *Cambio Político y Gobernabilidad*, Ed. Colegio Nacional de Ciencias Políticas y administración Pública, México, 1992.
- Aguilar Villanueva, Luis. *Problemas políticos y agenda de gobierno*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 1996.
- Alcaldes de Acción Nacional. *¿Qué es la ANAC?* en [www.anac.org.mx](http://www.anac.org.mx)
- Anaya Cadena, Vicente. *Diccionario de Política. Gobierno y Administración Pública Municipal*, CNCPAP, México, 1997.
- \_\_\_\_\_. Vicente. “Marco teórico del gobierno y la gestión municipal” en *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*” N° 64, Primera Parte, INAP, México, 2003.
- Anda Mendoza, Cuitláhuac. *Regulación Constitucional para la Coordinación Metropolitana (El caso de la Zona Metropolitana del Valle de México)*, Tesis Doctoral, Universidad Anáhuac, 2005.

- Asociación de Autoridades Locales de México A.C. *¿Qué es la AALMAC?* en [www.almac.org.mx](http://www.almac.org.mx)
- Asociación de Municipios en México. *Estatutos Generales de AMMAC* en [www.ammac.org.mx](http://www.ammac.org.mx)
- Cabrero Mendoza, Enrique (Coord.). *Reformando al gobierno: una visión organizacional del cambio gubernamental*, CIDE, Ed. Hermanos Porrúa, México, 2003.
- \_\_\_\_\_. *Gerencia Municipal*, Ed. Hermanos Porrúa, México, 2005.
- \_\_\_\_\_. *Políticas públicas municipales: una agenda en construcción*, CIDE, Ed. Hermanos Porrúa, México, 2003.
- Cámara de Diputados, *Las Metrópolis Mexicanas*, LVI Legislatura, México, 1997.
- Centro Nacional de Desarrollo Municipal. *El Municipio en México*, CNDM, México, 1985.
- Conferencia Nacional de Municipios en México. *¿Qué es la CONAMM?* en [www.conamm.org.mx](http://www.conamm.org.mx)
- Deil S. Wright. *Para entender las relaciones intergubernamentales*, Fondo de Cultura Económica, México, 1987.
- Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo Mexicano*, Ed. Porrúa, México, 1998.
- \_\_\_\_\_. "Conurbación municipal" en *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*, N° 26, 27 y 28.

- Federación Nacional de Asociaciones de Municipios de México. *Estatutos de la FENAMM* en [www.fenammm.org.mx](http://www.fenammm.org.mx)
- Garrocho, Carlos y Sobrino, Jaime (Coord.). *Sistemas Metropolitanos, nuevos enfoques y prospectiva*, El Colegio Mexiquense – Secretaría de Desarrollo Social, México, 1995.
- González García, Ligia (Coord.). *El legislativo ante la gestión metropolitana*, Cámara de Diputados – Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2009.
- González Uribe, Héctor. *Teoría Política*, Ed. Porrúa, México, 1992.
- Hernández Díaz, Jorge. *Dilemas de la institución municipal*, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2007.
- INAFED. *¿Qué es la gestión municipal?* en [www.inafed.gob.mx](http://www.inafed.gob.mx)
- Instituto Nacional de Administración Pública. *Manual de Administración Municipal*, INAP-BANOBRAS, México, 1989.
- Jannetti Díaz, María Emilia. “La asociación de municipios formas y alternativas posibles en el caso de México” en *Foro Internacional*, Colegio de México, Vol. XXXVI, N° 4, octubre-diciembre de 1996.
- Jordi Borja y Manuel Castells. *Local y Global: La Gestión de las ciudades en la era de la información*, Ed. Taurus, España, 1997.
- Lynn, Lawrence E. “Reforma a la gestión pública: tendencias y perspectivas” en *De la administración a la Gobernanza*, S/ed., México, 2004.
- Mejía Lira, José. *Problemática y desarrollo municipal*, Ed. Porrúa, México, 1994.

- Michael, Hough. *Planificación urbana y procesos ecológicos*, Ed. Gustavo Gili, México, 2008.
- Moyado Estrada, Francisco. “Gobiernos locales; grandes retos, nuevas oportunidades” en *Revista Prospectiva*, México, 2003.
- \_\_\_\_\_. “Organización e integración de la administración pública municipal” en *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*, N° 64, Primera parte, INAP, México, 2003.
- Núñez, Arturo. “Gestión Estratégica del Estado” en *I curso Internacional de Gestión Municipal y Descentralización*, CEPAL-ILPES, Santiago de Chile, 1994.
- Nolasco E., Edgar. “Hacienda Pública Municipal” en *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*, N°64, Primera parte, INAP, México, 2003.
- Ortega Lomelín, Roberto. *Federalismo y municipio*, Ed. Porrúa, México, 1994.
- Palacios Alcocer, Mariano (Coord.). *Federalismo y relaciones intergubernamentales*, Ed. Hermanos Porrúa, México, 2003.
- Paz Cuevas, Cuauhtémoc. *Las asociaciones municipales: nuevos actores construyendo el federalismo en México*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, México, 2005.
- Pontifes Martínez, Arturo. “Relaciones intergubernamentales” en *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*, N° 65, segunda parte, INAP, México, 2003.
- \_\_\_\_\_. “Marco institucional y jurídico del municipio” en *Gaceta Mexicana de Administración Estatal y Municipal*, N° 64, primera parte, INAP, México, 2003.
- Robles Martínez, Reynaldo. *El municipio*, Ed. Porrúa, México, 2006.

- Roca, Marco. *Dirección y gerencia municipal*, CEPAL, 1994.
- Rojas, Eduardo y Fernández, José (Ed.). *Gobernar las metrópolis*, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C., 2005.
- Salazar Colín, Clemente. *Régimen jurídico del Municipio*, Ed. Porrúa, México, 2003.
- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, Instituto Nacional de Estadística y Geografía. *Delimitación de la Zonas Metropolitanas de México 2005* en [www.conapo.gob.mx](http://www.conapo.gob.mx)
- Secretaría de Gobernación. *Gobierno y Administración Municipal en México*, Centro de Desarrollo Municipal, México, 1993.
- Villareal González, Diana R. *Dinámicas metropolitanas y estructuración territorial*, UAM, Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2003.

## LEGISLACIONES

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Texto Vigente.
- Ley General de Asentamientos Humanos, Texto Vigente.