



**UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO**  
PROGRAMA DE MAESTRÍA Y DOCTORADO EN URBANISMO  
CAMPO DE CONOCIMIENTO: DESARROLLO URBANO Y REGIONAL

GOBERNANZA METROPOLITANA Y ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL.  
LA COOPERACIÓN ENTRE GOBIERNOS LOCALES EN EL CONTEXTO  
MUNICIPAL MEXICANO

**TESIS**

QUE PARA OPTAR POR EL GRADO DE:

MAESTRO EN URBANISMO

PRESENTA:

JESÚS GABRIEL GONZÁLEZ MACÍAS

TUTOR:

Dr. Daniel Enrique Pérez Torres  
(Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo - UNAM)

SINODALES PROPIETARIOS:

Dra. María Del Carmen Valverde Valverde  
(Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo - UNAM)

Dr. Vicente Ugalde Saldaña  
(CEDUA - El Colegio de México)

SINODALES SUPLENTE:

Mtra. Leticia Santín Del Río (Centro de Estudios Políticos - UNAM)  
Mtra. Ana Areces Viña (Programa de Maestría y Doctorado en Urbanismo - UNAM)

Ciudad Universitaria, CDMX. Enero de 2017.



Universidad Nacional  
Autónoma de México



**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.

## **AGRADECIMIENTOS**

Este trabajo representa la conclusión de un importante ciclo en mi vida que estuvo acompañado de distintas personas. Todas fundamentales en distintos ámbitos a lo largo de mis estudios de maestría. Sin ellos, y considerando una serie de acontecimientos y retos que se presentaron a lo largo de los últimos dos años, hubiera sido difícil poder llegar a este punto en el que culmino una de las etapas que más he disfrutado en mi vida. Razón suficiente por la cual merecen todo mi agradecimiento y gratitud.

En primer lugar quiero agradecer a toda mi familia. De manera especial a mi mamá, Gabriela, quien pese a ya no estar a mi lado sigue siendo para mí una de mis mayores inspiraciones por el amor, empeño y arduo trabajo que en vida siempre dedicó a mí y a mi hermana. Sin duda tu partida mientras cursaba mis estudios de maestría representó el momento más difícil en mi vida, pero también significó la oportunidad para poner a prueba todo lo que aprendí de ti, y para demostrarme a mí mismo que aún en las situaciones más complicadas y tristes de la vida, uno debe tener el carácter suficiente para levantarse, seguir adelante y plantarle cara a todos los retos que se te presenten, tal y como tú lo hacías. Me siento muy orgulloso de ti, mamá. Te amo inmensamente y espero que esto contribuya a honrar tu memoria.

Mi papá, Jesús, también merece un agradecimiento especial. Gracias a tu esfuerzo y trabajo pude recibir la mejor herramienta que una persona puede tener en la vida para salir adelante: educación. Sin duda concluir estos estudios de posgrado se debe en gran medida al amor incondicional que he recibido de ti durante toda mi vida. Te amo.

A mi hermana, Alejandra, con quien he compartido muchos momentos especiales, también le agradezco por acompañarme durante esta etapa. A ti te dedico buena parte de este trabajo por todo lo que significaron estos dos años en nuestras vidas. Te quiero.

En segundo lugar, agradezco el apoyo de mi tutor, Daniel Pérez Torres, quien gracias a su talento, conocimiento y amplia visión multidisciplinaria del urbanismo siempre representó una guía precisa para orientar mi trabajo de investigación. Agradezco de manera especial tu profesionalismo, tu sencillez y la apertura que desde el primer instante mostraste para apoyar el desarrollo de esta tesis.

Debo agradecer también a los lectores y sinodales de éste trabajo por el tiempo que dedicaron para revisarlo y comentar conmigo sus observaciones. Sin duda me satisface que gracias al desarrollo de este trabajo pude conocer personalmente al Dr. Vicente Ugalde y a la Mtra. Leticia Santín, ambos investigadores destacados cuyo trabajo académico me permitió en buena medida dimensionar las oportunidades que el enfoque teórico de la gobernanza y el asociacionismo intermunicipal ofrecen para atender muchos de los retos a las que se enfrentan las zonas de nuestro país desde la perspectiva que aquí expongo. A la Dra. Carmen Valverde también le agradezco mucho no solo por ser lectora y sinodal de esta tesis, sino también porque como una de mis profesoras durante la maestría siempre me sentí emocionado por su postura multidisciplinar de lo que debe ser la disciplina del urbanismo tanto en las aulas como en la práctica profesional. Así mismo a mi muy estimada Ana Areces quien, como coordinadora del campo de conocimiento en Desarrollo Urbano y Regional, siempre ha sido una persona dedicada a apoyar a los alumnos en todos los aspectos, y conmigo no fue la excepción.

Este espacio también me sirve para agradecer a los nuevos amigos que esta etapa me permitió conocer y con los cuales compartí grandes momentos de vivencias personales, académicas y profesionales. No solo en las aulas de nuestra casa de estudios, sino también en gratificantes y emocionantes experiencias que nos marcaron y tuvimos la oportunidad de compartir en otras ciudades como Tijuana, Tecate, Ensenada, San Diego, Madrid, Roma y París. No me cabe la menor duda que sin la amistad y el apoyo de las *Damas y los Barbajanes* (Andrea, Camilo, Anaid, Fer, Claudia, Dani y Caro) en los momentos difíciles que viví durante la segunda mitad de mis estudios de maestría hubiera sido difícil sentirme mucho mejor. Su amistad y los momentos que como grupo pasamos juntos fueron fundamentales para que yo pudiera continuar y seguir adelante.

Quiero hacer una mención especial y agradecer a mi amiga Caro, no solo por su invaluable apoyo y contribuciones en la construcción y diseño de la base de datos que utilicé para esta tesis, así como por su ayuda en elaboración de los mapas que aquí se presentan, sino por su amistad sincera. Eres una persona que admiro mucho por su calidad humana y porque a lo largo de todo este tiempo siempre vi en ti a una persona entregada a sus amigos. Me siento muy afortunado de haber trabajado contigo en muchos de los proyectos que desarrollamos a largo de nuestros estudios, pero sobre

todo por poder ser tu amigo. Siempre estaré agradecido por los detalles que has tenido conmigo. Puedes tener la certeza de que mi aprecio y amistad siempre estarán contigo.

A María Daniela, quien fuera mi compañera de aulas, mi amiga, mi novia, y hoy mi prometida, quiero agradecerle por compartir estos dos años a mi lado. Lo nuestro es la prueba de que haber decidido continuar con mis estudios de posgrado fue la decisión adecuada, no solo en el plano académico y profesional, sino por lo que representó en el plano de lo personal. Conocerle fue lo mejor de esta etapa y me emociona que haya sido para estar juntos el resto de nuestras vidas. Te amo inmensamente.

Finalmente, a la UNAM y a la Coordinación de Estudios de Posgrado debo agradecerles por todo lo que me dieron durante mi estancia como estudiante becado de maestría. Me llena de orgullo ser egresado de una institución cuyo irrenunciable compromiso con las mejores causas del país me compromete también a ser un mejor profesionista y ciudadano.

## ÍNDICE

<b>PRESENTACIÓN</b>	<b>1</b>
A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA	1
B. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN	3
C. HIPÓTESIS	3
D. OBJETIVOS	3
E. CONTENIDO	4
<b>CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.</b>	<b>7</b>
1.1 EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN MÉXICO Y EL CRECIMIENTO DEL FENÓMENO METROPOLITANO.	7
1.2 ¿QUÉ ES LO METROPOLITANO? DEFINICIONES Y DELIMITACIONES EN LOS ÁMBITOS ACADÉMICO, INSTITUCIONAL Y JURÍDICO.	<b>13</b>
LA AUSENCIA DE INSTRUMENTOS JURÍDICOS PARA ABORDAR EL FENÓMENO METROPOLITANO	16
1.3 EL DESARROLLO URBANO Y FENÓMENO METROPOLITANO EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO	<b>18</b>
¿QUÉ ES UN SISTEMA FEDERAL Y CÓMO SURGE?	18
ADOPCIÓN DEL RÉGIMEN FEDERAL EN MÉXICO	19
CARACTERÍSTICAS DE UN RÉGIMEN FEDERAL	20
FACULTADES Y DISTRIBUCIÓN DE MATERIAS DE LOS NIVELES DE GOBIERNO EN EL FEDERALISMO MEXICANO	22
DISTRIBUCIÓN DE FACULTADES EN MATERIA DE DESARROLLO URBANO	24
1.4 EL ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL.	25
MARCO LEGAL DEL ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL EN MÉXICO	29
LA PRÁCTICA DEL ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL EN ASPECTOS DE URBANIZACIÓN Y SERVICIOS PÚBLICOS.	30
1.5 GOBERNANZA METROPOLITANA. ENFOQUE DESDE EL NUEVO REGIONALISMO Y EL MARCO DE LA ACCIÓN COLECTIVA INSTITUCIONAL	36

<b>CAPÍTULO 2: EL MUNICIPIO Y LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL EN EL ÁMBITO URBANO</b>	<b>41</b>
2.1 DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES A LA GOBERNANZA Y REDES DE POLÍTICA PÚBLICA METROPOLITANAS.	41
2.2 LAS REFORMAS A LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO. ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DE UN NUEVO ORDEN DE GOBIERNO.	44
2.3 LA GOBERNANZA LOCAL Y LOS ASPECTOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL PARA EL CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN METROPOLITANAS.	50
2.4 DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA. GOBIERNOS MUNICIPALES, ECONOMÍAS LOCALES, SERVICIOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS.	53
<b>CAPÍTULO 3. ESTÍMULOS Y BARRERAS PARA LAS ASOCIACIONES INTERMUNICIPALES EN EL CONTEXTO MEXICANO.</b>	<b>60</b>
3.1 CONSTRUCCIÓN DE LA BASE DE DATOS Y SELECCIÓN DE VARIABLES	62
3.2 APLICACIÓN DEL MÉTODO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA	65
EJERCICIO 1. DETERMINANTES DE LA COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL: FINANZAS PÚBLICAS VS INSTITUCIONES, RÉGIMEN POLÍTICO Y CONDICIONES SOCIOECONÓMICAS.	65
EJERCICIO 2. RACIONALIDAD POLÍTICA Y EL PESO DE LAS REDES PARTIDISTAS EN LA CONFIGURACIÓN DE ALIANZAS ENTRE MUNICIPIOS.	71
<b>CAPITULO 4. CONTEXTO REGIONAL PARA EL DESARROLLO DE UNA AGENDA DE COOPERACIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO.</b>	<b>75</b>
4.1 DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS PROBABILIDADES DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN MÉXICO	75
4.2 INFLUENCIA DE LA VARIABLE POLÍTICO PARTIDISTA EN EL CONTEXTO COOPERATIVO EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO	85
CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS METROPOLITANOS GOBERNADOS POR EL PAN SEGÚN ESTADO Y PROBABILIDADES DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL.	88
CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS METROPOLITANOS GOBERNADOS POR EL PRI SEGÚN ESTADO Y PROBABILIDADES DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL.	90
CLASIFICACIÓN DE MUNICIPIOS METROPOLITANOS GOBERNADOS POR EL PRD SEGÚN ESTADO Y PROBABILIDADES DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL.	92
4.3 EL PAPEL DE LAS RELACIONES POLÍTICAS PARA LA CONFORMACIÓN DE REDES REGIONALES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBERNANZA METROPOLITANA	96

<b>CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTA</b>	<b>102</b>
BARRERAS Y ESTÍMULOS PARA GENERAR ACUERDOS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL COMO EJE DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN MÉXICO	104
PROPUESTAS PARA ABORDAR EL FENÓMENO METROPOLITANO Y PROMOVER LA GOBERNANZA	106
UNA DEFINICIÓN JURÍDICA PARA LAS ZONAS METROPOLITANAS Y SU DELIMITACIÓN BASADA EN EL ENFOQUE DE GOBERNANZA	106
OBLIGATORIEDAD DE COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN METROPOLITANA PARA ACCEDER A LOS RECURSOS FINANCIEROS DE LOS RAMOS 23 Y 33.	113
<b>BIBLIOGRAFÍA.</b>	<b>122</b>
<b>ANEXO 1. TABLAS DEL CÁLCULO PARA REALIZAR LOS MAPAS DE LAS PROBABILIDADES DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO A PARTIR DEL EJERCICIO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA</b>	<b>130</b>
<b>ANEXO 2. TABLA RESUMEN DE LA BASE DE DATOS DE REFERENCIA PARA LA APLICACIÓN DEL MÉTODO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA. SELECCIÓN DE CASOS CORRESPONDIENTES A MUNICIPIOS METROPOLITANOS.</b>	<b>149</b>

## **PRESENTACIÓN**

### **A. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA**

El fenómeno de metropolización en México se enfrenta a un contexto en donde las unidades que conforman una zona metropolitana tienen interdependencia entre sí, generan economías de escala, y existe una dinámica sociodemográfica que supera las fronteras político-administrativas. Sin embargo, al mismo tiempo, al interior de estas regiones metropolitanas existe una fragmentación administrativa entre las unidades involucradas y un ámbito de competencias concurrentes en materia de desarrollo urbano, social y de ordenamiento territorial que limitan la adopción de políticas públicas bajo un esquema de cooperación intermunicipal en temas de la agenda urbana como pueden ser la gestión del agua, del medio ambiente y la contaminación, la movilidad, y la seguridad pública, por mencionar algunos.

De acuerdo con la información del Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI) en 2014 México tenía 2,457 municipios, de los cuales en el 4.2% del total nacional habita el 50% de la población; y 3.8% se clasifican como municipios metropolitanos o urbanos de gran tamaño cuya población es mayor a un millón de habitantes. Igualmente, el Catálogo del Sistema Urbano Nacional 2012, identifica 384 ciudades de más de 15,000 habitantes; de las cuales 59 son Zonas Metropolitanas y 78 conurbaciones en las que viven 63.8 millones de personas, que representan un 56.8% de la población total nacional, y que han crecido entre 2000 y 2010 a una tasa media anual de 1.6% (Pérez Torres, 2013: 82). Dado el crecimiento urbano registrado en México durante el siglo XX, y cuya tendencia continúa en lo que va del presente siglo, es importante subrayar que existen áreas urbanas en las que confluyen jurisdicciones municipales y de entidades federativas distintas. Ante esto, distintos autores como Cabrero (2005) han señalado que no existe un marco legal adecuado que permita resolver los problemas comunes que enfrentan distintas jurisdicciones territoriales, dado que se trata de áreas que a pesar de su continuidad gobiernos cuyos retos en materia de servicios públicos u otras problemáticas en el ámbito urbanos suelen rebasar los fronteras jurisdiccionales metropolitana siguen siendo gobernadas por los diferentes municipios que las componen. Este hecho deja en evidencia que el crecimiento urbano y metropolitano en México superan la realidad jurídica bajo la cual operan la planeación y

gestión urbanas; así como la ausencia de instrumentos de política pública basados en la cooperación entre.

Al respecto, es importante señalar que dentro del marco institucional en el que se desenvuelven tanto el desarrollo urbano como la normatividad del ordenamiento territorial, existe una gran complejidad pues se encuentran dispersas atribuciones de los tres órdenes de gobierno en materia urbana que en muchas ocasiones se empalman unas con otras. Como consecuencia, esto dificulta la coordinación intergubernamental e intermunicipal que requiere el diseño de políticas públicas metropolitanas; así como su instrumentación y ejecución a través de obras y acciones concretas; y la provisión y producción de servicios públicos.

Para comprender la complejidad de las atribuciones municipales y su impacto metropolitano en materia territorial y urbana, resulta importante asomarse a las reformas constitucionales de 1983 y 1999. Dichas reformas le dieron a los municipios mayores facultades, principalmente en materia de desarrollo urbano, convirtiéndolos en órdenes de gobierno más que en administradores (Herrera, 2012: 26); y haciendo más compleja la relación de aquellos gobiernos con zonas urbanas conurbadas que conforman una región con problemáticas comunes.

De manera específica el artículo 115 de la Constitución le dejó a los municipios la responsabilidad para: prestar el servicio de agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales; alumbrado público; servicios de limpieza, recolección, traslado y disposición final de residuos; mercados y centrales de abasto; administración de panteones; rastro, calles, parques y jardines y su equipamiento; y seguridad pública (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2015). Sin embargo, un elemento que resulta más importante de dichas reformas constitucionales para efectos del presente trabajo, es la aparición del mecanismo de asociación intermunicipal cuya finalidad es la prestación y producción conjunta de los servicios previamente señalados entre dos o más municipios, y el cual ha sido poco explorado en contextos metropolitanos<sup>1</sup>. De acuerdo con la información más reciente en materia de asociacionismo intermunicipal, en 2009 había 512 asociaciones intermunicipales a lo largo del territorio nacional con 900 municipios involucrados (159 municipios

---

<sup>1</sup> Santín del Río y Vicente Ugalde han documentado que entre 2002 y 2007 la figura de asociación intermunicipal contemplada como facultad constitucional de los municipios había sido utilizada únicamente en 527 ocasiones (Ugalde, 2007).

metropolitanos, 142 a municipios urbanos, 385 en municipios semirurales y semiurbanos, y 214 en municipios rurales).

## **B. PREGUNTAS DE INVESTIGACIÓN**

- ¿Cuáles son las causas, estímulos y barreras para generar acuerdos de asociación intermunicipal en municipios metropolitanos en México?
- ¿Cuál es la probabilidad de que los municipios metropolitanos generen acuerdos de cooperación intermunicipal como eje de la gobernanza metropolitana en México?
- ¿Cuáles son las características generales que requiere un mecanismo de gobernanza metropolitana basado en la cooperación intermunicipal para que tenga mayor probabilidad de ser adoptado por los municipio, a partir de sus propias características económicas, financieras, sociales y políticas ?

## **C. HIPÓTESIS**

Las estrategias de coordinación intermunicipal -como eje articulador de la gobernanza metropolitana- representan transacciones que maximizan la utilización de los recursos individuales de los municipios que conforman una región, mediante acciones colectivas que no dependen de una racionalidad económico-financiera; sino principalmente de la conformación de redes basadas en los vínculos e intereses político-partidistas de los tomadores de decisiones.

## **D. OBJETIVOS**

- Explicar cuales son los incentivos y barreras que motivan o bloquean la cooperación intermunicipal en México.
- Explicar el comportamiento de la distribución territorial de las probabilidades de cooperación intermunicipal en México de acuerdo con las características, sociales, políticas, económicas y financieras de los municipios.

- Identificar el grado de influencia que tienen las características de los municipios metropolitanos del país sobre la probabilidad de generar o bloquear mecanismos de cooperación intermunicipal para la resolución de problemas a escala regional.
- Generar propuestas conceptuales para facilitar la implementación de mecanismos de gobernanza metropolitana cuyo eje sean las asociaciones intermunicipales, a partir de los resultados arrojados por la investigación.

## **E. CONTENIDO**

Este trabajo se organiza en cinco capítulos: en el primero se resume el proceso de urbanización en México y se explica cómo ha evolucionado el fenómeno metropolitano, así como la manera en que este ha sido abordado desde distintas perspectivas, como son los ámbitos académico, institucional y jurídico. Se subraya la ausencia de instrumentos que hoy en día faciliten el diseño e implementación de políticas públicas a escala metropolitana, y se busca reflejar que el reto para abordar el fenómeno metropolitano requiere de acciones e instrumentos mucho más flexibles y en sintonía con las reglas formales e informales del federalismo en México. De esta manera se da paso para señalar la necesidad que hay para aprovechar el marco actual para dar paso a estructuras y acciones metropolitanas mediante la cooperación intermunicipal -acordes al contexto político, social, económico y financiero o según el servicio urbano o política pública que sea de interés en cada región metropolitana- que pensar en la formación de gobiernos metropolitanos y modificar el marco legislativo del Estado en este sentido, como algunos autores y actores políticos han llegado a sugerir.

Para este caso, se hace hincapié en las asociaciones intermunicipales como mecanismo de coordinación, las cuales están autorizadas por el artículo 115 de la Constitución general y teóricamente permiten plantear un enfoque de gobernanza metropolitana que permita mejoras en la producción provisión de servicios públicos; beneficios económicos y desarrollo potencial de economías de escala; optimización y ahorros en las finanzas públicas locales; así como evitar esfuerzos duplicados en la solución de problemas comunes en áreas metropolitanas.

El segundo capítulo busca reflejar la importancia que tiene la figura del municipio dentro del contexto metropolitano, así como en la aportación teórica que el enfoque de la gestión pública tiene para facilitar la cooperación entre las unidades

políticas que conforman una metrópoli. En este apartado se subraya que frente al fenómeno metropolitano de México a través de la cooperación intermunicipal se requiere comprender y conocer las características en cuanto a aspectos sociales, económicos, de finanzas públicas, y políticos, de los gobiernos locales inmersos en una dinámica metropolitana; el funcionamiento formal e informal bajo el que desarrolla la gestión urbana de los municipios día con día; y cómo todo esto se entrelaza para generar intereses, barreras e incentivos que determinan las posibilidades de cooperación entre actores en torno a temas de la agenda pública, tanto en una escala municipal como metropolitana. En resumen, se estudia el marco de reglas municipales e incentivos de cooperación para participar funcionalmente en la toma de decisiones y la adopción de políticas públicas de interés regional, lo cual de manera conjunta es conocido como la *arquitectura institucional* (Oakerson, 2004) del contexto metropolitano.

El tercer capítulo presenta distintos ejercicios econométricos de regresión logística mediante los cuales se busca cuestionar y replantear la definición institucional de lo que es una zona metropolitana, especialmente para diseñar políticas públicas a esa escala; y por el otro, conocer las causas, estímulos y barreras que permiten concretar asociaciones intermunicipales en México, y la propensión que tienen los gobiernos locales a cooperar entre sí a partir de características tales como las finanzas públicas, el marco jurídico y normativo de su estado, el contexto político de quien los gobierna, y su nivel de desarrollo social y marginación, en un sentido similar a lo realizado por Rodríguez-Oreggia y Tuirán (2006).

El capítulo cuatro enfatiza la explicación de los resultados de los ejercicios de regresión logística y su representación territorial en el contexto de los municipios clasificados como metropolitanos. De esta manera se busca reflejar el impacto que tienen aspectos de tipo político partidista sobre la manera en que abordan los problemas en estos municipios, y se explica la importancia que tiene esta variable sobre la definición de redes de cooperación a esta escala, orientadas a algún propósito, servicio o política pública particular, para gestionarlos bajo esquemas flexibles que podría ofrecer el federalismo por su naturaleza, como señala Kübler (2005). En ese sentido, se busca explicar que dada la diversidad que se presenta a lo largo del país, en función de las características de los gobiernos locales y de la competencia política, existe una heterogeneidad de los municipios metropolitanos por la cual no es viable establecer un mecanismo único de planeación y coordinación para todas la zonas metropolitanas del país.

Finalmente, en el capítulo cinco se exploran, a partir de los resultados econométricos, las áreas de oportunidad y las condiciones que permitan proponer herramientas que faciliten la gobernanza metropolitana a través de un asociacionismo intermunicipal. En este sentido las propuestas que se hacen en el apartado buscan contribuir con la generación de condiciones bajo las cuales los actores locales dentro de una zona metropolitana puedan tomar decisiones que les brinde la posibilidad para saber en dónde focalizar esfuerzos de coordinación. Principalmente en función de una lógica en donde los intereses políticos deben considerar el ejercicio de recursos hacendarios y financieros para, entre otras cosas, la prestación de servicios públicos en contextos metropolitanos, como lo sugieren Ostrom, Tiebout y Warren, (1961); y Feiock y Oakerson, (2007).

En síntesis, esta tesis aborda el fenómeno metropolitano desde la perspectiva conceptual de la *gobernanza*, y a través de sus resultados busca fomentar el uso de mecanismos e instrumentos de cooperación intermunicipal. En ese sentido se asume que los retos de la *metropolización* no pueden ser afrontados bajo la actuación aislada de los gobiernos locales, sino que requieren de la participación de una red de actores interdependientes (Pérez Torres, 2013: 155), y de espacios que consideren sus respectivos intereses políticos y visiones programáticas; y el creciente papel de actores no gubernamentales en el diseño de políticas públicas y producción de servicios (Bache y Flinders, 2004: 97).

Desde esta óptica, se toma como punto de partida la definición de *gobernanza metropolitana* por la cual “los gobiernos, grupos organizados y residentes en una zona metropolitana determinada pueden asociarse con el propósito de controlar o regular su comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios para el área en su conjunto,” (Norris, 2001: 535) o bien parte de ella, si se habla de una escala submetropolitana. Una idea que se articula a las características de flexibilidad, unidad y diversidad que supone un régimen de tipo federal establecido en la constitución de México.

## **CAPÍTULO 1: MARCO TEÓRICO-CONCEPTUAL.**

### **1.1 EL PROCESO DE URBANIZACIÓN EN MÉXICO Y EL CRECIMIENTO DEL FENÓMENO METROPOLITANO.**

Durante la segunda mitad del siglo XX México vivió un acelerado proceso de expansión urbana. A partir de la década de los 1950's el vínculo entre la economía y el desarrollo urbano fomentó movimientos migratorios del campo hacia las ciudades. Desde ese momento hasta la actualidad, dicho proceso de urbanización ha sido ininterrumpido y, como señala Garza (1989), se ha dado dentro del marco de una persistente problemática agrícola que acentúa los fuertes desequilibrios entre los medios rural y urbano.

Durante la década de los 1980's México alcanzó características que permitían considerarle como un país predominantemente urbano, aún cuando el ritmo del crecimiento demográfico disminuyó en comparación con las décadas anteriores. Para esta década 36.7 millones de personas, lo que para ese entonces representaba más de la mitad de la población, residía en localidades urbanas. Tal situación mostraba el acelerado crecimiento urbano que había experimentado el país. Especialmente si se considera que en 1900 México solamente tenía 33 ciudades con más de 15 mil habitantes, en las cuales había 1.4 millones de personas que equivalían al 10.4% de la población total.

A partir de 1990, el Sistema Urbano Nacional<sup>2</sup> reflejaba 347 localidades de 15 mil y más habitantes dentro de 544 municipios del país, incluyendo ciudades o zonas metropolitanas. De dichas localidades 118 tenían una población superior a los 50 mil habitantes, entre las cuales se ubicaban 81 ciudades y 37 zonas a lo largo de 252 municipios, y que conformaban el Sistema Urbano Principal. El resto -229 localidades distribuidas en 211 municipios- integraban el Sistema Urbano Complementario<sup>3</sup>.

Sánchez (2000) documenta que en 1995 los habitantes del Sistema Urbano Nacional eran aproximadamente 69 millones. Es decir, 75% de la población mexicana. Con ello, se confirmaba la tendencia creciente de México hacia la urbanización con un

---

<sup>2</sup> El Sistema Urbano Nacional es el conjunto de ciudades de 15 mil y más habitantes, que se encuentran relacionadas funcionalmente, y cualquier cambio significativo en alguna de ellas propicia, en mayor o menor medida, alteraciones en las otras.

<sup>3</sup> Los límites administrativos de un municipio no coinciden por lo general con el área urbana. En la mayoría de las ocasiones existe una conjunción de jurisdicciones municipales o la combinación en territorios municipales de zonas urbanas y rurales.

estimado de 34 millones nuevos habitantes localizados en los municipios del Sistema Urbano Nacional entre 1970 y 1995.

Lo anterior resulta relevante pues el 87% de esos nuevos habitantes urbanos se localizó dentro de los 118 municipios del Sistema Urbano Principal, contra un 13% que permaneció o nació en el Sistema Urbano Complementario. Ello significó que las ciudades del Sistema Urbano Principal, dado que conformaban el centro principal de las dinámicas socioeconómica y demográfica del país dentro de una estructura jerárquica, reflejaban los procesos de concentración y dispersión en el territorio de México (Sánchez, 2000). Dentro de este subsistema, destacan las Zonas Metropolitanas del Valle de México, Monterrey, Guadalajara, Puebla, Tampico, Saltillo, Torreón, San Luis Potosí, Chihuahua, Tijuana, Toluca, por mencionar algunas que, dada su concentración de población, servicios y actividades económicas ya jugaban un papel importante en el desarrollo de actividades regionales y, al mismo tiempo, comenzaban a presentar retos en cuanto a la forma de administrarlas, gestionarlas y desarrollarlas dada su dinámica la confluencia de múltiples unidades territoriales de distintas jurisdicciones.

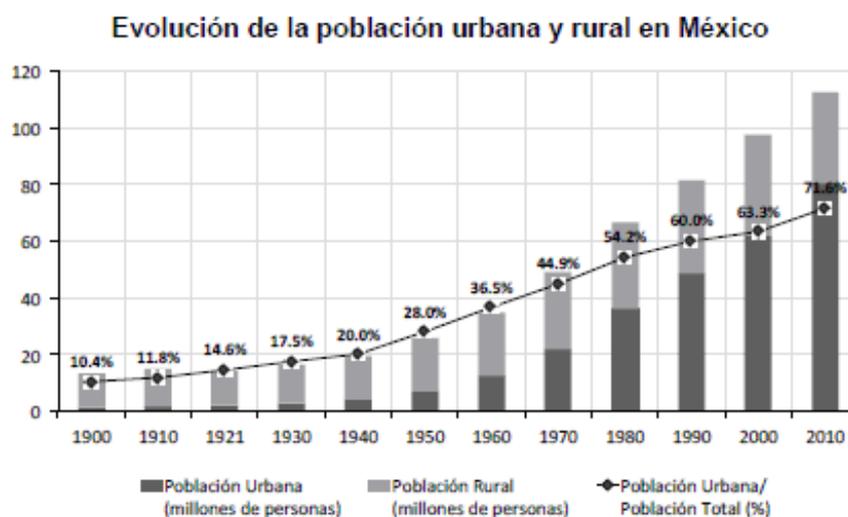
De acuerdo con la información de INEGI en el catálogo del Sistema Urbano Nacional en 2010, el número de ciudades alcanzó la cifra de 384. Se estima que en estas habita alrededor del 71.6% de la población total del país. En ese sentido, de acuerdo con proyecciones oficiales, se estima que el proceso de urbanización continúe, con lo cual en 2030 la población urbana en México pasaría del 71.6% actual a 83.2% (SEDATU, 2014).

Una vez realizado el recuento sobre el cambio demográfico en México, así como el aumento en el número de ciudades que conforman el Sistema Urbano Nacional, vale la pena señalar que el proceso de urbanización tuvo consecuencias sobre la configuración de los asentamientos humanos urbanos y rurales en el país. Debido a la gran velocidad del crecimiento urbano y demográfico durante la segunda mitad del siglo XX, algunas ciudades no estaban preparadas con los instrumentos de planeación necesarios y capacidad de brindar servicios urbanos para recibir tal cantidad de población. Es decir, se generó un proceso migratorio al interior del país que no fue asimilado de forma ordenada y que trajo como consecuencia que en las ciudades y en las zonas metropolitanas, ante la falta de control y oferta suficiente de suelo apto y accesible para los habitantes, se presentaran asentamientos irregulares (Garza, 1989).

De alguna manera, el crecimiento no planeado de las ciudades generado por la transformación de un país rural a uno urbano, trajo como otra de las características del

proceso de urbanización en México la expansión desproporcionada de la mancha urbana y una distribución dispersa de su población. Lo anterior reflejado en un crecimiento del territorio urbano cuya superficie se multiplico por seis, en contraste con la tendencia del crecimiento poblacional, al duplicarse ésta durante los últimos treinta años (SEDATU, 2014).

**Grafica 1. Evolución de la población urbana y rural en México**



Fuente: Elaborado por SEDATU para el Programa Nacional de Desarrollo urbano 2014-2018.

Dado el crecimiento urbano registrado en México durante el siglo XX, y a que esta tendencia se mantiene, resulta importante detenerse a revisar las dinámicas bajo las cuales se ha desarrollado el crecimiento de las zonas metropolitanas. Ello resulta particularmente importante dado que, como se irá revisando y analizando en capítulos posteriores, en estas áreas urbanas tienden a confluír jurisdicciones municipales y de entidades federativas distintas, y no existe un marco legal adecuado que permita resolver los problemas comunes que enfrentan, pues se trata de áreas que a pesar de su continuidad metropolitana siguen siendo gobernadas de manera fragmentada por los diferentes municipios que las componen (Cabrero, 2005: 116). Es decir, la dinámica del crecimiento urbano en México superó la realidad jurídica bajo la cual ha operado la planeación urbana desde su institucionalización, e hizo más evidente la ausencia de instrumentos para coordinar gobiernos a gran escala.

Para continuar la revisión del proceso de desarrollo urbano del país, pero desde una escala metropolitana, es necesario remontarse a la primera delimitación sistemática de las zonas metropolitanas de México, que data de 1978. Este estudio elaborado por

Unikel, Ruíz y Garza, cuyo criterio principal fue tomar ciudades de más de 100 mil habitantes de acuerdo con la información censal de 1970, constituye el primer planteamiento para definir qué es el fenómeno metropolitano. Lo anterior, conceptualizando una diferenciación del *área urbana* al interior de una *metrópolis* como un fenómeno físico-territorial distinto de los límites político-administrativos, y el *área o zona metropolitana*, que constituye. De esta primera delimitación se identifican doce zonas metropolitanas.

Para la década de los ochenta, Negrete y Salazar (1986) hicieron un nuevo planteamiento para la delimitación de una zona metropolitana. Considerando en primera instancia el criterio previamente aportado por Luis Unikel, en donde se toma como unidad a las distintas unidades político-administrativas (municipios) para definir los límites de la ciudad, los autores señalan que cuando la ciudad central “absorbe una o más unidades político-administrativas a su alrededor, aparece una zona o área metropolitana, la cual consiste en una agregación de municipios que muestra más precisamente la dimensión real de la ciudad a que se refiere” (Negrete y Salazar, 1986: 99).

Partiendo de esa base, y con la información del censo de 1980, Negrete y Salazar adicionaron criterios tales como: 1) ciudades con población mínima de 50 mil habitantes; 2) carácter urbano de los municipios, a través de la medición de la Población Económicamente Activa no agrícola y la densidad de población; c) criterios físico-geográficos, establecidos con base en la contigüidad entre los municipios y la accesibilidad a través de las vías de comunicación terrestres. Con base en ello, identificaron 26 zonas metropolitanas.

Dos décadas después -en 2003- apareció en el plano académico una nueva metodología para delimitar las zonas metropolitanas. Jaime Sobrino propuso como criterios para su estudio los siguientes elementos: 1) carácter urbano de los municipios; los viajes intermunicipales por motivo de trabajo; 3) la dinámica demográfica y la importancia económica del municipio. En esta propuesta se identificaron 48 zonas metropolitanas compuestas con 291 unidades político administrativas.

Cabe destacar que un año después, en la arena institucional, se da un paso importante en la vía para establecer criterios sistemáticos en la metodología para la delimitación del fenómeno metropolitano. En 2004 el Grupo Interinstitucional – conformado por la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL), el Consejo Nacional de Población (CONAPO) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI)- puso

sobre la mesa, principalmente de los tomadores de decisión en materia de políticas públicas para el desarrollo social, un trabajo titulado *La Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México* el cual identificó 55 zonas metropolitanas. Dentro de este documento, de acuerdo con la metodología del Grupo Interinstitucional y considerando la información censal del año 2000, había una concentración de 51.5 millones de personas que eran el equivalente a 52.8% de la población del país, distribuidas en 309 municipios de 29 estados de la república. La importancia de esta metodología, radica en que su impacto directo no solamente fue con fines estadístico-descriptivos, sino que se usa como base para diseñar política pública (Pérez Torres, 2013: 77) tanto en materia de planeación urbana, como de desarrollo social. Es decir, existe un reconocimiento sobre la necesidad de profundizar en la comprensión de las dinámicas sociales que se gestan en estos territorios y el impacto social de las mismas.

**Cuadro 1. Proceso de metropolización en México. 1960-2010**

	1960	1980	1990	2000	2005	2010
<b>Zonas Metropolitanas</b>	12	26	37	55	56	59
<b>Delegaciones y municipios metropolitanos</b>	64	131	155	309	345	367
<b>Entidades Federativas</b>	14	20	26	29	29	29
<b>Población total (millones)</b>	9	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8
<b>% Población Nacional</b>	25.6	39.1	38.8	52.8	56	56.8
<b>% Población Urbana</b>	66.3	71.1	67.5	77.3	78.6	76.8

Fuente: Elaboración propia con información de SEDESOL, CONAPO e INEGI (2007), Delimitación de las zonas metropolitanas de México, México. Para 2010, Censo General de Población y Vivienda 2010, México.

A partir de la presentación de la metodología del Grupo Interinstitucional, el ejercicio tomó mayor relevancia para consideraciones de política social, por lo que su periodicidad quedó establecida de conformidad con la presentación de los Censos de Población y Vivienda, así como de los Conteos de Población, levantados por el INEGI. Por consiguiente, en 2007 se presentó el segundo ejercicio para la delimitación de las zonas metropolitanas del país elaborado por este grupo a partir de la información que arrojó el Censo de Población 2005. En este se identifican 56 zonas metropolitanas con una población de 57.9 millones de habitantes que representaban 56% de la población

mexicana, y que marcaban que poco más del 78% de la población era urbana que vivía en 345 unidades político administrativas.

El último ejercicio estadístico para la descripción del fenómeno metropolitano realizado por el Grupo Interinstitucional es el presentado en 2012 con los datos del Censo de Población y Vivienda 2010. Esta última versión del trabajo realizado por el grupo señala que en México existen 59 zonas metropolitanas que agrupan al 56.8% de la población total del país, equivalente a 63.8 millones de habitantes. De igual manera destaca el aumento de unidades político-administrativas consideradas metropolitanas, al llegar a 367.

Como se ha revisado hasta el momento, han sido distintos los esfuerzos, tanto académicos como dentro de las instituciones y agencias del estado, por medir el crecimiento de las zonas metropolitanas como consecuencia del proceso de urbanización por el que ha atravesado México. Al respecto, es oportuno hacer mención de tres elementos que, independientemente de la metodología y variables estadísticas consideradas, todas las metodologías señaladas han presentado y que Pérez Torres (2013) expone:

- La conurbación entre municipios
- Interdependencias funcionales entre unidades político-administrativas
- Funcionamiento de los mercados de trabajo.

Una vez que se ha hecho un puntual recorrido sobre el proceso de urbanización en el país, para efectos de este trabajo resulta importante entender que el crecimiento del fenómeno metropolitano ha sido consecuencia inmediata del aumento en el número de ciudades y la aparición de conurbaciones entre las mismas. Sin embargo, como puede observarse en la mayor parte de la bibliografía en materia metropolitana para el caso de México, hasta antes del año 2000 el entendimiento de este fenómeno pasaba estrictamente por el plano estadístico y demográfico, tal y como se ha desarrollado hasta el momento en este capítulo. En ese sentido, resalta la necesidad de profundizar la comprensión de lo metropolitano desde un enfoque institucional más amplio que nos permita saber cómo interactúan las distintas unidades político-administrativas que las componen de cara a los retos de planeación urbana frente a problemáticas comunes.

Antes de ello, resulta importante revisar algunas precisiones a conceptos relacionados con la dimensión territorial de las ciudades y su vínculo con el fenómeno

metropolitano; así como a conceptos poco explorados en la literatura nacional que buscan comprender más ampliamente la cuestión metropolitana, sobre todo en materia de gobernanza. A continuación se explican como parte del marco teórico de este trabajo.

## **1.2 ¿QUÉ ES LO METROPOLITANO? DEFINICIONES Y DELIMITACIONES EN LOS ÁMBITOS ACADÉMICO, INSTITUCIONAL Y JURÍDICO.**

Como se señaló anteriormente, el primer trabajo que aplicó una metodología para delimitar las zonas metropolitanas en México, fue el elaborado por Unikel, Ruíz y Garza en 1978. En virtud de ello es oportuno revisar la definición propuesta en el momento para las zonas metropolitanas de acuerdo con Luis Unikel, misma que sigue vigente dentro del estudio de este fenómeno y que, además, nos será útil para este trabajo con la finalidad de entender por qué es necesaria la cooperación entre municipios que, como en el caso mexicano, al integrar una zona metropolitana requieren ser gestionadas ante la ausencia de una figura de gobierno metropolitano. Dicha definición señala que una zona metropolitana:

“es la extensión territorial que incluye a la unidad-político administrativa que contiene la ciudad central, y las unidades político-administrativas contigua a ésta que tienen características urbanas, tales como 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” (Unikel, Ruíz y Garza, 1978: 110).

En este punto, resulta relevante señalar que la propuesta indica que la característica principal de las zonas metropolitanas es la fragmentación territorial en distintas unidades, que generalmente son los municipios, e incluso los estados; así como el hecho de que el fenómeno metropolitano no es exclusivamente urbano, sino también rural. A partir de la definición anterior, Zentella (2007) reseña los tres tipos de zonas metropolitanas a los que se refieren Unikel, Ruíz y Garza en su texto:

**Zonas metropolitanas subdelimitadas.** Sus límites político-administrativos, definidos por los municipios que la componen, son rebasados por la superficie poblada o el área urbana continua.

**Zonas metropolitanas supradelimitadas.** Su perímetro abarca a todos los municipios ocupados total o parcialmente por el área urbana continua.

**Zonas metropolitanas bien delimitadas.** Su perímetro coincide tanto con el área urbana continua, como con la jurisdicción político-administrativa.

Dado que se hizo mención al esfuerzo desde la arena institucional por establecer un marco de referencia común que contribuya a fortalecer y mejorar las acciones de los tres órdenes de gobierno en la planeación y gestión del desarrollo metropolitano (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2004: 10), es pertinente mencionar la definición que el Grupo Interinstitucional hace para las zonas metropolitanas, señalando:

“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 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; en esta definición se incluye además a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas.

(...)Las zonas metropolitanas son aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2007:21).”

Como se lee en dicha definición, los criterios que se hacen notar en la delimitación del Grupo Interinstitucional se centran principalmente en aspectos estadísticos –como la cantidad de habitantes- y no profundiza en aspectos que permitan potencializar, a partir de la propia definición, un desarrollo regional basado en la cooperación a partir de intereses comunes mediante los cuales sea posible diseñar e implementar políticas públicas de desarrollo metropolitano

Los criterios que el Grupo Interinstitucional ha utilizado para delimitar las 59 zonas metropolitanas requieren la diferenciación de tres grupos de municipios de tipo metropolitano<sup>4</sup>:

1. **Municipios centrales.** En ellos se localiza una ciudad principal de la cual se origina la zona metropolitana. También se consideran a los municipios que

---

<sup>4</sup> Al respecto se recomienda revisar los criterios detalladamente presentados por el Grupo Interinstitucional, conformado por SEDESOL, CONAPO e INEGI, en *Delimitación de las zonas metropolitanas* versiones 2000, 2005 y 2010. Para efectos de este trabajo se presenta una reseña a lo comentado de dichos criterios, por Daniel Pérez Torres (2007: 77-81).

comparten conurbaciones intermunicipales con una población mayor a los 50 mil habitantes. Dentro de esta categoría también se considera que quienes tienen una población mayor al número señalado exista un alto grado de integración física y funcional entre municipios predominantemente urbanos. En el mismo sentido son considerados los municipios con ciudades mayores al millón de habitantes, así como ciudades que forman parte de una zona metropolitana transfronteriza.

2. **Municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos.** Refiere a municipios contiguos con los que por sus características son definidos como centrales, y cuyas localidades no están conurbadas con la ciudad principal. Su carácter es predominantemente urbano y existe un alto grado de integración funcional con los municipios centrales. Entre algunas de las características que los distinguen encontramos que no existan más de 10 kilómetros entre la distancia a recorrer para llegar al municipio central; que el 15% de su población trabaje en los municipios centrales; que el 75% de su Población Económicamente Activa (PEA) tenga énfasis urbano, es decir que se encuentre ocupada en actividades industriales, comerciales y de servicios; y tener una densidad media urbana de 20 habitantes por hectárea.
  
3. **Municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política pública.** Estos municipios tienen el reconocimiento por parte de los gobiernos federal y locales como integrantes de una zona metropolitana, partiendo de una serie de instrumentos que regulan su desarrollo urbano y la ordenación territorial, sin que necesariamente se presente alguno de los criterios señalados anteriormente. Fundamentalmente la incorporación de estos municipios a alguna zona metropolitana depende de que estén incluidos en alguna declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana; se encuentren considerados dentro del programa de ordenación de zonas conurbadas o zonas metropolitanas; y estar reconocidos por el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial vigente.

De dicha clasificación de los municipios metropolitanos, resulta claro que la metodología empleada en el ámbito institucional para la delimitación de zonas

metropolitanas, hace énfasis en la selección de criterios estadísticos y territoriales, por encima de aquellos de política pública, independientemente de hacer una breve mención de ello en la tercera clasificación citada. Por este motivo, se requiere un mayor interés de autoridades locales y federales en materia de desarrollo urbano para buscar que la funcionalidad de una definición del fenómeno metropolitano esté orientada al diseño de políticas públicas urbanas y regionales. Por tal motivo, es importante subrayar que la explicación de este fenómeno no solamente debe ser analizada a partir del crecimiento urbano pues de ser así, se seguiría dentro de lo que Duhau (1988) criticó al señalar que el estudio de lo metropolitano se ha centrado en planeación y zonificación de los usos de suelo, así como en la determinación de obras de infraestructura y equipamiento. Bajo esta línea, y como se hará énfasis más adelante, la cuestión metropolitana no debe ser vista como una extensión del desarrollo urbano, sino como una oportunidad para incorporar en su análisis aspectos de cooperación entre unidades político-administrativas para desarrollar políticas públicas en materia de finanzas públicas, medio ambiente y gestión de servicios públicos, por mencionar solo algunos ámbitos susceptibles de esquemas colaborativos entre distintos actores.

### **La ausencia de instrumentos jurídicos para abordar el fenómeno metropolitano**

Como ya se ha documentado previamente, con el acelerado crecimiento demográfico que experimentó México durante la segunda mitad del siglo pasado, muchas ciudades crecieron más allá de sus límites físicos, con aglomeraciones urbanas que involucraron al mismo tiempo unidades político-administrativas distintas pero cuya vecindad dio paso al crecimiento metropolitano. De esta manera, el establecimiento de asentamientos humanos más allá de los límites legalmente establecidos y la expansión de una mancha urbana sobre distintas jurisdicciones generó importantes transformaciones tanto cuantitativas como cualitativas, con lo que las metrópolis emergieron como lugares con una importancia sobresaliente en materia económica, social y cultural. Al mismo tiempo, frente a este panorama el papel de los gobiernos locales y municipales se vio tocado ante la necesidad de responder a las demandas de esta nueva configuración territorial (Graizbord y Pérez Torres, 2012). Por ello, resulta igualmente importante revisar desde otra visión de la arena institucional, la definición del fenómeno metropolitano. Nos referimos a la conceptualización desde el ámbito jurídico.

Los instrumentos jurídicos para hacer frente al fenómeno metropolitano aún son insuficientes para administrar y gestionar los retos de política pública de 59 zonas

metropolitanas en México. Sobre todo considerando un contexto federal en el cual cada una de las entidades federativas, así como los municipios, gozan de autonomía y soberanía frente a otros poderes y gobiernos. Esta situación complica la constitución de una nueva autoridad a escala metropolitana por lo que, en un contexto político como el actual, resulta poco factible para el caso mexicano.

