



**Universidad Nacional Autónoma de México
Facultad de Ciencias Políticas y Sociales
Centro de Estudios en Administración Pública**

***“LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS ZONAS METROPOLITANAS DE
MÉXICO:
INSTRUMENTOS DE GOBERNANZA Y RELACIONES
INTERGUBERNAMENTALES.”***

TESIS

**Que para obtener el Título de
Licenciado en Ciencias Políticas y Administración Pública**

**Presenta:
Enrique Jesús Arroyo Alcántara.**

Asesor: Dr. Jesús García López.

Ciudad Universitaria, Ciudad de México, 2018





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.

Índice

INTRODUCCIÓN.	I
CAPÍTULO 1. EL ESTADO FEDERAL, GOBERNANZA Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.	1
1.1 El Estado Federal.	1
1.1.1 La Federación.	10
1.1.2 Las entidades federativas.	10
1.1.3 El municipio	12
1.2 Características del Estado Federal.	14
1.3 La Administración Pública.	16
1.4 La Gobernanza.	21
1.5 Relaciones Intergubernamentales.	27
CAPÍTULO 2. MARCO NORMATIVO QUE REGULA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS ZONAS METROPOLITANAS.	31
2.1 Disposiciones Federales.	34
2.2 Disposiciones Estatales.	43
2.3 Disposiciones Municipales.	49
CAPÍTULO 3. LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO.	51
3.1 El Fenómeno Metropolitano.	52
3.2 Definición de Zona Metropolitana.	56
3.3 Integración de las zonas metropolitanas.	57
3.4 Instrumentos de gobernanza Metropolitana.	77
3.4.1 Consejos Metropolitanos de Planeación.	82
3.4.2 Institutos Metropolitanos de Planeación.	82
3.4.3 Fideicomisos Públicos Metropolitanos.	84
3.4.4 Consejos de Participación Metropolitanos.	90
CAPÍTULO 4. PROCESO ADMINISTRATIVO DE LAS ZONAS METROPOLITANAS.	93
4.1 Planeación del Desarrollo.	93
4.2 Coordinación de Autoridades.	100
4. 3 Materias de Actuación.	105
4. 4 Estrategias de Gestión.	107
CONCLUSIONES.	108
FUENTES DE CONSULTA Y REFERENCIAS.	112
ANEXO. ZONAS METROPOLITANAS Y MUNICIPIOS INTEGRANTES AL 2015	119

Dedicatoria.

A mi familia: mi padre Enrique Isaías Arroyo Diazconti, mi madre Alicia Alcántara Anguiano y mi hermana Ana Martha, por su apoyo incondicional, por impulsarme a mejorar cada día superándome constantemente, por compartir su tiempo conmigo y por enseñarme que las metas altas nos elevan, los retos nos forjan y los logros se comparten. A mis abuelos Enrique Isaías Arroyo Alcivia (+), Élfega Diazconti Uribe, Jesús Alcántara Peña (+) y Margarita Anguiano Jiménez (+). Gracias a todos por acompañarme y guiarme como hijo, nieto, hermano y ser humano.

A mis amigos y compañeros de la Universidad y de la vida, por su ayuda, apoyo y por la dicha de compartir las aulas con ustedes, así como los anhelos de la carrera, el trabajo y la academia. A mis compañeras de Servicio Social, Esveidy y Daniela, con quienes compartí el acercamiento al servicio público en la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y cuya amistad aprecio.

Dedico con especial admiración este trabajo a la memoria del Dr. Juan Carlos León y Ramírez (+), quien me contagió junto a otros alumnos de su amor por la Ciencia Política y la Administración Pública, así como a la Mtra., Melva León Yarahuán (+), de quien aprendí que quien no vive para servir no sirve para vivir, ambas figuras importantes en mi formación en distintas etapas de mi vida.

A mi novia Cinthya Herrada González, por ser fuente de motivación desde que la conocí para concluir este ciclo; y por sus consejos constantes y sinceros, así como por su cariño y ayuda en la realización de este trabajo.

A Gloria, quien con su ejemplo he aprendido a ser buen vecino, valor nodal para todo aquel que se interese en la comunidad y en lo público, pues el espacio que habitamos siempre es compartido.

Agradecimientos.

Agradezco a la Universidad por la formación profesional que me brindó. A mis profesores por su vocación; a mi asesor, el Dr. Jesús García López y al destacable sínodo; a la Dra. Erika Döring González-Hermosillo, al Dr. Juan José Sanabria López, al Dr. Héctor Alejandro Ramos Chávez y al Mtro. Pablo Sánchez Nieto por sus invaluable observaciones y su valioso tiempo en la revisión del presente trabajo.

Agradezco también al coordinador del Centro de Estudios en Administración Pública, el Dr. Maximiliano García Guzmán; al secretario Académico del Centro, el Dr. Adán Arenas Becerril y al Secretario Técnico, el Lic. Daniel Ortega Carmona, así como a la Directora de la Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, la Dra. Angélica Cuéllar Vázquez por el servicio y la orientación prestada de manera institucional a lo largo del de esta Tesis, así como de mi formación profesional.