De acuerdo con la Ley General de Asentamientos Humanos, en la fracción XX de su artículo segundo, se considera a una zona metropolitana al “espacio territorial de influencia dominante de un centro de población”. Fuera de dicho ordenamiento, no existe otro que contemple una definición que dimensione los nuevos retos que implican gobernar estos territorios en los que concurren distintos municipios, incluida la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup>. Sin embargo, existen ya esfuerzos importantes dentro de las legislaciones estatales, en las cuales se ha buscado generar mecanismos de mayor coordinación entre las unidades político-administrativas y entidades que conforman una zona metropolitana. Tal es el caso de estados como Baja California, Guanajuato, Morelos, Aguascalientes, Nuevo León y Coahuila que sí han avanzado en esa línea, aunque finalmente resulta deseable que el ordenamiento general sea reformado por el Congreso de la Unión con la finalidad de darle un marco obligatorio de referencia a cada una de las zonas metropolitanas identificadas por el Grupo Interinstitucional. Sobre todo, para la gestión de servicios públicos y resolución de problemas en materia fiscal, medioambiental, desarrollo social y económico, en los que convergen actores con orígenes geográficos políticos y de representatividad distintos, en donde todos juegan un papel fundamental en los equilibrios de poder necesarios para la gestión urbana.

Es pertinente señalar que aún cuando el concepto de *zonas metropolitanas* ha sido poco desarrollado dentro de la legislación nacional, el concepto de *conurbación* ha gozado de una mayor atención como fenómeno en el cual también existe una convergencia entre distintas unidades político-administrativas a nivel territorial. De hecho, la propia constitución reconoce este fenómeno en su artículo 115, al igual que la

---

<sup>5</sup> Aunque la última reforma constitucional en materia de reforma política de la Ciudad de México, publicada el 29 de enero de 2016, sienta un precedente importante de cara al futuro de cómo deberá ser abordado el tema de la coordinación metropolitana en el país, al señalar que el Congreso de la Unión deberá de legislar para que la Federación, la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, y los Estados y Municipios conurbados en la Zona Metropolitana, establezcan mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos. Situación que, dependiendo de los modelos de coordinación que lleguen a adoptarse para la ZMVM, podría representar un referente en la materia de coordinación para el resto de zonas metropolitanas, en temas tales como acciones en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; tránsito; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos, y seguridad pública.

Ley General de Asentamientos Humanos en su artículo 2 y 20. Este último ordenamiento la define como la situación que se da “cuando dos o más centros de población situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad física y demográfica” (Art. 20, LGAH).

Resulta de gran utilidad asomarse al concepto y definición legal de la *conurbación* pues aunque, como apunta Pérez Torres (2013), a pesar de tener un gran peso e interés en lo morfológico, resulta útil para comprender procesos de amalgamación de asentamientos humanos que van dando paso a procesos de expansión urbana en unidades político-administrativa que terminan consolidándose en zonas metropolitanas (Pérez Torres, 2013: 60). Es decir, toda conurbación termina por ser una zona metropolitana.

### **1.3 EL DESARROLLO URBANO Y FENÓMENO METROPOLITANO EN EL CONTEXTO DEL FEDERALISMO**

Los procesos de conurbación y el fenómeno metropolitano tienen al municipio como unidad central para poder explicarlos. De manera particular, su gestión y administración definen los criterios que serán eje de la planeación del desarrollo urbano y las implicaciones que tendrán no solo dentro del propio municipio, sino para los municipios que forman parte de la región en la cual está inmersa. Por tal motivo, resulta relevante señalar cómo funciona el ordenamiento territorial en el sistema federal bajo el cual se administra y gobierna México; y cómo ello influye en la delimitación de las competencias de los tres niveles de gobierno en materia de planeación urbana, así como en las atribuciones y responsabilidades relativos a la administración y provisión de los servicios públicos a escala municipal.

#### **¿Qué es un sistema federal y cómo surge?**

El federalismo como sistema político y de gobierno, consiste en entidades políticas que están asociadas en un mismo nivel, y en donde estas partes mantienen identidad e integridad individual, al mismo tiempo que han creado otro cuerpo político independiente de ellas, que las une (Cabrero, 2007: 11).

Este sistema surge en los Estados Unidos de América en el siglo XVIII. Al respecto, Cabrero (2007) reseña que durante los años posteriores a la independencia de los Estados Unidos, en aquel país surgieron dos grupos políticos que en 1787 aprobaron la Constitución de los Estados Unidos de América definiendo que cada estado tendría

autonomía dentro de una Unión. Al mismo tiempo, tanto la Unión (gobierno federal) como los estados (gobiernos estatales) tendría una división de poderes basada en el planteamiento de Montesquieu: Ejecutivo, Legislativo, Federal (Cabrero, 2007: 12).

### **Adopción del régimen federal en México**

La tradición federalista en el caso mexicano proviene desde inicios de la vida independiente del país. En 1824, con la promulgación de su primera Constitución, México decidió adoptar el sistema federal. Sin embargo, a los problemas que enfrentaba el país, principalmente por la falta de coordinación entre el gobierno y los estados hicieron que se diera un cambio en el tipo de régimen. Para 1917, con la promulgación de la Constitución hoy vigente, México reiteró la adopción del sistema federal. Sin embargo, durante el resto del siglo XX el país se caracterizó por tener un régimen autoritario cuyo poder descansaba en una estructura política de tipo personal e institucional. Es decir, la figura del presidente de la república y el partido hegemónico desmontaron el sistema federal con mecanismos que les aseguraban al poder (Cabrero, 2007: 15). Dichos mecanismos se sostenían en “facultades metaconstitucionales” del presidente y con las cuales podía influir en el funcionamiento institucional en los niveles federal y local (Carpizo, 1978 en Cabrero, 2007).

Para finales del siglo XX e inicios del siglo XXI, México sufrió cambios importantes en los ámbitos político, jurídico y administrativo, en buena medida por la transición democrática y su influencia en toda la vida pública del país. En ese sentido, son muchos los autores que apuntan a la práctica del federalismo como un instrumento útil en dicha transición, mismo que se refleja en la representatividad política de la sociedad, así como en la administración del territorio nacional.

Para efectos de este trabajo, en el presente apartado resulta importante destacar cuales son las implicaciones políticas del federalismo y sus consecuencias territoriales y administrativas para efecto de entender la importancia que tiene el municipio dentro del fenómeno metropolitano en México. Por tal motivo, se requiere comprender que el federalismo no solo se circunscribe a ser la base del marco institucional del funcionamiento de la república y cuyo origen recae en la Constitución, sino que es fundamental conocer que el entendimiento de este régimen obliga a profundizar en los elementos que mantienen la alianza entre las partes que integran la unión. Es decir, las motivaciones y disposición para cooperar en beneficio de la comunidad, particularmente cuando existen espacios en los que las atribuciones se empalman y surgen conflictos.

## **Características de un régimen federal**

De acuerdo con Ronald Watts (2002) y Cabrero (2007) existen características –con consecuencias espaciales- comunes en todo sistema federal. Estas son:

- Más de dos órdenes de gobierno que directamente actúan en la ciudadanía.
- Distribución formal del ejercicio del poder en las autoridades legislativa y ejecutiva.
- Repartición de los ingresos fiscales entre los órdenes de gobierno.
- Reglas para garantizar representatividad de las visiones regionales dentro del ámbito federal.
- La existencia de una Constitución escrita, y cuya modificación es viable siempre y cuando participen en ella los estados integrantes de la unión.
- Existencia de un Poder Judicial que garantice mediar en los conflictos entre órdenes de gobierno.
- Procesos e instituciones que faciliten la colaboración intergubernamental, sobre todo en aquellas áreas en donde las responsabilidades de gobierno se comparte o suponen un empalme de las mismas.

Adicionalmente, Carbonell (2003) señala que un régimen federal responde situaciones:

- La necesidad de organizar políticamente el espacio y las relaciones existentes entre las unidades que lo conforman.
- La necesidad de integrar unidades con características propias y con cierta autonomía en una entidad superior.
- La necesidad de dividir el poder territorialmente mediante la partición funcional y de competencias de cada nivel de gobierno.

De acuerdo con lo anterior, y como ha señalado Cabrero, es importante tener presente que como consecuencias políticas del federalismo, encontraremos muchos centros de decisión y actores con autonomía, sin que esta pluralidad signifique intentos de separación. Dicha autonomía, se da sobre algunos ámbitos de la vida pública. Es decir, se presenta una distribución de responsabilidades y decisiones públicas con la participación de los distintos órdenes de gobierno. De tal manera que la cooperación y el diálogo resultan fundamentales en la instrumentación de políticas públicas, particularmente a nivel local.

Sin embargo, como se ha mencionado, lo anterior no depende únicamente del marco de reglas formales escritas en el ámbito jurídico del federalismo. Dada la realidad política de cada unidad político-administrativa que forma parte de la federación, los costos y beneficios de las decisiones públicas no se distribuyen de manera igualitaria.

**Figura 1. Formas de relación entre ámbitos de gobierno en los sistemas Federales**

**Cuadro. Formas de relación entre ámbitos de gobierno en los sistemas federales.**



Fuente: Cabrero, 2007: 26

Para comprender la interacción entre unidades que forman parte de la unión se presentan tres formas de relaciones que adopta el modelo federal y que determinan las relaciones entre órdenes de gobierno (Cabrero, 2007: 24; Watts, 2002).

- *Federalismo jerárquico.* Los gobiernos municipales se encuentran en subordinación frente a los gobiernos estatales, mismos que al mismo tiempo se encuentran en situación de subordinación frente al gobierno federal. Su práctica se refleja principalmente en situaciones relativas la seguridad nacional y

aspectos tributarios para evitar la duplicidad de impuestos para los contribuyentes.

- *Federalismo dual.* El municipio está circunscrito a la jurisdicción del gobierno estatal. Sus relaciones se dan solamente en dos sentidos. Federación y estados, y estados con sus municipios. Las relaciones entre la federación y los municipios no existen y las entidades federativas son el articulador del sistema federal y estas gozan de una gran autonomía frente a la federación. Las responsabilidades de ambas partes son excluyentes, con lo cual se entiende que no hay empalme de atribuciones en el ejercicio de políticas públicas.
  
- *Federalismo tripartito.* La negociación es el instrumento por el cual se regulan las relaciones entre los tres ámbitos de gobierno. Tanto la federación como los estados y municipios tienen autonomía en ciertas áreas y al mismo tiempo existen facultades concurrentes entre los niveles de gobierno. Su complejidad radica en que al ser completamente horizontales las relaciones entre los tres órdenes de gobierno, se requiere de un alto nivel de cooperación e intercambio de información entre todos. De lo contrario, puede presentarse una parálisis por falta de acuerdos entre las partes.

**Facultades y distribución de materias de los niveles de gobierno en el federalismo mexicano**

Es importante resaltar que para el caso mexicano las facultades de cada orden de gobierno están determinadas por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Estas facultades son de dos tipos:

**Cuadro 2. Facultades constitucionales de los órdenes de gobierno.**

Exclusivas	Concurrentes
Son únicamente para la federación, para el estado o para el municipio, de acuerdo con los artículos 73 y 124 de la Constitución	Pueden ser ejercidas por los estados y la federación al mismo tiempo de acuerdo con lo señalado en el artículo 73 constitucional
Las leyes generales, establecen las obligaciones y derechos para los tres órdenes de gobierno en cuanto a un mismo tema.	

Fuente: Elaboración propia

Dicha diferenciación entre los tipos de facultades señalados en la Constitución, descansa en el principio de competencia normativa que ordena las relaciones entre aquellas instancias del Estado federal. Este se refiere a que un ámbito material y su regulación quedan acotados y encomendados a un tipo determinado de norma, de tal manera que otros tipos de norma no pueden, en principio, incidir sobre esa materia (Díez-Picazo, 1995 en Carbonell 2003). En este caso, la diferencia se hace sobre la división en materia normativa –así como la distribución de poder político- de los órdenes federal y local (Zagrebelky, 1988 en Carbonell 2003)

Para efectos de la planeación urbana y del estudio del fenómeno metropolitano, es importante señalar que la Constitución señala que todas las tareas del Estado relacionadas con la materia de Asentamientos Humanos tienen concurrencia de los niveles de gobierno municipal, estatal y federal y una distribución de competencias –la cual no está exenta de conflictos- con distintos alcances territoriales de acuerdo con lo señalado por la propia Carta Magna y la Ley General de Asentamientos Humanos. Esto resulta relevante para este trabajo pues a partir de lo que está establecido normativamente, el orden de gobierno municipal dentro del sistema federal mexicano juega un papel central para el desarrollo urbano y metropolitana del país<sup>6</sup>. Ese papel preponderante descansa en el principio que lo consagra como la base territorial y política del sistema de gobierno; y porque es su obligación organizar y facilitar la convivencia de los ciudadanos en el espacio público, consiguiendo mejores condiciones que van desde la prestación de servicios públicos, la instalación del equipamiento urbano, la planeación del desarrollo urbano, y el cuidado del medio ambiente, por mencionar algunos aspectos (Merino, 2007: 9). El municipio es por lo tanto parte fundamental de la federación, particularmente en las últimas tres décadas en donde, como veremos más adelante, dadas las reformas constitucionales de 1983 y 1999 que lo han transformado, resulta fundamental la coordinación que este pueda tener con los gobiernos estatales y federal, y con sus contrapartes municipales, para poder brindar una mejor prestación de servicios públicos, y para desarrollar mejores relaciones en aquellas regiones en las que existen procesos de conurbación y zonas metropolitanas.

Es dentro de la escala municipal de gobierno en donde recae la planeación urbana del país, y una buena parte del diseño fiscal si se considera que estos tienen las facultades de cobrar impuestos en materia de propiedad inmobiliaria y derechos sobre la

---

<sup>6</sup>La importancia del municipio para efectos de esta investigación se detalla con mayor profundidad en el Capítulo 2.

prestación de servicios (Merino, 2007: 24). Por tal motivo, las características del crecimiento urbano en los municipios, así como la organización de su administración pública, condicionan el desarrollo y gestión de las zonas metropolitanas del país, si se toma en cuenta su convivencia dentro de un régimen federal de competencias.

### **Distribución de facultades en materia de desarrollo urbano**

El proceso de urbanización al que se ha referido con anterioridad, generó dinámicas cuyas consecuencias fueron tanto conurbaciones de distintas jurisdicciones municipales y estatales (ver nuevamente el Cuadro 1. Proceso de metropolización en México. 1960-2010) como regiones que sin llegar a una conurbación física comparten problemáticas urbanas y ambientales, independientemente de las fronteras político-administrativas. Ello ha derivado a que en algunos casos se presenten retos y conflictos que giran sobre la pregunta de cómo debe abordarse la coordinación entre niveles de gobierno y/o entre municipios para resolver dichos problemas, o sobre cómo debería ser la provisión de servicios urbanos dentro de estas zonas en las que se presentan problemas de carácter público a escala regional. Sobre todo si se toma en cuenta que en estos casos a propia realidad y dinámica socioeconómica o ambiental requieren de una atención no solo de las distintas unidades municipales vinculadas al problema, sino por los distintos niveles de gobierno.

En este sentido, ha sido el propio sistema federal plasmado en la Constitución el que ha determinado que la política de desarrollo urbano y ordenamiento territorial señale atribuciones concurrentes de los tres órdenes de gobierno. Sin embargo, como señalan algunos autores, la forma en que están redactadas y señaladas estas atribuciones no permiten dejar en claro –con exactitud- cuáles tareas urbanas corresponden a cada ámbito gubernamental (Cabreró 2013, 116). Como puede observarse a continuación (Cuadro 3), la distribución de responsabilidades en ámbito del desarrollo urbano es una tarea compleja dadas las atribuciones difusas entre los niveles de gobierno. Ello requiere particular atención tanto a las relaciones entre los niveles de gobierno (intergubernamentales) como a aquellas que se dan entre gobiernos del mismo nivel, y dentro de las cuales también se encuentran las relaciones de tipo intermunicipal. No obstante, es importante señalar que el propio federalismo, al ser un sistema flexible, brinda respuestas para poder solventar los retos que implica esta relación compleja, como se verá en capítulos más adelante, sobre todo en contextos metropolitanos.

**Cuadro 3. Funciones urbanas y responsabilidades gubernamentales.**

<i>Funciones urbanas</i>	<i>Gobierno Federal</i>	<i>Gobiernos Estatales</i>	<i>Gobiernos municipales</i>
Infraestructura, comunicaciones y transportes	X	X	X
Uso del suelo	X		X
Desarrollo Urbano y Regional	X	X	X
Desarrollo económico	X	X	X
Seguridad pública	X	X	X
Medio ambiente	X	X	X
Educación y salud	X	X	
Vivienda	X	X	
Pobreza	X	X	X
Desastres y emergencias civiles	X	X	X
Arquitectura y urbanismo		X	X
Cultura y deporte	X	X	X
Atención a minusválidos	X		X
Extracción y distribución de agua potable		X	X
Recolección y tratamiento de desechos sólidos			X

Fuente: E. Cabrero, A. Rowland, R. García, K. Rodríguez y G. Caire, (2001). Estrategia urbana. Alianzas institucionales, documento de trabajo, CIDE-Banco Mundial, México.

#### **1.4 EL ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL.**

Las relaciones intergubernamentales son una práctica común y constante dentro de los regímenes federales, que se refiere a la forma de relacionarse entre niveles de gobierno para distintos propósitos. Una de las expresiones que adoptan las relaciones intergubernamentales son las asociaciones intermunicipales. Estas representan un instrumento de los gobiernos locales para resolver problemas concretos, principalmente, en materia de servicios públicos. De igual manera, representan una herramienta para promover un sistema federal más descentralizado (Herrera, 2012) que potencialmente genere mayores beneficios en distintos rubros tanto para los municipios, como para los gobiernos estatales y federal. Herrera (2012) señala que el asociacionismo local tiene

como propósito mejorar las funciones municipales entre gobiernos vecinos y fortalecer la posición de los municipios en el sistema federal mexicano.

Otra definición para el asociacionismo entre municipios es la que ofrece Santín del Río (2002) al señalar que una asociación intermunicipal es la unión voluntaria de municipios para resolver ciertos problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos, objeto y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios determinados (Santín del Río, 2002: 160).

A nivel institucional, la Secretaría de Desarrollo Social, tiene una definición para este mecanismo, probablemente sustentada sobre la definición anterior. SEDESOL se refiere a las asociaciones intermunicipales como “la unión voluntaria de municipios para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la prestación de servicios públicos y mejorar el ejercicio de las funciones municipales” (SEDESOL, 2004).

La revisión de este concepto resulta necesaria en un contexto federal mexicano en el cual el intermunicipalismo es relativamente nuevo. Especialmente si se toma en cuenta la tradición centralista de México y camino lento hacia un régimen democrático y descentralizado dentro del sistema político mexicano (Herrera, 2012:29), que hasta hace poco tenía al municipio como una unidad totalmente subordinada a otros ordenes de gobierno.

En este sentido, la asociación intermunicipal resulta valiosa para escenarios metropolitanos pues esta representa la oportunidad para establecer un arreglo entre municipios que, al ser parte de una zona metropolitana, requieren de instrumentos que faciliten la cooperación y generación de mayores recursos para afrontar de manera conjunta tareas en materia planeación, ejecución y gestión de acciones de gobierno sobre temas o problemas de interés común. Es decir, las asociaciones intermunicipales no representan un fin en si mismas, sino que son un instrumento que ofrece el federalismo para cumplir con objetivos de mayor trascendencia para la vida misma de los municipios, como pueden ser mejorar la calidad de su administración, o la oferta de servicios públicos y el impacto que ello pudiera tener en la calidad de vida de sus habitantes.

De igual manera, las asociaciones intermunicipales representan la oportunidad de ofrecer una experiencia de gobernanza local cuyos límites y alcances no suponen alteraciones al régimen federal del Estado mexicano. Por el contrario, implican acciones en la dirección descentralizadora a la que distintas reformas en materia municipal

buscaron apuntar en el pasado reciente. Por lo tanto, estas relaciones no significan una forma que crea un orden administrativo o de gobierno distinto a las entidades federativas y a los propios municipios; sino que buscan dar solución al reto de la conurbación, de lo metropolitano, y de la expansión urbana como metodología de gobierno político y administrativo que organiza la cooperación entre municipios (Santín del Río, 2007).

Entre las características más relevantes que tienen las asociaciones intermunicipales Santín del Río (2014) destaca las siguientes:

- **Voluntarias:** Es decisión de cada municipio adherirse a una asociación, salvaguardando su autonomía frente a otros niveles de gobierno.
- **Personalidad Jurídica:** Son un acuerdo formal que ratifican los ayuntamientos. Generan un reglamento, y adquieren una personalidad jurídica distinta a la de los municipios, dado que la unión de estos permite que surja una nueva entidad local, sujeta de derecho público, con sus propios órganos, y sin demérito de la personalidad de los municipios que la integran.
- **Tiene propósitos específicos:** Responde a temas y fines específicos que son de interés común para quienes la integran, sin interferir en asuntos de otra naturaleza de cada municipio integrante.
- **Flexibilidad:** Se adaptan a las necesidades y exigencias de cada caso particular.

Con base en las experiencias internacionales y nacionales, el Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO) (2010) y Santín del Río (2014) destacan las siguientes ventajas de las alianzas intermunicipales:

1. Incrementar la capacidad de negociación de la autoridad municipal.
2. Creación de metodologías para gestionar sistemas y recursos.
3. Detonar capacidades sociales e institucionales existentes en la zona.
4. Generar redes de comunicación informal entre el gobierno, sociedad, organizaciones no gubernamentales y academia.
5. Información con mayor calidad para la toma de decisiones.
6. Incentivos para la rendición de cuentas.
7. Generación de economías de escala para equilibrar la escasez de recursos individuales.

8. Uniformidad, calidad y eficacia en la prestación de servicios públicos en una región conurbada o metropolitana.
9. Descentralización horizontal con organismos públicos descentralizados.
10. Contribución para la estabilidad y sustentabilidad financiera de las haciendas locales y uso estratégico de los recursos financieros
11. Adaptabilidad para hacer frente a las responsabilidades y políticas públicas que derivan de la Ley General de Equilibrio Ecológico y Protección Ambiental; la Ley General de Asentamientos Humanos; o la Ley General de Prevención y Gestión de Residuos Sólidos, entre otras.
12. Fortalecimiento de la gestión municipal e innovación en la gestión pública regional.

Así mismo, la literatura y experiencias en la materia destacan que durante la conformación e implementación de una asociación intermunicipal es posible encontrar espacios para la incorporación de actores distintos a los municipios dentro de una visión de gobernanza. Es decir, con un estado que es capaz de articular, coordinar y dar cabida a esfuerzos provenientes de los ámbitos público, privado y social en torno a problemáticas comunes o para satisfacer necesidades de los habitantes de una región.

**Cuadro 4. Primera etapa para la conformación de asociaciones intermunicipales**

<b>Acuerdos de Presidentes</b>	<b>Acuerdos de los Cabildos</b>	<b>Definición del Proyecto</b>	<b>Ejecución del Proyecto</b>	<b>Convenio-Estatuto de Asociación</b>	<b>Bases de Planeación</b>
Para asociarse  Para determinar los problemas comunes  Para nombrar un Comité Técnico	Para aprobar el proyecto de asociación  Formar una comisión ejecutora  Aprobar la aportación económica de cada municipio.	Diagnóstico institucional  Convenio Estatuto de asociación  Reglamento interno  Estudio Técnico  Obras y acciones	Licitación  Contratación  Supervisión y seguimiento	Aprobación del cabildo	Estudios técnicos  Asesoría técnica  Capacitación

Fuente: Santín del Río. 2007. La intermunicipalidad. Gestión pública eficaz y operativa entre Municipios Asociados en México

**Cuadro 5. Segunda etapa para la conformación de asociaciones intermunicipales**

Órganos de Representación	Programa Intermunicipal	Operación Intermunicipal	Rendición de Cuentas
Consejo consultivo	Obras	Servicios públicos	Cabildo
Órgano de gobierno y administración	Acciones	Funciones públicas	Congreso del Estado
Gerencia de proyectos	Presupuesto	Difusión	Instancias de participación ciudadana
Grupos interinstitucionales de trabajo	Coordinación institucional		

Fuente: Santín del Río. 2007. La intermunicipalidad. Gestión pública eficaz y operativa entre Municipios Asociados en México

### Marco legal del asociacionismo intermunicipal en México

El mecanismo de asociación intermunicipal está contemplado en la Constitución, específicamente en el artículo 115 fracción III, así como por las constituciones de cada estado, y por la leyes orgánicas de los municipios. En este sentido, Santín del Río (2013) señala que los marcos normativos estatales son distintos entre sí, por lo cual ha clasificado las legislaciones estatales en la materia de tal manera que sea posible identificar aquellas que facilitan desde el ámbito jurídico la promoción del asociacionismo mediante una regulación flexible y que no requiere de procesos complejos para su constitución (legislación de alto perfil); las que simplemente señalan el procedimiento a seguir para llevar a cabo un esquema de cooperación intermunicipal sin suponer demasiada flexibilidad o restricciones en sus etapas (legislación promedio), y aquellas que son demasiado rígidas los procedimientos de autorización por parte de otras instancias como el congreso y gobierno estatales (legislación de bajo perfil).

**Cuadro 6. Clasificación del desarrollo normativo del asociacionismo intermunicipal por entidad federativa**

Desarrollo normativo del asociacionismo intermunicipal	Entidad federativa
Legislación de alto perfil	Hidalgo, Yucatán, Quintana Roo
Legislación promedio	Puebla, Jalisco, Michoacán, Chiapas, Estado de México, Veracruz-Llave, Zacatecas, Tlaxcala, Tamaulipas, San Luis Potosí, Chihuahua, Coahuila, Durango, Morelos, Durango, Nuevo León, Querétaro, Tabasco, Baja California, Sinaloa, Campeche
Legislación de bajo perfil	Oaxaca, Guerrero, Guanajuato, Nayarit, Aguascalientes, Sonora, Baja California Sur, Colima

Fuente: Santín del Río (2013). Las intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios

No obstante esta clasificación, es importante señalar que el desarrollo normativo no es la única variable relevante a considerar para concretar instrumentos asociacionismo intermunicipal, lo cual resulta relevante para este trabajo, particularmente en contextos metropolitanos. Si bien es cierto que es importante dar impulso legislativo a este tema y propiciar que existan en la medida de lo posible la mayor cantidad de facilidades y esquemas flexibles de cooperación entre municipios, también lo es que, como se verá más adelante, existen otra serie de factores que parecieran tener mayor incidencia que la propia norma a la hora de llevar a la práctica este instrumento cooperativo. A ello además –si bien no forma parte de esta investigación- habría que sumar al hecho de que las capacidades institucionales en el diseño de la administración pública de cada municipio y el desempeño de sus servidores públicos influyen invariablemente en el trabajo y decisiones que se toman como se especifica en la literatura especializada en desempeño gubernamental y calidad de la administración pública locales.

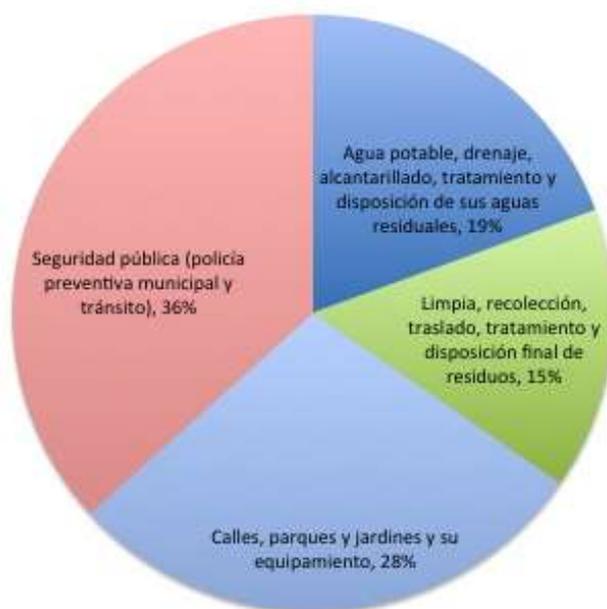
#### **La práctica del asociacionismo intermunicipal en aspectos de urbanización y servicios públicos.**

El crecimiento de la mancha urbana, la dispersión de los habitantes de las ciudades y los procesos de conurbación, así como la estructura policéntrica de ciertas regiones del país en donde existen diariamente intensos intercambios económicos y de población, representan aspectos que obligan a pensar la forma en que deben discutirse los problemas de interés común en las zonas metropolitanas, así como la manera en que se toman decisiones y formulan políticas frente a problemas públicos en esta escala, como pueden ser la gestión de recursos hídricos, la movilidad, la protección ambiental, la contaminación y gestión de residuos sólidos, entre otros.

De acuerdo con lo anterior, las acciones públicas por parte del estado en materia metropolitana suponen un papel relevante del municipio, y poco a poco han ido incluyendo a otros actores como son el sector privado y grupos económicos, empresas paraestatales, académicos e investigadores y organizaciones de la sociedad civil, dada la magnitud y dimensión que implica atender las materias señaladas. Ello ha resultado en la formalización de convenios en materia de urbanización y prestación de servicios públicos para la construcción de infraestructura vial e hídrica, o bien en materia de tratamiento de residuos sólidos, que sin duda forman parte esencial de la agenda urbana del país, no obstante que su práctica aún no resulta extendida en gran medida a lo largo del territorio nacional. En este sentido, Ugalde (2007) resalta como los convenios

intermunicipales se centraron de manera importante, a partir del año 2000, en aspectos relevantes de la agenda urbana local. Al revisar los datos disponibles en aquel año, se señala que las motivaciones por las cuales se llevaban a cabo este tipo de asociaciones intermunicipales estaban relacionadas con fundamentalmente con la prestación de servicios públicos. Esto resulta relevante en dos aspectos. El primero es que este énfasis de las asociaciones intermunicipales en asuntos relacionados con los servicios públicos municipales probablemente influyó para que cada vez fueran más municipios urbanos y metropolitanos los que adoptaran este mecanismo de cooperación. El segundo es que la necesidad de cooperación –y el mismo fenómeno metropolitano- no son únicamente urbanos pues en un primer momento estos instrumentos eran utilizados con mayor frecuencia por municipios rurales que urbanos.

**Grafica 2. Propósitos que motivaron las asociaciones intermunicipales, 2000.**

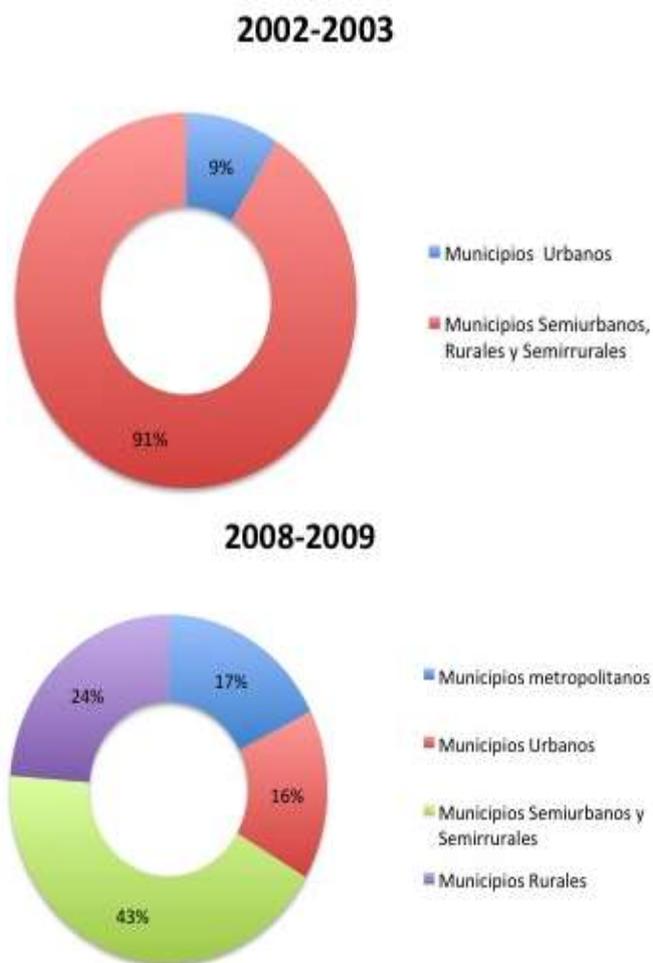


Fuente: Elaboración propia con información de Ugalde (2007). Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México.

Las cifras disponibles señalan que entre 2002 y 2003 se tenía registro de 527 acuerdos intermunicipales, de los cuales solamente 43 se habían llevado a cabo en zonas urbanas- Es decir, un 8% de los acuerdos y un 1.8% del total de municipios a nivel nacional. Mientras que los 438 restantes pertenecían a zonas semiurbanas, semirurales y rurales (Santín del Río, 2003: 167). Esta situación, como se mencionó, se fue modificando con el paso del tiempo. Entre 2008 y 2009 esta cifra se redujo ligeramente a 512 acuerdos

intermunicipales, en los que se vieron involucrados 900<sup>7</sup> municipios del país. De este total de municipios 159 eran municipios metropolitanos, 142 municipios urbanos, 385 municipios semirurales y semiurbanos, y 214 municipios rurales.

**Gráfica 3. Adopción del mecanismo de asociación intermunicipal por tipo de municipio**

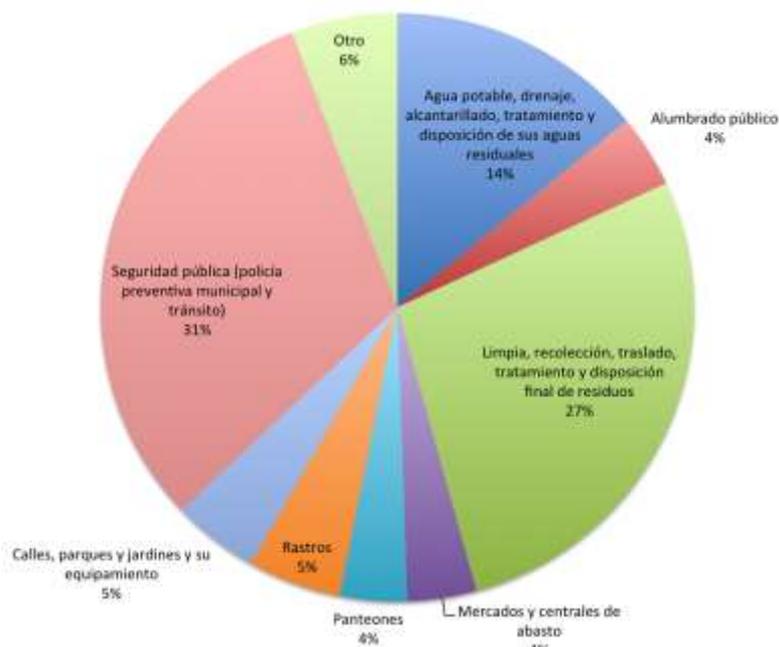


Fuente: Elaboración propia con datos de Santín del Río. 2002. “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre los municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio” e INEGI. 2009. Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009.

Si bien la tendencia en el uso de las asociaciones intermunicipales se ha modificado en los últimos años con relación al tipo de municipio que las implementa y ha ganado terreno en el ámbito urbano, los motivos por los cuales se llevan a cabo éstas no han variado de manera significativa. En esto los temas de seguridad, manejo de residuos sólidos y gestión de recursos hídricos siguen manteniéndose como los temas mediante los cuales es posible articular este tipo de acuerdos entre municipios.

<sup>7</sup> El número de acuerdos y tipología municipal corresponden a datos del año 2009 presentados en la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009 realizada por el INEGI.

**Grafica 4. Propósitos que motivaron las asociaciones intermunicipales, 2009.**



Fuente: Elaboración propia con información de INEGI. 2009. Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

Cabe señalar que si bien el mecanismo de asociación intermunicipal ha sido poco explorado en México –en incluso ha disminuido mínimamente de acuerdo con los datos citados- existen prácticas exitosas a nivel nacional que han arrojado resultados positivos en la mejora de las capacidades institucionales de municipalidades en distintos ámbitos. Esto permite suponer que si existen casos exitosos de asociacionismo intermunicipal tanto en contextos urbanos como en los rurales, es posible pensar que esta herramienta, dadas sus características y bondades potenciales, se pueden adaptar para atender los temas que resultan prioritarios en las agendas de gobierno de los municipios metropolitanos del país, y para mejorar la capacidad de provisión de servicios públicos en situaciones de fragmentación territorial y administrativa. Tal es el caso de la Asociación Intermunicipal para la gestión de la cuenca del Río Ayuquila, en Jalisco, que a partir del esfuerzo conjunto entre municipios se ha generado una mejor y provechosa interlocución frente a los gobiernos estatal y federal, a tal punto que la vigencia de esta asociación ha trascendido una década y ha alcanzado allegarse de financiamiento proveniente de agencias de cooperación internacional<sup>8</sup>.

<sup>8</sup> Para una revisión detallada y caso por caso de las experiencias de éxito de las asociaciones intermunicipales se sugiere revisar el trabajo de Francisco Javier Galván Meraz y Leticia Santfín del Río, Asociacionismo Intermunicipal en México. Estrategias para el Desarrollo Sustentable del Territorio y de los Servicios Públicos en México, en el cual se hace una síntesis teórica de lo que la cooperación entre municipios y sus implicaciones para el régimen federal, así como una descripción de la experiencia asociativa en distintas latitudes de la

Así mismo, resultan varios los casos en los cuales la colaboración entre gobiernos locales ha superado la barrera del tiempo del mandato legal para el cual fueron electas las autoridades municipales, logrando así potencializar de manera prolongada los beneficios que estas asociaciones han generado para la gestión pública municipal y para los habitantes de la región en cuestión. Tal es el caso del Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado en la Zona Metropolitana de Guadalajara; en el Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara; en la Junta Intermunicipal del Río Ayuquila, y en el Sistema Intermunicipal para el Manejo Ambiental de Residuos de Ayuquila Llano, por mencionar solo algunos. De igual manera destacan otros por su capacidad para generar grandes proyectos de infraestructura, o bien para generar acciones colectivas que le permitan a los municipios ser una coalición de intereses con la suficiente capacidad para negociar con actores públicos y privados con un nivel de influencia en el papel superior, como sucedió en los casos de Ixtlahuaca y Jocotitlán en el Estado de México, o bien el de los municipios pertenecientes al Distrito Judicial de Ixtlán de Juárez, en Oaxaca, todos expuestos y explicados con mayor detalle en el trabajo de por Galván y Santín del Río (2012)

**Cuadro 7. Casos de intermunicipalidades en México**

Intermunicipalidad	Sistema Intermunicipal para los Servicios de Agua Potable y Alcantarillado (SIAPA) 4 municipios	Consejo de la Zona Metropolitana de Guadalajara (CZMG)* 8 municipios	Junta Intermunicipal del Río Ayuquila (JIRA) 10 municipios	Sistema Intermunicipal de Manejo de Residuos (SIMAR) Ayuquila Valles 4 municipios	SIMAR Ayuquila Llano 5 municipios
Año de inicio	1978 inicio / 2002 convenio de asociación	1989 (Acuerdo del gobernador)	2001 inicio / 2007 convenio de asociación	2008 convenio de asociación	2008 convenio de asociación
Municipios que la integran	Guadalajara Tlaquepaque Tonala Zapopan	Guadalajara El Salto Ixtlahuacán de los Membrillos Juanacatlán Tlajomilco de Zúñiga Tlaquepaque Tonala Zapopan	Antlán Ejutla El Grullo El Limón San Gabriel Tolimán Tonaya Tuncucuesco Unión de Tula Zapotitlán de Vadillo	Ejutla El Grullo El Limón Unión de Tula	San Gabriel Tonaya Tuncucuesco Tolimán Zapotitlán de Vadillo

Fuente: Tomado de Santín del Río (2013). Las intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios

república, retratando prácticas exitosas, resultados, y propuestas para sortear los obstáculos a los cuales se enfrentaron sus implementadores.

**Cuadro 8. Experiencias de asociaciones intermunicipales en México**

CONCEPTOS	CASOS		
	ESTADO DE MÉXICO	SAN LUIS POTOSÍ	OAXACA
MUNICIPIOS ASOCIADOS	Ixtlahuaca Jocotitlán	Venado Charcas Villa de Guadalupe	26 municipios de Ixtlán del Distrito Judicial de Ixtlán de Juárez
ANTECEDENTES	Intención de la empresa IUSA de relocalizarse en otro estado debido a la inseguridad en la zona	Se requería la administración conjunta de un pozo para abastecimiento de agua a los municipios	Se funda en 1937 como una instancia de gestión de obras públicas
FIGURA JURÍDICA	Asociación con fines de derecho público	Asociación con fines de derecho público	Asociación civil con fines políticos
TIPO DE CONVENIO	Convenio de asociación municipal	No se formalizó el convenio	No se formalizó el convenio
OBJETO DE LA ASOCIACIÓN	Hacer más eficiente la función de seguridad pública municipal	Dotar de agua potable a comunidades de los tres municipios	Gestionar recursos para financiar obras públicas que benefician a los miembros de la unión
PATRIMONIO Y FINANCIAMIENTO	Aportaciones de cada municipio del Fondo IV del Ramo 33	Contribuciones iguales de los tres municipios	Fondo común
PLAZO DE VIGENCIA	Terminación del periodo constitucional	No se estableció	Indefinido
PRINCIPAL DIFICULTAD QUE ENFRENTÓ LA ASOCIACIÓN	Falta de recursos suficientes	Desacuerdo en las tarifas y formas de operación	Falta de recursos y dispersión de las comunidades
RESULTADOS	Se redujeron los índices de inseguridad y se evitó la salida de la empresa IUSA	Ninguno	Múltiples obras de beneficio social y aserradero

Fuente: Tomado de Santín del Río (2013). Las intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios

Ahora bien, si existen prácticas exitosas en materia de asociacionismo intermunicipal, resulta natural pensar que un siguiente paso en el estudio de este instrumento y en la generación de propuestas para su implementación en contextos metropolitanos requiere realizar un ejercicio que permita una aproximación para conocer las barreras e incentivos para impulsar el asociacionismo intermunicipal desde el enfoque del *Nuevo Regionalismo* y la gobernanza, lo cual se buscará desarrollar en capítulos posteriores de este trabajo. Lo anterior con la finalidad de generar una propuesta que permita perfilar acciones de política pública metropolitana mediante mejor ejercicio de los recursos públicos que favorezca a los municipios y les brinde la oportunidad para reducir costos

a través de la cooperación en la provisión de servicios, como lo han señalado desde la teoría autores como Carr, Gerber, y Lopher (2009) o Collins (2006).

### **1.5 GOBERNANZA METROPOLITANA. ENFOQUE DESDE EL NUEVO REGIONALISMO Y EL MARCO DE LA ACCIÓN COLECTIVA INSTITUCIONAL**

Durante la segunda década del siglo XX el municipio cobró relevancia al convertirse en un nuevo nivel de gobierno dentro del régimen federal sobre el que recayeron un buen número de atribuciones en materia de desarrollo urbano. Entre ellas la facultad para formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano (Merino, 2007: 21), así como por su responsabilidad para la cobertura y calidad de los servicios públicos de carácter urbano.

Lo anterior resulta relevante si nos centramos en lo que sucede dentro de una zona metropolitana pues el papel que tienen los gobiernos municipales en ese contexto deja de ser exclusivo en asuntos relacionados con la gestión de servicios públicos. En estos casos se debe añadir el hecho de que las dinámicas de conurbación o bien aquellas generadas por los intercambios económicos y sociales representan retos de la agenda pública y de gobierno que requieren de un planteamiento congruente con el sistema federal que configure esquemas de gobernanza en una región fragmentada territorial y administrativamente. Para ello se requiere de un marco de acción cooperativo por parte de los gobiernos locales de una metrópoli cuya finalidad permita articular esfuerzos públicos y privados que terminen por generar servicios urbanos y soluciones a problemas públicos para los ciudadanos. Este marco de acción se puede encontrar desde la perspectiva teórica de la *gobernanza*. No obstante, es importante resaltar que la visión de implementación de esta teoría depende en gran medida de la habilidad de los responsables de las unidades político administrativas para hacer frente a problemas de escala regional (Feiock, 2004: 3), y por ende requiere de una serie de condiciones para que pueda ser referente de las acciones conjuntas de distintos actores locales.

La *gobernanza*, como la han definido los principales autores encargados de su estudio, implica más que hablar de gobiernos locales o nacionales. El concepto refiere al hecho de que “las decisiones públicas no corresponden a una actuación aislada del gobierno, sino que son resultado de la participación de una red de actores interdependientes, los cuales incluyen organizaciones no gubernamentales, corporaciones, empresas, asociaciones de distinta naturaleza” (Pérez Torres, 2013: 155). Es decir, hace énfasis en el papel que juegan los actores distintos al gobierno en el

diseño de políticas públicas y prestación de servicios, de tal manera que el gobierno funciona únicamente como un articulador de los intereses y necesidades de su población, con la finalidad de desarrollarla integralmente dentro de su territorio (Bache y Flinders, 2004:97; y Pascual, 2006: 28).

Si trasladamos el concepto de gobernanza a la arena metropolitana debemos situarnos en un contexto en el que las unidades político-administrativas –ya sean los estados o municipios- tendrán una interacción en la que continuamente se presentan conflictos, de tal manera que es deseable que los actores involucrados de manera conjunta identifiquen aquellas situaciones problemáticas y diseñen la estrategia y organización mediante la cual harán frente a ellos beneficiando a sus habitantes. De esto resulta obvia la necesidad de impulsar mecanismos que faciliten y promuevan las asociaciones entre todas las partes que interactúan. Tal y como se señaló en la introducción de esta tesis, se retoma la definición de Norris (2001) por la cual la gobernanza metropolitana conceptualiza como la forma en que “los gobiernos, grupos organizados y residentes en una zona metropolitana determinada pueden asociarse con el propósito de controlar o regular su comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios para el área en su conjunto”(Norris, 2001:535). En esa misma línea, y retomando la flexibilidad del modelo federal de gobierno, es compatible la noción sobre la cual distintos actores autónomos puedan trabajar conjuntamente sobre objetivos determinados.

Resulta particularmente importante subrayar la idea sobre la cual esta visión de gobernanza metropolitana enfatiza el hecho de que los gobiernos no pueden resolver individualmente los problemas que se les presentan. Sobre todo en sistemas en los cuales existen atribuciones y responsabilidades concurrentes. Tal y como lo es el caso mexicano en donde existe una interdependencia, más allá de que hay una clara fragmentación no solo territorial sino institucional para tomar decisiones sobre temas públicos.

Considerando el contexto federal, es de utilidad situarse en el marco de la Acción Colectiva Institucional o *Institutional Collective Action* (ICA). Esta perspectiva ofrece un marco teórico para entender los sistemas de gobernanza metropolitana sin un gobierno metropolitano. Feiock (2004) señala que esta teoría apunta a que “los gobiernos locales pueden actuar colectivamente para crear una sociedad civil que incorpore a una región a múltiples jurisdicciones a través de una red de acuerdos

voluntarios, asociaciones y elecciones colectivas por parte de los ciudadanos” (Feiock, 2004:6).

Es decir, la cooperación entre municipios metropolitanos se enfrenta a dilemas de acción colectiva institucional que provienen directamente de la división y fragmentación de autoridad en donde las decisiones de un gobierno en un tema particular tienen consecuencias en otros gobiernos, en sus decisiones y en su funcionamiento (Feiock, 2013).