Muchas gracias a la Lic. Fabiola Guzmán Franco, con quien empecé mi vida laboral en el ámbito Federal en el H. Senado de la República, y por quien logré definir desde temprano mi ideología política en el Partido Revolucionario Institucional y mi ánimo municipalista.

Agradezco infinitamente al Subsecretario de Desarrollo Metropolitano del Estado de México, el Mtro. Pablo Basáñez García, quien me ha dado la oportunidad de trabajar los temas Metropolitanos desde que lo conocí a través del Dr. Jesús García López en la H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y hoy en día en la Subsecretaría de Desarrollo Metropolitano, mismos que inspiraron e impulsaron este trabajo de Tesis, y a quien debo la visión de las Metrópolis como ciudades del futuro, competitivas y habitables.

Agradezco y dedico a México este escrito, por otorgarme la oportunidad de servirle desde la Administración Pública, pero sobre todo, por darme el privilegio de ser mexicano.

INTRODUCCIÓN.

El presente trabajo tiene como finalidad presentar de forma monográfica la Administración pública en las zonas metropolitanas de México; destacando los Instrumentos de gobernanza disponibles actualmente, así como su ejercicio y las Relaciones Intergubernamentales necesarias para la prestación de servicios en las urbes con características metropolitanas reconocidas por las autoridades en la materia.

La ciudad está viva a todas horas, y el movimiento dentro de ellas es impetuoso. Basta imaginar la enorme cantidad de personas que a diario se trasladan, trabajan, se divierten, duermen y viven en ellas. Son enormes seres de concreto, y, sin embargo, tan orgánicos que crecen y se transforman.

Cuando las urbes se extienden más allá de los límites trazados por los hombres y traspasan las fronteras administrativas y políticas, evolucionan en Metrópolis, que por su raíz griega significan Ciudades Madre. Este núcleo urbano dota de identidad y pertenencia a sus habitantes, haciendo de sí misma un referente tanto para los ciudadanos como para los que llegan a la urbe; ya sea de manera temporal o definitiva, engrosando la ciudad.

Sin embargo, las zonas metropolitanas son espacios complejos donde más de un ámbito de gobierno convive y ejerce sus funciones en el territorio. Pese a la facultad Constitucional de crear asociaciones municipales para la prestación de servicios, las Metrópolis requieren de una administración más intergubernamental e integral. La amplia red de responsabilidades y tareas en el quehacer público obliga a las autoridades a coordinarse para atender a la población residente y flotante. Haciendo una alegoría, la ciudad se puede comparar con un complicado reloj, cuya maquinaria debe estar debidamente ajustada para que funcione adecuadamente.

Ya que el gobierno está presente en todo asunto público, las preguntas que surgen son ¿qué mecanismos existen para administrar las ciudades Metropolitanas? y ¿qué instrumentos se utilizan para lograr la gobernanza en tan abultados aglomerados? La

Administración de las zonas metropolitanas presenta retos importantes en la prestación de servicios públicos, más cuando la capacidad de atención se encuentra rebasada por las demandas ciudadanas.

La gestión que se lleva a cabo debe estar sujeta a un proceso, el cual ha de estar regulado en un marco jurídico, y éste a su vez no deja de estar afectado por diversas fuerzas políticas. Es por ello que el estudio de la Administración pública en las zonas metropolitanas es necesario y relevante en el México del siglo XXI.

La administración pública es el conjunto de medios de acción de los cuales dispone el gobierno para lograr sus propósitos y llevar a cabo tareas de interés público, y como tal el ejercicio de la Administración pública es inherente a todos los ámbitos de gobierno. Por ello, ésta se lleva a cabo en distintos niveles de interacción Ciudadano-gobierno, donde generalmente el municipio se configura como la figura de autoridad y gobierno más próxima a los habitantes.

El Artículo 115 Constitucional confiere al municipio una serie de obligaciones y funciones básicas para poder desarrollarse en lo local, tales como el cobro de predios, derechos y mercados; o el préstamo de servicios como agua y alcantarillado, disposición y recolección de basura o seguridad preventiva. Sin embargo, cuando dichos municipios experimentan en su territorio un crecimiento urbano que se expande a municipios aledaños se observan grados de conurbación, creando así zonas metropolitanas. Éstas son espacios complejos donde más de un ámbito de gobierno ejerce atribuciones y presta servicios. Las Metrópolis requieren de una administración más cooperativa e integral, que contemple a todos los involucrados en la ciudad, ya que la amplia red de responsabilidades y tareas en el quehacer público obliga a las autoridades a coordinarse para cumplir sus tareas, sin interferir con las atribuciones del otro y garantizando el cumplimiento de la ley.

Todos estos mecanismos pueden clasificarse como instrumentos de gobernanza, donde las Relaciones Intergubernamentales son necesarias y constantes para la administración de la Metrópolis.