El propio Feiock (2002) señala que la cooperación entre gobiernos locales desde un dilema de acción colectiva debe verse con una motivación por la cual las partes tienen un deseo de alcanzar un beneficio colectivo, el cual no puede lograrse de ninguna manera por medio de acciones unilaterales. Por ejemplo, las acciones de política pública de los gobiernos locales encaminadas a promover el crecimiento económico, la reducción de contaminación o mejorar los servicios públicos con miras a incrementar la calidad de vida en las ciudades, produce externalidades positivas que se dispersan sobre todas las jurisdicciones gubernamentales. Estas externalidades o beneficios comunes le dan a las comunidades en las áreas metropolitanas fuertes incentivos para cooperar entre ellas para alcanzar metas y objetivos a una escala regional. De tal manera que las acciones institucionales y de cooperación aparecen cuando los beneficios potenciales son elevados y los costos de negociar y presionar un compromiso político son reducidos (Hackathorn y Maser, 1987).

Para analizar la instrumentación de mecanismos de cooperación entre municipios para gestionar las zonas metropolitanas sin recurrir a esquemas centralistas, dentro de un contexto federal, se sugiere abordar la definición de tipos de gobernanza multinivel de Marks y Hooghe (2004) que resume en su trabajo Pérez Torres:

#### **Gobernanza tipo I. (escuela federalista, tradicional y reformista)**

Señala que la dispersión de la autoridad se lleve a cabo por medio de jurisdicciones dentro de un número limitado de niveles: internacional, nacional, regional, meso y local. Estos tienen propósitos y atribuciones múltiples. No existen intersecciones o traslapes entre los límites de las jurisdicciones. Los ciudadanos se localizan en un modelo en donde hay solamente una jurisdicción a cada escala territorial particular. La fundación intelectual de este tipo de gobernanza es el federalismo dual, en donde hay una repartición del poder entre diferentes niveles territoriales.

#### **Gobernanza tipo II. (Escuela del *public choice* y economía neoclásica)**

Propone la existencia de múltiples escalas territoriales, donde las jurisdicciones tengan funciones específicas y puedan ser flexibles y no necesariamente durables. Está fundada en el federalismo de cooperación.

**Cuadro 9 . Tipos de gobernanza con múltiples niveles**

<b>Tipo I</b>	<b>Tipo II</b>
Jurisdicciones con propósitos múltiples	Jurisdicciones con propósitos específicos
Límites territoriales sin traslapes	Límites territoriales con traslapes
Jurisdicciones organizadas en un número limitado de niveles	Sin límite en el número de niveles
Diseño amplio y perdurable	Diseño flexible

Fuente: Marks y Hooghe (2004) en Pérez Torres, D. (2013). Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza.

En ambos tipos de gobernanza se parte de la idea de que las decisiones tomadas por los actores requieren la formulación de acuerdos acordes a la realidad del problema metropolitano que es compartido por todos. De tal suerte que la gobernanza metropolitana ocurre sin la necesidad de un gobierno metropolitano, y puede ser efectiva incluso con áreas sumamente fragmentadas por la presencia de un número considerable de municipios (Oakerson 1999; Parks y Oakerson 2000).

Otra corriente teórica que reconoce esta alternativa de flexibilidad para la coordinación formación de acuerdos es el Nuevo Regionalismo. En ella se promueve la idea de que las zonas metropolitanas pueden crear estructuras de gobernanza sin la necesidad de una unidad dominante. Es decir, sin consolidar niveles de gobierno metropolitano, estas áreas pueden generar una importante cantidad de instituciones de gobernanza adecuadas para la escala metropolitana y que atiendan de manera específica y efectiva los problemas que surjan dentro de ella (Savitch y Vogel, 2000). Bajo esa idea, la gobernanza se ubica también como un proceso de regulación de interdependencias en un contexto de ambientes compartidos, dentro del cual también se busca proteger y fortalecer la esfera de lo público en aspectos tangibles e intangibles (Oakerson, 2004). Dichas aspectos van desde calles y banquetas, recursos hídricos, medio ambiente, mercados, drenaje y alcantarillado, hasta aquellos como la paz, la prosperidad, la seguridad y el combate a la pobreza en las ciudades.

En este apartado es importante resaltar lo señalado por Ostrom, Tiebout y Warren (1961), en cuanto a sus definiciones de *policentrismo* y *monocentrismo*. Teniendo claridad sobre las diferencias, podremos situar al nuevo regionalismo con una corriente *ad hoc* para la gestión de las zonas metropolitanas dentro de contextos federales, como el de México.

**Policentrismo.** Describe un modelo de gobernanza que surge de la interacción de diversos e independientes centros de autoridad. Requiere de dos condiciones institucionales relacionadas con arreglos gubernamentales. Uno es la existencia diversos centros de poder; y la segunda es que la interdependencia no sea absoluta.

**Monocentrismo.** Describe un modelo de gobernanza que surge de un solo centro de autoridad. Se señala que la gobernanza metropolitana solo puede funcionar a través de una unidad dominante de gobierno, bajo la cual se subordinen el resto de unidades político-administrativas que conforman una zona metropolitana.

Como se ha referido, un régimen federal conlleva en su diseño institucional la flexibilidad para la presencia de ambos esquemas señalados. Por ejemplo, si en una zona metropolitana determinada se presentan condiciones en donde los gobiernos municipales deciden ponerse de acuerdo y distribuir responsabilidades de manera equitativa, y logran establecer mecanismos para la toma de decisiones en donde el peso de los actores involucrados sea equilibrado, estaríamos hablando de un esquema policéntrico. No obstante, considerando la realidad municipal y el contexto político del federalismo mexicano, valdría la pena plantear que las condiciones actuales son más propicias para esquemas de gobernanza monocéntricos. Ello supondría que los gobiernos estatales y/o federal jugaran un papel importante como actor que propicie la coordinación entre municipios, y permita establecer equilibrios a las condiciones tan heterogéneas de cada gobierno local de una zona metropolitana, mediante incentivos fiscales y/o políticos.

De acuerdo con lo anterior, adquiere relevancia conocer el peso que tienen las características de cada municipio para poder tener una imagen más completa de los equilibrios o desequilibrios que hay entre gobiernos locales en distintas regiones del país. En este sentido, el procesamiento de la información y variables de la realidad municipal mexicana, brinda no solamente la posibilidad de determinar las probabilidades de cooperación entre municipios, y el peso que tienen ciertas variables al respecto. Además como se verá más adelante, podría resultar importante para determinar la adopción de mecanismos de gobernanza metropolitana policéntricos o monocéntricos, según el contexto regional en el que nos ubiquemos.

## **CAPÍTULO 2: EL MUNICIPIO Y LA GESTIÓN PÚBLICA LOCAL EN EL ÁMBITO URBANO**

### **2.1 DE LOS GOBIERNOS MUNICIPALES A LA GOBERNANZA Y REDES DE POLÍTICA PÚBLICA METROPOLITANAS.**

El municipio representa el nivel de gobierno con mayor cercanía a los ciudadanos y al mismo tiempo, dado su papel en la organización federal del país, la unidad político-administrativa más importante de estudio del fenómeno metropolitano. Esto por el creciente número de atribuciones administrativas que tiene en materia urbana y que se refleja en la prestación de servicios, así como –en algunos casos- por su papel en el desarrollo de economías de escala.

De manera particular, la actual concepción y arquitectura institucional que formalmente tiene al municipio como la base territorial de gobierno obedece al proceso de descentralización por el que atravesó México durante los años ochenta, y al hecho de que se ocupó de las tareas gubernamentales que, derivadas de ese proceso de descentralización, los gobiernos federal y estatales fueron dejando. Situación que claramente se reflejó, como se verá más adelante, en las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 de la Constitución Política.

Sin embargo, después de que el municipio mexicano dejó de estar atado legalmente al control político de los centros nacional y estatal, la transformación normativa de su arquitectura institucional y administrativa no fue acompañada en la práctica de otros instrumentos que le permitieran a este nivel de gobierno contar con una burocracia que le permitiera aprovechar las herramientas técnicas, presupuestales y políticas que se consolidaron constitucionalmente en la visión descentralizadora que colocó a los municipios como eje principal del sistema federal. Ello hizo más evidente la falta de profesionalización que prevalecía –y hasta la fecha continúa- en la mayoría de los ayuntamientos del país, y el impacto que esto supone en el diseño y aplicación de políticas públicas; así como los conflictos que surgen entre los actores sociales involucrados en la aplicación de las mismas y los dilemas de acción colectiva que se presentan.

Al mismo tiempo, como ya se ha mencionado, a partir de los años ochenta la dinámica demográfica en las ciudades mexicanas presentó incrementos en el número de la población en aquellas ciudades de mayor tamaño dentro de la categoría de ciudades intermedias. De esta manera, la predominancia urbana que se señalaba como

característica del país, se transformó en una realidad predominantemente metropolitana (Sobrino, 2011: 60). Por ello, las ciudades, y por ende sus gobiernos municipales, se han enfrentado desde entonces, y en las condiciones señaladas, a algunos retos entre los que destacan los planteados por Borja y Castells (2000); Blanco y Goma, (2002); y Reichard (2003) citados en el trabajo de Cabrero y Ziccardi (2012). Estos son: 1) la urbanización desigual y dispersa y sus niveles asimétricos de desarrollo y competitividad; 2) la privatización del espacio público; y 3) la fragmentación del tejido urbano y social.

Dada la combinación de la transformación de la arquitectura institucional del municipio con la acelerada dinámica urbana de las últimas tres décadas, la generación de políticas públicas en los municipios urbanos y metropolitanos en torno al ordenamiento, la competitividad y la provisión de servicios se ha convertido en uno de los elementos más estudiados por la literatura municipalista, de gobernanza, y de gestión pública. Si a ello sumamos el elemento de cercanía que el ámbito municipal representa para la ciudadanía, la eficacia y satisfactoria atención de los asuntos públicos dependen en gran medida de la gestión urbana que se desarrolla en este nivel. Por tal motivo los gobiernos locales hoy recobran mayor sentido en la defensa de una visión federalista en el ámbito de la gestión urbana, pues es precisamente desde lo local en donde se localizan los actores que son responsables del diseño de la política urbana.

Hasta este punto, resulta pertinente retomar que para el presente trabajo se ha tomado como referente los enfoques de *gobernanza* y el *nuevo regionalismo* para argumentar que la cooperación intermunicipal es un instrumento que se puede adaptar a las necesidades del fenómeno metropolitano y la fragmentación que lo caracterizan. Bajo esta tesitura, los municipios se presentan ya no solo como la base de la forma de organización federal del país, sino como un regulador de la interacción y la estructura entre actores de las redes que se van configurando en el desarrollo de la gestión y políticas urbanas en su territorio. En esa misma línea, el trabajo colaborativo mediante asociaciones intermunicipales para proveer de servicios públicos a una región o bien para resolver problemas comunes dentro de la escala metropolitana, permite que los gobiernos locales se sitúen en una posición intermedia entre jerarquía y mercado pues deben conducir por un lado la orientación en la prestación de servicios e instrumentación de políticas (Martínez, 2012), y por el otro generar los espacios para recibir la participación que el resto de actores (otros gobiernos municipales, academia,

iniciativa privada, sociedad civil organizada, entre otras) pueden llegar a tener en torno al tema que se aborde desde una concepción de gobernanza.

Desde el supuesto anterior, la acción pública de los gobiernos locales para decidir y orientar las decisiones en materia de política pública dentro del contexto descentralizador y en situación de fragmentación territorial, en muchos casos ha destacado por la forma en que termina por desarrollar ya sea una interdependencia o bien asociaciones entre actores de gobierno, privados, y sociales (Aguilar, 2006), que tiende a formar redes de política pública a través de las cuales se manifiestan intereses concretos y particulares sobre los que habría que orientar la coordinación en materia metropolitana como se ha señalado en las aportaciones de Norris (2001). Desde la perspectiva de la elección racional y en un escenario metropolitano y de fragmentación, son estos gobiernos municipales los que a través de la oferta de bienes y servicios a los que están legalmente obligados a proveer (seguridad, mantenimiento de calles, recolección de residuos, administración de mercados y panteones, entre otros) se sitúan frente al hecho de tener que orientar sus decisiones con base en las preferencias de sus habitantes en cuanto al tipo y calidad de servicios que esperan recibir por parte de sus gobiernos locales (Ramírez, 2012: 462). A partir de ello la acción pública se presenta a través de redes conformadas por actores de gobierno y no gubernamentales quienes conjuntamente diseñan, implementan o evalúan procesos de política pública (Porras, 2012: 10). Es decir, nos encontramos en un contexto en el que la perspectiva desde la gobernanza nos ayuda como herramienta para entender el diseño y decisiones en materia de política pública en condiciones de fragmentación socio-política (Porras, 2007: 45).

A partir de los grandes debates sobre descentralizadora que provocaron las reformas al municipio de 1983 y 1999, tanto a nivel teórico como práctico, tuvo lugar la discusión sobre cómo se podían mejorar los resultados de los gobiernos, su eficacia y eficiencia en la prestación de servicios. De manera general se buscaba dar respuesta a cómo mejorar el desempeño de los funcionarios y administraciones en un momento en el cual el papel del Estado su tamaño y estructura, así como el tipo de relación entre sociedad y gobierno en un entorno cada vez más democrático eran debatidos desde la perspectiva de la gestión pública (Cejudo, 2011: 37). Esto resulta trascendente si tomamos en consideración que el factor de la falta de profesionalización local que provocó dichas reformas, y la búsqueda por revertir esta situación, son relevantes para responder a la pregunta de cómo podemos articular e institucionalizar mecanismos de

gobernanza que mejoren la gestión urbana de las zonas metropolitanas de México, a partir del asociacionismo municipal.

Es pertinente que antes de continuar explorando el funcionamiento de los municipios y los dilemas a los que se enfrentan en un contexto metropolitano se revisen brevemente los contenidos principales de las reformas al artículo 115 constitucional de 1983 y 1999 con la finalidad de comprender sobre qué base normativa partimos para analizar la arquitectura institucional del municipio en el uso potencial de asociaciones intermunicipales como instrumento de coordinación metropolitana.

## **2.2 LAS REFORMAS A LA ARQUITECTURA INSTITUCIONAL DEL MUNICIPIO. ATRIBUCIONES Y COMPETENCIAS DE UN NUEVO ORDEN DE GOBIERNO.**

Se puede decir que el municipio, tal y como se conoce en la actualidad, es producto de dos grandes reformas al texto del artículo 115 de la Carta Magna que se han mencionado con anterioridad: la de 1983 y la de 1999.

La reforma de 1983 resulta importante pues se encargó de darle definitivamente al municipio una serie de atribuciones propias, particularmente en lo que se refiere a la provisión de servicios públicos. Como señala Merino (2007) “no hay ninguna duda de que la tarea más importante que tienen los municipios es acrecentar la cobertura y la calidad de esos servicios públicos de carácter urbano”. Esto al mismo tiempo abrió la puerta para que paulatinamente se garantizara un ámbito fiscal exclusivo para las municipalidades, a partir de las definiciones sobre su ámbito de competencia (Merino, 2007: 28), y se da paso a una libertad de tipo financiero con elementos de lo que es un régimen hacendario.

Si bien hasta ese momento los municipios se mantendrían como parte de los gobiernos estatales, la reforma de este año le otorgó a los ayuntamientos la facultad de expedir bandos de policía y buen gobierno, y los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas que consideraran necesarias dentro de su territorio, y de acuerdo a lo estipulado en la legislación estatal (Arellano y Rivera, 2011: 33).

**Cuadro 1. Aspectos relevantes de la reforma constitucional de 1983 en materia municipal.**

<b>Alcances políticos para el municipio en la reforma de 1983</b>	<b>Alcances financieros para el municipio en la reforma de 1983</b>	<b>Alcances administrativos para el municipio en la reforma de 1983</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>• Elección directa mediante el voto ciudadano de los integrantes del ayuntamiento.</li><li>• Introducción del sistema de representación proporcional para los integrantes del cabildo.</li><li>• Mayor autonomía frente a la federación y los estados.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se especificaron los ingresos municipales.</li><li>• Se reforzó el principio de la libre administración hacendaria.</li></ul>	<ul style="list-style-type: none"><li>• Se le otorgan facultades reglamentarias.</li><li>• Autonomía administrativa, urbanística y para la protección ecológica.</li><li>• Especificación de los servicios públicos que debía prestar el municipio.</li></ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Guillén y Ziccardi, 2004.

Si bien después de la reforma de 1983 la de 1999 representa la consolidación del municipio, al menos desde el punto de vista normativo, como base de la organización territorial y como el gobierno con mayor cercanía a la ciudadanía, en el periodo entre ambos cambios se gestaron dos reformas también a considerar dentro del ámbito municipalista que también representaron cambios a la arquitectura institucional de este nivel de gobierno. Una es la reforma de 1987 al artículo 115, en la cual se excluye a los gobiernos estatales, pasando dicho artículo a ser netamente regulador del ámbito municipal (Guillén y Ziccardi, 2004: 26).

La otra reforma a la que Guillén y Ziccardi (2004) se refieren es la de 1995, mediante la cual se reformó el artículo 105 de la constitución con la finalidad de incluir a los municipios entre los actores con la facultad de iniciar un procedimiento de controversia constitucional.

De esta manera se llega a la reforma de 1999 en la que la autoridad municipal adquiere el carácter de gobierno. Esta reforma resulta la más importante en materia municipal pues por primera vez en la historia del país la Carta Magna le dio instrumentos jurídicos para establecer un ámbito propio de atribuciones exclusivas, rompiendo así el modelo de “federalismo dual” (Merino, 2007: 23). Para efectos de este trabajo, la reforma de este año también resulta trascendental porque establece la facultad que tienen los municipios para coordinarse y asociarse entre sí para la prestación de servicios públicos. Algo que sin duda representa, por una lado, un instrumento importante en la búsqueda de mecanismos de coordinación a nivel metropolitano y, por otro, la posibilidad de cubrir las debilidades institucionales que históricamente ha

venido arrastrando el municipio. Vale la pena retomar la idea de Ferreira (2006) que citan en su trabajo Arellano y Rivera (2011) al señalar que precisamente el mecanismo de asociación intermunicipal que se plasma en el artículo 115 de la Constitución aparece a partir de entonces como un modelo de relación intergubernamental que formalmente ya es parte de la administración pública en México.

**Cuadro 2. Aspectos relevantes de la reforma constitucional de 1999 en materia municipal.**

<b>Alcances políticos para el municipio en la reforma de 1999</b>	<b>Alcances financieros para el municipio en la reforma de 1999</b>	<b>Alcances administrativos para el municipio en la reforma de 1999</b>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se reconoce al municipio como un nuevo nivel de gobierno.</li> <li>• Creación de una nueva órbita jurídica dentro del federalismo mexicano de pleno derecho para los municipios, reconocida posteriormente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en 2005.</li> <li>• Autonomía plena frente a la federación y los estados.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se garantizó un ámbito de atribuciones fiscales exclusivo para el municipio, a partir de las definiciones sobre su ámbito propio de competencias.</li> <li>• Se incorporan plenamente como beneficiarios directos del sistema de aportaciones federales que derivó de las reformas de 1997 al Sistema Nacional de Coordinación Fiscal.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Se amplían la facultades reglamentarias de los municipios.</li> <li>• Le otorga personalidad jurídica para manejar de manera propia su patrimonio.</li> <li>• Los lineamientos jurídicos de la administración municipal y los cambios a la normatividad de convivencia civil ya no dependen de las legislaturas estatales.</li> </ul>

Fuente: Elaboración propia a partir de Guillén y Ziccardi, 2004, y de Merino, 2007.

### **Cuadro 3. Facultades municipales en materia de servicios públicos.**

<b>Servicios públicos a cargo de los municipios se acuerdo con el párrafo III del artículo 115 de la Constitución</b>
<ul style="list-style-type: none"><li>a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de aguas residuales.</li><li>b) Alumbrado público.</li><li>c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición de residuos sólidos.</li><li>d) Mercados y centrales de abasto.</li><li>e) Panteones.</li><li>f) Rastro.</li><li>g) Calles, parques y jardines y su equipamiento.</li><li>h) Seguridad pública en los términos del artículo 21 de la Constitución, policía preventiva municipal y tránsito.</li><li>i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socio-económicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera.</li></ul>
En el mismo párrafo se señala que:  <i>“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 respectivas. 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”.</i>

Fuente: Elaboración a partir del artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y de Merino (2007).

Hasta este momento, si bien las reformas representaron un avance en la consolidación normativa de un régimen federal descentralizado, y en gran medida producto de la alternancia democrática que se presentó a nivel local, resulta evidente observar que las propias reformas homogeneizaron en su totalidad los instrumentos administrativos y políticos para más de 2,000 municipios del país que en la realidad tienen características muy diferentes que van desde los temas de desarrollo socio-económico, hasta cuestiones geográficas. Tanto municipios urbanos como rurales tendrían que jugar bajo las mismas reglas, sin el reconocimiento de que dadas sus características, su gestión, retos de política pública y de convivencia social, son distintos. De igual manera, pese a los avances normativos, en la práctica el régimen político nacional y de cada entidad mantuvo limitaciones a los municipios tanto institucionales como y financieras. Un ejemplo, es que hasta 2014 se mantuvo la restricción para que los presidentes municipales pudieran reelegirse de tal manera que se logre, por un lado, premiar o castigar su trabajo por parte de la ciudadanía, y por otro, darle continuidad a las políticas y trabajos de las administraciones locales, así como una herramienta más a la búsqueda de profesionalización de los ayuntamientos que en algún momento derive en una mejor prestación de servicios públicos.

Para poner en perspectiva el contexto de heterogeneidad a nivel local sobre el cual se aprobó la última gran reforma constitucional en materia municipal, es relevante observar la información del INEGI para el año 2000. En los 309 municipios que integraban el Sistema Urbano Nacional (SUN) –en 2016 alcanza los 367 municipios- y cuya extensión territorial representaba el 0.4% del territorio nacional, habitaba el 66% de la población total del país, y se producía el 80% del Producto Interno Bruto del país. En el resto de municipios presentaba una marginalidad mucho mayor en comparación con aquellos del SUN, y alrededor del 50% vivían en extrema pobreza (Merino, 2007: 44).

El propio Merino (2007) señala que dichas desigualdades, así como la transformación demográfica a la que ya hemos hecho referencia en el capítulo anterior, sobrecargan la demanda y dotación de servicios públicos en los municipios urbanos, y al mismo tiempo municipios rurales sin los medios para dotar a sus poblaciones de dichos servicios por la insuficiencia de recursos financieros y técnicos. En cifras, esto representaba que la cobertura en materia de transporte, seguridad, alumbrado, agua potable y recolección de basura se daba en el 84.7% de las cabeceras de los municipios de baja marginación, contra un 66.9% en aquellas de alta marginación. Esta cobertura cambia drásticamente fuera de las cabeceras municipales en donde las localidades de baja marginación presentan un 64.7% de cobertura, contra un 40.4% en aquellas de alta marginación.

En el mismo sentido, si bien las reformas reconocieron la capacidad (aunque no la obligatoriedad) de establecer asociaciones intermunicipales, la realidad distó mucho de reconocer el fenómeno metropolitano explícitamente en la Constitución y como un fenómeno que a todas luces involucra al municipio, más allá de la mera mención a la conurbación física. Tan solo entre 1990 y 2000 el número de zonas metropolitanas había pasado de 37 a 55, y que involucraba pasar de 155 a 309 municipios metropolitanos.

Dicha expansión demográfica y territorial implicó también retos frente a nuevos fenómenos de orden social dentro de estos municipios metropolitanos. Por ejemplo, la normatividad del ordenamiento territorial, gestión de la circulación, desplazamientos y transportes urbanos, mayor cobertura de los servicios urbanos, una creciente demanda de acceso a suelo y vivienda, así como el desarrollo paralelo de una política pública de sustentabilidad y conservación del medio ambiente (Ugalde, 2007: 443- 460).

Queda expuesto que hasta este momento, aún con las modificaciones al régimen normativo del municipio, los retos en materia de desarrollo institucional para lograr mecanismos de coordinación metropolitana siguen siendo muchos. Tanto en la práctica como en el ámbito jurídico es la voluntad y de los gobiernos municipales en donde recae el elemento principal para hacer uso de la asociación intermunicipal por falta de un marco normativo para el fenómeno metropolitano. A ello se puede sumar la visión expuesta por el Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. (IMCO) que señala que hablar de gobernar las ciudades implica hablar al mismo tiempo de múltiples gobiernos municipales en los que se ubican las ciudades de las zonas metropolitanas, con la diversidad de funcionarios, capacidades técnicas, financieras, procedimientos prioridades e instrumentos de regulación, y cuyos problemas en materia urbana derivan de la acción fragmentada de los gobiernos municipales conurbados (IMCO, 2012: 83).

Bajo el esquema actual, las zonas metropolitanas en México se enfrentan, pese a contar con el mecanismo de asociación intermunicipal, a la rigidez de un diseño institucional en el que el municipio está atado a su territorio y a la asignación de recursos públicos (IMCO, 2012). De ello, resulta necesario profundizar en la búsqueda de mecanismos que permitan la articulación de esfuerzos municipales a escala metropolitana, no solo en la prestación de servicios considerados básicos, sino transitar hacia esquemas de planeación y gestión del desarrollo urbano de manera coordinada, como lo han sugerido algunos especialistas en materia de desarrollo local.

En este apartado, ha resultado importante resaltar las características formales del arreglo institucional de los gobiernos locales porque es precisamente ese diseño institucional el que juega un papel muy importante en hacer que la colaboración entre municipios no sea un fin en si mismo, sino que se convierta en un medio atractivo para proveer de servicios, y para fortalecer la posición de los gobiernos locales en situaciones tales como entrar en un proceso de negociación en dilemas de acción colectiva frente a otros actores, o bien para la distribución y organización de las responsabilidades de los actores involucrados en una política pública y el establecimiento de las reglas de cooperación (Steinacker, 2004 y Feiock, Won Lee y Lee, 2012).

Sin embargo, como se verá más adelante, las propias limitaciones en el diseño del municipio y cómo derivan en una debilidad institucional representan el incentivo principal para impulsar soluciones alternativas en donde los problemas de carácter urbano superan las fronteras jurisdiccionales. Tal y como lo señalan Arellano y Rivera

(2011), la intermunicipalización representa una oportunidad que va más allá de la prestación de servicios. Ésta puede verse como instrumento en la promoción del desarrollo regional en lo económico, en la gestión territorial y en la solución a problemas del orden medioambiental.

### **2.3 LA GOBERNANZA LOCAL Y LOS ASPECTOS DE LA NUEVA GESTIÓN PÚBLICA MUNICIPAL PARA EL CONTEXTO DE LA COOPERACIÓN Y COORDINACIÓN METROPOLITANAS.**

Como se ha venido señalando, la transformación institucional formal del municipio derivada del contexto político y social por el que atravesó México durante las dos últimas décadas del siglo XX, se vio paralelamente acompañada de nuevos desafíos en la esfera pública. Muchos de ellos producto de la transición demográfica del país. Un ejemplo, y que más adelante será abordado, es la creciente tendencia a la fragmentación política y jurídico-administrativa del territorio. Para muchos, la característica más notable de las zonas metropolitanas.

Como consecuencia de dichos cambios formales resulta insuficiente explorar el ámbito legal del diseño municipal pues, si bien ello representa un cambio de variables políticas y administrativas, también es necesario comprender cómo se configuran las instituciones -entendidas como las reglas del juego en la definición clásica de North (1990)- y los procesos que definen la toma de decisiones en estos espacios del territorio. Es decir, se vuelve necesario profundizar en la configuración y diseño de aquellos elementos de tipo político y administrativo que definen la gestión pública de los asuntos municipales, y sus consecuencias en una escala metropolitana. A partir de este punto la gobernanza, entendida como instrumento de dirección social en la cual la acción de gobierno es solamente un actor entre varios, requiere ser complementada por otras herramientas que refuercen las capacidades locales de este actor con responsabilidad gestión; de tal manera que pueda cumplir con su papel en la búsqueda de una mejor coordinación entre Estado y sociedad (Kooiman, 1993). Así es como entonces se ve necesario que los municipios, particularmente aquellos metropolitanos, pongan mayor atención en los procesos de cambio y continuidad de las políticas públicas y sus respectivos contextos mediante nuevos modelos de gestión pública que les permitan responder de mejor manera, no solo de proveer servicios públicos en contextos de fragmentación, sino el tomar decisiones en situaciones en donde existen intereses por parte de otros actores.

Transitar a lo anterior requiere de un cambio cualitativo en la administración pública local que privilegie cambios en los procedimientos administrativos para racionalizar los recursos; cambiar su estructura normativa y organizacional; modificar la dinámica organizacional y ajustar los procesos de identidad; y cambiar las formas de interlocución y participación entre el Estado y la sociedad (Cabrero, 2011: 87). De esta manera se busca que dicha transformación institucional flexibilice y ayude a transitar hacia esquemas menos burocráticos que faciliten la comunicación entre diferentes unidades político-administrativas metropolitanas con la finalidad de compartir información e instrumentar conjuntamente instrumentos de política pública para cubrir servicios públicos o solucionar problemas públicos en la escala metropolitana.

Algunos de los cambios en la transformación de las administraciones tradicionales del municipio hacia un modelo de gestión pública apropiado para un entorno de gobernanza, destacando la presencia de diversos actores en el ámbito de las decisiones públicas, son resumidos de la siguiente manera por Cejudo y Cabrero (2011):

**Cuadro 4. Características y diferencias entre la administración pública y gestión pública**

<i>Variables de diferenciación</i>	<i>Administración pública tradicional</i>	<i>Gestión Pública</i>
Prerrequisitos básicos	Cumplimiento de las normas jurídicas o técnicas	Búsqueda de: Eficiencia, eficacia y legitimidad
Concepción del Estado	Dominante, unilateral	Modesto, participativo
Base de la legitimidad de la Administración Pública	Jurídica y técnica	Vinculación Estado-Sociedad
Naturaleza y dinámica del aparato	Recibe demandas, las procesa y ofrece bienes y servicios. Es un sistema semiabierto con límites organizacionales claros	Recibe y promueve demandas, promueve soluciones en el seno de la sociedad, ofrece recursos y vías de solución, y excepcionalmente bienes y servicios. Es un sistema abierto con límites organizacionales difusos.
Estructura organizacional	Vertical y jerarquizada; alta formación y estable; roles definidos; y funcional.	Horizontal; flexible; roles cambiantes; trabaja por proyectos, equipos, matricial
Sistema de planeación	Rígido, de arriba hacia abajo	Flexible, abierto, correctivo
Sistema de dirección	Centralizado, formal, por autoridad	Descentralizado, trabajo por equipo con autonomía relativa
Sistema de evaluación	Control normativo	Evaluación de impacto y evaluación del desempeño
Sistema administrativo dominante	Administración clásica	Cogestión entre el Estado y la sociedad
Percepción del contexto	Dinámico por las demandas sociales que crecen	Turbulento por las demandas cambiantes, y porque el conglomerado social está en proceso de transformación

<i>Variables de diferenciación</i>	<i>Administración pública tradicional</i>	<i>Gestión Pública</i>
Enfoque estratégico	Hacia el uso estratégico de mantenimiento de los apoyos políticos; y percepción de que la sociedad gira en torno al aparato estatal	Hacia la armonización y logro de inquietudes sociales ante un escenario de recursos limitados; y con un aparato estatal que confluye con un contexto institucional en torno a la sociedad
Herramientas técnicas	Pagos colaterales en función de apoyos políticos. Es decir, una relación de clientelas.	Negociación con grupos y agentes de la sociedad y distribución de recursos a partir de procesos de negociación
Perfil del funcionario	Administrador público	Gerente público.

Fuente: E. Cabrero, y G. Cejudo (2011). Nueva Gestión Pública. Siglo veintiuno editores. México.

No obstante lo anterior, resulta prudente señalar que la literatura especializada en administración y gestión pública advierte que en el caso mexicano los esfuerzos por reformar a través del enfoque de la Nueva Gerencia Pública, además de ser aislados, han carecido de componentes fundamentales para su instrumentación, tales como la flexibilidad y la cooperación (Cejudo, 2011: 39), lo cual en gran medida es reflejo de que los esfuerzos –todavía aislados- llevados a cabo desde las administraciones federal y estatales no logran penetrar a nivel municipal por la ausencia de dichos componentes y porque en ocasiones tales esfuerzos se quedan en un nivel de retórica política que no trasciende a las políticas públicas.

En el mismo sentido, es pertinente considerar que si bien la agenda reformadora en materia municipal puede verse beneficiada desde esta perspectiva teórica de la Nueva Gestión Pública, ésta no debe ser adoptada como imitación acrítica de los modos gerenciales de la iniciativa privada (Aguilar, 2013) pues en el afán de tener eficacia y servicios de calidad, se puede caer en el sometimiento de los bienes públicos ante la presión económica y a la pérdida de noción de las cuestiones sociales. Por lo tanto, se sugiere no perder de vista los postulados del Consenso CLAD (Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo)<sup>9</sup> cuyo objetivo era la adopción de una reforma gerencial cuya base es el equilibrio entre la visión del libre mercado y el modelo social-burocrático de intervención estatal. De igual manera, Aguilar (2006) sugiere retomar el concepto propuesto por el CLAD y que es de utilidad dentro del enfoque de gobernanza

<sup>9</sup> Se denomina Consenso CLAD al documento *Una nueva gestión pública para América Latina* aprobado el 14 de octubre de 1998 por los responsables gubernamentales encargados de la modernización y reforma de la administración pública y reforma del estado de 25 países latinoamericanos. Dicho documento se considera como el primer manifiesto que recoge formalmente las tesis de la Nueva Gestión Pública en la región, y busca diferenciarse del mismo enfoque desde la perspectiva norteamericana (Aguilar, 2006).

este trabajo: *el Estado Red*. Dicho concepto implícitamente adopta a la gobernanza como eje en la actuación de un Estado con la suficiente capacidad para reunir las distintas lógicas y sujetos sociales para trabajar en la solución de los problemas de índole social (situación sobre la que más adelante habrá de profundizarse al hablar de las redes de política pública en contextos de fragmentación). De hecho, en el documento del Consenso CLAD se hace énfasis en la reflexión de un marco institucional que concibe al espacio de lo público como algo que no es propiamente estatal, sino que se dimensiona a lo público como algo que comprende y adopta la capacidad de la sociedad para actuar conjuntamente con el Estado en el suministro de servicios públicos (CLAD, 1998). Tanto política pública como servicios públicos sin el monopolio gubernamental se abren a la ciudadanía organizada bajo esquemas público-privados, gobierno-sociedad civil (Aguilar, 2013: 207).

Si bien la Nueva Gestión Pública no es el objeto de estudio del presente trabajo, por las características que ya se han mencionado su enfoque representa una herramienta útil en la mejora de las capacidades institucionales de los gobiernos locales, con miras al establecimiento de un marco de gobernanza local que sea capaz de facilitar la cooperación y coordinación entre gobiernos en un escenario metropolitano a través del establecimiento de redes de política pública.

#### **2.4 DIMENSIONES DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA. GOBIERNOS MUNICIPALES, ECONOMÍAS LOCALES, SERVICIOS Y POLÍTICAS PÚBLICAS.**

Previamente se ha señalado que el marco institucional vigente es de carácter general para contextos muy heterogéneos entre sí. Tanto para los 2,457 municipios, como para las 59 zonas metropolitanas de la clasificación del Grupo Interinstitucional. En este sentido, de la diversidad de las características de las zonas metropolitanas<sup>10</sup> se puede inferir fácilmente que el establecimiento de mecanismos únicos para “gobernar” territorios fragmentados es limitado, por no decir que predeciblemente poco funcional.

Ronald J. Oakerson, uno de los principales promotores de la gobernanza metropolitana sin la necesidad de gobiernos metropolitanos y mediante las propias capacidades de las economías de los gobiernos locales, ha señalado reiteradamente que no existe un patrón único o adecuado para la organización de las zonas metropolitanas.

---

<sup>10</sup> Se sugiere revisar los datos del capítulo 4 del trabajo de Pérez Torres en *Las zonas metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*, para tener una idea de la evolución y diferencias demográficas entre las zonas metropolitanas del país.

A decir del autor, la obsesión por encontrar un camino único para resolver las complejidades del fenómeno metropolitano ha llevado a que se pierda de vista el papel de los ciudadanos que las habitan, sus preferencias y elecciones en cuanto a bienes públicos y servicios urbanos, y como ello repercute en la economía pública a nivel local. En el caso de quienes promueven la idea de los gobiernos metropolitanos pasan por alto los contextos federales y multisectoriales en la toma de decisiones sobre los bienes públicos, tanto al interior como al exterior de las zonas metropolitanas. Es decir que al momento en el que se ignoran tales contextos, se deja de lado la importancia de “las redes sociales que sostienen a las comunidades y la orientación comunitaria a la que los gobiernos locales deben poner atención constantemente y que ha significado un trabajo por parte de los ciudadanos de dichas comunidades” (Oakerson, 1999: 116).

De acuerdo con lo anterior, y siguiendo la línea argumentativa de Oakerson, en el caso de la heterogeneidad de las zonas metropolitanas mexicanas resulta factible pensar en el establecimiento de redes de política pública diseñadas para proveer de servicios públicos a poblaciones de una misma metrópoli, pero de distintos municipios. Esto en el sentido de hacer presente un enfoque de gobernanza mediante redes interorganizacionales e intergubernamentales con la capacidad de incorporar a actores públicos, privados y sociales en dichos procesos de política pública (Rhodes, 1997 y Porras, 2012).

Bajo la perspectiva multisectorial de la gobernanza y las redes de política pública en contextos metropolitanos que se sugiere sea adoptada, vale la pena hacer una distinción entre provisión y producción de bienes públicos. Ello con la finalidad de evitar que tanto las redes de gobernanza como el impulso para que los gobiernos locales adopten una agenda de reformas a sus estructuras bajo la Nueva Gerencia Pública, particularmente en aquellos municipios metropolitanos, no se perciban como un esfuerzo por deteriorar las capacidades del Estado privilegiando la actuación de privados sobre los bienes públicos. Para tal distinción entre uno y otro concepto Oakerson recuerda la utilidad de lo señalado por Ostrom, Tiebout y Warren (1961) quienes apuntan lo siguiente:

“La separación de la provisión de bienes públicos y servicios de su proceso de producción abre una gran posibilidad de redefinir las funciones económicas en una economía de servicios públicos. El control público se mantiene a través de criterios de desempeño en la provisión de servicios, y al mismo tiempo se permite un incremento en la competencia para desarrollarlos entre las instancias de gobierno que los producen”(Ostrom, Tiebout y Warren, 1961).

Al respecto, Oakerson menciona que bajo tal lógica debe pensarse en gobiernos locales cuyas capacidades institucionales les permitan dejar atrás la lógica de gobiernos exclusivamente como productores de bienes y servicios públicos cuya acción pública al buscar abarcar un todo resulta inoperante. De ahí la necesidad de que transiten a escenarios en donde se ubican también como proveedores con capacidad de actuación ante las demandas sociales, particularmente en contextos metropolitanos. Para ello, sugiere un razonamiento de tipo económico pensando en una zona metropolitana como una economía pública local encargada de proveer servicios bajo una lógica de acciones colectivas que terminan decidiendo distintos aspectos de la política pública en ámbitos metropolitanos. Bajo dicho razonamiento, este autor señala que utilizar el concepto de economía pública local permite hacer una diferenciación de provisión y producción que permite identificar en una zona metropolitana el papel de cada actor dentro de las distintas actividades a realizar en un contexto multisectorial de toma de decisiones y diseño de política pública (Ostrom, 1961 y Oakerson 1999). En este argumento cuyo razonamiento parte desde una perspectiva económica, la provisión de servicios públicos en contextos metropolitanos deriva en elecciones de tipo colectivo que deciden, a decir de Oakerson, lo siguiente:

- Bienes y servicios que serán provistos, así como aquellos con participación privada.
- Actividades privadas que serán reguladas, así como el tipo de regulación.
- Fijar ingresos a recaudar, así como las políticas para hacerlo como pueden ser impuestos o tarifas a los propios servicios.
- La cantidad y estándares de calidad de los bienes y servicios que serán provistos.
- Determinar cómo se maneja la producción de bienes y servicios, así como vincular producción y provisión.

Hasta este punto, tal enfoque de tipo económico basado en un lógica de elecciones colectivas que Oakerson aporta a la literatura del fenómeno metropolitano, nos permite entender que en un mecanismo de gobernanza metropolitana la elección central de las unidades que conforman a la metrópoli es precisamente proveer de los servicios a los que están obligadas, de tal manera que si estas unidades de gobierno (entiéndase a los municipios metropolitanos) son incapaces por si mismos de llevar a cabo sus tareas de

provisión de bienes y servicios públicos, la tarea del sector social y privado resulta relevante para contribuir en tales tareas, e incluso puede verse como incentivo a la cooperación y coordinación con otras unidades con las que tenga en común problemáticas de carácter público.

La explicación de Oakerson utilizando un enfoque económico se complementa con la idea de que a partir de un escenario de economías públicas locales podemos establecer de redes colaborativas entre actores y gobiernos que son resultado de actividades deliberadas que forjan relaciones para resolver problemas a través de la creación o descubrimiento de soluciones dentro de un escenario con restricciones por conocimiento técnico, de tiempo, recursos e incluso competencia (Feiock 2012: 2, Agranoff y McGuire 2003; Schage, 1995). Un claro ejemplo de lo anterior se observa en el trabajo de Levelt y Metze<sup>11</sup> (2013). Desde la perspectiva del Nuevo Regionalismo invocada por los autores anteriormente citados, exponen el caso de la cooperación intermunicipal de los siete municipios urbanos y cuatro rurales que componen la región holandesa de Stedendriehoek, con la finalidad de defender la visión estructural de planeación (*structuurvisies*) diseñada conjuntamente, ante las presiones del plan de zonificación provincial de Glerderland (*inplassingsplan*) cuya jerarquía legal se encuentra por encima de los actos de los gobiernos locales. En este caso, los municipios mediante la cooperación intermunicipal, además de diseñar la visión estructural de planeación, revirtieron la idea del gobierno provincial por el cual se buscaba disminuir el desarrollo de viviendas dentro de su jurisdicción, contrario a la idea de los gobiernos locales de aumentar su número por lo que ello representaría tanto en ingresos fiscales, así como en términos de diseño de una política regional a largo plazo adecuado a sus intereses. La acción conjunta de los actores que integran esta región logró sentarlos en la mesa de negociación con el gobierno de la provincia de Gerderland y negociar los términos de un ajuste a la política de desarrollo de vivienda en la región, logrando llegar a un punto de equilibrio y colaboración entre ambos niveles de gobierno. Los gobiernos locales que integran Stedendriehoek superaron en un mismo mecanismo de gobernanza las restricciones la jerarquía legal frente a un gobierno provincial, y al mismo tiempo se

---

<sup>11</sup> Levelt y Metze en *The Legitimacy of regional governance networks: Gaining credibility in the shadow of hierarchy* exploran, dentro de la variable *legitimidad* en los mecanismos de gobernanza de dos regiones holandesas, el papel de la credibilidad de los actores que participan en ellos como elemento para el éxito de dichos mecanismos en determinadas circunstancias. El trabajo de las autoras está centrado en la legitimidad de las redes de gobernanza regional en términos informales como la habilidad que tienen los actores (gobiernos locales) de estas redes para generar y ganar credibilidad en estructuras de toma de decisión jerárquicas.

dio paso a una política que contemplaba superar otras de tipo fiscal mediante la generación de mayores ingresos.

Resulta pertinente la mención del caso estudiado por Levelt y Metze en Holanda pues quien revise con mayor detenimiento el trabajo citado podrá notar que la gobernanza en una escala regional efectivamente obedece a las decisiones colectivas de economías públicas locales que argumenta Oakerson. En este caso, quienes integran la región de Stedendriehoek habían decidido y acordado en el *structuurvisies* los bienes y servicios que sería provistos en su política de vivienda, la regulación de los actores privados que estarían involucrados, así como la fijación de los ingresos a recaudar. El mecanismo de política pública, al mismo tiempo le permitió a la región entrar a una negociación y contar con instrumentos frente a un actor jerárquicamente superior cuyos intereses se contraponían precisamente en la misma área de política pública. Incluso, en este caso en donde un supuesto legal y de jerarquía parecían ser las barreras más importantes para los esfuerzos de trabajo intermunicipal, el papel de la legitimidad a través de las fuentes tradicionales de autoridad de los gobiernos locales, tales como el ser electos directamente por la ciudadanía y que de ello deriven sus facultades institucionales, legislativas y administrativa (Wallington, 2008) jugó un papel determinante en el conflicto y que los municipios supieron aprovechar a su favor.

Lo anterior supone que no basta del aspecto legal y formal para poder hablar de un trabajo de coordinación intermunicipal tanto en materia de planeación, como frente a situaciones de acción colectiva frente a otros actores en una determinada situación. Ello resulta evidente en el caso mexicano, pues como se ha visto, no basta con que los municipios tengan la facultad de asociarse entre si para la prestación de servicios, como lo señala el artículo 115 de la constitución. Se requiere de otro tipo de esfuerzos y reformas que permitan y flexibilicen lo que el texto constitucional señala y generar mayores redes de colaboración y política pública en los municipios metropolitanos del país.

Resulta obvio que no es fácil la construcción de estas redes de política y prestación de servicios en ámbitos metropolitanos, y mucho menos la cooperación entre los actores que la conforman. Al respecto, Oakerson (1999) señala que la gobernanza metropolitana debe tener como tarea fundamental el gobernar las economías públicas locales de tal manera que se generen una serie de reglas que le permitan a los ciudadanos y funcionarios buscar y crear beneficios mutuos en los arreglos y acuerdos para proveer y producir servicios. En este argumento, las reglas de la gobernanza

metropolitana deben contener, por lo menos tres aspectos relevantes que precedan la generación de redes:

1. Organización definida de la manera de proveer bienes y servicios públicos.
2. Organización clara de la producción de bienes y servicios públicos.
3. Relaciones constantes entre los actores encargados de producir y proveer servicios (actores de los sectores público, privado, organizaciones sociales y sociedad civil).

En el mismo sentido, la experiencia en mecanismos de cooperación intermunicipal ha permitido identificar retos que en caso de no ser previstos pueden conllevar al fracaso de las asociaciones. Tanto Conelly (2011), Wallington, (2008), Whelan y Oliver, (2005), y Levelt y Metze (2013) han identificado los siguientes:

1. Los mecanismos de este tipo tienden a ser limitados a tiempos y propósitos específicos.
2. Algunos actores relevantes pueden amenazar con su salida del mecanismo de toma de decisiones cuando consideren que la red de gobernanza no sirve a sus intereses locales.
3. En ocasiones no es posible que todos los actores y sectores involucrados participen en las deliberaciones y toma de decisiones; así como no siempre es posible que todos los temas sean sometidos a deliberación.
4. En cualquier punto del mecanismo de gobernanza, los municipios que lo conforman pueden decidir abandonarlo.

Precisamente de lo anterior se puede decir que una manera de asegurar que la gobernanza metropolitana actúe en la lógica de economías públicas locales que Oakerson sugiere, depende de la voluntad de los participantes y de la capacidad de cada municipio que integra la región para generar credibilidad con los demás actores (Levelt y Metze, 2013). Es decir, si entre los municipios y funcionarios que conforman los cabildos no existe este elemento, difícilmente se podrá avanzar en el funcionamiento del mecanismo de cooperación. Incluso, en este sentido el papel de la evolución de la gestión pública municipal si, como se ha sugerido previamente, no avanza hacia la consolidación de gestores municipales más profesionales que acompañen y desarrollen

las tareas del municipio, contar con ejemplos de mecanismos de asociación intermunicipal y de servicios metropolitanos coordinados por los municipios, será continuar hablando de casos muy aislados. En gran parte porque el mecanismo de gobernanza metropolitana habrá de funcionar con un grado de autoridad central, en la materia que se determine, a cuyas reglas previamente definidas entre los participantes, habrán de ceñirse todos por igual. Por ello se requiere previamente al establecimiento de mecanismos de ésta índole, el conocer los elementos que faciliten o restrinjan la cooperación entre gobiernos locales.

### **CAPÍTULO 3. ESTÍMULOS Y BARRERAS PARA LAS ASOCIACIONES INTERMUNICIPALES EN EL CONTEXTO MEXICANO.**

Para llevar a cabo el análisis de las variables que influyen en la decisión de los municipios metropolitanos a cooperar, es importante tener en primer lugar como marco de referencia el contexto nacional en materia de cooperación intermunicipal. A partir de ello resulta posible conocer y comparar el grado de propensión que tienen para cooperar entre sí los municipios que conforman las zonas metropolitanas del catálogo institucional; así como la influencia de distintas variables cualitativas en el establecimiento de este tipo de acuerdos.

Esta investigación tiene como base la utilización de un ejercicio probabilístico de econometría. Específicamente, se trata de una regresión logística (modelo *Logit*), con la cual se observan las variables y características más importantes en la orientación de acciones colectivas mediante la cooperación intermunicipal; y se hace una aproximación para calcular su predisposición a cooperar entre ellos de acuerdo con un contexto determinado por las variables seleccionadas.

Como referencia para el uso de la metodología probabilística, se retoma el trabajo de Rodríguez-Oreggia y Tuirán (2006)<sup>12</sup> el cual, mediante un modelo *Probit*, se convirtió en una de las primeras aportaciones al estudio del federalismo y municipalismo que utilizó herramientas econométricas para comprender cuales eran las barreras e incentivos de los gobiernos locales para establecer mecanismos de cooperación intermunicipal en México.

En la presente investigación, la regresión logística busca predecir los valores de una variable dicotómica binaria, considerando los efectos de variables complementarios y no comparables sobre ella. A partir de ello, el método permite determinar la probabilidad de que acontezca un fenómeno determinado (Rojo, 2007). En el caso de este trabajo,  $Y$  es la variable de nuestro interés (asociación intermunicipal), y la probabilidad de que este suceda se representa como  $Y= 1$ , mientras que la posibilidad de que suceda lo contrario es  $Y= 0$ . Por lo tanto, la probabilidad de que un municipio se asocie con otro se representa de la siguiente manera:

---

<sup>12</sup> En *La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar*, los autores procesan mediante un modelo Probit una base de microdatos con variables de marginación, localización geográfica, nivel de normatividad y tamaño de los municipios, para determinar la probabilidad de asociación entre municipios como alternativa para subsanar la falta de recursos financieros y debilidad de sus capacidades institucionales.

$$y = \begin{cases} 0 & \text{No ocurre el suceso} \\ 1 & \text{Si ocurre el suceso} \end{cases}$$

De acuerdo con Rojo (2007) el modelo de regresión logística que se desarrolla en este trabajo parte de que los datos siguen el siguiente modelo que es un cociente de probabilidades:

$$\frac{p}{1-p} = e^{b_0} * e^{b_1 * X_1} * e^{b_2 * X_2} \dots e^{b_k * X_k}$$

La estimación de los parámetros de la ecuación señalada se da a partir de una muestra de  $n$  observaciones, que para efectos de este trabajo son los municipios del país en donde se ha observado la variable respuesta  $Y$  (que sólo puede tomar los valores 0 o 1, y en este caso es si un municipio se encuentra asociado o no asociado), y la variable  $X$ , que en este caso son las independientes. En este sentido, Rojo (2007) señala que la función de probabilidad de una observación cualquiera es:

$$P(Y = 1/x) = p$$

$$P(Y = 0/x) = 1 - p$$

Por tanto:

$$P(Y/x) = p^y * (1-p)^{1-y}$$

Con relación a la lectura de las tablas de resultados que arroja el ejercicio se precisa que dentro del cuadro de variables en la ecuación, en la columna denominada  $B$  el coeficiente positivo indica que un municipio con las características señaladas por la variable tiene una mayor probabilidad de cooperar con otros municipios que el grupo base. Por el contrario, si el coeficiente es negativo, indica que un municipio con esas características tienen una menor probabilidad de cooperar con respecto a ese municipio base. Es decir, los coeficientes ayudan a determinar la dirección del efecto.

Para calcular la magnitud de las variables, se debe observar los valores de la columna  $Exp(B)$  en donde se indica el porcentaje en que aumenta o disminuye la probabilidad de que ocurra el evento de asociación intermunicipal.

Finalmente, la columna de significancia (*Sig.*) proporcionará la información que nos arroja si una variable dentro del modelo es estadísticamente significativa. Es decir, si se puede establecer que existe una relación entre la variable y la probabilidad de asociarse intermunicipalmente.

### **3.1 CONSTRUCCIÓN DE LA BASE DE DATOS Y SELECCIÓN DE VARIABLES**

Como punto de partida para el presente análisis se tomó la base de microdatos de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009, del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI). En este sentido es oportuno señalar que tomo como referencia este instrumento porque fue el último en su tipo que contabilizó el número de municipios del país participaban en alguna asociación intermunicipal en aquel momento (900 municipios entre 2008 y 2009), y el número de asociaciones intermunicipales que había en el país, indistintamente de su *status* legal (512 asociaciones intermunicipales en el año mencionado). Así mismo, recoge información relacionada con diversos temas tales como las características de su administración pública, prestación de servicios públicos, y el perfil de los tomadores de decisión, entre otros. En este sentido, los microdatos de los resultados permiten conocer que de las 512 asociaciones intermunicipales los temas de coordinación para la seguridad pública, la gestión de recursos hídricos y la gestión de residuos sólidos son los principales temas por los cuales se asocian lo municipios (ver Gráfica 1 en el Capítulo 1). Sin embargo el diseño del cuestionario y la presentación de los resultados no permiten establecer con claridad cual es el tema por el cual se estableció un convenio de cooperación intermunicipal en cada uno de los 512 casos en los que se encuentran involucrados 900 municipios del país.

Una vez extraída la información que se consideró relevante de esta encuesta para este trabajo (el número municipios asociados y no asociados) se diseñó una nueva base de datos a la que se agregaron los datos de las doce variables seleccionadas, obtenidos del Consejo Nacional de Población (CONAPO), y del Sistema Nacional de Información Municipal del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), correspondientes al mismo año de referencia de la Encuesta Nacional de Gobierno, Seguridad Pública y Justicia Municipal 2009.

Vale la pena señalar que este trabajo hace énfasis en determinar la probabilidad de cooperación que tienen los municipios mexicanos, y determinar aquellas variables que inciden en un sentido u otro, resaltando aquellos de tipo metropolitano. Por esta

razón no se evalúan el impacto y resultados que tienen las asociaciones intermunicipales para mejorar la calidad en la provisión de servicios públicos a nivel municipal o regional.

Las doce variables de análisis tomadas originalmente se agrupan en cuatro grupos a través de los cuales se buscó considerar la heterogeneidad de los municipios y reflejar la diversidad en las capacidades institucionales de cada uno. De esta manera resulta posible señalar cuales fungen como incentivos a establecer asociaciones, o viceversa. Estos grupos de variables se clasifican en: Finanzas Públicas, Socioeconómicos, Territorial e Institucionales.

**Figura 1. Clasificación de las variables por grupos según sus características**



Como se observa en el cuadro anterior, de cada grupo se desprenden las doce variables consideradas en el análisis de regresión logística. En este sentido, la lógica de selección de cada variable responde a la propuesta metodológica de Rodríguez-Oreggia y Tuirán (2006) tal y como se señala a continuación:

- ***Inversión Pública***: Esta variable cuantitativa se incluye como el porcentaje que representa este rubro con relación al total de egresos municipales. Como se ha señalado en la hipótesis se espera que esta variable, junto con el conjunto de variables de finanzas públicas, explique la conveniencia de establecer asociaciones con otros municipios.

- ***Deuda Pública:*** Variable cuantitativa que refleja el porcentaje que representa la Deuda Pública con respecto al total de egresos municipales. Como parte de la hipótesis se espera que a mayor deuda de un municipio, exista una lógica de hacer más eficientes las finanzas públicas y establecer alianzas con municipios vecinos en la provisión de servicios públicos, generando ahorros.
- ***Recaudación municipal de impuestos y cobro de derechos (ingresos propios):*** Ambas variables de tipo cuantitativo reflejan el porcentaje que representan tanto la recaudación de impuestos locales como el cobro de derechos con respecto al total de ingresos del municipio. En el mismo sentido, se espera que entre más baja sea la recaudación mayor sea el incentivo de cooperar para generar ahorros y mejorar la situación de las finanzas públicas del municipio.
- ***Participaciones y aportaciones federales y estatales:*** Ambas variables de tipo cuantitativo representan el porcentaje de las Participaciones Federales y aportaciones de los gobiernos estatales con respecto al total de ingresos del municipio
- ***Grado de acuerdo con el Índice de Desarrollo Humano (IDH):*** Se generó una clasificación como variable *dummy* para calcular la incidencia de la calidad de vida de la población municipal en la adopción de mecanismos de cooperación intermunicipal. A partir de los valores del IDH como variable *dummy* es posible establecer el efecto diferenciado de cada nivel de IDH en el modelo de acuerdo con una clasificación de: Muy alto, alto, medio, bajo y muy bajo. Al respecto se espera que entre más bajo sea el IDH existan mayores incentivos a cooperar con otros gobiernos en el desarrollo de proyectos que impacten en la calidad de vida de la población.
- ***Grado de marginación:*** Variable *dummy* e incorpora las categorías de marginación que establece CONAPO. De igual manera la clasificación va de muy alto a muy bajo, esperando que entre más alto sea el grado de marginación en un municipio, mayores incentivos existan para utilizar mecanismos de

asociación que permitan ahorrar en las finanzas municipales y destinar esos recursos en combatir desigualdades.

- **Grado de legislación y normatividad:** Variables *dummy* y hacen referencia, en el caso de legislación, al grado de legislación en materia de asociaciones intermunicipales que existe en el estado al cual el municipio forma parte. La escala se maneja en función de los estudios de Santín del Río (2002) y se califica alta si fomenta la asociación, media si la legislación es limitada, y baja si la legislación no existe o es restrictiva. Con relación a la normatividad se considera el número de reglamentos con los que cuenta el municipio, pensando en términos de mejora regulatoria que entre más general sea la normatividad, mayor flexibilidad administrativa tendría un municipio para buscar concretar alianzas con otros municipios.
- **Partido político y régimen:** Variables *dummies* y se refieren al partido político que gobierna el municipio, así como si el municipio pertenece al régimen de usos y costumbres o a uno de competencia electoral a través de partidos políticos.
- **Tipo de municipio:** Tipología establecida por el INEGI. En este caso los distintos tipos de municipios urbanos se agruparon en una sola categoría llamada *urbanos*. El resto de la clasificación se quedó en rurales, mixtos y metropolitanos.

### 3.2 APLICACIÓN DEL MÉTODO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA

#### **Ejercicio 1. Determinantes de la cooperación intermunicipal: Finanzas públicas vs instituciones, régimen político y condiciones socioeconómicas.**

Antes de llevar a cabo el primer ejercicio, se optó por eliminar la variable de *Deuda Pública*. Si bien se consideraba que como parte de las finanzas públicas se podía suponer que a mayores niveles de deuda un municipio optaría por maximizar sus recursos para proveer servicios públicos y asociarse con un municipio vecino para hacerlo, los valores perdidos de esta variable superaban a aquellos válidos, por lo que se estimó conveniente que fuera la primera variable eliminada.

**Porcentaje que representa la Deuda  
Pública con respecto al total de  
egresos**

N	Válidos	1116
	Perdidos	1340

Ahora bien, como puede observarse en los siguientes cuadros para un primer ejercicio se introdujeron –salvo la variable de deuda pública- el resto de las variables seleccionadas y explicadas con anterioridad. En este ejercicio se cuenta únicamente con 1,788 observaciones del total de 2,456 casos que incluye la base de datos, toda vez que en 668 municipios no se contaba con alguno de los datos necesarios para el análisis de regresión logística.

**Cuadro 1. Resumen del procesamiento de los casos**

Casos no ponderados <sup>a</sup>		N	Porcentaje
Casos seleccionados	Incluidos en el análisis	1788	72,8
	Casos perdidos	668	27,2
	Total	2456	100,0
Casos no seleccionados		0	,0
Total		2456	100,0

a. Si está activada la ponderación, consulte la tabla de clasificación para ver el número total de casos.

En este primer ejercicio el resultado de la  $R^2$  de Nagelkerke arroja un valor de 25%. Sin embargo, este valor aún cuando pareciera bajo no resulta de mayor importancia si consideramos que gran parte de las variables en las que se desarrolla el modelo son de tipo cualitativo.

**Cuadro 2. Resumen del modelo**

Paso	-2 log de la verosimilitud	R cuadrado de Cox y Snell	R cuadrado de Nagelkerke
1	2081,593 <sup>a</sup>	,188	,251

a. La estimación ha finalizado en el número de iteración 6 porque las estimaciones de los parámetros han cambiado en menos de .001.

La prueba de Hosmer y Lemeshow la bondad de ajuste resulta muy buena si se observa la similitud entre los valores observados y los esperados en el procedimiento. Esta

prueba parte de la idea de que si el ajuste es bueno, un valor alto de la probabilidad predicha  $P$  se asociará con el resultado 1 de la variable dependiente (asociación intermunicipal), mientras que un valor bajo de  $P$  corresponde con el resultado de 0. En este caso, para cada observación del conjunto de datos, se calculan las probabilidades de la variable dependiente que predice el modelo, las ordena, agrupa y calcula las frecuencias esperadas, para finalmente compararlas.

**Cuadro 3. Tabla de contingencias para la prueba de Hosmer y Lemeshow**

	¿El municipio está asociado con otro para la prestación de algún servicio? = No		¿El municipio está asociado con otro para la prestación de algún servicio? = Si		Total
	Observado	Esperado	Observado	Esperado	
	Paso 1				
1	170	169,493	9	9,507	179
2	153	150,456	26	28,544	179
3	131	126,319	48	52,681	179
4	114	110,802	65	68,198	179
5	92	100,731	87	78,269	179
6	89	91,949	90	87,051	179
7	72	80,968	107	98,032	179
8	68	68,761	111	110,239	179
9	59	57,655	120	121,345	179
10	53	43,867	124	133,133	177

Sobre la predictibilidad que tiene el modelo los primeros resultados arrojan que de manera general éste explica en un 68% de los casos analizados las probabilidades de que un municipio se asocie con otro en función de las variables del mismo modelo, teniendo una mayor tendencia predictiva (73.4%) en aquellos casos en los que los municipios no están asociados:

**Cuadro 4. Tabla de clasificación**

Observado		Pronosticado		
		¿El municipio está asociado con otro para la prestación de algún servicio?		Porcentaje correcto
		No	Si	
¿El municipio está asociado con otro para la prestación de algún servicio?	No	735	266	73,4
	Si	304	483	61,4
Porcentaje global				68,1

a. El valor de corte es .500

Sin embargo, aún con un porcentaje de predicción en probabilidad del 68% sobre los casos analizados cuando observamos el papel de cada variable dentro de la ecuación del modelo el cuadro nos arroja la necesidad de simplificar el modelo reduciendo el número de variables en función de la significancia, y de los valores de Exp(B) que indican con el porcentaje en que aumenta o disminuye la probabilidad de que ocurra el evento de asociación intermunicipal.

Por ejemplo, en el caso del grupo de variables de *finanzas públicas* en su mayoría los coeficientes son negativos, lo que significa que entre mayores son las cifras de *inversión pública, recaudación de impuestos y recepción de recursos estatales y federales* de un municipio, menores son las probabilidades de cooperar con otros municipios. Sin embargo también es oportuno señalar que de acuerdo con los resultados de esta primera regresión, las variables del grupo de *finanzas públicas* prácticamente no inciden en la variable dependiente para determinar si el municipio opta por asociarse o no hacerlo. Como se aprecia en el cuadro el valor como exponente de B es muy cercano a 1 por lo que no se observa un cambio en la probabilidad de asociarse con otros municipios si lo demás permanece constante.

**Cuadro 5. Variables en la ecuación**

	B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Inversión Pública	-,001	,005	,072	1	,789	,999
Impuestos	-,011	,016	,535	1	,465	,989
Derechos	,036	,024	2,339	1	,126	1,037
Aportación Federal	-,005	,006	,733	1	,392	,995
\$Federal & Estados	-,013	,006	4,855	1	,028	,987
Rural			5,097	3	,165	
Mixto	,292	,145	4,076	1	,044	1,340
Urbano	,111	,212	,273	1	,601	1,117
Metropolitano	,059	,223	,071	1	,791	1,061
Régimen(1)	-1,487	,388	14,679	1	,000	,226
PAN			9,536	9	,389	
PRI	-,024	,131	,033	1	,856	,977
PRD	-,390	,192	4,122	1	,042	,677
PT	-,121	,443	,074	1	,785	,886
PVEM	-,107	,435	,060	1	,806	,899
Convergencia	,086	,446	,037	1	,848	1,089
PANAL	,219	,672	,106	1	,745	1,244
PSD	-,810	1,325	,374	1	,541	,445
Locales	-,099	,628	,025	1	,875	,906

	<b>B</b>	<b>E.T.</b>	<b>Wald</b>	<b>gl</b>	<b>Sig.</b>	<b>Exp(B)</b>
Usos y Costumbres	-,767	,364	4,431	1	,035	,465
IDH Grado Bajo			1,949	2	,377	
IDH Grado Medio	-,238	,196	1,478	1	,224	,788
IDH Grado Alto	-,105	,243	,187	1	,666	,900
Marginación muy alta			6,700	4	,153	
Marginación alta	,032	,222	,021	1	,886	1,032
Marginación media	,360	,257	1,953	1	,162	1,433
Marginación Baja	,633	,316	4,010	1	,045	1,884
Marginación muy baja	,351	,378	,863	1	,353	1,420
Reglamentación muy alta			26,964	4	,000	
Reglamentación alta	-,035	,220	,025	1	,874	,966
Reglamentación media	-,169	,188	,807	1	,369	,845
Reglamentación baja	-,490	,191	6,599	1	,010	,613
Reglamentación muy baja	-,729	,170	18,317	1	,000	,482
Marco Jurídico rígido			60,376	2	,000	
Marco Jurídico Promedio	,745	,195	14,572	1	,000	2,106
Marco Jurídico Flexible	-,342	,226	2,294	1	,130	,710
Constante	,356	,658	,293	1	,589	1,428

a. Variable(s) introducida(s) en el paso 1: InvPubPorc, ImpPorc, DerPorc, PartFedPorc, AportPorc, TipoMun, Regimen, PartidoPolitico, IDHGrado, GradMargCONAPO, GradNormaYregla, MarcoJuridicoAsoc.

Respecto a las variables que describen los atributos institucionales del municipio, resulta que la variable *régimen* arroja un coeficiente negativo que nos ayuda a explicar que los municipios en los que la forma de gobierno bajo usos y costumbres existe una tendencia por no asociarse.

Sobre el *tipo de municipios* los valores de sus coeficientes son positivos, por lo que de acuerdo con los efectos marginales los *municipios mixtos* tienen un 34% más de posibilidades con respecto a los *rurales*, que son la categoría base, para establecer

asociaciones intermunicipales. En el caso de los *municipios urbanos* la probabilidad es de 11% mayor, casi el doble de los *municipios metropolitanos* cuyo efecto marginal sobre B es de 6%.

Con relación a los *partidos políticos* este ejercicio refleja que en el caso de las principales fuerzas políticas existe un coeficiente negativo que indica una tendencia hacia la no asociación. En este rubro, los municipios gobernados tanto por el PRI como por el PRD tienen menores probabilidades de cooperar con otros municipios en comparación con aquellos gobernados por el PAN. Ocurre lo contrario en los municipios gobernados por el Partido Nueva Alianza en donde si lo demás permanece a valores constantes existe un 24% de probabilidades de que éstos cooperen en una asociación intermunicipal.

Si observamos la variables *socioeconómicas* en aquellos municipios con una *marginación media y alta* no son proclives a establecer asociaciones intermunicipales. Esto podría interpretarse como un desaprovechamiento para la optimización de recursos municipales que podrían ser direccionados a objetivos que resultaran prioritarios de acuerdo con la realidad de cada municipio, ajustándose a lo señalado por la literatura que promueve la cooperación en gobiernos locales.

En el rubro relacionado con la normatividad y la legislación el número de reglamentos no arroja una significancia importante en su aportación explicativa al modelo. Por ello no resulta relevante señalar que entre mayor o menor normatividad en un municipio esto pueda interpretarse como estímulo o barrera en el establecimiento de alianzas entre municipios. A diferencia de la reglamentación, la legislación específica sobre asociaciones intermunicipales de cada estado parece si tener un impacto como variable explicativa del fenómeno.

Es pertinente señalar que aún cuando esta primera aproximación sirve principalmente como referente para sacar ciertas variables y simplificar el modelo, existen hallazgos importantes para la investigación que se deben destacar. El primero de ellos, y el más importante, es que fue posible determinar que las variables de las finanzas públicas de los municipios no son el elemento más importante que explica la lógica de establecer alianzas intermunicipales, de manera contraria a lo que muchos autores señalan. Por el contrario, se asoma un importante componente político-partidista que más adelante se detalla según los resultados del modelo; y de esta manera se rechaza la idea de que la lógica de mejora de las finanzas es el incentivo principal para articular y concretar este mecanismo de asociación.

**Ejercicio 2. Racionalidad política y el peso de las redes partidistas en la configuración de alianzas entre municipios.**

A partir de los resultados del primer ejercicio y bajo la lógica de buscar el principio de parsimonia del modelo, el descarte de variables para un segundo y definitivo ejercicio explicativo tuvo como objetivo que aquellas que integraran la ecuación fueran más significativas para ayudar a explicar de mejor manera la probabilidad y tendencia que tienen los municipios a establecer asociaciones intermunicipales. Estas variables son el grado de marginación, el desarrollo legislativo del asociacionismo, el tipo de municipio, y partido que gobierna el municipio.

El ejercicio definitivo considera principalmente que el componente político y normativo es mucho más relevante que la situación financiera de los municipios, cuyas variables ya se demostró no tienen un peso significativo en la explicación. Esta nueva selección de variables permitió ampliar el número de casos seleccionados pues de 2,456 observaciones se incluyeron 2,223 municipios, dejando fuera a 233 que no contaban con algún dato de las variables seleccionadas.

Resulta también significativo y positivo para este ejercicio que a diferencia del primero no se presentan advertencias que señalen redundancias en las variables, por lo que la decisión de restringir el número de variables resulta acertada.

**Cuadro 6. Resumen del procesamiento de los casos**

Casos no ponderados <sup>a</sup>		N	Porcentaje
Casos seleccionados	Incluidos en el análisis	2223	90,5
	Casos perdidos	233	9,5
	Total	2456	100,0
Casos no seleccionados		0	,0
Total		2456	100,0

a. Si está activada la ponderación, consulte la tabla de clasificación para ver el número total de casos.

Con la nueva selección de variables el ejercicio mejoró el valor de la R<sup>2</sup> de Nagelkerke subiendo un punto porcentual para llegar a 26%, aunque como también se mencionó esta medida no resulta del todo relevante para validar el poder de predicción y explicación del modelo dado que las variables del estudio son de tipo cualitativo.

**Cuadro 7. Resumen del modelo**

Paso	-2 log de la verosimilitud	R cuadrado de Cox y Snell	R cuadrado de Nagelkerke
1	2520,528 <sup>a</sup>	,193	,261

a. La estimación ha finalizado en el número de iteración 6 porque las estimaciones de los parámetros han cambiado en menos de ,001.

En lo que respecta a la bondad de ajuste, ésta es buena si se observa la similitud entre los valores observados y los esperados en el procedimiento. Esto añade certidumbre a las correspondencia entre las observaciones y las probabilidades esperadas para asociarse entre municipios que arroja el modelo.

**Cuadro 8. Tabla de contingencias para la prueba de Hosmer y Lemeshow**

	¿El municipio está asociado con otro para la prestación de algún servicio? = No		¿El municipio está asociado con otro para la prestación de algún servicio? = Si		Total
	Observado	Esperado	Observado	Esperado	
1	236	237,399	11	9,601	247
2	192	192,041	31	30,959	223
3	184	174,155	41	50,845	225
4	131	135,525	74	69,475	205
Paso 5	125	127,970	91	88,030	216
1 6	115	115,616	105	104,384	220
7	98	93,764	97	101,236	195
8	94	106,851	161	148,149	255
9	79	79,065	149	148,935	228
10	64	55,612	129	137,388	193

Otras de las mejoras a consecuencia de la reducción de variables es el porcentaje global de acierto en la probabilidad con respecto al total de casos analizados, el cual subió a 69% como lo señala la tabla de clasificación. En el mismo sentido, el modelo calculó las probabilidades que cada municipio tiene con relación a si decide asociarse u opta por no hacerlo. Estos cálculos de probabilidad se agruparon según su relación entre lo observado y lo pronosticado por el propio modelo de la manera que se muestra a continuación, lo cual se toma como referente para poder ubicarlos geográficamente en un mapa.

Con respecto a esta tabla resulta interesante observar aquellos casos en los que el modelo pronostica una asociación pero en los hechos esta no ocurre, o aquellos en los que aún sin existir probabilidades de establecer cooperación vemos presente la existencia de una asociación intermunicipal.

**Cuadro 9. Tabla de clasificación**

Observado	Pronosticado			
		¿El municipio está asociado con otro para la prestación de algún servicio?		Porcentaje correcto
		No	Si	
¿El municipio está asociado con otro para la prestación de algún servicio?	No	972	355	73,2
	Si	334	562	62,7
Porcentaje global				69,0

a. El valor de corte es ,500

Sobre los resultados del ejercicio, de acuerdo con el análisis si observamos la tipología municipal es posible señalar que bajo las condiciones constantes los municipios metropolitanos tienen una probabilidad menor de cooperar para asociarse en la provisión de servicios públicos que el resto de municipios de otras clasificaciones. Como se puede observar, aunque su coeficiente es positivo, a valores constantes en las zonas metropolitanas hay solamente un 7% más de probabilidad de cooperar con relación a los municipios rurales. Algo que dista mucho del 25% de probabilidades que el modelo arroja para los municipios mixtos. Otro tema relevante es que el grado de urbanización de un municipio es un elemento que genera mayores probabilidades de cooperar. De acuerdo con el modelo esto equivale al 31% más con relación al resto.

**Cuadro 10. Variables en la ecuación**

	B	E.T.	Wald	gl	Sig.	Exp(B)
Rural			4,742	3	,192	
Mixto	,229	,122	3,531	1	,060	1,257
Urbano	,274	,176	2,432	1	,119	1,315
Metropolitano	,072	,190	,145	1	,703	1,075
PAN			34,323	10	,000	
PRI	-,071	,121	,348	1	,555	,931
PRD	-,366	,176	4,334	1	,037	,694
PT	-,225	,396	,324	1	,569	,798
PVEM	,096	,404	,057	1	,811	1,101
Convergencia	,095	,419	,051	1	,821	1,099
PANAL	-,054	,627	,007	1	,931	,947
PSD	-,618	1,288	,230	1	,631	,539
Locales	,032	,544	,003	1	,953	1,032
Usos y Costumbres	-1,819	,347	27,454	1	,000	,162
Sin afiliación	-,744	,304	6,004	1	,014	,475
Marginación muy alta			41,942	4	,000	
Marginación alta	,054	,180	,090	1	,764	1,056
Marginación media	,451	,155	8,466	1	,004	1,570

	<b>B</b>	<b>E.T.</b>	<b>Wald</b>	<b>gl</b>	<b>Sig.</b>	<b>Exp(B)</b>
Marginación Baja	1,019	,187	29,658	1	,000	2,769
Marginación muy baja	1,009	,233	18,683	1	,000	2,742
Marco Jurídico Rígido			103,542	2	,000	
Marco Jurídico Promedio	,895	,175	26,228	1	,000	2,448
Marco Jurídico Flexible	-,332	,203	2,685	1	,101	,717
Constante	-1,230	,237	26,977	1	,000	,292

a. Variable(s) introducida(s) en el paso 1: TipoMun, PartidoPolitico, GradMargCONAPO, MarcoJuridicoAsoc.

Las variables de afiliación política en las probabilidades de cooperación entre municipios dejan ver que de las tres principales fuerzas políticas el PAN es el que tiende más por incorporar mecanismos de cooperación en la escala subnacional. Esto se observa si consideramos que el PAN es la categoría base en la tabla variables y a partir de ella el PRI y el PRD se encuentran por debajo del valor 1 y su coeficiente es negativo. En esos casos, tenemos que entre más aumente el número de observaciones de estas variables independientes –gobiernos priistas y perredistas- menores son las probabilidades de tener asociaciones intermunicipales. Además, si se hace la comparación resulta que un municipio gobernado por el PRD tiene una probabilidad menor de cooperación que uno del PRI. Únicamente el PVEM, Convergencia y los partidos locales, tienen una ligera tendencia positiva hacia la cooperación. En este sentido, resulta importante destacar que el signo político del municipio tiene un peso importante en la toma de decisión sobre el establecimiento de alianzas con otros gobiernos, y que el modelo pronostica como una barrera importante que se tiene que saltar en la búsqueda de alianzas.

Otro hallazgo es el que tiene que ver con los resultados de la variable de marginación. De acuerdo con el modelo final, los municipios con niveles de marginación altos tienen una tendencia hacia la posibilidad de no adoptar el mecanismo de asociación.

Así mismo, como se ha observado en los resultados arrojados, el desarrollo del marco jurídico normativo en materia de asociaciones intermunicipales muestra que con una legislación promedio es suficiente para poder llevar a cabo acuerdos de este tipo. Incluso, si observamos los valores que el modelo arroja para la categoría de legislación de alto perfil, resulta tener un marco jurídico no garantiza una mayor probabilidad en el uso de las asociaciones y confirma el peso que lo político y las afinidades partidistas tienen para concretar estos acuerdos.

## **CAPITULO 4. CONTEXTO REGIONAL PARA EL DESARROLLO DE UNA AGENDA DE COOPERACIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO.**

### **4.1 DISTRIBUCIÓN TERRITORIAL DE LAS PROBABILIDADES DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN MÉXICO**

Como parte de los resultados que arrojó el ejercicio probabilístico de regresión logística, se encuentra la clasificación de los municipios del país según el cálculo las probabilidades que cada uno tiene con relación a si decide asociarse u opta por no hacerlo; y su agrupación según su relación entre lo observado y lo pronosticado por el propio modelo.<sup>13</sup>

A partir de lo anterior, resulta posible la representación gráfica y ubicación geográfica de los resultados de aquellos municipios en los que el modelo pronostica una asociación pero en los hechos no ocurre; y aquellos en los que aún sin existir probabilidades de establecer cooperación vemos presente la existencia de una asociación intermunicipal. Así mismo,

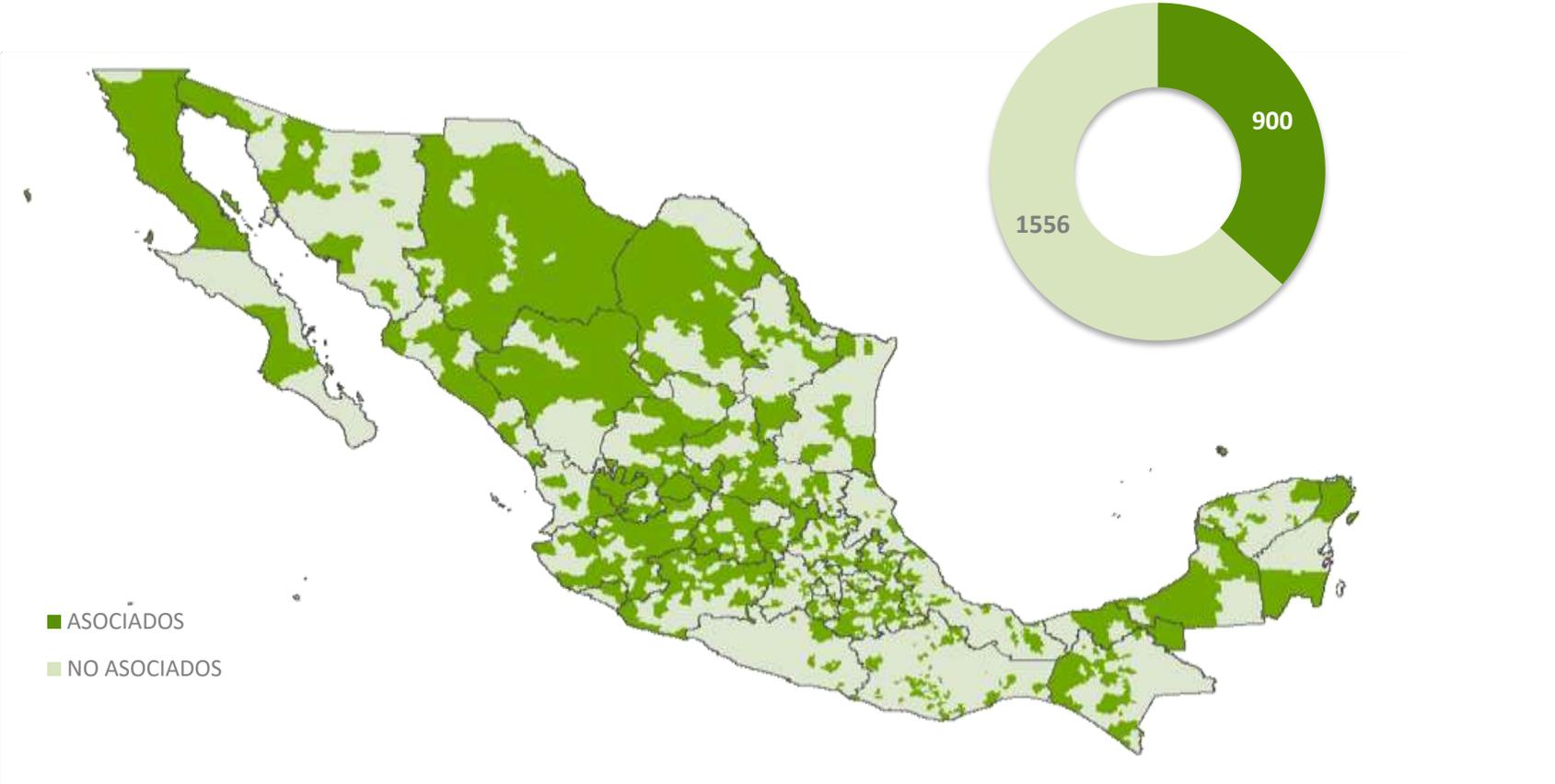
De esta manera, el contexto nacional presenta que en el tema de asociaciones intermunicipales hay una mayor cantidad de municipios que no han optado por este mecanismo de cooperación con respecto a los que sí han recurrido a él. Igualmente, la representación geo-espacial del universo de municipios hoy en día asociados muestra regiones con claras tendencias a la cooperación intermunicipal. Se observa así una marcada región en el norte del país y otra en el bajío, con mayores condiciones para establecer mecanismos de asociación; mientras que si se observa el sureste, con excepción de algunos casos la península de Yucatán, esta región tiende a no asociarse.

---

<sup>13</sup> Ver Anexos: Tablas de probabilidad de cooperación intermunicipal en las Zonas Metropolitanas de México.

El siguiente mapa muestra la situación actual de los municipios asociados y no asociados en el país:

**Figura 1. Municipios asociados y no asociados intermunicipalmente en México**

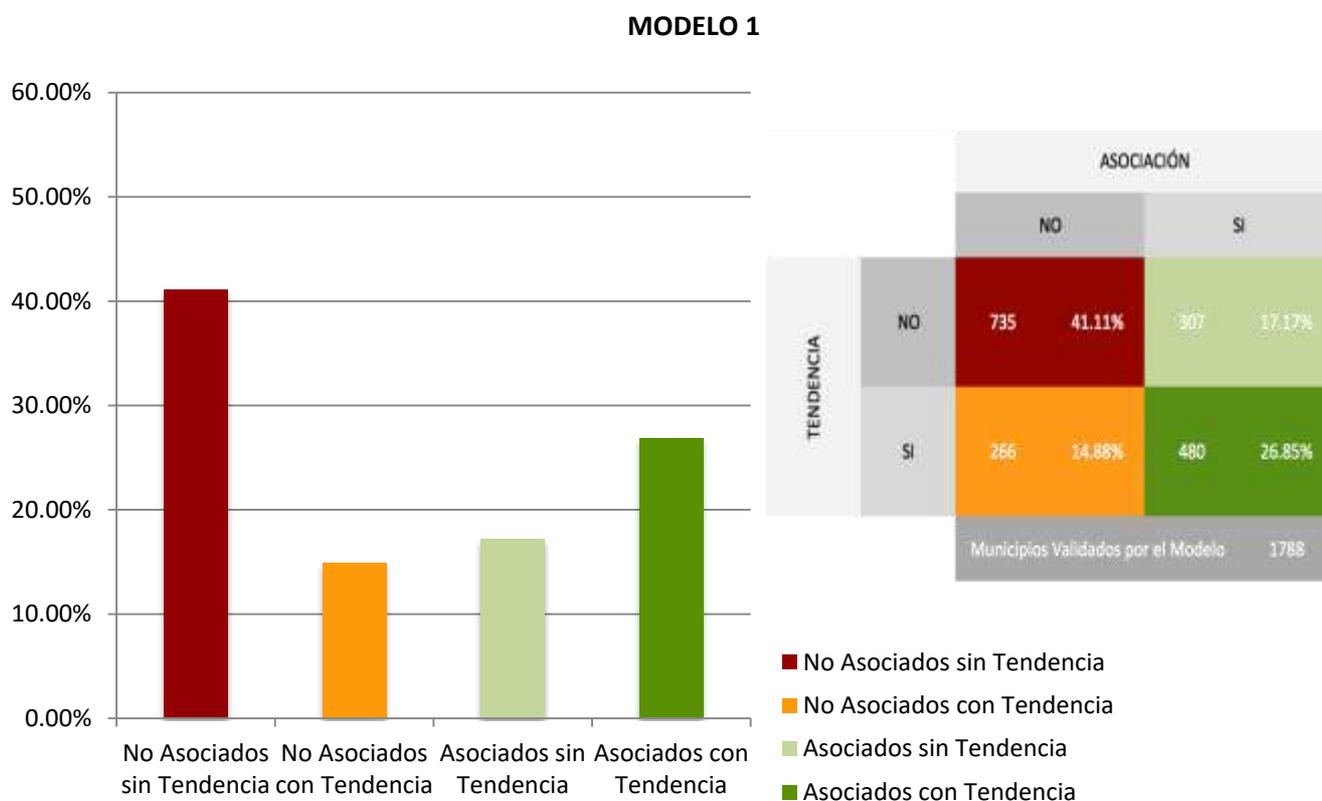


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009.

El estudio realizado tuvo como resultado inicial un primer modelo probabilístico mediante el cual se realizó una clasificación que ubica a los municipios de la República en cuatro grupos según el cálculo de probabilidad de asociación y su estado actual en la materia. Si bien este modelo validaba una gran cantidad de municipios, como se mencionó anteriormente, al buscar el principio de parsimonia y finalmente realizar la prueba de Hosmer y Lameshow, se pudo generar un segundo modelo con menos variables y que mejoraba considerablemente la predicción y explicación, en particular de los municipios no asociados y sin tendencia a hacerlo. Al representar de forma geoespacial a estos municipios se observa que su localización es primordialmente en el sur del país.

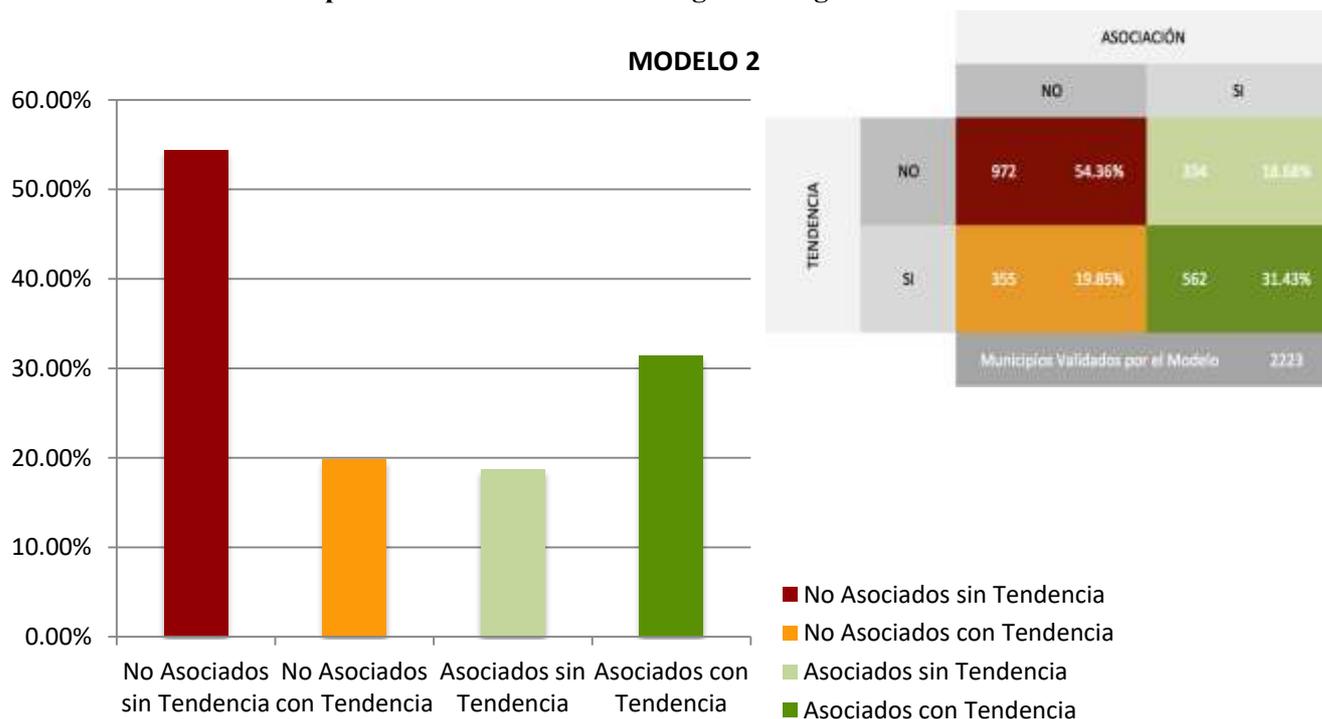
Las siguientes gráficas presentan los resultados de ambos modelos en cuanto a los municipios que cada uno valida, observado niveles de predicción y explicación similares:

**Gráfica 1. Clasificación de municipios según su estado asociativo y probabilidades de cooperación en el modelo 1 de regresión logística**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009.

**Gráfica 2. Clasificación de municipios según su estado asociativo y probabilidades de cooperación en el modelo 2 de regresión logística**

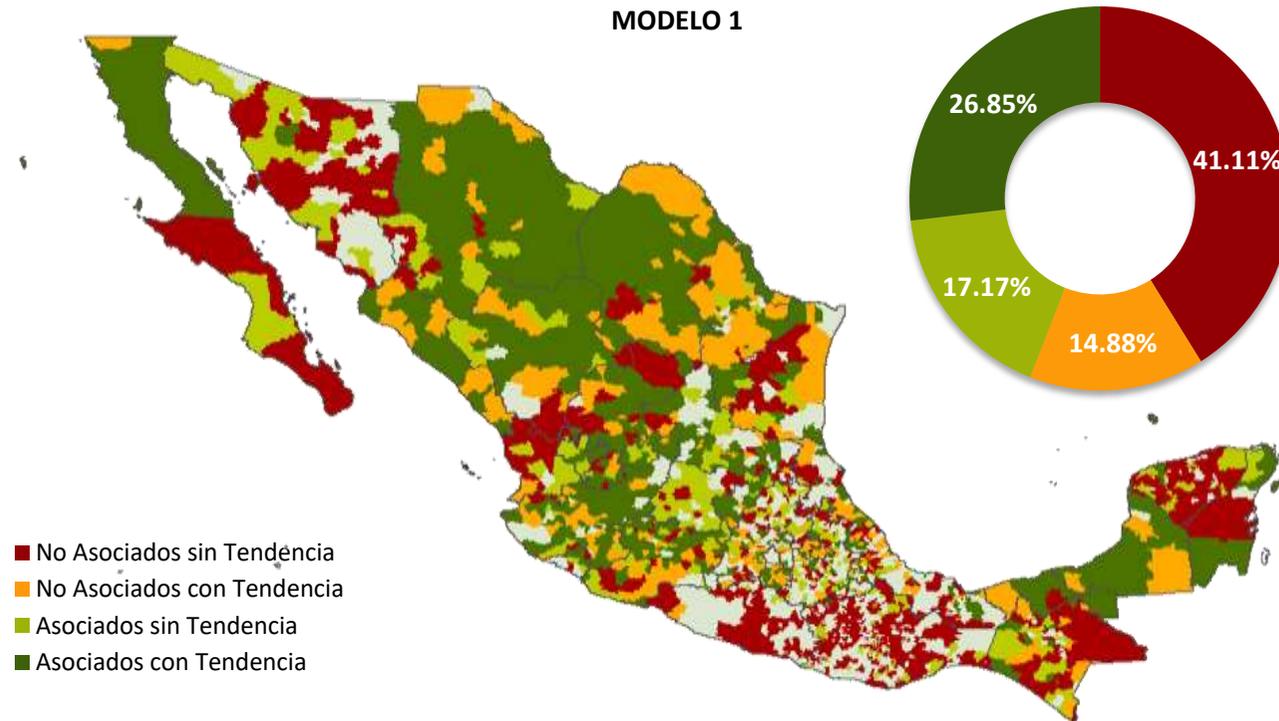


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009.

Como se mencionó en el párrafo anterior, el primer modelo arrojaba ya suficientes resultados que permitían entender el ordenamiento de los municipios asociados y no asociados con respecto a una tendencia predictiva del modelo a asociarse o no.

En el siguiente mapa se observa la representación espacial de la clasificación generada por el primer modelo, en donde es posible corroborar la tendencia asociativa del norte contra la no asociativa del sur. Sin embargo, precisamente en la zona sur destaca una importante cantidad de casos no validados por el modelo, situación que se trabajó con la disminución de variables para la ecuación del segundo modelo.

**Figura 2. Distribución territorial de la clasificación de municipios según su estado asociativo y probabilidades de cooperación en el modelo 1 de regresión logística**

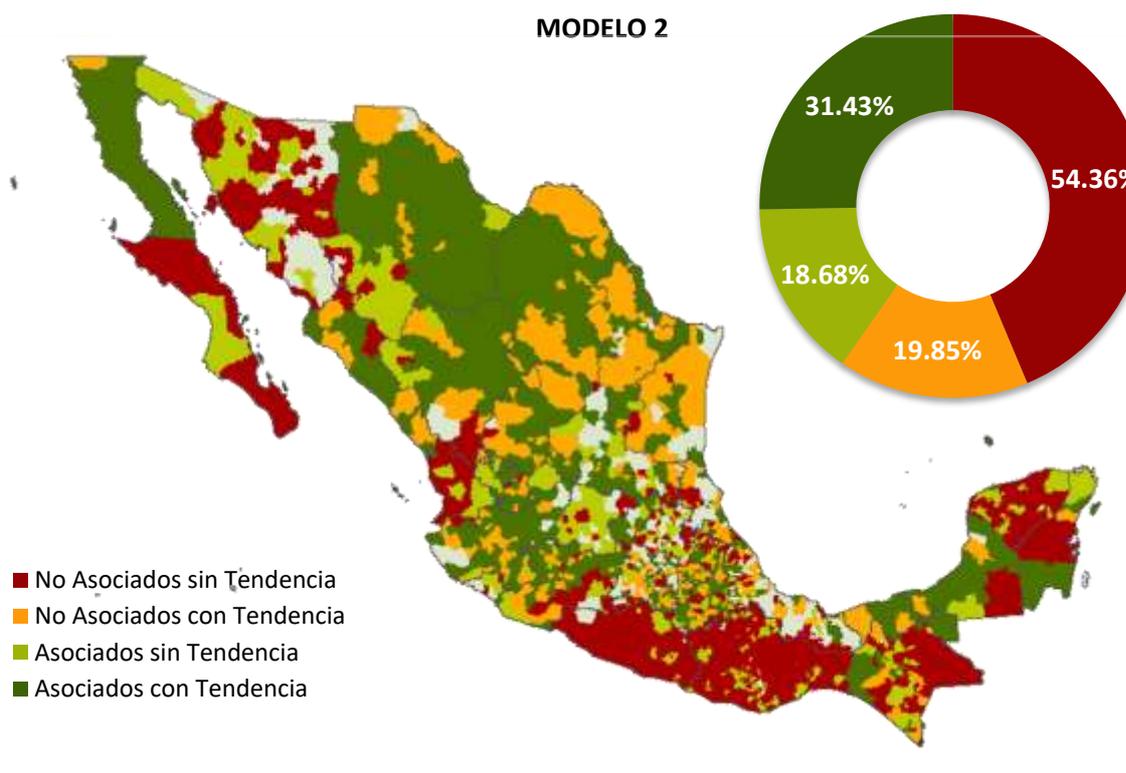


Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009.

Como se puede observar más adelante, el país hay una región ubicada al sur que de acuerdo a este modelo explicativo no presenta tendencias para establecer mecanismos de cooperación intermunicipal. Por su parte, el centro del país pareciera mostrar una heterogeneidad en la clasificación del modelo que claramente contrasta con la homogeneidad que se forma en las regiones del norte y del bajo.

A continuación se muestra el mapa con la clasificación por municipios de acuerdo a su tendencia a asociarse y su condición de asociado o no de acuerdo con los resultados del segundo modelo de regresión probabilística. En él se puede observar que la cantidad de municipios evaluados por el modelo como asociados con tendencia a la asociación crece con respecto a lo predicho por el modelo 1, manteniendo en cálculos similares a los municipios no asociados sin tendencia a hacerlo.

**Figura 3. Distribución territorial de la clasificación de municipios según su estado asociativo y probabilidades de cooperación en el modelo 2 de regresión logística**



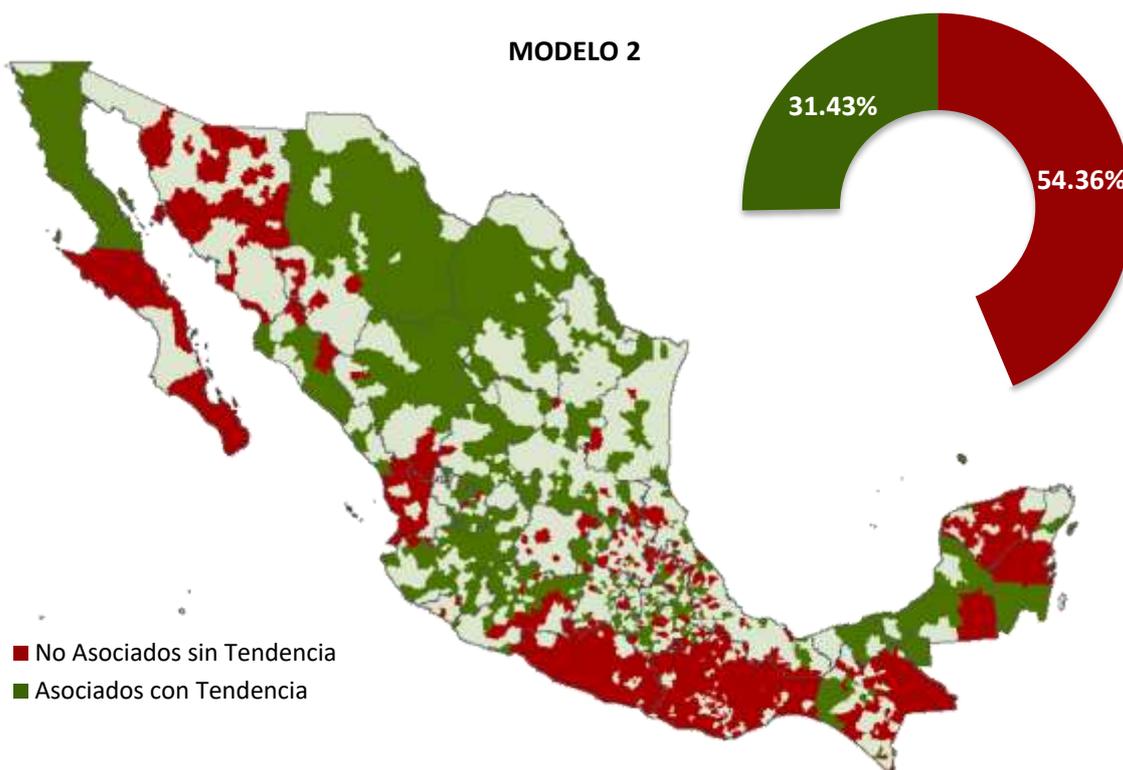
Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009.

De este mapeo se originó una primera observación que muestra una agrupación por regiones de los municipios asociados y de los no asociados. En el siguiente mapa se muestran exclusivamente los municipios en condición de asociados con tendencia predictiva a hacerlo y los municipios no asociados sin tendencia predictiva a estarlo.

En él se puede revisar una región fuertemente asociada al norte del país, que comprende a los estados de Chihuahua, Coahuila y Durango; una segunda región mucho más dispersa entre los estados de Jalisco y Michoacán; y una tercera región formando un corredor entre los estados de Tabasco, Campeche y Quintana Roo.

Por su parte, en la condición directamente opuesta, aparecen los estados de Sonora y Baja California Sur, pero llama la atención la gran región que conforman los estados de Guerrero y Oaxaca, con porciones importantes de Chiapas y Michoacán que muestran un rechazo a las asociaciones.

**Figura 4. Municipios cuya probabilidad de cooperación coincide con su estado asociativo**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009.

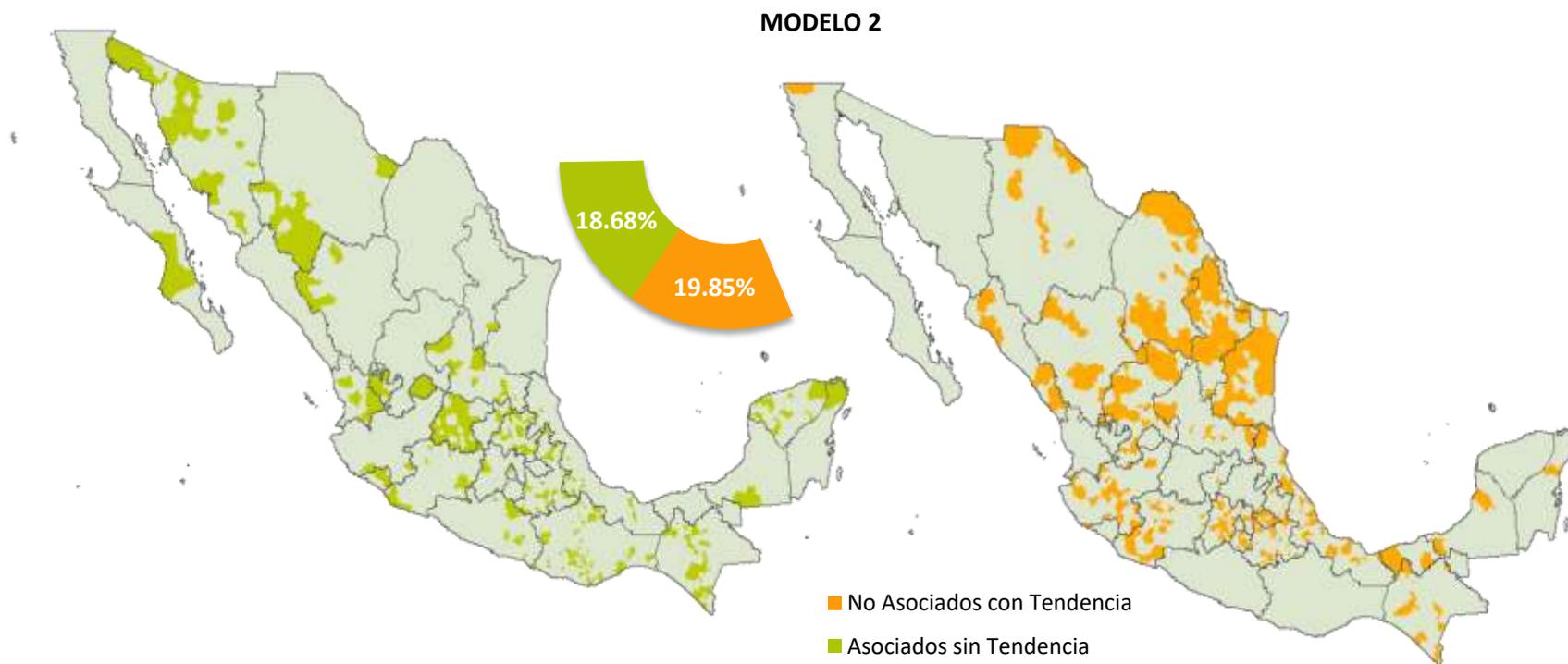
Como se mencionó anteriormente, de estos resultados del modelo probabilístico y su representación gráfica se desprendieron dos. Estos se refieren a los municipios que de acuerdo con el modelo se encuentran asociados sin reportar una tendencia a estarlo; y aquellos que a pesar de tener una probabilidad de asociación, no han aprovechado esta herramienta de colaboración.

Como se puede observar en la comparación entre los dos siguientes mapas, ambos grupos comprenden un universo similar de municipios, pero la distribución en el territorio nacional es muy diferente. Cuando se revisan los municipios asociados sin probabilidad de estarlo, encontramos una importante concentración hacia el centro del país, mientras que en la condición de no asociados pero con tendencia a estarlo, según lo sugiere el modelo, la concentración pareciera focalizarse hacia los estados del noreste.

Para revisar esta condición que arrojó el modelo, se revisó por entidad federativa estas dos clasificaciones. En ambos casos se generó una variable, ahora a escala estatal, en donde se obtuvo el porcentaje de municipios para cada condición con respecto al total de municipios del estado.

Se generó así el siguiente mapa en donde derivado de esta clasificación se observa de manera más clara a los estados en donde hay mayores probabilidades de asociación a partir del número de municipios que se encuentran asociados pese a no contar con la tendencia predicha por el modelo. Los cinco estados identificados con una proporción mayor al 35% de sus municipios en esta condición son Aguascalientes, Guanajuato, Hidalgo, Colima y la Ciudad de México. Las razones de esta situación pueden responder probablemente a una predisposición de redes partidistas o de intereses políticos de algún otro origen, que pueden ser objeto de una investigación futura.

**Figura 5. Municipios que se encuentran asociados pese a no contar con la tendencia predicha por el modelo**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009.

La representación gráfica sugiere que de acuerdo con las variables de la ecuación del modelo, las redes políticas y sociales en una escala local dentro de estas entidades federativas han jugado un papel decisivo para determinar el establecimiento de mecanismos de cooperación entre municipios, probablemente promovido desde el gobierno estatal, o a partir de proyectos particulares de los gobiernos municipales, la iniciativa privada o el sector social. Sin embargo, habrá que asomarse a cada caso particular y explorar el contexto local en investigaciones que permitan el estudio de dichas redes.

**Figura 6. Entidades con Municipios asociados sin probabilidades de estarlo de acuerdo con el modelo**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009.

En el último mapa, se observa la proporción de municipios en la clasificación de no asociados a pesar de contar con las características predictivas del modelo para estarlo, con respecto al total de municipios del estado, expresada en porcentaje. Aquellos estados con una proporción de municipios mayor al 35% ratifica la observación del modelo. En este se observa a cuatro estados en el noreste del país, Tamaulipas, Nuevo León y Coahuila, con la adición de Zacatecas; y también a los estados de Tlaxcala y Baja California que por su situación de baja cantidad de municipios, fácilmente superaron la muestra porcentual.

**Figura 7. Entidades con Municipios no asociados con probabilidades de estarlo de acuerdo con el modelo**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

Al igual que en el caso anterior, lo que sucede en estos casos como explicación a las barreras para permitir las asociaciones intermunicipales podría obedecer a la existencia de redes de intereses políticos locales que tienen un peso significativo en la decisión de evitarlas, o bien a la falta de proyectos y programas específicos de política pública que promuevan la cooperación en esta escala.

#### **4.2 INFLUENCIA DE LA VARIABLE POLÍTICO PARTIDISTA EN EL CONTEXTO COOPERATIVO EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO**

El resultado de los ejercicios de regresión logística ha demostrado el peso que lo político y las afinidades partidistas tienen para concretar estos acuerdos; y como ello se ve reflejado en el territorio nacional con la identificación de vínculos –ya sea un sentido asociativo o viceversa- con relación al tema de la cooperación intermunicipal. En ese sentido, el acercamiento a los resultados de la regresión logística en los 345 municipios metropolitanos de la base de datos, nos permite confirmar los resultados globales cuando observamos que la probabilidad de cooperación intermunicipal se ve afectada según el partido político que gobierne los municipios involucrados. Variable con mayor influencia en comparación con aquellas que implicarían una “racionalidad” económica y financiera.

resulta pertinente Esta situación se vincula con la hipótesis de Flyvbjerg (1998) al señalar que el poder político tiene una tendencia a dominar la racionalidad dentro de una relación dinámica entre dos. Es decir, dos municipios metropolitanos con vecindad que, aún conociendo potenciales beneficios y ahorros que les generaría establecer una asociación entre ellos, bien pueden optar por el rechazo a ésta bajo argumentos de tipo político y disputas por el poder su región de influencia. Ello refleja que la planeación en cualquier nivel de gobierno y a cualquier escala territorial, es fundamentalmente un acto político; situación que implica reconocer al poder como elemento relevante en la planeación urbana (Pérez Torres (2002) y se ve reflejada en el ejercicio del mismo en acciones de gobierno de los partidos políticos.

De esta manera un enfoque explicativo sería que de 345 municipios metropolitanos en registro existen 159 asociados intermunicipalmente (46%), aún cuando el modelo matemático calcula una probabilidad que, en condiciones constantes, debería ser de 210 municipios. Es decir, que esos 51 municipios de diferencia entre un número y otro no se explica por la falta de “racionalidad” de los actores municipales, sino por aspectos de poder político que fueron determinantes para no establecer una alianza municipal dentro de su zona metropolitana.

**Cuadro 1. Municipios metropolitanos asociados con otro para la prestación de algún servicio?**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	131	38,0	45,2
	Si	159	46,1	54,8
	Total	290	84,1	100,0
Perdidos	Sistema	55	15,9	
Total		345	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

**Cuadro 2. Clasificación de municipios metropolitanos según la probabilidad pronosticada de que cumpla con el modelo de cooperación**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	79	22,9	27,3
	Si	210	60,9	72,7
	Total	289	83,8	100,0
Perdidos	Sistema	56	16,2	
Total		345	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

Sucede la misma situación en aquellos casos que, sin cumplir las condiciones lógicas para establecer una asociación, logran concretarla. Tal es el caso de los resultados de las filas 2 y 3 en la tabla siguiente se observa que del total de municipios metropolitanos de la base de datos, que se refieren a los 72 municipios no asociados con probabilidad de asociación; y a aquellos 35 asociados sin probabilidad de asociación, respectivamente. Es decir, en estos 107 municipios (41% del total) sucede lo contrario a la situación pronosticada, en cierta medida por la influencia que reciben los gobernantes según el partido al que pertenecen, como se observa más adelante.

**Cuadro 3. Clasificación de municipios metropolitanos según estado de asociación intermunicipal y probabilidad de que cumpla con el modelo de cooperación**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	1	40	11,6	15,6
	2	72	20,9	28,1
	3	35	10,1	13,7
	4	109	31,6	42,6
	Total	256	74,2	100,0
Perdidos	Sistema	89	25,8	
Total		345	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

Si se toma como referencia los resultados del segundo ejercicio de regresión logística y se observa el comportamiento de los municipios metropolitanos, se identifica que la afiliación política del municipio en las probabilidades de cooperación entre municipios influye de tal manera que en aquellos gobernados por el PAN, efectivamente se tiende en mayor medida a la cooperación.

**Clasificación de municipios metropolitanos gobernados por el PAN según estado y probabilidades de cooperación intermunicipal.**

**Cuadro 4. Municipios metropolitanos del PAN asociados con otro para la prestación de algún servicio?**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	29	36,7	43,9	43,9
	Si	37	46,8	56,1	100,0
	Total	66	83,5	100,0	
Perdidos	Sistema	13	16,5		
Total		79	100,0		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

**Cuadro 5. Clasificación de municipios metropolitanos del PAN según la probabilidad pronosticada de que cumpla con el modelo de cooperación**

		Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	14	17,7	19,2	19,2
	Si	59	74,7	80,8	100,0
	Total	73	92,4	100,0	
Perdidos	Sistema	6	7,6		
Total		79	100,0		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

**Cuadro 6. Clasificación de municipios metropolitanos del PAN según estado de asociación intermunicipal y probabilidad de que cumpla con el modelo de cooperación**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
1	5	6,3	8,1	8,1
2	22	27,8	35,5	43,5
Válidos 3	8	10,1	12,9	56,5
4	27	34,2	43,5	100,0
Total	62	78,5	100,0	
Perdidos Sistema	17	21,5		
Total	79	100,0		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

En el caso de los municipios metropolitanos gobernados por el PAN, destaca que 8 de ellos están asociados pese a que no existían condiciones para ello, de acuerdo con el ejercicio de regresión logística; y 22 casos en los que pese a no contar con el mecanismo de asociación, se tienen condiciones para que esta suceda. Es decir, del total de municipios gobernados por esta fuerza política, en 57 de ellos existen condiciones para que una zona metropolitana se vea favorecida con su cooperación. Sin embargo, ello depende también de su vecindad con otros municipios y de quien los gobierne ya que, si en el caso de los municipios colindantes sean gobernados por una fuerza política distinta, las probabilidades de que esa zona metropolitana incremente sus mecanismos de asociación intermunicipal, se reducen aún cuando exista la presencia de gobiernos locales gobernados por el PAN.

Las tablas presentadas a continuación, reflejan el comportamiento de los municipios metropolitanos gobernados por el PRI. Estos, en comparación con aquellos de gobierno panista, tienen un coeficiente menor a 1 y con valor negativo. De tal manera que si se observan los porcentajes válidos en la clasificación de grupo según la probabilidad de que se cumpla con el modelo, tanto del PAN como del PRI, se registran valores de 80% y 75% respectivamente.

**Clasificación de municipios metropolitanos gobernados por el PRI según estado y probabilidades de cooperación intermunicipal.**

**Cuadro 7. Municipios metropolitanos del PRI asociados con otro para la prestación de algún servicio**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	66	36,7	42,3
	Si	90	50,0	57,7
	Total	156	86,7	100,0
Perdidos	Sistema	24	13,3	
Total		180	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

**Cuadro 8. Clasificación de municipios metropolitanos del PRI según la probabilidad pronosticada de que cumpla con el modelo de cooperación**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	39	21,7	24,1
	Si	123	68,3	75,9
	Total	162	90,0	100,0
Perdidos	Sistema	18	10,0	
Total		180	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

Así mismo, los municipios metropolitanos priistas que no están asociados pero que el modelo identifica probabilidades de cooperación (grupo 2) representan el 28% del total tricolor, mientras que aquellos en los que no se registran probabilidades pero concretaron el mecanismo intermunicipal son el 12%. Esto significa que en estos grupos, independientemente del arreglo institucional formal en la materia, el factor político por parte de los actores locales es determinante para inclinar la decisión de asociarse hacia un sentido positivo o negativo.

**Cuadro 9. Clasificación de municipios metropolitanos del PRI según estado de asociación intermunicipal y probabilidad de que cumpla con el modelo de cooperación**

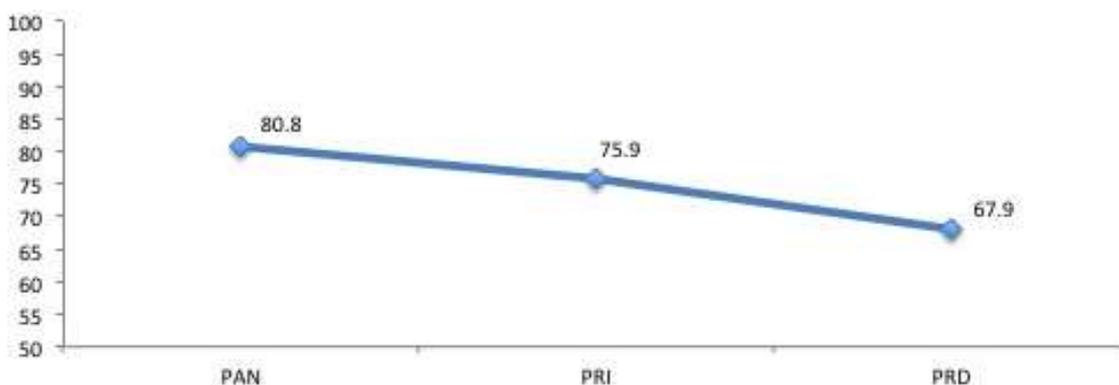
	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
1	18	10,0	12,6	12,6
2	40	22,2	28,0	40,6
Válidos 3	18	10,0	12,6	53,1
4	67	37,2	46,9	100,0
Total	143	79,4	100,0	
Perdidos Sistema	37	20,6		
Total	180	100,0		

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

Con relación al comportamiento de los municipios metropolitanos gobernados por el PRD -la tercera fuerza política con mayor presencia territorial en el país- las probabilidades de cooperación disminuyen considerablemente en comparación con respecto a aquellos del PAN y PRI.

**Gráfica 3. Probabilidad de cumplir con el modelo de cooperación según el partido político gobernante**

**Porcentaje de probabilidad de cumplir con el modelo de cooperación**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

Los municipios perredistas registran solamente un bloque de 67.9 municipios de contar con probabilidades de establecer una asociación intermunicipal en su contexto metropolitano, situación que se observa más clara al registrar el menor porcentaje válido de municipios que no participan dentro de este mecanismo cooperativo comparando el mismo rubro en los casos panistas y priistas.

**Clasificación de municipios metropolitanos gobernados por el PRD según estado y probabilidades de cooperación intermunicipal.**

**Cuadro 10. Municipios metropolitanos del PRD asociados con otro para la prestación de algún servicio**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	17	40,5	43,6
	Si	22	52,4	100,0
	Total	39	92,9	100,0
Perdidos	Sistema	3	7,1	
Total		42	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

**Cuadro 11. Clasificación de municipios metropolitanos del PRD según la probabilidad pronosticada de que cumpla con el modelo de cooperación**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	9	21,4	32,1
	Si	19	45,2	100,0
	Total	28	66,7	100,0
Perdidos	Sistema	14	33,3	
Total		42	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

**Cuadro 12. Clasificación de municipios metropolitanos del PRD según estado de asociación intermunicipal y probabilidad de que cumpla con el modelo de cooperación**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	1	4	9,5	16,0
	2	6	14,3	40,0
	3	5	11,9	60,0
	4	10	23,8	100,0
	Total	25	59,5	100,0
Perdidos	Sistema	17	40,5	
Total		42	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

Así mismo, el acercamiento al contexto metropolitano de los resultados del modelo ha dejado notar que los esfuerzos por establecer una coordinación entre gobiernos locales dentro de una zona determinada está lejos de darse mediante el impulso del cambio al marco jurídico en la materia. El hecho de que los valores arrojados por el modelo para la categoría de legislación de alto perfil en aquellos municipios metropolitanos cuyas legislaciones estatales son más flexibles en facilitar la adopción de asociaciones, sean menores con respecto a aquellos municipios cuyos estados tienen una legislación promedio o de perfil más restrictivo, refuerza la hipótesis de que son la acción y coyunturas políticas en la planeación metropolitana lo que determina el éxito o fracaso para la adopción de política de cooperación intermunicipal.

De esta manera, la siguiente gráfica muestra que aquellos municipios metropolitanos de un estado con una legislación flexible para la adopción de la cooperación intermunicipal tienen alrededor de dos tercera partes de municipios no asociados. Una situación contraria a lo que sucede en lugares cuyas legislaciones son de tipo promedio o incluso restrictivas, pues en ambos casos el número de municipios asociados supera el 50%.

**Gráfica 4. Influencia del perfil de legislación sobre asociaciones intermunicipales en la cooperación de municipios metropolitanos**



Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

Los resultados de los ejercicios de esta investigación arrojan que basta tener una legislación promedio en el estado en el que se encuentre una zona metropolitana para aumentar las probabilidades en la generación de un entorno de cooperación intermunicipal que promueva la gobernanza de dicha región.

**Cuadro 13. Grupo según la probabilidad pronosticada de que cumpla con el modelo  
(Legislación de bajo perfil en materia de asociaciones intermunicipales)**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	15	65,2	65,2
	Si	8	34,8	100,0
	Total	23	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

**Cuadro 14. Grupo según la probabilidad pronosticada de que cumpla con el modelo  
(Legislación de perfil promedio en materia de asociaciones intermunicipales)**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	31	12,0	13,8
	Si	194	74,9	86,2
	Total	225	86,9	100,0
Perdidos	Sistema	34	13,1	
Total		259	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

**Cuadro 15. Grupo según la probabilidad pronosticada de que cumpla con el modelo  
(Legislación de alto perfil en materia de asociaciones intermunicipales)**

	Frecuencia	Porcentaje	Porcentaje válido	Porcentaje acumulado
Válidos	No	33	70,2	80,5
	Si	8	17,0	100,0
	Total	41	87,2	100,0
Perdidos	Sistema	6	12,8	
Total		47	100,0	

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de la Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales 2009

El hecho de que los resultados para este análisis del caso mexicano arrojen que una legislación de alto perfil en materia de cooperación intermunicipal no garantice un mayor número de municipios asociados; de cierta manera ayuda a intuir que la parte formal de la arquitectura institucional y la definición de estas reglas para tomar decisiones y adoptar temas y políticas que resulten de interés para todos los integrantes de una zona metropolitana, descansa en los acuerdos y negociaciones “informales” entre

gobernantes. De esta manera, como lo ha señalado Ramírez de la Cruz (2012), se entiende que las decisiones en materia de gobernanza metropolitana requieren de incentivos que los tomadores de decisiones consideren atractivos, de tal manera que adoptar acuerdos regionales entre distintas municipalidades también implique para ellos una oportunidad de avanzar en su carrera política y administrativa.

Otra explicación complementaria al argumento anterior descansa en que los resultados que reflejan que la influencia de la variable político partidista es mayor que en comparación con la de tipo jurídico-normativo, yace en que aquellas regiones en donde existen menores probabilidades de cooperación intermunicipal existe un rechazo por parte de liderazgos políticos regionales a la idea de superponer instituciones, reglas o estructuras intermedias de gobierno que substituyan tareas municipales, que poco a poco limiten la autoridad de los gobiernos locales, aún cuando no ello necesariamente implique disminuir su autonomía (Oakerson, 2004; Ramírez de la Cruz, 2012).

De acuerdo con lo anterior, el no contemplar dentro del análisis metropolitano los aspectos políticos y de disputas por el poder y la capacidad de influir en las decisiones de un territorio, conlleva a potencializar las barreras para poder contar con acuerdos intermunicipales, intergubernamentales y con otros sectores sociales. Al respecto, Pérez Torres (2002) ha señalado que ese desconocimiento se refleja en la aparición de barreras que terminan por impedir la instrumentación de mecanismos para que los programas metropolitanos concreten políticas públicas. En este contexto, estos mecanismos de planeación regional no generan obligaciones sobre los distintos niveles de la administración pública, y son rechazados por sectores de poder que ven amenazada su influencia mediante estos instrumentos, de tal manera que se suele buscar en la propia legislación la posibilidad de bloquearlos o rechazarlos.

No obstante el alto componente político y el peso que éste tiene en la conformación de agendas comunes a escala regional para las zonas metropolitanas, la gobernanza de éstas a partir de las propias características regionales y del peso que distintas variables tienen para su análisis, puede darnos una idea de cómo generar los incentivos adecuados para que los gobiernos locales generen alianzas de acuerdo con la realidad de una zona determinada, y formen redes de políticas públicas que potencialicen las oportunidades de la cooperación intermunicipal. En este sentido, y de acuerdo con el escenario mexicano que se presenta en esta investigación, podría decirse que la política nacional de desarrollo urbano a escala metropolitana no debe partir e un modelo único de coordinación impuesto desde la federación a los estados y municipios.

Por el contrario, se requiere de lineamientos generales mediante los cuales la federación conozca la realidad, actores y contexto local de cada zona metropolitana de tal manera que sea capaz de establecer los incentivos adecuados para cada caso del que se trate.

#### **4.3 EL PAPEL DE LAS RELACIONES POLÍTICAS PARA LA CONFORMACIÓN DE REDES REGIONALES DE POLÍTICAS PÚBLICAS Y GOBERNANZA METROPOLITANA**

Hasta este punto y de acuerdo con los resultados, queda reflejado que los aspectos normativos si bien son parte importante de la arquitectura institucional para que los gobiernos locales participen en asociaciones intermunicipales -con miras a establecer una coordinación metropolitana- un enfoque de gobernanza requiere de mayor atención en la forma en que se relacionan, interactúan y acuerdan aquellos actores que toman decisiones y cómo ello influye para dar paso ya sea a la conformación de redes de política pública dentro de las zonas metropolitanas, o bien en su oposición a ellas.

Desde la perspectiva de la gobernanza metropolitana, la construcción y mantenimiento de las redes de política pública que permitan la cooperación entre los gobiernos y el resto de actores participantes se deben fundar desde el consenso y aprendizaje colectivo, y tomando en cuenta la lógica de acción y desacuerdos potenciales (Zavala y Porras, 2012), pues estas redes representan los intereses de todos alrededor de un mecanismo que pretende lograr ser una fortaleza frente a otros actores y situaciones externas.

En la medida en que los gobiernos locales tengan un mayor involucramiento y participen promoviendo acuerdos que permitan interacciones entre actores mediante redes, será factible hablar de una provisión de servicios públicos –en el sentido expresado por Oakerson- y la instrumentación de políticas públicas hacia posiciones intermedias entre jerarquía y mercado, o coordinación mediante redes (Porras, 2012). Dado lo anterior y aunado al peso de las relaciones políticas que resultó del análisis econométrico de regresión logística, se podría configurar la idea de que al hablar de coordinación metropolitana en el contexto federal mexicano, el ejercicio de gobernanza como una visión de gobierno factible para buscar construir redes cooperativas dentro de una zona metropolitana, requiere recurrir a aquellas variables que, sin ser las más relevantes para los gobiernos municipales (como en el caso de aquellas del rubro *finanzas públicas*), sí representan una oportunidad para que otros niveles de gobierno -

como el estatal y federal- pudieran condicionar el manejo de dichas variables a la formalización de redes que concreten este instrumento asociativo. De tal manera, se encamina a estos gobiernos locales a generar recursos que muchas veces no pueden ser generados por una o varias instituciones de gobierno para llevar a cargo proyectos y políticas (Rhodes, 1997; Zavala y Porras, 2012; Porras, 2012; Zaremborg, 2012).

Para entender qué es una *red* desde esta perspectiva, Börzel (1997) la define como un conjunto con cierta estabilidad cuya naturaleza no tiene jerarquías y es interdependiente entre los actores que la conforman y cuyos intereses en algún sentido son comunes frente a una política o problema público, lo que también les permite intercambiar recursos y cooperación entre sí para alcanzar objetivos comunes.

Para que estas redes funcionen, sin importar la motivación que ha llevado a participar a los actores que las conforman, resulta de suma importancia forjar para todos relaciones informales (aquellas que se dan fuera del marco normativo establecido y obligatorio) con otros actores para compartir y reunir información, pues ello resulta un elemento crítico para el manejo del desarrollo de las economías locales (Feiock, Won Lee y Lee, 2012), o bien de la cooperación en las zonas metropolitanas, que es el caso que nos interesa. Este peso de las relaciones informales se observa en los resultados de los ejercicios de regresión logística cuando se habla de la poca influencia que tiene una legislación de alto perfil en materia de cooperación intermunicipal, como variable explicativa de una acción asociativa; o el hecho de que el tipo de legislación en su conjunto, tenga mucho menor peso que la variable *partido político*, la cual puede considerarse como aquella en la que recae el comportamiento y acciones de tipo político, entre ellas, la forma de relacionarse con otros actores.

En este sentido y como se ha mencionado, para motivar a la conformación de dichas redes formales e informales que se encuentran condicionadas al aspecto político, resulta fundamental inducir que ello suceda. Por ello la participación de actores estatales y/o federales jugaría un papel preponderante en la construcción de mecanismos de gobernanza metropolitana.

Sin embargo, no se puede pasar por alto que existen otros elementos relacionados con aspectos políticos que tienden facilitar u obstaculizar la potencial colaboración entre gobiernos locales con miras a establecer redes de gobernanza en un ámbito regional, que requieren de un análisis de tipo cualitativo por cada zona metropolitana que se quiera estudiar en lo particular. En este caso nos referimos a aquellos identificados por Visser (2002):

- a) El deseo de los gobiernos locales por mantener su autonomía plena.
- b) Desconfianza entre jurisdicciones locales y hacia otros actores.
- c) Conflicto de interés entre los potenciales participantes de una red.
- d) Desequilibrios en los fuentes de poder y recursos.

Resulta relevante no perder de vista estos cuatro elementos dentro del análisis de una zona metropolitana pues representan en sí mismos aspectos centrales para el establecimiento de relaciones funcionales entre las unidades político administrativas participantes. Particularmente si se retoma la argumentación de Feiock con respecto a la necesidad de cooperación en contextos de fragmentación territorial al señalar que ésta se genera cuando dos o más gobiernos locales buscan un resultado deseable mediante la coordinación o cooperación. De acuerdo con este autor, la acción colectiva comienza con el reconocimiento de la interdependencia que hay entre gobiernos locales pues las decisiones o acciones de uno de ellos afecta las acciones del resto. Frente a esta situación, resulta evidentemente más complejo construir redes entre más unidades administrativas existen, como es en el caso de las zonas metropolitanas (Feiock, Won Lee y Lee, 2012). Al respecto, es importante resaltar el papel que los gobiernos locales tienen en los procesos de gobernanza como nodos de una red de interacciones, interdependencias y cooperación entre actores de gobierno, privados y de la sociedad (Aguilar, 2013: 99). Es decir, su papel debe ser importante para equilibrar los intereses de los involucrados, pues además, como ya se ha señalado, es dentro de su ámbito en donde se da la cercanía inmediata con la ciudadanía y en donde la demanda de servicios públicos debe resolverse.

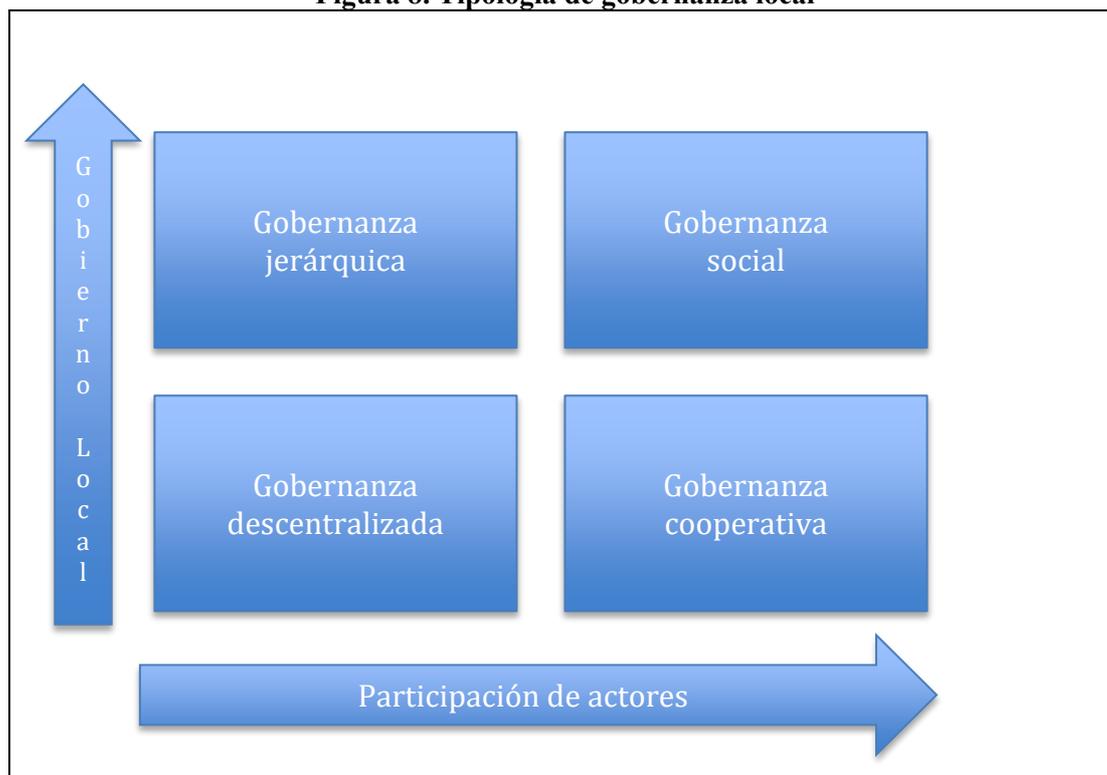
Vale la pena señalar que si bien tanto la participación de actores de otro niveles de gobierno (u otros actores sociales y/o empresariales) con la capacidad de condicionar recursos –de cualquier tipo- que sean de interés para otros participantes de la red, a cambio de concretar la cooperación intermunicipal; como la asociación en sí misma, son un paso importante y deseable para concretar mecanismos de gobernanza metropolitana,

Para determinar los efectos de la gobernanza en una escala local dentro del diseño de redes de política pública, se debe entender que la propia gobernanza adopta dentro de este enfoque la forma de coordinación de la acción colectiva, y como un proceso de decisiones para definir objetivos, formas de coordinación, para llevarlos a cabo asumiendo interdependencia-asociación-coproducción/corresponsabilidad entre gobiernos, privados y sociales, según sea el caso (Aguilar, 2013).

Una manera de comprender cómo se generan los procesos de gobernanza a nivel metropolitano, es revisar el proceso a nivel local (municipal) con miras a establecer desde ahí las redes de políticas que enlacen a toda la región. Para ello, es necesario determinar la dimensión institucional en la que se dan tales procesos. Zavala y Porras (2012) sugieren determinar el grado de responsabilidad de los gobiernos locales dentro del proceso de la política pública determinada a través de dos criterios: alta y baja. El otro indicador que sugieren es la capacidad de participación de otros actores (ciudadanía, iniciativa privada) en el proceso de la política pública, con un cruce en los mismos ejes (alta y baja). De tal relación, J. Zavala y F. Porras identifican cuatro tipos de gobernanza. Si bien en el caso de esta investigación no se profundiza en ellos puesto que lo que aquí se ofrece es un análisis del escenario nacional para conocer las probabilidades de cooperación intermunicipal, así como las barreras e incentivos entre gobiernos locales frente a un contexto metropolitano; resulta de gran relevancia conocerlos para quien busque adentrarse en el análisis de mecanismos y estudio de casos particulares de políticas en zonas metropolitanas, puesto que la adopción de cada una puede condicionar y determinar la tendencia a que los gobiernos locales decidan participar, o no, en una red metropolitana de cooperación para proveer servicios públicos. Estos son:

1. **Gobernanza jerárquica:** Alta responsabilidad del gobierno local y baja participación de otros actores. El proceso de decisiones es de arriba hacia abajo de la estructura gubernamental.
2. **Gobernanza descentralizada:** Baja responsabilidad del gobierno local y baja participación de otros actores. Capacidad institucional para procesar conflictos y generación de acuerdos dentro de las agencias públicas, para formular políticas públicas.
3. **Gobernanza social:** Alta responsabilidad del gobierno local y alta participación de otros actores. Los aspectos que determinan los acuerdos son: el grado de cohesión de la clase política local; la coordinación intergubernamental; y la participación de otros actores distintos al gobierno.
4. **Gobernanza cooperativa:** Baja responsabilidad del gobierno local y alta participación de otros actores. Hay una reasignación de responsabilidades que derivan del proceso de descentralización.

**Figura 8. Tipología de gobernanza local**



Fuente: Elaboración propia con base en Zavala y Porras (2012)

Otro elemento que se debe considerar en el desarrollo de arreglos de gobernanza metropolitana desde lo local, es el aprovechamiento de la flexibilidad ofrecida por el modelo de régimen federal que ya se ha explicado con anterioridad, y que se refleja en el esquema de Zavala y Porras. Según sea la región metropolitana que se estudie, el análisis a realizar debe considerar el grado de autonomía que ejerce cada uno de los tres órdenes de gobierno para permitir que las redes de política y gobernanza se apoyen en relaciones sociales, económicas y –especialmente- políticas, más que exclusivamente en aquellas que establece la base legal y formal (Feiock, 2012) de la legislación, como se ha dejado entrever con los resultados expuestos con anterioridad.

Los resultados derivados de los ejercicios aquí realizados, sugieren la importancia del componente político en la definición de establecer o bloquear la cooperación intermunicipal, y de cierta manera subrayan que es a un nivel local en donde se pueden definir las reglas, procedimientos e intercambios sobre temas específicos. Algo que en el futuro debería de ayudar a fortalecer el federalismo mexicano y la autonomía del municipio frente a los estados y la federación.

Así mismo, se reafirma que si bien las variables que conforman la arquitectura institucional formal de los municipios no son las de mayor peso como incentivos para la

conformación de redes que puedan constituir un mecanismo de coordinación metropolitana, la forma y las relaciones (políticas) que componen parte del proceso de toma de decisiones para crear dicha arquitectura institucional formal, y el tipo de prácticas de gobernanza en asuntos internos, pueden llegar a facilitar que esto se replique en una escala mayor, como sería la metropolitana. En gran medida porque, como ha sugerido Feiock, Won Lee y Lee (2012) las relaciones surgen de contextos planeados y no planeados entre los actores locales, y porque la estructura de las redes de política aseguran suficiente flexibilidad para el establecimiento de reglas, procedimientos e intercambios locales que no requieren de una estructura de gobierno metropolitano.

## **CAPÍTULO 5. CONCLUSIONES Y PROPUESTA**

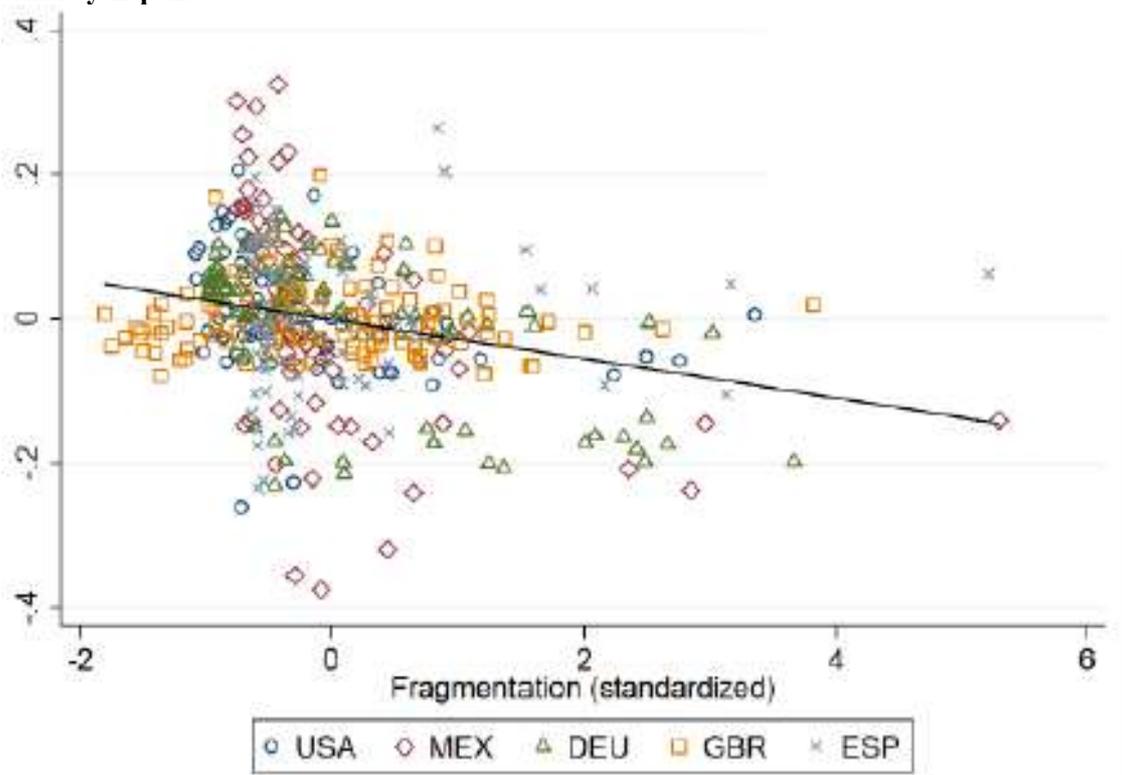
La práctica del nuevo regionalismo y gobernanza metropolitana requiere de estructuras de decisión y redes de actores locales capaces de cooperar entre sí para generar soluciones a los problemas públicos a los que se enfrenta cada una de las zonas metropolitanas del país, de acuerdo a las necesidades y contexto en la región de que se trate.

Como se ha expuesto a lo largo de este trabajo, la cooperación intermunicipal se presenta como un instrumento de gobernanza capaz de involucrar a los municipios que si bien son individualmente responsables de brindar a la población de su demarcación los servicios señalados en el artículo 115 constitucional, ante la expansión urbana que ha rebasado sus fronteras administrativas -como es el caso de aquellos municipios metropolitanos- se requieren de alternativas que contribuyan a solucionar problemas públicos comunes de una región fragmentada administrativamente. No obstante lo anterior, cabe resaltar que tampoco se puede pasar por alto la dinámica del ejercicio del poder público que se ha manifestado desde el último cuarto del siglo XX en todos los niveles de gobierno, y cómo esta ha tenido impacto en aspectos relevantes del desarrollo urbano y territorial a partir de las diversas reformas en materia de descentralización administrativa que se han revisado con anterioridad en este trabajo. En este sentido, el fenómeno metropolitano y el asociacionismo intermunicipal deben lidiar con el reto que para el caso mexicano ha representado que tanto la evolución del federalismo como la alternancia política en los gobiernos locales, estatales y federal, hayan generado un complejo sistema de concurrencia de responsabilidades en materia de planeación y desarrollo urbano en el cual, por un lado, a la instancia municipal se le han otorgado mayores responsabilidades sin que muchas veces tenga la suficiente capacidad institucional para hacerles frente y cumplirlas a cabalidad; y por el otro, la competencia política entre partidos genere barreras para la coordinación entre municipios y gobiernos de distinto color.

Sin embargo, es la propia flexibilidad del régimen y la multiplicación de actores con capacidad de influencia en los asuntos públicos que el propio federalismo ofrece alternativas que eviten la imposición de decisiones que no consideren la realidad de pluralidad política en el ejercicio del poder sobre el territorio y su administración, y que al mismo tiempo eviten que la dispersión de esfuerzos individuales y recursos públicos. De acuerdo con esta lógica y con la evidencia empírica comparada, los instrumentos de

gobernanza metropolitana tienen la capacidad de contrarrestar, incluso hasta la mitad, la disminución de los niveles de productividad –alrededor del 5-6%- de una región que se genera cuando aumenta la fragmentación administrativa en relación con el número de habitantes. (OECD, 2014 y Vaggione, 2015).

**Gráfica 1. Correlación entre el número de gobiernos municipales por cada 100,000 habitantes y el nivel de productividad local en Estados Unidos, México, Alemania, Reino Unido y España**



Fuente: OECD. 2014. Regions and Cities: Where Policies and People Meet citado en Vaggione, P. (noviembre, 2015). La escala metropolitana, Foro Internacional de Innovación en la Gobernanza Metropolitana. Guadalajara, Jalisco. México.

Es decir, el federalismo, lejos de ser la causa principal que impida mejorar la condiciones de una zona metropolitana, puede facilitar a través de distintos modelos de gobernanza el funcionamiento colectivo de sus gobiernos locales bajo metas que de común acuerdo impulsen el desarrollo regional, como se aprecia en los casos de Estados Unidos y Alemania en la gráfica anterior. Ambos países de corte federal.

Desde esta perspectiva las asociaciones intermunicipales son un mecanismo deseable para México y este debería ser aprovechado particularmente en lo que hoy, principalmente bajo criterios estadísticos y demográficos, se identifican como zonas metropolitanas. No obstante, si bien el argumento central por el cual generalmente se promueve el ejercicio de la cooperación intermunicipal bajo la idea de que esta puede

generar una racionalidad colectiva en torno a la utilización más eficaz y eficiente de los recursos con los que cuentan los municipios y así mejorar sus finanzas públicas, de acuerdo con los resultados de este trabajo, en el contexto mexicano la racionalidad en torno a las finanzas públicas municipales no influyen de manera directa ni tienen un peso mayor al que tienen otras variables al momento de tomar la decisión de establecer alianzas regionales.

En este sentido, los resultados de los ejercicios de regresión logística y la evidencia aquí presentada permiten validar la hipótesis de origen de este trabajo al subrayar que las estrategias de coordinación intermunicipal - representan transacciones que maximizan la utilización de los recursos individuales de los municipios mediante acciones colectivas que no dependen de una racionalidad económico-financiera; sino principalmente de la conformación de redes basadas en los vínculos e intereses político-partidistas de los tomadores de decisiones.

Así pues, las barreras y estímulos que representan las causas para generar, o no hacerlo, acuerdos de asociación intermunicipal en municipios metropolitanos en México; y cómo influyen estas en la probabilidad de que los municipios metropolitanos generen acuerdos de cooperación intermunicipal como eje de la gobernanza metropolitana en México, se pueden resumir de acuerdo con el siguiente apartado.

#### **BARRERAS Y ESTÍMULOS PARA GENERAR ACUERDOS DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL COMO EJE DE LA GOBERNANZA METROPOLITANA EN MÉXICO**

Como se mostró durante la presente investigación, las razones por las cuales un municipio decide incorporarse junto con otros gobiernos vecinos a un mecanismo de cooperación depende de distintas variables de las cuales aquellas relacionadas con la competencia político-partidista tienen una mayor influencia. Las tendencias partidistas reflejan ser una barrera importante en la constitución de asociaciones intermunicipales. En el caso de las tres fuerzas políticas con mayor representatividad en el país destaca que los gobiernos municipales del PAN tienen mayores probabilidades de participar en alianzas entre municipios en comparación con los del PRI y el PRD.

Resulta relevante también señalar que uno de los resultados del modelo es que una legislación flexible –en los términos definidos por Santín del Río- que promueva las asociaciones intermunicipales en todos los estados del país de poco sirve para que se

concreten estas alianzas entre municipios si no se consideran factores de índole político y contextos socioeconómicos. El propio modelo arroja que una legislación promedio es suficiente si se toman decisiones a partir de las demás variables; incluso por encima de una legislación de alto perfil que es flexible promoviendo la cooperación porque no necesariamente impacta de manera directa en la generación de estos acuerdos. Con relación al tipo de municipios podría suponerse que los metropolitanos, dadas sus características y la compartición de problemáticas comunes con otros vecinos, en una lógica de elección racional sacarían partido de su situación para actuar coordinadamente desde un enfoque de gobernanza. No obstante lo anterior, aunque de acuerdo con los resultados del modelo la urbanización si genera condiciones para que un municipio decida establecer asociación con otro, aquellos de tipología metropolitana es donde existen menores probabilidades de cooperación en comparación con otro tipo de municipios. De esta manera, con el modelo se puede concluir que la competencia política genera barreras para concretar acuerdos y políticas públicas para proveer o producir servicios que superen los límites administrativos y los periodos de gobierno de las alcaldías.

Otra de las conclusiones a la cual es posible llegar con este ejercicio es que una propuesta de coordinación para todas las zonas metropolitanas del país resultaría poco probable de tener éxito si no considera las particularidades de cada región sobre la cual se desea intervenir. En este sentido se reafirma que los esfuerzos por generar un marco jurídico normativo en materia metropolitana por si mismos resultan insuficientes y aislados pues como se observó en el modelo, la promulgación de leyes y normas específicas para promover este mecanismo de cooperación requiere considerar los intereses de los actores políticos involucrados en la zona metropolitana de la que se trate., y promover en su delimitación los incentivos para que la cooperación no sea un hecho aislado, y esté vinculada con el desarrollo de políticas públicas y, como consecuencia, esté vinculada ejercicio del gasto público, de tal manera que el ingreso de recursos fiscales se convierta en, a diferencia de lo que arrojó el modelo, en un incentivo.

## **PROPUESTAS PARA ABORDAR EL FENÓMENO METROPOLITANO Y PROMOVER LA GOBERNANZA**

De manera general puede concluirse que en el caso de los municipios metropolitanos la política pública y la legislación deben ser generales y evitar especificidades que no consideren la heterogeneidad municipal de México. A esto le debe preceder un minucioso análisis de las condiciones de los gobiernos locales involucrados a las cuales se enfrentaría una política pública regional o metropolitana, y la generación de escenarios prospectivos conociendo las probabilidades de cooperar de cada municipalidad (ver apartado de Anexos). Es por ello que se considera oportuna la utilización de este modelo probabilístico que, además, en su diseño reconoce la heterogeneidad de los municipios mexicanos y rechaza “recetas únicas” que no consideren la realidad regional de lo local.

Para dar mayor claridad al respecto, a continuación se presentan dos propuestas a partir de las cuales podría reflejarse de manera concreta las potenciales aportaciones que los ejercicios aquí expuestos ofrecen en términos de gobernanza metropolitana.

### **Una definición jurídica para las zonas metropolitanas y su delimitación basada en el enfoque de gobernanza**

Si bien es cierto que hasta este punto en el presente trabajo se habla de redes de cooperación como mecanismo de gobernanza metropolitana, así como del peso que las relaciones político partidistas tienen para facilitar o bloquear una asociación intermunicipal que pudiera ir en sintonía con esa idea, es importante considerar que para impulsar esta visión cooperativista, hoy en día el marco institucional mexicano no contempla una definición clara de lo que es una zona metropolitana. Más allá de la definición del Grupo Interinstitucional que ya se ha revisado al inicio de este trabajo, no existe definición legal que permita abordar el fenómeno metropolitano mediante la posibilidad de generar flexibilidad en el desarrollo urbano y regional de zonas en las que habitantes de distintas unidades municipales o delegacionales se enfrentan a problemas comunes con soluciones fragmentadas y parciales que poco contribuyen a resolver asuntos concretos.

En este sentido, y considerando los resultados del ejercicio por el cual se puede tener una aproximación a las barreras e incentivos para establecer alianzas intermunicipales, se debe redefinir lo que es una *zona metropolitana* a partir de

elementos distintos a los aspectos meramente relacionados con criterios de población, como sucede hoy en día. Por tal motivo, la definición actual que ofrece el Grupo Interinstitucional merece ser criticada a la luz de la realidad y contextos de los municipios del país, pues no es funcional para el diseño y ejecución de la planeación regional y para las necesidades de cada una de las unidades que integran precisamente una zona metropolitana. Entre las limitaciones que ofrece la única definición conceptual de lo metropolitano a nivel institucional destacan las siguientes:

- Definición restringida al fenómeno físico de la conurbación a nivel nacional o fronteriza con los Estados Unidos de América.
- Ignora la lógica política, económica y financiera del contexto regional y la posibilidad de establecer acciones colectivas.
- No considera la heterogeneidad municipal.
- Se desconoce la posibilidad de acciones intergubernamentales entre la federación, los estados y los municipios.
- No se considera la cooperación intermunicipal como herramienta para la gobernanza de las zonas metropolitanas.
- No es funcional para establecer una lógica de concurrencia entre los tres niveles de gobierno que intervienen en el desarrollo de una red de municipios que conforman una unidad territorial de mayores dimensiones territoriales.
- No incorpora criterios de política pública como ejes que articulen las acciones colectivas de las zonas metropolitanas en donde es posible establecer alianzas intermunicipales que busquen resolver problemas públicos de la región.
- No refleja los retos y oportunidades que representa en si mismo el fenómeno metropolitano y a los cuales se les debe dar respuesta.
- No refleja el papel que juegan los municipios como orden de gobierno con mayor cercanía a la ciudadanía y con responsabilidades claramente establecidas desde la constitución en materia de servicios urbanos.
- Ausencia del enfoque de gobernanza metropolitana.

Esta definición que se hace en el Grupo Interinstitucional y sus limitaciones en cuanto a no profundizar más allá en el carácter urbano entre municipios, así como la falta de inclusión de aspectos de política pública y finanzas públicas bajo esquemas flexibles

dentro del federalismo ha sido materia de discusión en el Congreso de la Unión. Recientemente y de manera particular en la Comisión de Desarrollo Urbano del Senado de la República durante la LXII y LXIII Legislaturas. En este órgano legislativo se ha debatido la necesidad de reformar integralmente la Ley General de Asentamientos Humanos hoy vigente, toda vez que –entre muchos otros aspectos que implican la política de ordenamiento territorial del país- no existe una definición sobre lo que es y debe ser una zona metropolitana más allá de las conurbaciones. Igualmente se ha señalado que la legislación vigente carece de claridad en cuanto a las responsabilidades de los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo urbano, lo que lleva con urgencia a plantearse la necesidad de introducir mecanismos de gobernanza entre gobiernos y municipios involucrados en regiones con problemas urbanos comunes (Comisión de Desarrollo Urbano del Senado de la República, 2014). En consecuencia, durante el año de actividades de la LXII Legislatura, la Presidencia de la Comisión de Desarrollo Urbano del Senado de la República, junto con integrantes de las comisiones de Desarrollo Municipal; Vivienda; Estudios Legislativos; Estudios Legislativos, Segunda; y Especial para el Desarrollo Metropolitano, formularon un dictamen por el cual se daba trámite a seis iniciativas que modifican la Ley General de Asentamientos Humanos, y así dar paso a la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial.

Sin embargo, dicho dictamen no logró su discusión y aprobación en comisiones, toda vez que no contaba con el respaldo del gobierno federal y, por ende, de las bancadas afines a éste para ser aprobado y enviado al pleno de la cámara alta.

No obstante esta situación, este proyecto de dictamen contenía una definición para las zonas metropolitanas, en los siguientes términos:

### ***“Capítulo Segundo***

#### ***Definiciones***

***Artículo 7º. Para los efectos de esta Ley, se entenderá por:***

...

***XXXVI. Zona metropolitana: centros de población o áreas conurbadas, que conforman una unidad territorial y que por su complejidad, interacciones, relevancia demográfica, económica y territorial, revisten importancia para el desarrollo nacional o estatal;***

*XXXVII. Zonas metropolitanas de interés estratégico para el desarrollo nacional: zonas metropolitanas principales que puedan satisfacer las necesidades de infraestructura, equipamientos y servicios superiores esenciales para el desarrollo de los sistemas urbano rurales y regiones en los que se inscriben, en el marco que establezca la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial; (y)<sup>14</sup>*

Como se aprecia, el dictamen proponía una clasificación con dos tipos de zonas metropolitanas. Por un lado, se hacía referencia a las unidades territoriales que a partir de una interacción demográfica y/o económica resultaban importantes para el desarrollo del país o estado en el que se encontraran localizadas; y por el otro se proponía un segundo tipo de zonas metropolitanas de interés estratégico para el desarrollo nacional. Esta segunda clasificación se diferenciaba por albergar grandes equipamientos y elementos de infraestructura que le permitían dada su condición ser estratégicas por su relevancia para otras ciudades de acuerdo con lo que señalara la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial que dicho proyecto de ley mandataba crear.

Si bien es cierto que a diferencia de la definición del Grupo Interinstitucional esta propuesta de definición jurídica deja de lado los criterios de población para determinar lo que es una zona metropolitana, el contenido de ambos conceptos continúa reflejando algunas deficiencias:

- Supedita la creación de zonas metropolitanas a un instrumento cuyo desarrollo estaría a cargo del Gobierno Federal.
- Establece un potencial desequilibrio entre los dos tipos de zonas metropolitanas que, dada su definición, requerirían de instrumentos distintos para su coordinación y de un tratamiento presupuestal diferenciado toda vez que se resalta la importancia estratégica de las zonas metropolitanas de interés estratégico nacional.
- La delimitación de zonas metropolitanas de interés estratégico se circunscribe únicamente a criterios de equipamiento e infraestructura, dejando de lado la posibilidad de establecer redes de política pública que busquen mejorar la calidad de los servicios públicos; así como la atención de otros problemas comunes entre distintos municipios de una región.

---

<sup>14</sup> Proyecto de dictamen de las Comisiones Unidas de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial; de Desarrollo Municipal; de Vivienda; de Estudios Legislativos; y de Estudios Legislativos, segunda.

Ambas definiciones, además de las deficiencias señaladas, se encuentra lejos de incorporar la idea de gobernanza señalada por Pérez Torres (2013) de tal manera que se de pie a que las decisiones públicas de una región metropolitana sean resultado de la participación de una red de actores interdependientes, incluidos aquellos que no forman parte del gobierno. En el mismo sentido, como ya se expuso con anterioridad en el Capítulo 1, una definición jurídica del fenómeno metropolitano requiere claridad en cuanto a la forma en que gobiernos de una zona metropolitana determinada pueden asociarse con el propósito de controlar o regular su comportamiento y el funcionamiento o provisión de servicios para el área en su conjunto (Norris, 2001:535). Así mismo, si se considera el contexto de heterogeneidad municipal que se pudo apreciar durante los resultados de los ejercicios de regresión logística, y el peso de las distintas barreras e incentivos que existen para cooperar intermunicipalmente arrojados por los mismos resultados, es importante considerar como una oportunidad la flexibilidad del modelo federal de gobierno para que distintos actores trabajen conjuntamente sobre objetivos determinados. Por tal motivo, a continuación se presenta una propuesta de definición conceptual para las zonas metropolitanas que busca contribuir al debate legislativo de futuras iniciativas de ley en la materia, a partir de la investigación del contexto señalado, así como de la interpretación de los resultados en los ejercicios econométricos. Es importante señalar que esta propuesta no busca sustituir el esfuerzo realizado por el Grupo Interinstitucional pues se considera que para efectos estadísticos de población y estadística se requiere continuar en el futuro con este tipo de ejercicios que resultan necesarios como insumos de información para tener una noción de clasificación estadística de la delimitación y comprensión de aspectos demográficos del contexto metropolitano. Dicho lo anterior, la propuesta busca ser complementaria de manera que se pueda ampliar en ley una visión del fenómeno metropolitano mucho más robusta de la que hoy tenemos. Se busca que esta sea funcional en términos de concurrencia de atribuciones, pero sobre todo para el diseño e implementación de política pública bajo un enfoque claro de gobernanza. La propuesta de definición es la siguiente:

*“Zona Metropolitana: Centros de población, áreas conurbadas o conjunto de unidades político-administrativas que de manera voluntaria o mediante criterios de planeación nacional, estatal o municipal, conforman una unidad territorial para satisfacer sus necesidades de servicios y*

*promover su desarrollo en los ámbitos social, demográfico, urbano, rural, ambiental, económico y territorial, a través de las políticas públicas y mecanismos de coordinación intermunicipal e intergubernamental que establezcan en su conjunto o con otros niveles de gobierno para acceder a los recursos públicos y privados que les permitan alcanzar sus objetivos.”*

Como elemento base para la redacción de la propuesta de definición de *zona metropolitana* se considera lo señalado por Feiock (2004) en cuanto a la habilidad e incentivos que requieren las unidades político administrativas para hacer frente a problemas de escala regional; y como las demandas en torno a las necesidades de la sociedad pueden potenciar que una región se desarrolle mediante la incorporación de múltiples jurisdicciones a través de una red de acuerdos voluntarios, asociaciones y elecciones colectivas por parte de los ciudadanos.

De acuerdo con lo anterior, la propuesta conceptual se justifica bajo los siguientes argumentos:

- Se considera que además de los centros de población y las áreas conurbadas, los municipios podrán asociarse entre sí ejerciendo su soberanía en términos de lo señalado en el artículo 115 de la constitución.
- Se reconoce el papel que juegan los gobiernos locales en el proceso metropolitano.
- Se evita sesgar el fenómeno metropolitano a la cuestión urbana al reconocer el componente rural dentro de la definición.
- Se establece que la conformación de zonas metropolitanas o submetropolitanas puede darse a partir de la voluntad de los gobiernos locales, o bien considerando criterios de planeación que sean de interés para los gobiernos federal, estatal o municipal, sin distinción de regiones policéntricas o monocéntricas.
- Si bien se reconoce la libre voluntad de acuerdo, la misma propuesta conceptual determina que la coordinación intermunicipal e intergubernamental son necesarias como instrumentos para poder acceder a recursos financieros que permitan desarrollar políticas públicas a escala metropolitana. De esta manera la coordinación intermunicipal e intergubernamental a través de políticas públicas resulta el eje de la gobernanza de las zonas metropolitanas.

- A diferencia de la propuesta realizada por la Comisión de Desarrollo Urbano y Vivienda del Senado de la República, la delimitación de las zonas metropolitanas debe dar a partir de criterios de política pública en ámbitos mucho más amplios y no necesariamente vinculados a las necesidades nacionales, sino de la propia región de que se trate y reconociendo la heterogeneidad de la realidad municipal según las distintas regiones del país.
- Se proponen temas que permitan incorporar una amplia gama de opciones particulares que generen acuerdos intermunicipales en distintos temas de política pública (como pueden ser movilidad, vivienda, seguridad, tratamiento de residuos sólidos, recursos hidráulicos, finanzas públicas, etc.) al señalar genéricamente los ámbitos social, demográfico, urbano, ambiental, económico y territorial.
- Al señalar la influencia de los criterios de planeación nacional, estatal o municipal, así como la promoción del desarrollo social se abre la puerta para que la delimitación de las zonas metropolitanas sea también un instrumento para resolver problemas de rezago y pobreza urbana de acuerdo con lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social.
- Al hacer énfasis en la necesidad de acuerdo con base en políticas públicas se hace explícita la necesidad de recursos financieros para poder alcanzar los objetivos que se trace una zona metropolitana en el momento de su delimitación.
- El reconocimiento de los gobiernos locales dentro la definición y los instrumentos de cooperación intermunicipal busca dar mayor fuerza a las regiones para poder negociar con otros niveles de gobierno y poderes de la unión –gobiernos federal y estatales y el poder legislativo- en temas como las atribuciones y responsabilidades en temas donde hay concurrencia, así como en la asignación de transferencias de recursos de los Ramos 26 (Fondo Metropolitano) y Ramo 33 (Fondos de Infraestructura Social Estatal para Obras de Beneficio Regional o Intermunicipal)
- Permitiría mejorar las oportunidades de acceso a financiamiento para aquellos gobiernos locales de una región con mayor marginación que, al mismo tiempo tienen alguna relación o impacto en municipios vecinos con mejores condiciones de desarrollo.

- La delimitación de zonas metropolitanas bajo esta definición permitiría que los presupuestos de la región y la política sectorial queden alineados de tal manera que sea factible una mejor asignación de los recursos públicos.
- La mención de recursos privados abre la posibilidad de incidir en política pública a una escala regional a otros actores distintos del gobierno.
- El acceso y potencial ejercicio de recursos públicos por parte de una zona metropolitana y las unidades que la integran, las hace sujetas de derechos y obligaciones en materia de rendición de cuentas.

En síntesis, la definición, hace mención a que la cooperación es un instrumento para llevar a cabo políticas públicas y al mismo tiempo sitúa el asociacionismo como medio de estos mecanismos para acceder a recursos que permitan su diseño y ejecución. Mediante ello, se busca invertir la situación que precisamente arrojó la metodología econométrica y dar un mayor peso sobre la influencia de la cooperación a las variables financieras por encima de la variable político-partidista. Es decir, una variable como las finanzas públicas, que resulto no influir de manera determinante al momento de decidir si se coopera con otro municipio o si sucede lo contrario y cuyo manejo suele ser tema de las disputas políticas, podría ser utilizada como incentivo por parte de quien distribuye los recursos o de los propios actores locales, para buscar minimizar el impacto que tiene la competencia político-partidista como barrera de entrada para concretar acuerdos regionales. Tal y como se busca dejar en claro en la segunda propuesta de este trabajo de investigación que a continuación se explica.

#### **Obligatoriedad de cooperación y coordinación metropolitana para acceder a los recursos financieros de los ramos 23 y 33.**

En el Capítulo 3 se observó como resultado de la regresión logística que la variable *finanzas públicas* arrojaba coeficientes negativos. Esto significa que entre mayores son las cifras de *inversión pública, recaudación de impuestos y recepción de recursos estatales y federales* de un municipio, menores son las probabilidades e incentivos que este tiene para cooperar con otros municipios. Esta situación resulta lógica porque el costo de oportunidad de estos municipios es menor si cooperan en comparación con los beneficios que obtiene de manera individual. No obstante, como se vio en aquel momento, los resultados de esta regresión, también señalaban que las variables del

grupo de *finanzas públicas*, de manera comparada con otro grupo de variables como son la marginación, el partido político y el régimen institucional, prácticamente no inciden en la variable dependiente para determinar si el municipio opta por asociarse o no hacerlo.

A partir de lo anterior, la segunda propuesta que se deriva de este trabajo está relacionada con invertir esta situación y hacer de las finanzas públicas un incentivo que obligue a la cooperación intermunicipal y coordinación intergubernamental en una zona metropolitana determinada.

Para que esto suceda, resulta fundamental en primer lugar contar con una base jurídica que defina qué es y cómo se delimita una *zona metropolitana*, como se ha propuesto. Fundamentalmente porque los criterios de delimitación propuestos gozan de una mayor flexibilidad e introducen, por un lado, la posibilidad de que la cooperación entre gobiernos locales y entre niveles de gobierno tenga como punto de partida criterios de política pública y desarrollo regional para acceder a recursos públicos en estos rubros, y porque no se restringe al fenómeno de la conurbación o a criterios estadísticos de población. En ese mismo sentido, una definición con carácter legal implica por sí misma la necesidad de que el estado le brinde atención al asunto señalado, sea sujeto de derechos y obligaciones, y puedan diseñarse políticas públicas alrededor de la misma.

Una vez que se cuenta con una definición amplia y flexible para delimitar el fenómeno metropolitano, y de acuerdo con los resultados del ejercicio de regresión logística, se debe considerar que el modelo econométrico utilizado puede servir como una guía que permitiría conocer en qué zonas es oportuno focalizar recursos financieros y políticos a proyectos regionales en donde las condiciones de los municipios potencialmente involucrados arrojen probabilidades de que con la cooperación intermunicipal se obtengan buenos resultados en el ejercicio de estos recursos que podrían estar destinados a servicios para la población. Incluso también puede servir como insumo de información para conocer en qué regiones es necesario establecer estímulos para que los actores políticos establezcan asociaciones intermunicipales como condición para acceder a recursos financieros en determinadas políticas públicas. (ver Anexo de tablas de probabilidad de cooperación por Zona Metropolitana)

Con relación a los recursos que podrían ser susceptibles de convertirse en un instrumento de fomento para la cooperación intermunicipal e intergubernamental en el ámbito metropolitano, destacan los ramos 23 y 33 establecidos en Decreto de Egresos

de la Federación que anualmente aprueba la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión; así como lo señalado en la Ley de Coordinación Fiscal con relación a la participación de los estados y municipios con relación a los ingresos federales.

La Ley de Coordinación Fiscal establece en su artículo 32 un Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social (FAIS) que se determinará anualmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación con recursos federales, y que de acuerdo con el artículo 33 de la misma ley, estará conformando por dos rubros que recibirán las entidades, los municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, y que se destinarán exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones que beneficien directamente a población en pobreza extrema, localidades con alto o muy alto nivel de rezago social conforme a lo previsto en la Ley General de Desarrollo Social, y en las zonas de atención prioritaria. Estos rubros son el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM) y el Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE).

El FISM está destinado a para obras en materia de agua potable, alcantarillado, drenaje y letrinas, urbanización municipal, electrificación rural y de colonias pobres, infraestructura básica de salud, infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda, caminos rurales, e infraestructura productiva rural. En el caso del FISE los recursos son para obras y acciones del alcance regional o intermunicipal y, añade la ley, deberán orientarse preferentemente conforme al Informe anual de la situación de pobreza y rezago social de las entidades y sus respectivos municipios o demarcaciones territoriales que realice la Secretaría de Desarrollo Social.

A la luz de los resultados que arrojó el modelo de regresión logística con respecto al grado de marginación de los municipios y las probabilidades de asociarse con un municipio vecino; aunado a la representación territorial mostrada en el Capítulo 4, es posible conocer en qué municipios con altos niveles de marginación el modelo señala altas probabilidades de cooperación pero esta no se ha dado. En este sentido, y tomando en consideración la propuesta de definición para la delimitación de una zona metropolitana bajo criterios de mayor flexibilidad y de política pública (incluyendo la de desarrollo social), la entrega de aportaciones federales, particularmente en el FISE dado el alcance intermunicipal que este tiene, debería estar condicionada a que los gobiernos locales establezcan regionalmente alianzas que permitan fijar prioridades en el gasto y enfocarlas al desarrollo económico de la propia región. Esta situación requiere que la propia Ley de Coordinación Fiscal adquiera una dimensión que facilite el

desarrollo regional y metropolitano del país pues en la actualidad, los criterios de asignación de estos fondos, solamente consideran criterios de número de población y no toman como elemento para su asignación criterios de promuevan el asociacionismo y la entrega de resultados en el combate a la pobreza o el desarrollo económico mediante la inversión y creación de equipamientos e infraestructura. De esta manera, se busca invertir el hecho de que los criterios político-partidistas sean el elemento predominante en la definición de una alianza entre municipios, pues implicaría que al dar mayor peso a las finanzas públicas mediante su entrega condicionada los municipios se vean obligados a negociar y alcanzar acuerdos con sus vecinos, pues de otra manera su accionar político y administrativo se vería detenido. Adicionalmente, podría señalarse un aumento en la asignación porcentual de estos fondos para aquellos municipios que establezcan alianzas entre sí para enfrentar los retos que plantea el ejercicio de estos recursos.

Para ello, en este contexto federal, resulta importante la participación de otros ordenes de gobierno y poderes del estado, particularmente del ejecutivo y legislativo a nivel federal, toda vez que se requiere que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Congreso de la Unión, estén dispuestos a hacer de la norma fiscal un instrumento de asignación de recursos federales que obligue a los municipios y estados a desarrollar la cooperación intermunicipal como una práctica cotidiana y obligatoria para acceder a los fondos necesarios destinados a la atención de los problemas colectivos e individuales de las unidades que llegan a conformar una zona metropolitana, tal y como se señaló en el ejercicio econométrico realizado.

Además de los fondos señalados en el ramo 33 y lo estipulado en la ley de Coordinación Fiscal, el segundo instrumento fiscal desde el cual debería incentivarse la coordinación intermunicipal desde una perspectiva de gobernanza metropolitana, es el Fondo Metropolitano que se encuentra en el ramo 23.

Si bien el Fondo Metropolitano es un instrumento que ha contribuido desde su creación en 2006 a que año con año existan proyectos que tengan como base la coordinación intermunicipal en el desarrollo de estudios y la construcción de infraestructura vial, carretera, hidráulica, de salud y educativa, existe un papel limitado de los municipios en la participación que tienen para definir prioridades sujetos a estos recursos, dado que son los gobiernos estatales quienes tienen prácticamente la definición sobre el ejercicio de los mismos, limitando así un incentivo que tendrían los

alcaldes en términos de cooperación con sus pares frente a la definición de decisiones sobre el propio fondo metropolitano.

Para ilustrar lo anterior, se cita a continuación un fragmento del artículo 12 del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2016 aprobado por la Cámara de Diputados, con relación al Fondo Metropolitano:

**“Artículo 12. ...**

...

...

*Las decisiones sobre la asignación y aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano las tomarán los gobiernos de los estados a través de su Consejo de Desarrollo Metropolitano y deberán sujetarse para su financiamiento a criterios objetivos de evaluación de costo y beneficio, así como de impacto metropolitano, económico, social y ambiental, de acuerdo con las disposiciones del Fondo Metropolitano y las demás aplicables, tomando en cuenta la movilidad no motorizada considerada en estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos o en proceso.*

*Para coadyuvar en la asignación, aplicación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del Fondo Metropolitano, cada zona metropolitana deberá contar con un Consejo para el Desarrollo Metropolitano o un órgano equivalente que tendrá carácter estatal, donde las entidades federativas determinarán los mecanismos de participación de los municipios y un fideicomiso de administración e inversión, en los términos que se establezcan en este artículo, en las disposiciones del Fondo Metropolitano y en las demás aplicables.*

*El Consejo para el Desarrollo Metropolitano, o su equivalente, estará presidido por el gobernador o gobernadores e integrado por los representantes que señalen las disposiciones del Fondo Metropolitano. En el caso de zonas metropolitanas en territorio de dos o más entidades federativas la presidencia será rotativa y con duración de por lo menos un año, pudiendo acordar el establecimiento de una presidencia conjunta, en cuyo caso no tendrá término de duración.*

*Los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, por conducto de sus representantes, podrán participar en las sesiones del Consejo para el Desarrollo Metropolitano postulando estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, presentando iniciativas y propuestas en el marco del objeto y fines del Fondo Metropolitano, en términos de las disposiciones aplicables al Fondo.”*

Así mismo, las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano establecen que los Consejos para el Desarrollo Metropolitano se integren de la siguiente manera:

**Por parte de las entidades federativas:**

- a) Gobernador;
- b) Secretaría de Gobierno;
- c) Secretaría de Finanzas;
- d) Secretaría de Planeación y Desarrollo;
- e) Secretaría de Desarrollo Metropolitano;
- f) Secretaría de Desarrollo Social;
- g) Secretaría de Medio Ambiente;
- h) Secretaría de Obras; y
- i) Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo.

**Por parte de la Federación:**

- a) SEDATU (Subsecretaría competente), y
- b) SEMARNAT (Subsecretaría competente).

Como puede apreciarse en ambos instrumentos<sup>15</sup>, el diseño de las políticas acreedoras a recursos del Fondo Metropolitano no presenta elementos de participación activa y con incidencia para que los municipios metropolitanos tengan mayores incentivos para sacar provecho y beneficios mutuos de alianzas intermunicipales de cara a la negociación de estos recursos. Por el contrario, existe una discrecionalidad por parte de los gobiernos estatales en las decisiones sobre qué municipios se benefician de estos recursos, lo cual general al mismo tiempo tensiones entre ambos niveles de gobierno y entre municipios.

Además, los criterios actuales determinados en el presupuesto federal y en las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano no establecen criterios equitativos en la distribución de los recursos entre zonas metropolitanas. Al respecto Arceo (citado en Moreno 2009) ha señalado que este fondo no tiene objetivos concretos en materia de desarrollo económico para las regiones, toda vez que no se entregan a todas las zonas metropolitanas del país, su universo de beneficiarios es restringido, y el criterio de

---

<sup>15</sup> Ambos instrumentos se encuentran desarrollados por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) y no existe una participación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Territorial (SEDATU), que permita dotarlos de una visión sectorial del desarrollo urbano y regional del país, así como de política en materia de ordenamiento territorial. Al respecto sería importante dotar a la SEDATU de mayores atribuciones en la definición y asignación de recursos financieros para proyectos de desarrollo a escala regional dentro del Fondo Metropolitano.

población que reside en una zona metropolitana es proporcional a la cantidad de recursos otorgados por el fondo. Es decir, nuevamente existe una ausencia clara de objetivos de política pública y de mecanismos de gobernanza que permitan aliviar las tensiones que genera esta distribución<sup>16</sup>. Por tal motivo, la propuesta en este sentido radica en señalar que el desarrollo metropolitano y su gobernanza requiere no solamente una definición y delimitación jurídica. Se necesita de instrumentos que permitan que las finanzas públicas de los municipios sean el elemento e incentivo principal para generar asociaciones entre gobiernos locales. El generar mecanismos de inclusión y participación de los gobiernos locales, así como el condicionar apoyos financieros de los estados y la federación a través del diseño de una distribución fiscal que priorice el acceso a ciertos recursos en municipios asociados puede ser un elemento útil a considerar para fomentar el uso de asociaciones intermunicipales como eje de la gobernanza metropolitana, y una oportunidad para disminuir las tensiones que genera la competencia político-partidista que se refleja en los resultados del modelo de regresión logística de este trabajo.

Como ha podido observarse a lo largo del presente trabajo, la investigación desarrollada en el ámbito urbanístico del programa para el cual se presenta esta tesis, tiene un fuerte componente político-institucional en la forma en que ha sido abordado el fenómeno metropolitano. Así lo refleja la importancia que se le da a los gobiernos municipales en la gestión de lo metropolitano y al papel potencial que tiene la coordinación intermunicipal para este fin. Lo anterior, probablemente por la formación en el ámbito de la Ciencia Política de quien se ha desarrollado la presente investigación y se ha adentrado al estudio de la gestión urbana y metropolitana.

Por tal motivo, las herramientas metodológicas y conclusiones aquí presentadas, si bien representan una aportación a la discusión sobre cómo atender los retos de este fenómeno urbano a gran escala, también son solo una parte de las muchas alternativas que desde otras perspectivas y disciplinas se han ofrecido en torno a este reto. Al respecto, y en alusión a la grandiosa reflexión que recibí del Dr. Mauricio Merino siendo alumno del Diplomado en Políticas Públicas y Evaluación en el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), quienes desde las Ciencias Sociales buscamos contribuir a explicar la realidad de las ciudades y a entender y resolver los distintos problemas que se presentan en ellas, requerimos de la autocontención al

---

<sup>16</sup> Se sugiere revisar a Moreno, Salvador. 2010. "Los resultados de los fondos metropolitanos en México." *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Documento de Trabajo núm. 87.

momento de explicar un problema público a partir de modelos, pues debemos estar plenamente conscientes que la realidad es variable y dinámica. En este sentido, nuestro trabajo es solamente una aproximación a esta realidad cambiante, cuyo compromiso ético debe ser contribuir no solo a la explicación, sino en la medida de lo posible, a proponer soluciones desde nuestro ámbito.

De acuerdo con lo anterior, pese a los resultados de las herramientas metodológicas utilizadas, no se ignora que las dinámicas en el federalismo y su impacto en lo metropolitano generan importantes prácticas informales y relaciones de poder que caracterizan la forma de trabajo y de negociación de todos los niveles de gobierno y actores involucrados, lo cual muchas veces no se puede ponderar totalmente en un modelo cuantitativo. Sin embargo, como aquí se ha tratado de argumentar, es posible anticipar a partir de estas herramientas en qué sentido esto puede relacionarse con otras variables en la búsqueda por fomentar una práctica común y funcional que a otros países les ha permitido que el fenómeno metropolitano sea una oportunidad de desarrollo económico y de mejora en la calidad de vida de sus habitantes.

Finalmente, como parte de los resultados de esta investigación, queda la inquietud por explorar qué es lo que sucede en aquellos municipios y regiones metropolitanas en las cuales el modelo predice, de acuerdo con las variables seleccionadas, altas probabilidades de concretar asociaciones entre municipios pero en la práctica éstas no se han logrado llevar a cabo; o viceversa, aquellos casos en los que sin existir las condiciones sobre las cuales el modelo predice una potencial alianza, los municipios establecen relaciones de cooperación. Sobre esto es probable que si consideramos que el peso de las variables político-partidistas es el más importante para determinar las posibilidades de cooperación, probablemente en estos casos nos enfrentemos a redes locales de actores políticos cuyos intereses estén condicionando que una alianza entre municipios se lleve a cabo, o suceda lo contrario. O bien, pueden existir proyectos o programas en particular alrededor de los cuales se generen incentivos de cooperación independientemente de que no existan las condiciones que el modelo de regresión logística señala como más óptimas para que el resultado sea más próximo a la cooperación.

Cualquiera que sea el caso, resultaría necesario y queda como posible línea de investigación a partir de este trabajo que explora las condiciones de manera general en materia de cooperación intermunicipal, el profundizar sobre las redes sociales y la influencia de los actores en una escala local, y así poder determinar con mayor

especificidad según la región metropolitana de estudio cuales son los intereses, políticas y contexto que influyen en las decisiones para adoptar o desechar mecanismos de gobernanza metropolitana.

## Bibliografía.

- Agranoff, Robert, y Michael McGuire. 2003. *Collaborative Public Management: New Strategies for Local Governments*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Aguilar, Luis. 2013. *Gobernanza y gestión pública*. 5ª ed. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. 2006. *Gobernanza y gestión pública*. México: Fondo de Cultura Económica.
- Arellano Ríos, Alberto y Rivera Pádua, Yazmín. 2011. "Asociacionismo municipal y medio ambiente. La junta intermunicipal del río Ayuquila, Jalisco". *Espacios Públicos*, vol. 14, núm 31, mayo-agosto: 32-56.
- Bache, Ian y Mathew Flinders. 2014. "Multilevel governance and British politics". En Bache, Ian y Mathew Flinders (editores). *Multi-level governance*. Nueva York: Oxford University Press, 94-106.
- Blanco, Ismael y Gomá, Ricard, coords. 2002. *Gobiernos locales y redes participativas*. Barcelona: Ariel.
- Borja, Jordi y Castells, Manuel. 2000. *Local y global. La gestión de las ciudades en la era de la información*. Madrid: ONU-Hábitat.
- Börzel, Tanja. 1997. "Organizing Babylon. On the Different Conception of Policy Networks". *Public Administration*, vol. 76, núm. 2: pp. 253-273.
- Cabrero Mendoza, Enrique. 2013. *Retos de la competitividad urbana*. México: CIDE.
- \_\_\_\_\_. y Montiel, María José. 2012. "Gobierno y gestión pública en ciudades mexicanas: la debilidad institucionalizada". En Alicia Ziccardi, coord. *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: UNAM.
- \_\_\_\_\_. 2011. "Cambio en la administración pública". En Guillermo Cejudo, coord. *Nueva Gestión Pública*. México: Siglo XXI.
- \_\_\_\_\_. 2007. *El federalismo en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.
- \_\_\_\_\_. 2005. *Acción Pública y desarrollo local*. México: Fondo de Cultura Económica.
- \_\_\_\_\_. Rowland, García del Castillo, Rodríguez y Caire. 2001. *Estrategia Urbana. Alianzas institucionales*, documento de trabajo, CIDE-Banco Mundial, México.
- Cabonell, Miguel. 2003. "El federalismo en México: principios generales y distribución de competencias" en *Anuario de Derecho Constitucional Latinoamericano 2013*. México-Uruguay: Konrad Adenauer Stiftung.

- Carpizo, Jorge. 1978. *El presidencialismo mexicano*. México, Siglo XXI.
- Cejudo, Guillermo, coord. 2011 *Nueva Gestión Pública*. México: Siglo XXI
- \_\_\_\_\_. 2011. “La nueva gestión pública. Una introducción al concepto y a la práctica”. En Guillermo Cejudo, coord. *Nueva Gestión Pública*. México: Siglo XXI
- Comisión de Desarrollo Urbano y Vivienda. 2015. Proyecto de Dictamen por el que se expide la Ley General de Asentamientos Humanos y Ordenamiento Territorial. México: Senado de la República.
- CONAPO Consejo Nacional de Población. 2010. *Sistema Urbano Nacional*. México.
- Connelly, S. 2011. “Constructing legitimacy in the new community governance”. *Urban Studies*, vol. 48: 929–946.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. 2015. México.
- Covarrubias, F. 2000. “Prospectiva del Sistema Urbano Nacional”. En *El Mercado de Valores*. México.
- Duhau, Emilio. 1988. “Planeación metropolitana y política urbana municipal en la Ciudad de México”. En *Estudios demográficos y urbanos*, vol. 3, No. 2. México: El Colegio de México, 115-142.
- Feiock, R.; Lee, In-Won; y Lee, Y. 2012. “Competitors and Cooperators: A Micro-Level Analysis of Regional Economic Development Collaborations Networks”. *Public Administration Review*, vol. 72, núm. 2: pp. 253-262.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- \_\_\_\_\_. 2004. “Introduction: Regionalism and Institutional Collective Action”. En Feiock, Richard (editor). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*. Washington: Georgetown University Press.
- \_\_\_\_\_. 2002. A Quasi-Market Framework for local Economic Development Competition. *Journal of Urban Affairs* 24: 123-42.
- Ferreira, Xavier. 2006. “La cooperación municipal en España: los entes supramunicipales en el orden jurídico”. *Urban Public Economics Review*, núm. 6: 69-88.
- Flyvbjerg, Bent. 1998. *Rationality and power: Democracy in practice*. Chicago: University of Chicago Press.
- Galván Meráz, Francisco Javier y Leticia Santín del Río (2012). *El asociacionismo intermunicipal. Estrategias para el desarrollo sustentable del territorio y de los servicios públicos en México*. Guadalajara: Ediciones Arlequín.

- Garza, Gustavo. 2006. "Características socioeconómicas y gestión de las metrópolis en México", en Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública, *importancia social, económica y territorial de los nuevos fenómenos metropolitanos*, Cámara de Diputados-LIX legislatura. México.
- \_\_\_\_\_. 2005. "Características socioespaciales del sistema de ciudades en México", en Banamex, *25 años de desarrollo social en México*. México.
- \_\_\_\_\_. 2004. "La transformación del sistema urbano de México", 1900-2000, en CONAPO, *Delimitación de zonas metropolitanas*, CONAPO/SEDESOL/INEGI /Instituto de Geografía-UNAM, México.
- \_\_\_\_\_. 2003. *La urbanización de México en el siglo XX*. México: El Colegio de México.
- \_\_\_\_\_. (comp.) .1989. *Una década de planeación urbano-regional en México, 1978-1988*. México : El Colegio de México.
- Graizbord, Boris y Pérez Torres, Daniel. 2012. "Megacities, Metropolitan Areas, and Local Governments: The Mexican Experience". En *Documento de Investigación*, No. 7. Méxco: Centro de Estudios Demográficos, Urbanos y Ambientales de El Colegio de México.
- Guillén, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia. 2004. Introducción: parámetros de la reforma municipal en México. En *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*, coords. Guillén López, Tonatiuh y Ziccardi, Alicia, 5-48. México: UNAM, Cámara de Diputados, Miguel Ángel Porrúa.
- Hackathorn, Douglas y Maser, Steven. 1987. Bargaining and the Sources of Transaction Cost: The Case of Government Regulation. En *Journal of Law, Economics and Organization* 3: 69-98.
- Heinelt, Hubert y D. Kübler. 2005. *Metropolitan Governance in the 21st Century: Capacity, Democracy, and the Dynamics of Place*. Londres-Nueva York: Routledge.
- Herrera Sosa, Katia M. 2012. *Las asociaciones intermunicipales locales en México. ¿Qué condiciones llevan a su creación?* Tesis de Maestría, CIDE, México.
- IBM Corp. 2012. *IBM SPSS Statistics for Macintosh, Version 21.0*. Armonk, NY: IBM Corp.
- INAFED Instituto Nacional para el Federalismo y Desarrollo Municipal. 2015. *Sistema Nacional de Información Municipal*. México.
- INEGI Instituto Nacional de Estadística y Geografía. 2011. *Censo de Población y Vivienda 2010*. México.

- \_\_\_\_\_. 2009. Encuesta Nacional de Gobiernos, Seguridad Pública y Justicia Municipales. México.
- \_\_\_\_\_. 2004. Encuesta Nacional de Gobiernos Municipales. México.
- \_\_\_\_\_. 2002. Encuesta Nacional a Presidentes Municipales sobre Desarrollo Social. México.
- \_\_\_\_\_ e Indesol. 2000. Encuesta Nacional sobre Desarrollo institucional Municipal Indesol-Inegi. México
- IMCO. Instituto Mexicano para la Competitividad, A.C. 2012. Índice de competitividad urbana 2012. México: IMCO.
- Iracheta, Alfonso. 2001. “Hacia una Planeación Metropolitana del Valle de México en el Contexto de la Globalización”. En García Ortega, Roberto. *Planeación y Gestión Urbana y Metropolitana en México. Una Revisión a la luz de la Globalización*. El Colegio de la Frontera Norte. El Colegio Mexiquense. México. 127-162.
- Kooiman, J., ed. 1993. *Modern Governance: New Government-Society Interactions*. Londres: Sage.
- Levelt, Melika y Metze, Tamara. 2013. “The legitimacy of regional governance networks: Gaining credibility in the shadow of hierarchy”. *Urban Studies Journal*, vol. 51, núm. 1: pp. 2371-2386
- Ley de Coordinación Fiscal. 1978. México. Cámara de Diputados.
- Ley General de Asentamientos Humanos. 1976. México. Cámara de Diputados
- Marks, Gary y Hooghe, Liesbeth. 2004. “Contrasting vision of multilevel governance”. En Bache, Ian y Mathew Flinders (editores) *Multi-level governance*. Nueva York: Oxford University Press, 15-30.
- Martínez, María Concepción. 2012. “Nuevas formas de aproximación en el estudio de la política pública: Temas, enfoques y teorías en la última década”. En Francisco Porras, coord. *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. México: Instituto Mora.
- Merino, Mauricio, ed. 2007. *La gestión profesional de los municipios en México. Diagnóstico, oportunidades y desafíos*. México: CIDE.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Para entender los Gobiernos Municipales en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.
- \_\_\_\_\_. 2007. *El régimen municipal en los Estados Unidos Mexicanos*. México: Nostra Ediciones.

- Moreno, Salvador. 2010. "Los resultados de los fondos metropolitanos en México." *Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública*, Documento de Trabajo núm. 87.
- Negrete, Ma. Eugenia y Salazar, Héctor. 1986 "Zonas Metropolitanas en México, 1980" en *Estudios Demográficos y Urbanos*. Vol. 1, No. 1, 97-124.
- Norris, Donald. 2001. "Whither Metropolitan Governance". En *Urban Affairs Review*, vol. 36, No. 5, 32-550
- North, Douglas. 1990. *Institutions, Institutional Change, and Economic Performance*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Oakerson, R.J. 2004. "The Study of Metropolitan Governance". En Feiock, Richard (editor). *Metropolitan Governance: Conflict, Competition and Cooperation*. Washington: Georgetown University Press.
- \_\_\_\_\_. 1999. *Governing Local Public Economies: Creating the Civic Metropolis*. Oakland: ICP Press.
- OECD Organización Económica para la Cooperación y Desarrollo Económicos. 2014. *Regions and Cities: Where Policies and People Meet*. París: OECD.
- Ostrom V., Tiebout, C., Warren, R. 1961. "The Organization of Government in Metropolitan Areas: a Theoretical Inquiry" en *The American Political Science Review*. No. 55, 831-842.
- Parks, Roger y Oakerson, Ronald. 1989. *Metropolitan Organization and Governance: a Local Public Economy Approach*. *Urban Affairs Quarterly* 25: 18-29.
- Pascual, Josep. 2006. "La gobernanza democrática: un arte de gobernar para el progreso económico y social en ciudades y regiones". En *Regiones y Ciudades ante el desarrollo humano contemporáneo: la Gobernanza Democrática*. Andalucía: Dirección General de Administración Local. Junta de Andalucía.
- Pérez Torres, Daniel E. 2013. *Las Zonas Metropolitanas de México. Estructuración urbana, gobierno y gobernanza*. México: Universidad Autónoma Metropolitana.
- \_\_\_\_\_. 2002. "Planeación y poder: reflexiones teórico-prácticas", en Fermín Carreño et al (coords) *Planeación en México, Región y ambiente*, Universidad Autónoma del Estado de México, pp. 70.
- Porras, Francisco, coord. 2012. *Gobernanza y redes de política pública en espacios locales de México*. México: Instituto Mora.
- \_\_\_\_\_. 2007. "Rethinking local governance: Hierarchies and Networks in Mexican Cities". *European review of Latin American and Caribbean Studies*, núm 83: pp. 47-59.

- Ramírez de la Cruz, Edgar. 2012. "Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México". *Revista Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 27, núm. 2 (mayo-agosto): pp. 491-520.
- Reichard, Christoph. 2003. "Local public management reforms in Germany". *Public Administration*, vol. 81, núm 2: pp. 345-363.
- Rhodes, R. 1997. *Understanding Governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Londres: Open University Press.
- Rojo, José Manuel. 2007. *Regresión con variable dependiente cualitativa*. Madrid: Instituto de Economía y Geografía
- Santín del Río, Leticia. 2014. *Asociacionismo intermunicipal: estrategias para el desarrollo sustentable del territorio y de los servicios públicos en México*. Presentación al Poder Legislativo del Estado de México. México.
- \_\_\_\_\_. 2013. "Las intermunicipalidades y los retos estratégicos para el desarrollo sustentable de los municipios" en *Rendición de Cuentas y Razón*. Año IV, No. 7, julio-diciembre de 2013.
- \_\_\_\_\_. (marzo, 2007). *La intermunicipalidad. Gestión pública eficaz y operativa entre municipios asociados en México*. Taller: Zonas metropolitanas y gobiernos locales en sistemas federales. COLMEX/INAFED.
- \_\_\_\_\_. 2003. "Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre los municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio" en Santín del Río, Leticia (Coord.) *Perfil y perspectiva de los municipios mexicanos para la construcción de una política social de Estado*. SEDESOL-INDESOL-FLACSO. México. 147-202.
- Savitch, V. y Vogel, Ronald. 2000. Introduction: Paths to New Regionalism. *State and Local Government Review* 12. No. 3: 158-168.
- SEDATU Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano. 2014. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano 2014-2018*. Gobierno de la República. México.
- SEDESOL Secretaría de Desarrollo Social, CONAPO, INEGI. 2010. *Delimitación de las Zonas metropolitanas en México*. SEDESOL, CONAPO, INEGI. México.
- \_\_\_\_\_. 2007. *Delimitación de las Zonas metropolitanas en México*. SEDESOL, CONAPO, INEGI. México.
- \_\_\_\_\_. 2004. *Delimitación de las Zonas metropolitanas en México*. SEDESOL, CONAPO, INEGI. México.
- Sobrino, Jaime. 2011. "Urbanización en México: Evolución contemporánea y prospectiva al año 2030". En Enrique Cabrero, *Ciudades mexicanas: Desafíos en concierto*. México: FCE-CONACULTA.

- Sobrino, Jaime. 2003. "Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 18, No. 3, 461-507.
- Schrage, Michael. 1995. *No More Teams: Mastering the Dynamics of Creative Collaboration*. New York: Currency Doubleday.
- Steinacker, Annette. 2004. "Game-Theoretic Models of Metropolitan Cooperation". En Richard C. Feiock, ed. *Metropolitan Governance: Conflict, Competition, and Cooperation*. Washington, DC: Georgetown University Press.
- Ugalde, Vicente. 2007. "Sobre el gobierno de las zonas metropolitanas en México". *Revista de Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 22, No. 2 (65), 443-460.
- Unikel, Luis, Gustavo Garza y Crescencio Ruíz. 1978. *El Desarrollo Urbano en México*. El Colegio de México. México.
- Vaggione, P. (noviembre, 2015). La escala metropolitana, Foro Internacional de Innovación en la Gobernanza Metropolitana. Guadalajara, Jalisco. México.
- Visser, James A. 2002. "Understanding Local Government Cooperation in Urban Regions: Toward a Cultural Model of Interlocal Relations". *American Review of Public Administration*, vol. 32, núm. 1: 40–65.
- Wallington, T., Lawrence, G. y Loechel, B. 2008. "Reflections on the legitimacy of regional environmental governance: lessons from Australia's experiment in natural resource management". *Journal of Environmental Policy and Planning*, vol, 10. núm. 1: pp. 1–30.
- Watts, Ronald. 2002. "The distribution of Powers, Responsibilities and Resources in Federations" en Griffiths y Nerember (coord.) *Handbook of Federal Countries*, Forum of Federations, McGill-Queen's, Montreal.
- Whelan, J. y Oliver, P. 2005. "The place, limits and practice of collaboration: lessons from case studies in community participation in natural resource management". *Technical report. Report no. 56*. Queensland: Cooperative Research Centre for Coastal Zone, Estuary and Waterway Management.
- Wright S., Deil. 2000. *Del Federalismo a las Relaciones Intergubernamentales en los Estados Unidos*, Editorial Reus, México.
- Zaremborg, Gisela, coord. 2012. *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*. México: FLACSO-CRDI.
- Zavala, José y Porras, Francisco. 2012. "Participación ciudadana y gobernanza local como forma de gobierno en México". En Gisela Zaremborg, coord. *Redes y jerarquías. Participación, representación y gobernanza local en América Latina*. México: FLACSO-CRDI.

Zentella, Juan Carlos. 2007. “¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo” en Thomas Cieslik (Coord.) *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*. Friedrich-Naumann-Stiftung für die Freiheit: 7-26.

Ziccardi Contigliani, Alicia , coord. 2012. *Ciudades del 2010: entre la sociedad del conocimiento y la desigualdad social*. México: UNAM.

## ANEXO 1. TABLAS DEL CÁLCULO PARA REALIZAR LOS MAPAS DE LAS PROBABILIDADES DE COOPERACIÓN INTERMUNICIPAL EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO A PARTIR DEL EJERCICIO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Aguascalientes**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
1001	AGUASCALIENTES	Aguascalientes	ZM Aguascalientes	PRI	Si	,52071	Si	4
1005	JESÚS MARÍA	Aguascalientes	ZM Aguascalientes	PRI	Si	,46130	No	3
1011	SAN FRANCISCO DE LOS ROMO	Aguascalientes	ZM Aguascalientes	PVEM	Si	,60113	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 0,49 es No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 0,50 es Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Tijuana**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
2003	TECATE	Baja California	ZM Tijuana	PAN	No	,72569	Si	2
2004	TIJUANA	Baja California	ZM Tijuana	PAN	No	,71296	Si	2
2005	PLAYAS DE ROSARITO	Baja California	ZM Tijuana	Sin filiación partidista	Si	,55794	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 0,49 es No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 0,50 es Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Monclova-Frontera**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
5006	CASTAÑOS	Coahuila de Zaragoza	ZM Monclova-Frontera	PRI	Si	,64541	Si	4
5010	FRONTERA	Coahuila de Zaragoza	ZM Monclova-Frontera	PRI	Si	,66954	Si	4
5018	MONCLOVA	Coahuila de Zaragoza	ZM Monclova-Frontera	PRI	Si	,59640	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 0,49 es No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 0,50 es Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Saltillo**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de la asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
5004	ARTEAGA	Coahuila de Zaragoza	ZM Saltillo	PRI	Si	,74949	Si	4
5027	RAMOS ARIZPE	Coahuila de Zaragoza	ZM Saltillo	PAN	Si	,73269	Si	4
5030	SALTILLO	Coahuila de Zaragoza	ZM Saltillo	PRI	No	,69391	Si	2

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor de 49%; No; Si el resultado calculado es igual o mayor de 50%; Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de La Laguna**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de la asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
5017	MATAMOROS	Coahuila de Zaragoza	ZM La Laguna	PRI	Si	,74680	Si	4
5035	TORREÓN	Coahuila de Zaragoza	ZM La Laguna	PAN	No	,71008	Si	2
10007	GÓMEZ PALACIO	Durango	ZM La Laguna	PRI	No	,77451	Si	2
10012	LERDO	Durango	ZM La Laguna	PRI	Si	,70777	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor de 49%; No; Si el resultado calculado es igual o mayor de 50%; Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Piedras Negras**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de la asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
5022	NAVA	Coahuila de Zaragoza	ZM Piedras Negras	PRI	No	,75407	Si	2
5025	PIEDRAS NEGRAS	Coahuila de Zaragoza	ZM Piedras Negras	PRI	Si	,66312	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor de 49%; No; Si el resultado calculado es igual o mayor de 50%; Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Colima**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de la asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
6002	COLIMA	Colima	ZM Colima	PRI	Si	,53572	Si	4
6003	COMALA	Colima	ZM Colima	PRI	Si	,61978	Si	4
6004	COQUIMATLÁN	Colima	ZM Colima	PRI	Si	,50964	Si	4
6005	CUAUHTÉMOC	Colima	ZM Colima	PRI	No	,47679	No	1
6010	VILLA DE ALVAREZ	Colima	ZM Colima	PAN	Si	,51105	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor de 49%; No; Si el resultado calculado es igual o mayor de 50%; Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Tecomán**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
6001	ARMERÍA	Colima	ZM Tecomán	Sin filiación partidista	No	,29463	No	1
6009	TECOMÁN	Colima	ZM Tecomán	PAN		,57912	Si	

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
7027	CHIAPA DE CORZO	Chiapas	ZM Tuxtla Gutiérrez	PRI	No	,51738	Si	2
7101	TUXTLA GUTIÉRREZ	Chiapas	ZM Tuxtla Gutiérrez	Sin filiación partidista	Si	,46887	No	3

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Chihuahua**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
8002	ALDAMA	Chihuahua	ZM Chihuahua	PRI	Si	,69466	Si	4
8004	AQUILES BERRDÁN	Chihuahua	ZM Chihuahua	PRI	Si	,72662	Si	4
8019	CHIHUAHUA	Chihuahua	ZM Chihuahua	PAN	Si	,66834	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Juárez**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
8037	JUÁREZ	Chihuahua	ZM Juárez	PRI				

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

Tabla. Probabilidad de Cooperación Inter municipal en la Zona Metropolitana del Valle de México

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Inter municipal	Probabilidad pronosticada para que cumplan con el modelo	Grupo según probabilidad de pronóstico de cumplimiento del modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplimiento del modelo (2)
9002	AZCAPOTZALCO	Distrito Federal	ZMVM	PRD	No			
9003	COYOACÁN	Distrito Federal	ZMVM	PRD	Si			
9004	CUAJIMALPA DE MORELOS	Distrito Federal	ZMVM	PAN	No			
9005	GUSTAVO A. MADERO	Distrito Federal	ZMVM	PRD	Si			
9006	IZTACALCO	Distrito Federal	ZMVM	PRD	Si			
9007	IZTAPALAPA	Distrito Federal	ZMVM	PRD	No			
9008	LA MAGDALENA CONTRERAS	Distrito Federal	ZMVM	PRD	No			
9009	MILPA ALTA	Distrito Federal	ZMVM	PRD	No			
9010	ÁLVARO OBREGÓN	Distrito Federal	ZMVM	PRD	Si			
9011	TLÁHUAC	Distrito Federal	ZMVM	PRD	No			
9012	TLALPAN	Distrito Federal	ZMVM	PRD	No			
9013	XOCHIMILCO	Distrito Federal	ZMVM	PRD	No			
9014	BENITO JUÁREZ	Distrito Federal	ZMVM	PAN	No			
9015	CUAUHTÉMOC	Distrito Federal	ZMVM	PRD	Si			
9016	MIGUEL HIDALGO	Distrito Federal	ZMVM	PAN	Si			
9017	VENUSTIANO CARRANZA	Distrito Federal	ZMVM	PRD	Si			
13069	TIZAYUCA	Hidalgo	ZMVM	PRI	Si	,48858	No	3
15002	ACOLMAN	México	ZMVM	PRI		,54245	Si	
15009	AMECAMECA	México	ZMVM	PRI		,54926	Si	
15010	APAXCO	México	ZMVM	PAN		,54821	Si	
15011	ATENCO	México	ZMVM	PRI	No	,68838	Si	2
15013	ATIZAPÁN DE ZARAGOZA	México	ZMVM	PRI		,72885	Si	
15015	ATLAUTLA	México	ZMVM	PRI		,47221	No	
15016	AXAPUSCO	México	ZMVM	PAN		,63665	Si	
15017	AYAPANGO	México	ZMVM	PRD	Si	,63166	Si	4
15020	COACALCO DE BERRIOZÁBAL	México	ZMVM	PRI		,70159	Si	
15022	COCOTITLÁN	México	ZMVM	PAN		,51194	Si	
15023	COYOTEPEC	México	ZMVM	PRI		,68134	Si	
15024	CUAUTITLÁN	México	ZMVM	PRI		,81623	Si	
15025	CHALCO	México	ZMVM	PRD		,67767	Si	
15028	CHIAUTLA	México	ZMVM	PRI	Si	,58717	Si	4
15029	CHICOLOAPAN	México	ZMVM	PRD	Si	,52418	Si	4
15030	CHICONCUAC	México	ZMVM	PRI				
15031	CHIMALHUACÁN	México	ZMVM	PRI	No	,57487	Si	2
15033	ECATEPEC DE MORELOS	México	ZMVM					

15034	ECATZINGO	México	ZMVM	PAN		,42677	No	
15035	HUEHUETOCA	México	ZMVM	PRI		,66035	Si	
15036	HUEYPOXTLA	México	ZMVM	PRI	No	,69600	Si	2
15037	HUIXQUILUCAN	México	ZMVM	PRI	Si	,73127	Si	4
15038	ISIDROFABELA	México	ZMVM	Convergencia	No	,51260	Si	2
15039	IXTAPALUCA	México	ZMVM	PRI		,53122	Si	
15044	JALTENCO	México	ZMVM	PRI		,48540	No	
15046	JILOTZINGO	México	ZMVM	PRI	No	,55207	Si	2
15050	JUCHITEPEC	México	ZMVM	PRI	Si	,71882	Si	4
15053	MELCHOROCAMPO	México	ZMVM	Convergencia	Si	,58319	Si	4
15057	NAUCALPANDEBUÁREZ	México	ZMVM	PRI	No	,69726	Si	2
15058	NEZAHUALCÓYOTL	México	ZMVM	PRI	Si	,66626	Si	4
15059	NEXTLALPAN	México	ZMVM	Convergencia	No	,56347	Si	2
15060	NICOLÁSROMERO	México	ZMVM	PRI				
15061	NOPALTEPEC	México	ZMVM	PAN		,74038	Si	
15065	OTUMBA	México	ZMVM	PRI	Si	,75433	Si	4
15068	OZUMBA	México	ZMVM	PRI	Si	,63957	Si	4
15069	PAPALOTLA	México	ZMVM	PRI		,59184	Si	
15070	LAPAZ	México	ZMVM	PRI	Si	,67849	Si	4
15075	SANMARTÍNDELASPIRÁMIDE	México	ZMVM	PRI	Si	,57777	Si	4
15081	TECÁMAC	México	ZMVM	PRI	Si	,64985	Si	4
15083	TEMAMATLA	México	ZMVM	PRI	No	,73360	Si	2
15084	TEMASCALAPA	México	ZMVM	PRI	Si	,72136	Si	4
15089	TENANGODELVAIRE	México	ZMVM	PRI	No	,67132	Si	2
15091	TELOYUCÁN	México	ZMVM	PRI		,47719	No	
15092	TEOTIHUACÁN	México	ZMVM	PRI	Si	,65651	Si	4
15093	TEPETLAOXTOC	México	ZMVM	PRD		,60635	Si	
15094	TEPETLIXPA	México	ZMVM	PRI	No	,64284	Si	2
15095	TEPOTZOTLÁN	México	ZMVM	PRI	Si			
15096	TEQUIXQUIAC	México	ZMVM	PAN		,64699	Si	
15099	TEXCOCO	México	ZMVM	PRD	No	,63324	Si	2
15100	TEZOYUCA	México	ZMVM	PRI	Si	,49701	No	3
15103	TLALMANALCO	México	ZMVM					
15104	TLALNEPANTLADEBAZ	México	ZMVM	PRI		,70658	Si	
15108	TULTEPEC	México	ZMVM	PRD	No	,67179	Si	2
15109	TULTITLÁN	México	ZMVM					
15112	VILLADELCARBÓN	México	ZMVM	PRI	No	,61042	Si	2
15120	ZUMPANGO	México	ZMVM	PAN		,73383	Si	
15121	CUAUTITLÁNIZCALLI	México	ZMVM	PRI	Si	,63676	Si	4
15122	VALLEDECHALCO SOLIDARIDA	México	ZMVM	PRI	No	,67797	Si	2
15125	TONANITLA	México	ZMVM	Convergencia	Si	,77952	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de León**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
11020	LEÓN	Guanajuato	ZM León	PAN	Si	,39236	No	3
11037	SILAO	Guanajuato	ZM León	PAN	No	,36230	No	1

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Morelón-Uringato**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
11021	MOROLEÓN	Guanajuato	ZM Morelón-Uringato	PRI	Si	,44542	No	3
11041	URIANGATO	Guanajuato	ZM Morelón-Uringato	PRI	Si	,40953	No	3

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de La Piedad-Pénjamo**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
11023	PÉNJAMO	Guanajuato	ZM La Piedad-Pénjamo	PAN	Si	,28434	No	3
16069	LAPIEDAD	Michoacán de Campesinos	ZM La Piedad-Pénjamo	PAN	Si	,62072	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de San Francisco del Rincón**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
11025	PURÍSIMA DEL RINCÓN	Guanajuato	ZM San Francisco del Rincón	PAN	Si	,47481	No	3
11031	SAN FRANCISCO DEL RINCÓN	Guanajuato	ZM San Francisco del Rincón	PAN	No	,41634	No	1

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Acapulco**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
12001	ACAPULCO DE JUÁREZ	Guerrero	ZM Acapulco	PRI	No	,46560	No	1
12021	COYUCA DE BENÍTEZ	Guerrero	ZM Acapulco	Convergencia	No	,23617	No	1

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 0,49 es No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 0,50 es Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Pachuca**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
13022	EPAZOYUCAN	Hidalgo	ZM Pachuca	PANAL	Si	,43748	No	3
13039	MINERAL DEL MONTE	Hidalgo	ZM Pachuca	PRI	Si	,31281	No	3
13048	PACHUCA DE SOTO	Hidalgo	ZM Pachuca	PRI	Si	,51668	Si	4
13051	MINERAL DE LA REFORMA	Hidalgo	ZM Pachuca	PRI	Si	,41598	No	3
13052	SAN AGUSTÍN TLAXIACA	Hidalgo	ZM Pachuca	PRI	Si	,34153	No	3
13082	ZAPOTLÁN DE JUÁREZ	Hidalgo	ZM Pachuca	PAN	No	,56627	Si	2
13083	ZEMPOALA	Hidalgo	ZM Pachuca	PRI	Si	,41320	No	3

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 0,49 es No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 0,50 es Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Tula**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
13010	ATITALAQUIA	Hidalgo	ZM Tula	PRI	Si	,55539	Si	4
13013	ATOTONILCO DE TULA	Hidalgo	ZM Tula	PVEM	Si	,37093	No	3
13070	TLAHUELILPAN	Hidalgo	ZM Tula	PRD	No	,42433	No	1
13074	TLAXCOAPAN	Hidalgo	ZM Tula	PAN	No	,40610	No	1
13076	TULA DE ALLENDE	Hidalgo	ZM Tula	PRI	No	,48518	No	1

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 0,49 es No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 0,50 es Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Intermunicipal en la Zona Metropolitana de Tulancingo**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
13016	CUAUTEPEC DE HINOJOSA	Hidalgo	ZM Tulancingo	PRI	Si	,36410	No	3
13056	SANTIAGO TULANTEPEC DE LUG	Hidalgo	ZM Tulancingo	PRI	No	,55466	Si	2
13077	TULANCINGO DE BRAVO	Hidalgo	ZM Tulancingo	PRI	No	,53743	Si	2

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Intermunicipal en la Zona Metropolitana de Guadalajara**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
14039	GUADALAJARA	Jalisco	ZM Guadalajara	PAN	Si	,73720	Si	4
14044	IXTLAHUACÁN DE LOS MEMBRIL	Jalisco	ZM Guadalajara	PAN	No	,72895	Si	2
14051	JUANACATLÁN	Jalisco	ZM Guadalajara	PRI	Si	,53201	Si	4
14070	EL SALTO	Jalisco	ZM Guadalajara	PRI	Si	,74243	Si	4
14097	TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA	Jalisco	ZM Guadalajara	PAN	Si	,77156	Si	4
14098	TLAQUEPAQUE	Jalisco	ZM Guadalajara	PAN	Si	,69744	Si	4
14101	TONALÁ	Jalisco	ZM Guadalajara	PAN	Si	,68676	Si	4
14120	ZAPOPAN	Jalisco	ZM Guadalajara	PAN	Si	,75939	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Intermunicipal en la Zona Metropolitana de Ocotlán**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
14063	OCOTLÁN	Jalisco	ZM Ocotlán	PAN	Si	,66994	Si	4
14066	PONCITLÁN	Jalisco	ZM Ocotlán	PRD	Si	,63986	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Puerto Vallarta**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
14067	PUERTO VALLARTA	Jalisco	ZM Puerto Vallarta	PRI	No	,69449	Si	2
18020	BAHÍA DE BANDERAS	Nayarit	ZM Puerto Vallarta	PRI	No	,63837	Si	2

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Toluca**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
15005	ALMOLOYA DE JUÁREZ	México	ZM Toluca	PRI	No	,47202	No	1
15018	CALIMAYA	México	ZM Toluca	PRI	No	,70428	Si	2
15027	CHAPULTEPEC	México	ZM Toluca	PRI		,70829	Si	
15051	LERMA	México	ZM Toluca	PRI	Si	,74167	Si	4
15054	METEPEC	México	ZM Toluca	PRI	Si	,81858	Si	4
15055	MEXICALTZINGO	México	ZM Toluca	PAN	Si	,71068	Si	4
15062	OCOYOACAC	México	ZM Toluca	PRD	No	,60257	Si	2
15067	OTZOLOTEPEC	México	ZM Toluca	PRI	Si	,43337	No	3
15072	RAYÓN	México	ZM Toluca	PRI	No	,51453	Si	2
15073	SAN ANTONIO LA ISLA	México	ZM Toluca	PRI	No	,71896	Si	2
15076	SAN MATEO ATENCO	México	ZM Toluca	PAN	No	,65750	Si	2
15106	TOLUCA	México	ZM Toluca	PRI	No	,71638	Si	2
15115	XONACATLÁN	México	ZM Toluca	PRI	No	,76097	Si	2
15118	ZINACANTEPEC	México	ZM Toluca	PAN	No	,66299	Si	2

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Zamora-Jacona**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
16043	JACONA	Michoacán de campo	ZM Zamora-Jacona	PRI	No	,63389	Si	2
16108	ZAMORA	Michoacán de campo	ZM Zamora-Jacona	PAN	Si	,75425	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Morelia**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
16053	MORELIA	Michoacán de campo	ZM Morelia	PRI	Si	,66793	Si	4
16088	TARÍMBARO	Michoacán de campo	ZM Morelia	PRD	Si	,67190	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Cuautla**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
17002	ATLATLHUCAN	Morelos	ZM Cuautla	PAN	Si	,62890	Si	4
17004	AYALA	Morelos	ZM Cuautla	PAN	No	,67090	Si	2
17006	CUAUTLA	Morelos	ZM Cuautla	PRI	No	,73163	Si	2
17026	TLAYACAPAN	Morelos	ZM Cuautla	PAN	Si	,69185	Si	4
17029	YAUTEPEC	Morelos	ZM Cuautla	PRI	Si	,74905	Si	4
17030	YECAPIXTLA	Morelos	ZM Cuautla	PAN	Si	,64588	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Cuernavaca**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
17007	CUERNAVACA	Morelos	ZM Cuernavaca	PRI	Si	,69966	Si	4
17008	EMILIANO ZAPATA	Morelos	ZM Cuernavaca	PRI	No	,75923	Si	2
17009	HUITZILAC	Morelos	ZM Cuernavaca	PAN	Si	,70159	Si	4
17011	JIUTEPEC	Morelos	ZM Cuernavaca	PRD	No	,64666	Si	2
17018	TEMIXCO	Morelos	ZM Cuernavaca	PRI	Si	,72459	Si	4
17020	TEPOZTLÁN	Morelos	ZM Cuernavaca	PAN	No	,74850	Si	2
17028	XOCHITEPEC	Morelos	ZM Cuernavaca	PRI	Si	,78515	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Tepic**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
18008	XALISCO	Nayarit	ZM Tepic	PRI	No	,39879	No	1
18017	TEPIC	Nayarit	ZM Tepic	PRI	Si	,43677	No	3

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 0,49 es No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 0,50 es Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Monterrey**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
19006	APODACA	Nuevo León	ZM Monterrey	PRI		,68544	Si	
19009	CADEREYTA DE JIMÉNEZ	Nuevo León	ZM Monterrey	PAN	No	,60109	Si	2
19018	GARCÍA	Nuevo León	ZM Monterrey	PRI	No	,54818	Si	2
19019	SAN PEDRO GARZA GARCÍA	Nuevo León	ZM Monterrey	PAN	No	,66936	Si	2
19021	GRAL. ESCOBEDO	Nuevo León	ZM Monterrey	PRI		,64522	Si	
19026	GUADALUPE	Nuevo León	ZM Monterrey	PRI	Si	,65773	Si	4
19031	JUÁREZ	Nuevo León	ZM Monterrey	PRI		,56866	Si	
19039	MONTERREY	Nuevo León	ZM Monterrey	PAN	No	,68535	Si	2
19045	SALINAS VICTORIA	Nuevo León	ZM Monterrey	PRI	Si	,49363	No	3
19046	SAN NICOLÁS DE LOS GARZA	Nuevo León	ZM Monterrey	PAN		,51063	Si	
19048	SANTA CECILIA	Nuevo León	ZM Monterrey	PAN	Si	,67245	Si	4
19049	SANTIAGO	Nuevo León	ZM Monterrey	PAN		,60970	Si	

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 0,49 es No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 0,50 es Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

Tabla. Probabilidad de Cooperación Intermunicipal en la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
21015	AMOZOC	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	No			
21034	CORONANGO	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI				
21041	CUAUTLancingo	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PAN	Si	,70305	Si	4
21048	CHIAUTZINGO	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si	,40983	No	3
21060	DOMINGO ARENAS	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PRD	No	,41355	No	1
21074	HUEJOTZINGO	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PAN	No	,63984	Si	2
21090	JUAN DE BONILLA	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	No			
21106	OCOYUCAN	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	No	,39280	No	1
21114	PUEBLA	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si	,68777	Si	4
21119	SAN ANDRÉS CHOLULA	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PAN	Si	,73433	Si	4
21122	SAN FELIPE TOTLALCINGO	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si			
21125	SAN GREGORIO ATZOMPA	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si	,54739	Si	4
21132	SAN MARTÍN TEXMELUCAN	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PANAL	Si	,75514	Si	4
21136	SAN MIGUEL XOXTLA	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	No			
21140	SAN PEDRO CHOLULA	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	No	,58947	Si	2
21143	SAN SALVADOR EL VERDE	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	No	,51368	Si	2
21163	TEPATLAXCO DE HIDALGO	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si			
21181	TLALTENANGO	Puebla	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si			
29015	IXTACUIXTLA DE MARIANO MAT	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PAN	Si	,69475	Si	4
29017	MAZATECOCHCO DE JOSÉ MARÍA	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PT	Si			
29019	TEPETITLA DE LARDIZÁBAL	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si	,62039	Si	4
29022	ACUAMANALA DE MIGUEL HIDALGO	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PRD	Si	,59303	Si	4
29023	NATÍVITAS	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PRD	Si	,38240	No	3
29027	TENANCINGO	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si	,56196	Si	4
29028	TEOLOCHOLCO	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PRD	Si	,49046	No	3
29029	TEPEYANCO	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PAN	Si	,69076	Si	4
29032	TETLATLAHUCA	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PRD	Si	,48822	No	3
29041	PAPALOTLA DE XICOHTÉNCATL	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si	,60020	Si	4
29042	XICOHTZINCO	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PAN	Si	,49441	No	3
29044	ZACATELCO	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PRD	Si	,48184	No	3
29051	SAN ERÓNIMO ZACUALPAN	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si	,60020	Si	4
29053	SAN JUAN HUACTZINCO	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si	,56790	Si	4
29054	SAN LORENZO AXOCOMANITLA	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si			
29056	SANTA ANA NOPALUCAN	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	No	,54886	Si	2
29057	SANTA APOLONIA TEACALCO	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PAN	No	,55634	Si	2
29058	SANTA CECILIA YOMETLA	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PRD	Si			
29059	SANTA CRUZ QUILEHTLA	Tlaxcala	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	No	,48441	No	1

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Tehuacán**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
21149	SANTIAGO MIAHUATLÁN	Puebla	ZM Tehuacán	PRI	No			
21156	TEHUACÁN	Puebla	ZM Tehuacán	PRI	Si	,60553	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 0,49 se clasifica como No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 0,50 se clasifica como Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Querétaro**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
22006	CORREGIDORA	Querétaro	ZM Querétaro	PRI	Si	,69747	Si	4
22008	HUIMILPAN	Querétaro	ZM Querétaro	PRI	Si	,56302	Si	4
22011	EL MARQUÉS	Querétaro	ZM Querétaro	PRI	Si	,68838	Si	4
22014	QUERÉTARO	Querétaro	ZM Querétaro	PAN	Si	,69856	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 0,49 se clasifica como No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 0,50 se clasifica como Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Cancún**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
23003	ISLA MUJERES	Quintana Roo	ZM Cancún	PAN	Si	,59384	Si	4
23005	BENITO JUÁREZ	Quintana Roo	ZM Cancún	PRD	Si	,53973	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 0,49 se clasifica como No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 0,50 se clasifica como Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Rioverde-Ciudad Fernández**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
24011	CIUDAD FERNÁNDEZ	San Luis Potosí	ZM Rioverde-CD. Fernández	PAN	No	,64197	Si	2
24024	RIOVERDE	San Luis Potosí	ZM Rioverde-CD. Fernández	PAN	Si	,58483	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 0,49 se clasifica como No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 0,50 se clasifica como Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de San Luis Potosí-Soledad Graciano**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
24028	SAN LUIS POTOSÍ	San Luis Potosí	ZM LP-Soledad Graciano	PRI	Si	,70916	Si	4
24035	SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ	San Luis Potosí	ZM LP-Soledad Graciano	PRI	No	,64955	Si	2

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Guaymas**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
26025	EMPALME	Sonora	ZM Guaymas	PAN	Si	,30870	No	3
26029	GUAYMAS	Sonora	ZM Guaymas	PAN	Si	,40311	No	3

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Villahermosa**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
27004	CENTRO	Tabasco	ZM Villahermosa	PRI	Si	,68833	Si	4
27013	NACAJUCA	Tabasco	ZM Villahermosa	PRD	Si	,61656	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de cooperación intermunicipal en la Zona Metropolitana de Tampico**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
28003	ALTAMIRA	Tamaulipas	ZM Tampico	PRI	Si	,59172	Si	4
28009	CIUDAD MADERO	Tamaulipas	ZM Tampico	PRI	Si	,63697	Si	4
28038	TAMPICO	Tamaulipas	ZM Tampico	PRI	Si	,59815	Si	4
30133	PUEBLO VIEJO	Veracruz de Ignacio	ZM Tampico					
30123	PÁNUCO	Veracruz de Ignacio	ZM Tampico	PRI	No	,62200	Si	2

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Intermunicipal en la Zona Metropolitana de Matamoros**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
28022	MATAMOROS	Tamaulipas	ZM Matamoros					

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor de 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor de 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Intermunicipal en la Zona Metropolitana de Nuevo Laredo**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
28027	NUEVO LAREDO	Tamaulipas	ZM Nuevo Laredo	PRI	Si	,66599	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor de 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor de 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Intermunicipal en la Zona Metropolitana de Reynosa-Río Bravo**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
28032	REYNOSA	Tamaulipas	ZM-Reynosa-Río Bravo	PRI	Si	,68032	Si	4
28033	RÍO BRAVO	Tamaulipas	ZM-Reynosa-Río Bravo	PRI	No	,50514	Si	2

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor de 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor de 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Intermunicipal en la Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
29001	AMAXAC DE GUERRERO	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRI	No	,65401	Si	2
29002	APETATITLÁN DE ANTONIO CAR	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PAN	No	,59426	Si	2
29005	APIZACO	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PAN	No	,65389	Si	2
29009	CUAXOMULCO	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PAN	No	,66273	Si	2
29010	CHIAUTEMPAN	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	No	,51234	Si	2
29018	CONTLA DE BUAN CUAMATZI	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PAN	No	,54344	Si	2
29024	PANOTLA	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	Si	,45720	No	3
29025	SAN PABLO DEL MONTE	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	No	,44159	No	1
29026	SANTA CRUZ TLAXCALA	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PAN	No	,62153	Si	2
29031	TETLA DE LA SOLIDARIDAD	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRI	Si	,58514	Si	4
29033	TLAXCALA	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRI	Si	,65272	Si	4
29035	TOCATLÁN	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	Si	,50534	Si	4
29036	TOTOLAC	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	No	,43009	No	1
29038	TZOMPANTEPEC	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	No	,62595	Si	2
29039	XALOZTOC	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PT	No	,60675	Si	2
29033	TLAXCALA	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRI	Si	,65272	Si	4
29035	TOCATLÁN	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	Si	,50534	Si	4
29036	TOTOLAC	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	No	,43009	No	1
29038	TZOMPANTEPEC	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	No	,62595	Si	2
29039	XALOZTOC	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PT	No	,60675	Si	2
29043	YAUHQUEMECAN	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PAN	Si	,55508	Si	4
29048	LA MAGDALENA TALTELULCO	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRI	Si	,54663	Si	4
29049	SAN DAMIÁN TEXOLOC	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PAN	No	,55420	Si	2
29050	SAN FRANCISCO TETLANOHCAN	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	Si	,57118	Si	4
29060	SANTA ISABEL XILOXOTLA	Tlaxcala	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRI	Si	,63415	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 49%; No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50%; Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Intermunicipal en la Zona Metropolitana de Veracruz**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
30011	ALVARADO	Veracruz de Ignacio	ZM Veracruz					
30028	BOCA DEL RÍO	Veracruz de Ignacio	ZM Veracruz					
30105	MEDELLÍN	Veracruz de Ignacio	ZM Veracruz	PRI	No	,51046	Si	2
30193	VERACRUZ	Veracruz de Ignacio	ZM Veracruz					

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 49%; No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50%; Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Intermunicipal en la Zona Metropolitana de Acayucan**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
30003	ACAYUCAN	Veracruz de Ignacio	ZM Acayucan	PRI	No	,41580	No	1
30116	OLUTA	Veracruz de Ignacio	ZM Acayucan	PAN	No	,64405	Si	2
30145	SOCONUSCO	Veracruz de Ignacio	ZM Acayucan					

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Intermunicipal en la Zona Metropolitana de Córdoba**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
30014	AMATLÁN DE LOS REYES	Veracruz de Ignacio	ZM Córdoba	PRI	No	,39593	No	1
30044	CÓRDOBA	Veracruz de Ignacio	ZM Córdoba	PRI		,67218	Si	
30068	FORTÍN	Veracruz de Ignacio	ZM Córdoba	PRI	Si	,81526	Si	4
30196	YANGA	Veracruz de Ignacio	ZM Córdoba	PAN	No	,46940	No	1

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Intermunicipal en la Zona Metropolitana de Orizaba**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
30022	ATZACAN	Veracruz de Ignacio	ZM Orizaba	PRI	No	,35863	No	1
30030	CAMERINO DE MENDOZA	Veracruz de Ignacio	ZM Orizaba	PRD		,64907	Si	
30074	HUILOAPAN	Veracruz de Ignacio	ZM Orizaba	PAN				
30081	IXHUATLANCILLO	Veracruz de Ignacio	ZM Orizaba	PRI	No	,48632	No	1
30085	IXTACZOQUITLÁN	Veracruz de Ignacio	ZM Orizaba	PRI	Si	,67627	Si	4
30101	MARIANO ESCOBEDO	Veracruz de Ignacio	ZM Orizaba	PAN	Si			
30115	NOGALES	Veracruz de Ignacio	ZM Orizaba	PRI	Si	,51170	Si	4
30118	ORIZABA	Veracruz de Ignacio	ZM Orizaba	PRI		,62329	Si	
30135	RAFAEL DELGADO	Veracruz de Ignacio	ZM Orizaba	PRI	Si	,58872	Si	4
30138	RÍO BLANCO	Veracruz de Ignacio	ZM Orizaba					
30185	TLILAPAN	Veracruz de Ignacio	ZM Orizaba	PRI	Si	,44100	No	3

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Intermunicipal en la Zona Metropolitana de Xalapa**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
30026	BANDERILLA	Veracruz de Ignacio	ZM Xalapa	Convergencia	No	,77702	Si	2
30038	COATEPEC	Veracruz de Ignacio	ZM Xalapa	PRI	Si	,72355	Si	4
30065	EMILIANO ZAPATA	Veracruz de Ignacio	ZM Xalapa	PRI				
30087	XALAPA	Veracruz de Ignacio	ZM Xalapa	PRI	Si	,69645	Si	4
30093	JILOTEPEC	Veracruz de Ignacio	ZM Xalapa	PRI	No	,42933	No	1
30136	RAFAEL LUICIO	Veracruz de Ignacio	ZM Xalapa					
30182	TLALNELHUAYOCAN	Veracruz de Ignacio	ZM Xalapa	PRI	Si	,44662	No	3

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 0,49 es No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 0,50 es Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Intermunicipal en la Zona Metropolitana de Poza Rica**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
30033	CAZONES	Veracruz de Ignacio	ZM Poza Rica					
30040	COATZINTLA	Veracruz de Ignacio	ZM Poza Rica	PRI	No	,64017	Si	2
30124	PAPANTLA	Veracruz de Ignacio	ZM Poza Rica	PRI	No	,61195	Si	2
30131	POZARICA DE HIDALGO	Veracruz de Ignacio	ZM Poza Rica	PRI	No	,54383	Si	2
30175	TIHUATLÁN	Veracruz de Ignacio	ZM Poza Rica	PRI	No	,59701	Si	2

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 0,49 es No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 0,50 es Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Intermunicipal en la Zona Metropolitana de Coatzacoalcos**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
30039	COATZACOALCOS	Veracruz de Ignacio	ZM Coatzacoalcos	PRI	Si	,66397	Si	4
30082	IXHUATLÁN DEL SURESTE	Veracruz de Ignacio	ZM Coatzacoalcos	PAN				
30206	NANCHITAL DE LÁZARO CÁRDEN	Veracruz de Ignacio	ZM Coatzacoalcos					

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo es igual o menor a 0,49 es No; Si el resultado calculado es igual o mayor a 0,50 es Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Inter municipal en la Zona Metropolitana de Minatitlán**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Inter municipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
30048	COSOLEACAQUE	Veracruz de Ignacio	ZM Minatitlán					
30059	CHINAMECA	Veracruz de Ignacio	ZM Minatitlán	PRI	No	,63110	Si	2
30089	JÁLTIPAN	Veracruz de Ignacio	ZM Minatitlán					
30108	MINATITLÁN	Veracruz de Ignacio	ZM Minatitlán	PRI	Si	,71418	Si	4
30120	OTEAPAN	Veracruz de Ignacio	ZM Minatitlán	PRI	No	,43197	No	1
30199	ZARAGOZA	Veracruz de Ignacio	ZM Minatitlán	PRI	Si	,48300	No	3

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor de 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor de 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Inter municipal en la Zona Metropolitana de Mérida**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Inter municipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
31013	CONKAL	Yucatán	ZM Mérida	PAN	No	,36028	No	1
31041	KANASÍN	Yucatán	ZM Mérida	PAN	Si	,48220	No	3
31050	MÉRIDA	Yucatán	ZM Mérida	PAN	Si	,51190	Si	4
31100	UCÚ	Yucatán	ZM Mérida	PAN	Si	,28688	No	3
31101	UMÁN	Yucatán	ZM Mérida	PRI	No	,48966	No	1

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor de 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor de 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**Tabla. Probabilidad de Cooperación Inter municipal en la Zona Metropolitana de Zacatecas-Guadalupe**

Clave Municipal INEGI	Municipio	Entidades federativas que conforman la Zona metropolitana	Zona Metropolitana	Partido Político Gobernante	Participación en una Asociación Inter municipal	Probabilidad pronosticada para que cumpla con el modelo	Grupo según probabilidad pronosticada de cumplir con el modelo (1)	Clasificación según estado de asociación y probabilidad de cumplir el modelo (2)
32017	GUADALUPE	Zacatecas	ZM Zacatecas-Guadalupe	PRD	Si	,54010	Si	4
32056	ZACATECAS	Zacatecas	ZM Zacatecas-Guadalupe	PAN	Si	,71368	Si	4

(1) Si el resultado calculado de la probabilidad pronosticada para que se cumpla con el modelo es igual o menor de 49% No; Si el resultado calculado es igual o mayor de 50% Si

(2) 1=No asociado y no hay probabilidad de asociación; 2=No asociado con probabilidad de asociación; 3=Asociado sin probabilidad de asociación; 4=Asociado con probabilidad de asociación

**ANEXO 2. TABLA RESUMEN DE LA BASE DE DATOS DE REFERENCIA PARA LA APLICACIÓN DEL MÉTODO DE REGRESIÓN LOGÍSTICA. SELECCIÓN DE CASOS CORRESPONDIENTES A MUNICIPIOS METROPOLITANOS.**

Municipio	Zona Metropolitana	Partido Político gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Total de Egresos en MDP	% que representa el cobro de impuestos y derechos municipales en los ingresos	% que representan las participaciones federales en los ingresos (Ramo 28)	% que representan las aportaciones federales en los ingresos (Ramo 33)	Grado de Marginación de acuerdo al CONAPO	Desarrollo Normativo de las Asociaciones Intermunicipales en la entidad federativa
AGUASCALIENTES	ZM Aguascalientes	PRI	Si	2201630,29	19,37	43,23	18,46	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
JESÚS MARÍA	ZM Aguascalientes	PRI	Si	177310,92	21,69	45,34	22,84	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
SAN FRANCISCO DE LOS ROMO	ZM Aguascalientes	PVEM	Si	87644,13	25,14	55,01	16,52	Bajo	Legislación Alto Perfil
MEXICALI	ZM Mexicali	PAN	Si	2317244,19	31,73	37,18	24,02	Muy Bajo	Legislación Promedio
TECATE	ZM Tijuana	PAN	No	295240,37	24,05	57,03	15,42	Muy Bajo	Legislación Promedio
TIJUANA	ZM Tijuana	PAN	No	3647780,67	31,78	38,00	23,71	Muy Bajo	Legislación Promedio
PLAYAS DE ROSARITO	ZM Tijuana	Sin afiliación partidista	Si	341919,00	37,97	34,53	11,99	Muy Bajo	Legislación Promedio
ARTEAGA	ZM Saltillo	PRI	Si	70358,56	15,71	31,50	20,43	Bajo	Legislación Promedio
CASTAÑOS	ZM Monclova-Frontera	PRI	Si	44752,96	7,84	50,42	29,44	Muy Bajo	Legislación Promedio
FRONTERA	ZM Monclova-Frontera	PRI	Si	122841,88	19,15	41,93	27,78	Muy Bajo	Legislación Promedio
MATAMOROS	ZM La Laguna	PRI	Si	179363,07	8,50	31,19	28,22	Bajo	Legislación Promedio
MONCLOVA	ZM Monclova-Frontera	PRI	Si	398086,52	20,45	36,30	23,11	Muy Bajo	Legislación Promedio
NAVA	ZM Piedras Negras	PRI	No	64905,66	20,72	37,97	18,54	Muy Bajo	Legislación Promedio
PIEDRAS NEGRAS	ZM Piedras Negras	PRI	Si	367965,44	15,26	46,66	23,30	Muy Bajo	Legislación Promedio
RAMOS ARIZPE	ZM Saltillo	PAN	Si	408360,85	29,57	17,81	6,43	Muy Bajo	Legislación Promedio
SALTILLO	ZM Saltillo	PRI	No	1364609,34	19,92	37,04	24,51	Muy Bajo	Legislación Promedio
TORREÓN	ZM La Laguna	PAN	No	1672978,08	22,10	31,78	18,87	Muy Bajo	Legislación Promedio
ARMERÍA	ZM Tecomán	Sin afiliación partidista	No	90653,51	10,24	43,95	24,55	Medio	Legislación Alto Perfil
COLIMA	ZM Colima	PRI	Si	436966,32	23,25	44,69	14,47	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
COMALA	ZM Colima	PRI	Si	73827,97	17,07	42,62	17,68	Bajo	Legislación Alto Perfil
COQUIMATLÁN	ZM Colima	PRI	Si	63969,35	6,66	45,83	17,14	Bajo	Legislación Alto Perfil
CUAUHTÉMOC	ZM Colima	PRI	No	78898,19	12,32	44,17	16,91	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
TECOMÁN	ZM Tecomán	PAN	Si	353563,01	11,82	34,11	18,00	Bajo	Legislación Alto Perfil
VILLA DE ALVAREZ	ZM Colima	PAN	Si	231689,53	21,96	45,67	19,01	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
CHIAPA DE CORZO	ZM Tuxtla Gutiérrez	PRI	No	129218,07	6,26	31,30	59,51	Medio	Legislación Promedio
TUXTLA GUTIÉRREZ	ZM Tuxtla Gutiérrez	Sin afiliación partidista	Si	1462691,78	8,86	49,90	27,47	Muy Bajo	Legislación Promedio
ALDAMA	ZM Chihuahua	PRI	Si	50196,31	24,70	41,98	27,24	Muy Bajo	Legislación Promedio
AQUILES SERDÁN	ZM Chihuahua	PRI	Si	29341,48	31,51	53,31	14,09	Muy Bajo	Legislación Promedio
CHIHUAHUA	ZM Chihuahua	PAN	Si	1915231,60	32,41	29,77	32,85	Muy Bajo	Legislación Promedio
JUÁREZ	ZM Juárez	PRI	Si	2742683,64	40,02	22,08	25,86	Muy Bajo	Legislación Promedio

Municipio	Zona Metropolitana	Partido Político gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Total de Egresos en MDP	% que representa el cobro de impuestos y derechos municipales en los ingresos	% que representan las participaciones federales en los ingresos (Ramo 28)	% que representan las aportaciones federales en los ingresos (Ramo 33)	Grado de Marginación de acuerdo al CONAPO	Desarrollo Normativo de las Asociaciones Intermunicipales en la entidad federativa
AZCAPOTZALCO	ZMVM	PRD	No					Muy Bajo	
COYOACÁN	ZMVM	PRD	Si					Muy Bajo	
CUAJIMALPA DE MORELOS	ZMVM	PAN	No					Muy Bajo	
GUSTAVO A. MADERO	ZMVM	PRD	Si					Muy Bajo	
IZTACALCO	ZMVM	PRD	Si					Muy Bajo	
IZTAPALAPA	ZMVM	PRD	No					Muy Bajo	
LA MAGDALENA CONTRERAS	ZMVM	PRD	No					Muy Bajo	
MILPA ALTA	ZMVM	PRD	No					Bajo	
ÁLVARO OBREGÓN	ZMVM	PRD	Si					Muy Bajo	
TLÁHUAC	ZMVM	PRD	No					Muy Bajo	
TLALPAN	ZMVM	PRD	No					Muy Bajo	
XOCHIMILCO	ZMVM	PRD	No					Muy Bajo	
BENITO JUÁREZ	ZMVM	PAN	No					Muy Bajo	
CUAUHTÉMOC	ZMVM	PRD	Si					Muy Bajo	
MIGUEL HIDALGO	ZMVM	PAN	Si					Muy Bajo	
VENUSTIANO CARRANZA	ZMVM	PRD	Si					Muy Bajo	
GÓMEZ PALACIO	ZM La Laguna	PRI	No	939654,38	22,99	28,31	18,54	Muy Bajo	Legislación Promedio
LERDO	ZM La Laguna	PRI	Si	262644,85	14,91	42,03	31,58	Muy Bajo	Legislación Promedio
LEÓN	ZM León	PAN	Si	2844727,06	20,93	33,21	37,59	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
MOROLEÓN	ZM Moroleón-Uriangato	PRI	Si	119234,85	19,65	48,55	23,92	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
PÉNJAMO	ZM La Piedad-Pénjamo	PAN	Si	436341,59	4,58	20,41	71,19	Medio	Legislación Alto Perfil
PURÍSIMA DEL RINCÓN	ZM San Francisco del Rincón	PAN	Si	89885,42	10,77	51,07	30,74	Bajo	Legislación Alto Perfil
SAN FRANCISCO DEL RINCÓN	ZM San Francisco del Rincón	PAN	No	307749,36	10,88	23,93	59,58	Bajo	Legislación Alto Perfil
SILAO	ZM León	PAN	No	345613,68	12,97	23,17	43,30	Medio	Legislación Alto Perfil
URIANGATO	ZM Moroleón-Uriangato	PRI	Si	135898,55	11,52	38,03	41,29	Bajo	Legislación Alto Perfil
ACAPULCO DE JUÁREZ	ZM Acapulco	PRI	No	1976060,25	29,05	25,76	36,16	Bajo	Legislación Alto Perfil
COYUCA DE BENÍTEZ	ZM Acapulco	Convergencia	No	154193,87	3,74	25,90	62,41	Alto	Legislación Alto Perfil
ATITALAQUIA	ZM Tula	PRI	Si	52416,15	26,70	42,59	29,17	Muy Bajo	Legislación Bajo Perfil
ATOTONILCO DE TULA	ZM Tula	PVEM	Si	52602,87	28,10	40,66	29,39	Bajo	Legislación Bajo Perfil
CUAUTEPEC DE HINOJOSA	ZM Tulancingo	PRI	Si	84160,85	3,82	44,60	50,01	Medio	Legislación Bajo Perfil
EPAZOYUCAN	ZM Pachuca	PANAL	Si	25930,34	8,86	62,56	27,40	Bajo	Legislación Bajo Perfil

Municipio	Zona Metropolitana	Partido Político gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Total de Egresos en MDP	% que representan el cobro de impuestos y derechos municipales en los ingresos	% que representan las participaciones federales en los ingresos (Ramo 28)	% que representan las aportaciones federales en los ingresos (Ramo 33)	Grado de Marginación de acuerdo al CONAPO	Desarrollo Normativo de las Asociaciones Intermunicipales en la entidad federativa
MINERAL DEL MONTE	ZM Pachuca	PRI	Si	24582,75	10,38	57,08	29,10	Muy Bajo	Legislación Bajo Perfil
PACHUCA DE SOTO	ZM Pachuca	PRI	Si	556894,81	26,15	30,74	38,74	Muy Bajo	Legislación Bajo Perfil
MINERAL DE LA REFORMA	ZM Pachuca	PRI	Si	131739,28	37,61	36,29	22,91	Muy Bajo	Legislación Bajo Perfil
SAN AGUSTÍN TLAXIACA	ZM Pachuca	PRI	Si	49964,17	6,33	46,05	40,77	Bajo	Legislación Bajo Perfil
SANTIAGO TLANTEPEC DE LUG	ZM Tulancingo	PRI	No	42376,52	8,69	46,27	38,21	Bajo	Legislación Bajo Perfil
TIZAYUCA	ZMVM	PRI	Si	139684,97	49,51	25,07	21,16	Muy Bajo	Legislación Bajo Perfil
TLAHUELILPAN	ZM Tula	PRD	No	31968,73	6,64	48,47	39,13	Bajo	Legislación Bajo Perfil
TLAXCOAPAN	ZM Tula	PAN	No	42890,31	10,69	45,22	41,15	Bajo	Legislación Bajo Perfil
TULA DE ALLENDE	ZM Tula	PRI	No	149751,74	17,50	36,85	34,02	Muy Bajo	Legislación Bajo Perfil
TULANCINGO DE BRAVO	ZM Tulancingo	PRI	No	211657,84	16,22	36,19	42,28	Bajo	Legislación Bajo Perfil
ZAPOTLÁN DE HUÁREZ	ZM Pachuca	PAN	No	31441,91	15,94	55,81	27,64	Bajo	Legislación Bajo Perfil
ZEMPOALA	ZM Pachuca	PRI	Si	56915,78	13,81	44,47	35,50	Bajo	Legislación Bajo Perfil
GUADALAJARA	ZM Guadalajara	PAN	Si	6614990,65	15,28	30,99	11,83	Muy Bajo	Legislación Promedio
IXTLAHUACÁN DE LOS MEMBRIL	ZM Guadalajara	PAN	No	109110,50	25,29	25,75	11,34	Bajo	Legislación Promedio
JUANACATLÁN	ZM Guadalajara	PRI	Si	52369,95	7,99	26,58	52,38	Muy Bajo	Legislación Promedio
OCOTLÁN	ZM Ocotlán	PAN	Si	230340,28	14,73	42,71	19,90	Muy Bajo	Legislación Promedio
PONCITLÁN	ZM Ocotlán	PRD	Si	97194,34	11,88	42,28	28,76	Bajo	Legislación Promedio
PUERTO VALLARTA	ZM Puerto Vallarta	PRI	No	993199,18	34,67	40,07	10,59	Muy Bajo	Legislación Promedio
EL SALTO	ZM Guadalajara	PRI	Si	344423,19	18,25	32,04	16,63	Muy Bajo	Legislación Promedio
TLAJOMULCO DE ZÚÑIGA	ZM Guadalajara	PAN	Si	1008091,22	35,39	17,76	10,06	Muy Bajo	Legislación Promedio
TLAQUEPAQUE	ZM Guadalajara	PAN	Si	1147680,52	22,20	37,14	23,59	Muy Bajo	Legislación Promedio
TONALÁ	ZM Guadalajara	PAN	Si	721176,72	19,68	34,26	27,91	Muy Bajo	Legislación Promedio
ZAPOPAN	ZM Guadalajara	PAN	Si	4049733,91	21,71	29,05	12,99	Muy Bajo	Legislación Promedio
ACOLMAN	ZMVM	PRI		167457,08	8,29	41,89	35,81	Muy Bajo	Legislación Promedio
ALMOLOYA DE HUÁREZ	ZM Toluca	PRI	No	379130,64	4,38	27,65	40,06	Medio	Legislación Promedio
AMECAMECA	ZMVM	PRI		133514,09	8,31	40,16	39,90	Bajo	Legislación Promedio
APAXCO	ZMVM	PAN		81367,38	10,22	44,81	37,42	Bajo	Legislación Promedio
ATENCO	ZMVM	PRI	No	80404,95	5,09	45,44	47,37	Bajo	Legislación Promedio
ATIZAPÁN DE ZARAGOZA	ZMVM	PRI		1779643,62	19,74	20,48	18,67	Muy Bajo	Legislación Promedio
ATLAUTLA	ZMVM	PRI		89597,68	4,93	37,22	45,29	Medio	Legislación Promedio
AXAPUSCO	ZMVM	PAN		109733,54	5,57	33,10	44,63	Medio	Legislación Promedio
AYAPANGO	ZMVM	PRD	Si	32046,51	5,18	57,25	36,23	Bajo	Legislación Promedio

Municipio	Zona Metropolitana	Partido Político gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Total de Egresos en MDP	% que representan cobros de impuestos y derechos municipales en los ingresos	% que representan las participaciones federales en los ingresos (Ramo 28)	% que representan las aportaciones federales en los ingresos (Ramo 33)	Grado de Marginación de acuerdo al CONAPO	Desarrollo Normativo de las Asociaciones Intermunicipales en la entidad federativa
CALIMAYA	ZM Toluca	PRI	No	116244,60	18,17	36,36	31,17	Bajo	Legislación Promedio
COACALCO DE BERRIOZÁBAL	ZMVM	PRI		596937,14	17,21	35,50	23,70	Muy Bajo	Legislación Promedio
COCOTILÁN	ZMVM	PAN		36987,45	6,85	57,98	32,46	Muy Bajo	Legislación Promedio
COYOTEPEC	ZMVM	PRI		90081,86	4,40	42,25	52,34	Bajo	Legislación Promedio
CUAUTILÁN	ZMVM	PRI		527460,69	28,40	24,80	11,04	Muy Bajo	Legislación Promedio
CHALCO	ZMVM	PRD		556115,07	12,95	27,62	34,83	Bajo	Legislación Promedio
CHAPULTEPEC	ZM Toluca	PRI		42442,88	11,06	64,98	15,02	Muy Bajo	Legislación Promedio
CHIAUTLA	ZMVM	PRI	Si	77538,42	6,87	40,64	25,21	Bajo	Legislación Promedio
CHICOLOAPAN	ZMVM	PRD	Si	323681,01	7,36	25,22	39,52	Muy Bajo	Legislación Promedio
CHICONCUAC	ZMVM	PRI		83229,82	8,28	47,65	34,79	Muy Bajo	Legislación Promedio
CHIMALHUACÁN	ZMVM	PRI	No	812999,61	8,65	29,24	51,32	Bajo	Legislación Promedio
ECATEPEC DE MORELOS	ZMVM			2630668,38	12,49	36,47	37,29	Muy Bajo	Legislación Promedio
ECATZINGO	ZMVM	PAN		40384,20	1,74	46,22	42,61	Medio	Legislación Promedio
HUEHUETOCA	ZMVM	PRI		212705,22	35,77	25,10	21,50	Muy Bajo	Legislación Promedio
HUEYPOXTLA	ZMVM	PRI	No	93345,66	9,98	45,08	42,31	Bajo	Legislación Promedio
HUIXQUILUCAN	ZMVM	PRI	Si	1754540,48	27,33	18,26	10,41	Muy Bajo	Legislación Promedio
ISIDRO FABELA	ZMVM	Convergencia	No	51446,23	3,47	48,18	32,15	Medio	Legislación Promedio
IXTAPALUCA	ZMVM	PRI		590584,30	14,01	30,32	39,59	Muy Bajo	Legislación Promedio
JALTENCO	ZMVM	PRI		58480,26	8,08	54,71	35,29	Muy Bajo	Legislación Promedio
JILOTZINGO	ZMVM	PRI	No	80044,10	5,78	39,81	26,96	Bajo	Legislación Promedio
JUCHITEPEC	ZMVM	PRI	Si	78123,45	8,66	39,07	30,74	Bajo	Legislación Promedio
LERMA	ZM Toluca	PRI	Si	532979,21	20,64	24,31	14,26	Muy Bajo	Legislación Promedio
MELCHOR OCAMPO	ZMVM	Convergencia	Si	138692,58	8,46	32,75	25,79	Muy Bajo	Legislación Promedio
METEPEC	ZM Toluca	PRI	Si	896792,68	37,29	21,32	13,46	Muy Bajo	Legislación Promedio
MEXICALTZINGO	ZM Toluca	PAN	Si	42533,93	13,66	50,35	29,64	Muy Bajo	Legislación Promedio
NAUCALPAN DE JUÁREZ	ZMVM	PRI	No	2813848,96	23,36	31,80	26,59	Muy Bajo	Legislación Promedio
NEZAHUALCÓYOTL	ZMVM	PRI	Si	2030736,34	14,03	34,25	37,46	Muy Bajo	Legislación Promedio
NEXTLALPAN	ZMVM	Convergencia	No	74859,15	12,50	39,44	40,44	Bajo	Legislación Promedio
NICOLÁS ROMERO	ZMVM	PRI		658355,52	6,87	32,91	25,22	Muy Bajo	Legislación Promedio
NOPALTEPEC	ZMVM	PAN		47824,08	7,26	43,61	38,16	Bajo	Legislación Promedio
OCOYOACAC	ZM Toluca	PRD	No	149245,64	14,55	40,80	28,99	Muy Bajo	Legislación Promedio
OTUMBA	ZMVM	PRI	Si	105661,88	6,05	37,87	30,06	Bajo	Legislación Promedio

Municipio	Zona Metropolitana	Partido Político gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Total de Egresos en MDP	% que representan el cobro de impuestos y derechos municipales en los ingresos	% que representan las participaciones federales en los ingresos (Ramo 28)	% que representan las aportaciones federales en los ingresos (Ramo 33)	Grado de Marginación de acuerdo al CONAPO	Desarrollo Normativo de las Asociaciones Intermunicipales en la entidad federativa
OTZOLOTEPEC	ZM Toluca	PRI	Si	136952,67	3,49	37,70	43,38	Medio	Legislación Promedio
OZUMBA	ZMVM	PRI	Si	71446,41	7,63	55,02	29,88	Bajo	Legislación Promedio
PAPALOTLA	ZMVM	PRI		27606,42	6,37	60,54	22,54	Bajo	Legislación Promedio
LA PAZ	ZMVM	PRI	Si	366731,48	10,37	37,19	50,39	Bajo	Legislación Promedio
RAYÓN	ZM Toluca	PRI	No	56481,17	10,23	40,95	42,97	Muy Bajo	Legislación Promedio
SAN ANTONIO DE LAS LAJAS	ZM Toluca	PRI	No	68209,36	32,64	47,42	9,88	Muy Bajo	Legislación Promedio
SAN MARTÍN DE LAS PIRÁMIDES	ZMVM	PRI	Si	62763,52	7,64	51,85	28,13	Bajo	Legislación Promedio
SAN MATEO ATENCO	ZM Toluca	PAN	No	174023,44	11,52	36,34	31,05	Muy Bajo	Legislación Promedio
TECÁMAC	ZMVM	PRI	Si	587721,57	27,42	26,11	31,28	Muy Bajo	Legislación Promedio
TEMAMATLA	ZMVM	PRI	No	37096,04	6,05	60,20	27,86	Bajo	Legislación Promedio
TEMASCALAPA	ZMVM	PRI	Si	105291,36	9,38	41,07	38,45	Bajo	Legislación Promedio
TENANGO DEL AIRE	ZMVM	PRI	No	56062,29	3,05	42,25	52,88	Bajo	Legislación Promedio
TEOLOYUCÁN	ZMVM	PRI		131352,54	9,72	43,31	38,87	Muy Bajo	Legislación Promedio
TEOTIHUACÁN	ZMVM	PRI	Si	139409,02	7,07	35,96	38,49	Muy Bajo	Legislación Promedio
TEPETLAOXTOC	ZMVM	PRD		77586,61	4,76	42,66	32,00	Bajo	Legislación Promedio
TEPETLIXPA	ZMVM	PRI	No	63849,83	5,31	45,07	40,25	Bajo	Legislación Promedio
TEPOTZOTLÁN	ZMVM	PRI	Si	237121,04	28,48	32,82	15,12	Muy Bajo	Legislación Promedio
TEQUIXQUIAC	ZMVM	PAN		81144,17	4,52	45,97	46,44	Muy Bajo	Legislación Promedio
TEXCOCO	ZMVM	PRD	No	662187,08	14,26	19,70	36,49	Muy Bajo	Legislación Promedio
TEZOYUCA	ZMVM	PRI	Si	63366,86	9,04	46,48	41,10	Bajo	Legislación Promedio
TLALMANALCO	ZMVM			125792,29	5,58	42,82	34,06	Muy Bajo	Legislación Promedio
TLALNEPANTLA DE BAZ	ZMVM	PRI		2515581,41	22,51	36,06	19,29	Muy Bajo	Legislación Promedio
TOLUCA	ZM Toluca	PRI	No	2173862,70	22,58	33,00	24,85	Muy Bajo	Legislación Promedio
TULTEPEC	ZMVM	PRD	No	326238,73	18,43	29,95	16,42	Muy Bajo	Legislación Promedio
TULTITLÁN	ZMVM			1022702,08	15,56	30,02	35,45	Muy Bajo	Legislación Promedio
VILLA DEL CARBÓN	ZMVM	PRI	No	121043,20	4,79	48,86	31,44	Medio	Legislación Promedio
XONACATLÁN	ZM Toluca	PRI	No	133290,39	3,71	33,33	26,95	Bajo	Legislación Promedio
ZINACANTEPEC	ZM Toluca	PAN	No	319128,73	10,07	40,60	39,91	Bajo	Legislación Promedio
ZUMPANGO	ZMVM	PAN		318208,91	23,60	27,50	19,88	Muy Bajo	Legislación Promedio
CUAUTITLÁN DE ZCALLI	ZMVM	PRI	Si	1233738,23	23,83	28,52	27,29	Muy Bajo	Legislación Promedio
VALLE DE CHALCO SOLIDARIDA	ZMVM	PRI	No	590679,09	5,75	29,20	41,97	Bajo	Legislación Promedio
TONANITLA	ZMVM	Convergencia	Si	35870,45	8,14	55,37	23,50	Bajo	Legislación Promedio

Municipio	Zona Metropolitana	Partido Político gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Total de Egresos en MDP	% que representa el cobro de impuestos y derechos municipales en los ingresos	% que representan las participaciones federales en los ingresos (Ramo 28)	% que representan las aportaciones federales en los ingresos (Ramo 33)	Grado de Marginación de acuerdo al CONAPO	Desarrollo Normativo de las Asociaciones Intermunicipales en la entidad federativa
JACONA	ZM Zamora-Jacona	PRI	No	116691,80	11,18	46,49	34,84	Bajo	Legislación Promedio
MORELIA	ZM Morelia	PRI	Si	1815156,48	17,09	19,80	45,93	Muy Bajo	Legislación Promedio
LA PIEDAD	ZM La Piedad-Pénjamo	PAN	Si	223435,68	16,87	27,90	33,13	Muy Bajo	Legislación Promedio
TARÍMBARO	ZM Morelia	PRD	Si	118392,55	12,97	28,46	40,84	Bajo	Legislación Promedio
ZAMORA	ZM Zamora-Jacona	PAN	Si	321089,37	15,59	31,16	39,91	Bajo	Legislación Promedio
ATLATLAHUCAN	ZM Cuautla	PAN	Si	101073,36	32,15	32,41	25,59	Bajo	Legislación Promedio
AYALA	ZM Cuautla	PAN	No	157590,42	20,79	41,88	34,78	Medio	Legislación Promedio
CUAUTLA	ZM Cuautla	PRI	No	355515,45	21,21	34,23	34,96	Muy Bajo	Legislación Promedio
CUERNAVACA	ZM Cuernavaca	PRI	Si	1073498,83	31,00	28,57	22,29	Muy Bajo	Legislación Promedio
EMILIANO ZAPATA	ZM Cuernavaca	PRI	No	275661,20	40,14	25,46	19,21	Muy Bajo	Legislación Promedio
HUITZILAC	ZM Cuernavaca	PAN	No	50917,10	4,82	56,51	36,50	Bajo	Legislación Promedio
JUTEPEC	ZM Cuernavaca	PRD	No	380851,86	26,91	36,19	30,94	Muy Bajo	Legislación Promedio
TEMIXCO	ZM Cuernavaca	PRI	Si	242210,96	29,67	34,19	32,39	Bajo	Legislación Promedio
TEPOZTLÁN	ZM Cuernavaca	PAN	No	88188,51	15,45	44,54	36,49	Bajo	Legislación Promedio
TLAYACAPAN	ZM Cuautla	PAN	Si	51675,12	10,79	57,63	28,23	Medio	Legislación Promedio
XOCHITEPEC	ZM Cuernavaca	PRI	Si	170869,04	36,44	32,49	28,79	Bajo	Legislación Promedio
YAUTEPEC	ZM Cuautla	PRI	Si	192222,74	22,80	36,99	28,87	Bajo	Legislación Promedio
YECAPIXTLA	ZM Cuautla	PAN	Si	95710,46	8,18	45,93	42,43	Medio	Legislación Promedio
XALISCO	ZM Tepic	PRI	No	94122,04	10,70	40,43	37,53	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
TEPIC	ZM Tepic	PRI	Si	975105,40	11,14	46,04	26,46	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
BAHÍA DE BANDERAS	ZM Puerto Vallarta	PRI	No	676145,66	65,60	8,35	8,56	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
APODACA	ZM Monterrey	PRI	No	926939,50	29,63	26,00	33,13	Muy Bajo	Legislación Promedio
CADEREYTA DE IMÉNEZ	ZM Monterrey	PAN	No	311645,38	15,43	28,21	46,27	Muy Bajo	Legislación Promedio
GARCÍA	ZM Monterrey	PRI	No	231089,13	37,54	23,04	24,36	Muy Bajo	Legislación Promedio
SAN PEDRO GARZA GARCÍA	ZM Monterrey	PAN	No	959113,32	43,31	32,21	11,89	Muy Bajo	Legislación Promedio
GRAL. ESCOBEDO	ZM Monterrey	PRI	No	623829,97	22,39	35,70	33,07	Muy Bajo	Legislación Promedio
GUADALUPE	ZM Monterrey	PRI	Si	1497747,96	17,04	32,57	35,33	Muy Bajo	Legislación Promedio
JUÁREZ	ZM Monterrey	PRI	No	296996,02	27,73	22,69	43,50	Muy Bajo	Legislación Promedio
MONTERREY	ZM Monterrey	PAN	No	3986875,50	25,28	29,40	23,35	Muy Bajo	Legislación Promedio
SALINAS VICTORIA	ZM Monterrey	PRI	Si	97329,31	28,47	34,96	35,16	Bajo	Legislación Promedio
SAN NICOLÁS DE LOS GARZA	ZM Monterrey	PAN	No	1286844,09	17,02	35,80	25,07	Muy Bajo	Legislación Promedio

Municipio	Zona Metropolitana	Partido Político gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Total de Egresos en MDP	% que representa el cobro de impuestos y derechos municipales en los ingresos	% que representan las participaciones federales en los ingresos (Ramo 28)	% que representan las aportaciones federales en los ingresos (Ramo 33)	Grado de Marginación de acuerdo al CONAPO	Desarrollo Normativo de las Asociaciones Intermunicipales en la entidad federativa
SANTA CATARINA	ZM Monterrey	PAN	Si	613680,97	27,82	30,94	31,15	Muy Bajo	Legislación Promedio
SANTIAGO	ZM Monterrey	PAN		204979,40	35,64	24,31	28,38	Muy Bajo	Legislación Promedio
OAXACA DE BUÁREZ	ZM Oaxaca	PRI	Si	810878,74	14,43	46,08	23,47	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
SALINA CRUZ	ZM Tehuantepec	PRI	No	156560,02	9,34	34,91	35,24	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
SAN AGUSTÍN DE LAS UNTAS	ZM Oaxaca	PRI	No					Bajo	Legislación Alto Perfil
SAN AGUSTÍN ATARENI	ZM Oaxaca	Elegido por los usos y costumbres	No					Medio	Legislación Alto Perfil
SAN ANDRÉS HUAYÁPAM	ZM Oaxaca	Sin afiliación partidista	No	10532,87	12,34	47,13	32,61	Bajo	Legislación Alto Perfil
SAN ANTONIO DE LA CAL	ZM Oaxaca	Elegido por los usos y costumbres	No	23072,52	5,92	25,41	67,92	Bajo	Legislación Alto Perfil
SAN BARTOLOMÉ COYOTEPEC	ZM Oaxaca	Sin afiliación partidista	No	15760,52	5,25	24,65	35,66	Bajo	Legislación Alto Perfil
SAN BLAS TEMPA	ZM Tehuantepec	PRI	No	37828,28	1,22	16,25	65,86	Muy Alto	Legislación Alto Perfil
SAN CINTO MILPAS	ZM Oaxaca	PRI	No	24489,47	18,36	24,27	32,10	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
ÁNIMAS TRUJANO	ZM Oaxaca	Elegido por los usos y costumbres	No	5103,72	4,49	39,72	55,24	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
SAN LORENZO ACACOTEPEC	ZM Oaxaca	Sin afiliación partidista	No	18195,43	11,93	31,99	56,02	Bajo	Legislación Alto Perfil
SAN ABLO TETLA	ZM Oaxaca	Elegido por los usos y costumbres	No	19805,25	18,74	41,98	38,40	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
SAN SEBASTIÁN TETLA	ZM Oaxaca	Elegido por los usos y costumbres	No	28677,85	18,97	37,98	40,63	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
SANTA CRUZ MILPAS	ZM Oaxaca	PRI	No					Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
SANTA CRUZ XOXOCOTLÁN	ZM Oaxaca	PRI	No	117676,60	14,71	19,87	48,06	Bajo	Legislación Alto Perfil
SANTA LUCÍA DEL CAMINO	ZM Oaxaca	PRI	No					Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
SANTA MARÍA ATZOMPA	ZM Oaxaca	Elegido por los usos y costumbres	No	34450,01	13,60	24,61	58,56	Bajo	Legislación Alto Perfil
SANTA MARÍA COYOTEPEC	ZM Oaxaca	Sin afiliación partidista	No	4247,39	6,99	48,69	44,12	Bajo	Legislación Alto Perfil
SANTA MARÍA DEL TULE	ZM Oaxaca	Elegido por los usos y costumbres	No	11647,47	15,11	41,60	41,78	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
SANTO DOMINGO TEHUANTEPEC	ZM Tehuantepec	Convergencia	Si	101169,04	5,36	31,01	55,35	Medio	Legislación Alto Perfil
SANTO DOMINGO TOMALTEPEC	ZM Oaxaca	Elegido por los usos y costumbres	No	5559,30	5,11	40,23	54,23	Medio	Legislación Alto Perfil
TLALIXTAC DE CABRERA	ZM Oaxaca	Elegido por los usos y costumbres	No	1961,18		69,33	23,69	Medio	Legislación Alto Perfil
VILLA DE ZAACHILA	ZM Oaxaca	PRI	No					Medio	Legislación Alto Perfil
AMOZOC	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	No					Bajo	Legislación Promedio
CORONANGO	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI						Medio	Legislación Promedio
CUAUTLancingo	ZM Puebla-Tlaxcala	PAN	Si	104768,76	36,50	28,65	32,09	Muy Bajo	Legislación Promedio
CHIAUTZINGO	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si	30415,56	,90	33,92	60,83	Medio	Legislación Promedio
DOMINGO ARENAS	ZM Puebla-Tlaxcala	PRD	No	14738,22	1,15	38,87	57,79	Medio	Legislación Promedio
HUEJOTZINGO	ZM Puebla-Tlaxcala	PAN	No	90788,23	10,75	30,38	51,66	Bajo	Legislación Promedio
JUAN C. BONILLA	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	No					Medio	Legislación Promedio

Municipio	Zona Metropolitana	Partido Político gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Total de Egresos en MDP	% que representa el cobro de impuestos y derechos municipales en los ingresos	% que representan las participaciones federales en los ingresos (Ramo 28)	% que representan las aportaciones federales en los ingresos (Ramo 33)	Grado de Marginación de acuerdo al CONAPO	Desarrollo Normativo de las Asociaciones Intermunicipales en la entidad federativa
OCOYUCAN	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	No	42631,65	1,14	28,60	69,57	Alto	Legislación Promedio
PUEBLA	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si	2395536,03	14,65	41,15	39,26	Muy Bajo	Legislación Promedio
SAN ANDRÉS CHOLULA	ZM Puebla-Tlaxcala	PAN	Si	230590,99	41,15	30,73	21,45	Bajo	Legislación Promedio
SAN FELIPE TEOCALCINGO	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si					Medio	Legislación Promedio
SAN GREGORIO ATZOMPA	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si	11042,96	6,44	40,26	45,55	Bajo	Legislación Promedio
SAN MARTÍN TEXMELUCAN	ZM Puebla-Tlaxcala	PANAL	Si	162591,40	8,34	41,58	45,96	Bajo	Legislación Promedio
SAN MIGUEL XOXTLA	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	No					Muy Bajo	Legislación Promedio
SAN PEDRO CHOLULA	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	No	193494,19	16,10	32,81	40,88	Bajo	Legislación Promedio
SAN SALVADOR EL VERDE	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	No	34155,33	2,14	31,80	64,36	Medio	Legislación Promedio
SANTIAGO MIAHUATLÁN	ZM Tehuacán	PRI	No					Medio	Legislación Promedio
TEHUACÁN	ZM Tehuacán	PRI	Si	402387,12	12,95	32,63	42,49	Bajo	Legislación Promedio
TEPATLACO DE HIDALGO	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si					Medio	Legislación Promedio
TLALTENANGO	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si					Medio	Legislación Promedio
CORREGIDORA	ZM Querétaro	PRI	Si	502233,38	35,80	30,15	14,19	Muy Bajo	Legislación Promedio
HUIMILPAN	ZM Querétaro	PRI	Si	150964,94	8,42	34,51	18,93	Medio	Legislación Promedio
EL MARQUÉS	ZM Querétaro	PRI	Si	397603,60	36,87	28,25	26,68	Bajo	Legislación Promedio
QUERÉTARO	ZM Querétaro	PAN	Si	3099406,05	26,31	37,22	12,44	Muy Bajo	Legislación Promedio
ISLA MUJERES	ZM Cancún	PAN	Si	183984,85	16,89	59,36	6,67	Bajo	Legislación Bajo Perfil
BENITO JUÁREZ	ZM Cancún	PRD	Si	1842296,29	46,98	22,90	17,69	Muy Bajo	Legislación Bajo Perfil
CIUDAD FERNÁNDEZ	ZM Rioverde-CD.Fernández	PAN	No	88289,21	3,93	38,60	43,16	Medio	Legislación Promedio
RIOVERDE	ZM Rioverde-CD.Fernández	PAN	Si	213875,66	5,60	33,63	56,22	Medio	Legislación Promedio
SAN LUIS POTOSÍ	ZM SLP-Soledad de Graciano	PRI	Si	1703244,82	19,52	43,39	23,48	Muy Bajo	Legislación Promedio
SOLEDAD DE GRACIANO SÁNCHEZ	ZM SLP-Soledad de Graciano	PRI	No	387563,62	17,24	48,04	29,55	Muy Bajo	Legislación Promedio
EMPALME	ZM Guaymas	PAN	Si	112785,36	11,50	53,78	22,88	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
GUAYMAS	ZM Guaymas	PAN	Si	416624,52	28,51	37,83	17,81	Muy Bajo	Legislación Alto Perfil
CENTRO	ZM Villahermosa	PRI	Si	2407699,90	11,64	39,61	30,39	Muy Bajo	Legislación Promedio
NACAJUCA	ZM Villahermosa	PRD	Si	269684,83	3,19	56,71	37,62	Bajo	Legislación Promedio
ALTAMIRA	ZM Tampico	PRI	Si	597714,03	13,80	51,73	21,48	Muy Bajo	Legislación Promedio
CIUDAD MADERO	ZM Tampico	PRI	Si	494685,12	13,85	42,93	29,43	Muy Bajo	Legislación Promedio
MATAMOROS	ZM Matamoros			1062647,24	11,53	43,95	34,18	Muy Bajo	Legislación Promedio
NUEVO LAREDO	ZM Nuevo Laredo	PRI	Si	2223178,63	4,46	62,24	9,45	Muy Bajo	Legislación Promedio

Municipio	Zona Metropolitana	Partido Político gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Total de Egresos en MDP	% que representa cobro de impuestos y derechos municipales en los ingresos	% que representan participaciones federales en los ingresos (Ramo 28)	% que representan aportaciones federales en los ingresos (Ramo 33)	Grado de Marginación de acuerdo al CONAPO	Desarrollo Normativo de las Asociaciones Intermunicipales en la entidad federativa
REYNOSA	ZM-Reynosa-Río Bravo	PRI	Si	1512442,06	18,28	32,88	23,29	Muy Bajo	Legislación Promedio
RÍO BRAVO	ZM-Reynosa-Río Bravo	PRI	No	242199,36	16,40	41,15	33,43	Muy Bajo	Legislación Promedio
TAMPICO	ZM Tampico	PRI	Si	858884,73	13,09	33,47	27,89	Muy Bajo	Legislación Promedio
AMAXAC DE GUERRERO	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRI	No	18107,71	6,47	61,98	30,16	Muy Bajo	Legislación Promedio
APETATITLÁN DE ANTONIO CAR	ZM Tlaxcala-Apizaco	PAN	No	27298,19	8,92	52,51	33,93	Bajo	Legislación Promedio
APIZACO	ZM Tlaxcala-Apizaco	PAN	No	169762,28	10,87	40,77	32,80	Muy Bajo	Legislación Promedio
CUAXOMULCO	ZM Tlaxcala-Apizaco	PAN	No	14906,65	2,96	68,25	28,76	Medio	Legislación Promedio
CHIAUTEMPAN	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	No	98967,09	5,89	48,87	42,45	Bajo	Legislación Promedio
IXTACUIXTLA DE MARIANO MAT	ZM Puebla-Tlaxcala	PAN	Si	56635,32	5,67	54,99	36,59	Bajo	Legislación Promedio
MAZATECOCHCO DE JOSÉ MARÍA	ZM Puebla-Tlaxcala	PT	Si					Bajo	Legislación Promedio
CONTLA DE BUENAVISTA	ZM Tlaxcala-Apizaco	PAN	No	51452,26	2,72	45,46	44,10	Bajo	Legislación Promedio
TEPETITLÁN DE LARDIZÁBAL	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si	28508,71	4,05	45,37	36,51	Bajo	Legislación Promedio
ACUAMANALA DE MIGUEL HIDAL	ZM Puebla-Tlaxcala	PRD	Si	14930,91	5,95	67,07	26,18	Medio	Legislación Promedio
NATÍVITAS	ZM Puebla-Tlaxcala	PRD	Si	42421,74	2,92	56,63	39,63	Medio	Legislación Promedio
PANOTLA	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	Si	47719,10	6,29	43,73	47,27	Bajo	Legislación Promedio
SAN PABLO DEL MONTE	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	No	107331,39	2,36	43,21	51,34	Bajo	Legislación Promedio
SANTA CRUZ TLAXCALA	ZM Tlaxcala-Apizaco	PAN	No	29459,95	7,18	51,21	39,66	Bajo	Legislación Promedio
TENANCINGO	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si	21751,70	3,60	55,33	35,92	Bajo	Legislación Promedio
TEOLOCHOLCO	ZM Puebla-Tlaxcala	PRD	Si	34782,03	7,27	78,02	11,25	Bajo	Legislación Promedio
TEPEYANCO	ZM Puebla-Tlaxcala	PAN	Si	18052,44	3,63	58,38	35,53	Bajo	Legislación Promedio
TETLA DE LA SOLIDARIDAD	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRI	Si	45984,09	5,63	42,54	50,58	Bajo	Legislación Promedio
TETLATLAHUCA	ZM Puebla-Tlaxcala	PRD	Si	24542,04	1,74	44,37	45,76	Bajo	Legislación Promedio
TLAXCALA	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRI	Si	141582,76	15,76	33,51	34,39	Muy Bajo	Legislación Promedio
TOCATLÁN	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	Si	11943,48	3,35	67,03	27,12	Bajo	Legislación Promedio
TOTOLAC	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	No	34653,51	8,16	61,57	29,20	Muy Bajo	Legislación Promedio
TZOMPANTEPEC	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	No	25852,64	5,79	51,47	31,47	Bajo	Legislación Promedio
XALOZTOC	ZM Tlaxcala-Apizaco	PT	No	32255,94	3,90	42,28	52,20	Bajo	Legislación Promedio
PAPALOTLA DE XICOHTÉNCATL	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si	41832,47	8,81	43,45	36,11	Bajo	Legislación Promedio
XICOHTZINCO	ZM Puebla-Tlaxcala	PAN	Si	21944,87	7,92	52,93	35,75	Muy Bajo	Legislación Promedio
YAUHQUEMECAN	ZM Tlaxcala-Apizaco	PAN	Si	51546,33	13,84	34,10	41,46	Muy Bajo	Legislación Promedio
ZACATELCO	ZM Puebla-Tlaxcala	PRD	Si	59299,86	4,84	48,68	43,11	Muy Bajo	Legislación Promedio
LA MAGDALENA TLATELULCO	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRI	Si	32839,93	5,23	50,55	40,27	Bajo	Legislación Promedio

Municipio	Zona Metropolitana	Partido Político gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Total de Egresos en MDP	% que representa el cobro de impuestos y derechos municipales en los ingresos	% que representan las participaciones federales en los ingresos (Ramo 28)	% que representan las aportaciones federales en los ingresos (Ramo 33)	Grado de Marginación de acuerdo al CONAPO	Desarrollo Normativo de las Asociaciones Intermunicipales en la entidad federativa
SAN DAMIÁN TEXOLOC	ZM Tlaxcala-Apizaco	PAN	No	13989,51	2,77	46,19	19,65	Muy Bajo	Legislación Promedio
SAN FRANCISCO ETLANOHCAN	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRD	Si	20111,76	1,61	51,17	33,31	Bajo	Legislación Promedio
SAN ERÓNIMO ZACUALPAN	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si	13393,91	2,36	54,50	20,09	Bajo	Legislación Promedio
SAN JUAN HUACTZINCO	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si	14438,40	2,89	45,32	33,49	Bajo	Legislación Promedio
SAN LORENZO AXOCOMANITLA	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	Si					Muy Bajo	Legislación Promedio
SANTA ANA NOPALUCAN	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	No	14924,56	2,33	49,74	29,45	Bajo	Legislación Promedio
SANTA APOLONIA TEACALCO	ZM Puebla-Tlaxcala	PAN	No	13092,66	1,36	66,27	30,01	Bajo	Legislación Promedio
SANTA CECILIA AYOMETLA	ZM Puebla-Tlaxcala	PRD	Si					Bajo	Legislación Promedio
SANTA CRUZ QUILEHTLA	ZM Puebla-Tlaxcala	PRI	No	13261,16	2,33	48,34	27,79	Medio	Legislación Promedio
SANTA ISABEL XILOXOTLA	ZM Tlaxcala-Apizaco	PRI	Si	12271,54	5,32	61,98	32,47	Medio	Legislación Promedio
ACAYUCAN	ZM Acayucan	PRI	No	134478,23	6,30	31,79	52,52	Medio	Legislación Promedio
ALVARADO	ZM Veracruz			117820,20	29,98	21,32	37,00	Medio	Legislación Promedio
AMATLÁN DE LOS REYES	ZM Córdoba	PRI	No	70411,97	7,71	24,32	61,36	Medio	Legislación Promedio
ATZACAN	ZM Orizaba	PRI	No	36075,72	3,21	27,59	60,62	Alto	Legislación Promedio
BANDERILLA	ZM Xalapa	Convergencia	No	47250,18	17,12	28,05	36,45	Muy Bajo	Legislación Promedio
BOCA DEL RÍO	ZM Veracruz			491667,04	22,27	27,36	42,63	Muy Bajo	Legislación Promedio
CAMERINO ZAMENDOZA	ZM Orizaba	PRD		72058,63	6,22	35,47	38,00	Bajo	Legislación Promedio
CAZONES	ZM Poza Rica			51508,13	3,98	28,68	52,83	Alto	Legislación Promedio
COATEPEC	ZM Xalapa	PRI	Si	184281,48	15,39	19,12	51,98	Bajo	Legislación Promedio
COATZACOALCOS	ZM Coatzacoalcos	PRI	Si	1112310,89	8,15	45,78	31,76	Muy Bajo	Legislación Promedio
COATZINTLA	ZM Poza Rica	PRI	No	98263,06	8,98	17,65	42,81	Bajo	Legislación Promedio
CÓRDOBA	ZM Córdoba	PRI		509064,19	20,04	31,26	26,42	Muy Bajo	Legislación Promedio
COSOLEACAQUE	ZM Minatitlán			257371,83	6,38	30,98	36,76	Bajo	Legislación Promedio
CHINAMECA	ZM Minatitlán	PRI	No	30302,39	6,91	37,62	43,97	Medio	Legislación Promedio
EMILIANO ZAPATA	ZM Xalapa	PRI		102829,27	10,95	23,84	38,41	Bajo	Legislación Promedio
FORTÍN	ZM Córdoba	PRI	Si	107256,26	25,32	22,54	36,88	Bajo	Legislación Promedio
HUILOAPAN	ZM Orizaba	PAN		15668,79	4,44	47,67	33,35	Medio	Legislación Promedio
IXHUATLANCILLO	ZM Orizaba	PRI	No	28524,34	6,45	26,98	51,81	Medio	Legislación Promedio
IXHUATLÁN DEL SURESTE	ZM Coatzacoalcos	PAN		54934,90	3,92	22,65	57,89	Medio	Legislación Promedio
IXTACZOQUITLÁN	ZM Orizaba	PRI	Si	175363,54	3,77	44,97	49,48	Bajo	Legislación Promedio
XALAPA	ZM Xalapa	PRI	Si	943616,25	17,23	37,04	28,77	Muy Bajo	Legislación Promedio
JÁLTIPAN	ZM Minatitlán			76853,76	8,89	31,97	40,11	Medio	Legislación Promedio

Municipio	Zona Metropolitana	Partido Político gobernante	Participación en una Asociación Intermunicipal	Total de Egresos en MDP	% que representa el cobro de impuestos y derechos municipales en los ingresos	% que representan las participaciones federales en los ingresos (Ramo 28)	% que representan las aportaciones federales en los ingresos (Ramo 33)	Grado de Marginación de acuerdo al CONAPO	Desarrollo Normativo de las Asociaciones Intermunicipales en la entidad federativa
JILOTEPEC	ZM Jalapa	PRI	No	26211,35	3,86	32,02	53,58	Medio	Legislación Promedio
MARIANO ESCOBEDO	ZM Orizaba	PAN	Si	48499,60	6,13	23,68	53,51	Medio	Legislación Promedio
MEDELLÍN	ZM Veracruz	PRI	No	78682,07	21,83	23,18	52,71	Bajo	Legislación Promedio
MINATITLÁN	ZM Minatitlán	PRI	Si	436299,63	7,59	25,36	47,00	Bajo	Legislación Promedio
NOGALES	ZM Orizaba	PRI	Si	62066,57	8,54	36,85	48,80	Bajo	Legislación Promedio
OLUTA	ZM Acayucan	PAN	No	33608,94	5,67	40,66	33,25	Medio	Legislación Promedio
ORIZABA	ZM Orizaba	PRI		434125,52	12,98	39,12	22,97	Muy Bajo	Legislación Promedio
OTEAPAN	ZM Minatitlán	PRI	No	28316,00	1,86	34,89	43,36	Medio	Legislación Promedio
PÁNUCO	ZM Tampico	PRI	No	223069,41	4,20	20,07	54,35	Medio	Legislación Promedio
PAPANTLA	ZM Poza Rica	PRI	No	413203,48	4,14	20,23	45,76	Medio	Legislación Promedio
POZARICA DE HIDALGO	ZM Poza Rica	PRI	No	408546,40	15,02	35,67	28,98	Muy Bajo	Legislación Promedio
PUEBLO VIEJO	ZM Tampico			97555,50	8,21	21,01	56,62	Bajo	Legislación Promedio
RAFAEL DELGADO	ZM Orizaba	PRI	Si	29676,22	4,54	24,20	54,34	Medio	Legislación Promedio
RAFAEL LUCIO	ZM Jalapa			20915,73	4,07	36,58	21,77	Medio	Legislación Promedio
RÍO BLANCO	ZM Orizaba			84229,17	10,03	37,51	33,24	Muy Bajo	Legislación Promedio
SOCONUSCO	ZM Acayucan			28363,33	7,26	33,00	40,31	Medio	Legislación Promedio
TIHUATLÁN	ZM Poza Rica	PRI	No	169411,50	5,15	20,79	55,01	Medio	Legislación Promedio
TLALNELHUAYOCAN	ZM Jalapa	PRI	Si	24853,34	5,98	30,43	59,71	Medio	Legislación Promedio
TLILAPAN	ZM Orizaba	PRI	Si	15105,85	2,53	36,74	60,48	Medio	Legislación Promedio
VERACRUZ	ZM Veracruz			1464972,64	14,99	40,17	35,39	Muy Bajo	Legislación Promedio
YANGA	ZM Córdoba	PAN	No	39407,87	8,66	25,44	49,06	Medio	Legislación Promedio
ZARAGOZA	ZM Minatitlán	PRI	Si	24176,18	2,57	35,51	48,37	Medio	Legislación Promedio
NANCHITAL DE LÁZARO CÁRDEN	ZM Coatzacoalcos			115505,07	5,91	69,11	15,67	Muy Bajo	Legislación Promedio
CONKAL	ZM Mérida	PAN	No	22591,68	13,78	48,42	37,53	Bajo	Legislación Bajo Perfil
KANASÍN	ZM Mérida	PAN	Si	114329,64	15,39	35,97	48,24	Bajo	Legislación Bajo Perfil
MÉRIDA	ZM Mérida	PAN	Si	2188448,19	20,25	29,65	30,01	Muy Bajo	Legislación Bajo Perfil
UCÚ	ZM Mérida	PAN	Si	10700,74	3,59	63,12	32,96	Medio	Legislación Bajo Perfil
UMÁN	ZM Mérida	PRI	No	105899,83	5,99	40,82	45,89	Bajo	Legislación Bajo Perfil
GUADALUPE	ZM Zacatecas-Guadalupe	PRD	Si	395932,16	12,09	33,92	43,32	Muy Bajo	Legislación Promedio
ZACATECAS	ZM Zacatecas-Guadalupe	PAN	Si	399637,53	13,64	33,51	28,11	Muy Bajo	Legislación Promedio