Una característica de estas aglomeraciones es que “se concreta en la configuración del área metropolitana como una nueva colectividad local, distinta de los municipios, pero asumiendo las principales notas características de estas administraciones, incluido un régimen de cierta autonomía administrativa”¹. Se ha sostenido que el proceso de urbanización contemporáneo a nivel internacional adquiere un carácter metropolitano, el cual es evidencia de la creciente importancia económica y demográfica de las principales urbes.

Desde la mitad del siglo pasado en México se ha reconocido la formación de grandes urbes con características propias de las Metrópolis debido al crecimiento y expansión de varias ciudades sobre el territorio de dos o más municipios, e incluso entre entidades federativas. Los componentes básicos que las forman se pueden resumir en la concentración demográfica, la especialización económica y funcional (también llamada *vocación productiva*) y la expansión física sobre el territorio de dos o más unidades político-administrativas.

Con base en esto, el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del territorio 2001-2006 definió a las zonas metropolitanas como “aquellas redes de ciudades, donde los procesos de metropolización involucran a ciudades de México y Estados Unidos de América o ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes”².

La declaratoria legal de Zona Metropolitana no basta para crear mecanismos de administración que construyan gobernanza; al mismo tiempo es necesario que los municipios involucrados en la urbe tengan mecanismos de cooperación y planeación homologados para poder alcanzar los objetivos planteados en sus planes de desarrollo. Los Institutos de Planeación Municipal, los de Planeación Metropolitana, los Fideicomisos y las demás formas de coordinación metropolitana son algunos de los

¹ Argullol i Murgadas, Enric; *Organización y Funciones de las Metrópolis*; Asociación Mundial de las Grandes Metrópolis; España; 2005; p.19, Disponible en web: http://www.metropolis.org/sites/default/files/media_root/documents/2005-c1-orgniz-funciones-metropolis.pdf (27/Septiembre/2016).

² *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*; SEDESOL; 2001; p. 62.

instrumentos que permiten que el desarrollo y el crecimiento de la ciudad sean ordenados.

Dado este contexto, la Administración Metropolitana conlleva un análisis institucional y estructural, ya que en las para *“regular, gobernar y administrar los múltiples problemas que surgen en un área metropolitana interactúan los tres órdenes de gobierno en mayor grado que en ciudades y municipios no conurbados”*³.

Para ello la gestión urbana puede apoyarse en varias herramientas. La planeación, por ejemplo, *“permite apoyar la toma de decisiones de las organizaciones en torno al quehacer actual y al camino que deben recorrer en el futuro para adecuarse a los cambios y a las demandas que les impone el entorno y lograr la mayor eficiencia, eficacia, calidad en los bienes y servicios que se proveen”*⁴.

Además, se debe tomar en cuenta a los usuarios de la ciudad: los habitantes metropolitanos, los ciudadanos temporales o permanentes cuyas vidas giran en torno a la urbe; ya que son éstos los que hacen a la Zona Metropolitana el ente cambiante y vivo que potencia la economía y el desarrollo regional y nacional.

Para el desarrollo de esta tesis se han establecido los siguientes objetivos:

Como objetivo general se plantea identificar los instrumentos que hacen a la administración pública en las zonas metropolitanas, a través de las relaciones entre las autoridades de gobierno de distintos ámbitos y distintos territorios.

1. Identificar las estructuras de gobierno y Administración pública de las zonas metropolitanas.
2. Analizar los antecedentes históricos en materia de gestión metropolitana en México.

³ Arellano Ríos, Alberto; *La gestión Metropolitana. Casos y experiencias de Diseño Institucional*; Instituto de Investigaciones Jurídicas/ El Colegio de Jalisco; México; 2013; p.14.

⁴ Armijo Marianela; *Manual de Planificación Estratégica e Indicadores de Desempeño en el Sector Público*; Área de Políticas Presupuestarias y Gestión Pública; ILPES/CEPAL; 2009; p. 5.

3. Revisar el marco normativo que regula los gobiernos y administraciones públicas en la gestión de las zonas metropolitanas de México.
4. Esquematisar los mecanismos de gestión que están presentes en las zonas metropolitanas.
5. Señalar las Relaciones Intergubernamentales que permiten la gobernanza de las zonas metropolitanas.
6. Mostrar el modelo de Administración pública que rige en las zonas metropolitanas en México.

Derivado de los objetivos y para el desarrollo de la presente investigación, se realiza la siguiente pregunta de investigación:

- ✚ ¿Son las Relaciones Intergubernamentales actuales adecuadas para lograr instrumentos de gobernanza que garanticen la prestación servicios públicos a los habitantes de las zonas metropolitanas en México?

La cual se desenvuelve en la siguiente Hipótesis:

- Las Relaciones Intergubernamentales entre los distintos ámbitos de gobierno y autoridades pueden lograr instrumentos de gobernanza capaces de integrar una visión de ciudad en la Administración pública de las zonas metropolitanas de México; aptos para dotar de servicios a la población, superando los límites político-administrativos y de funciones de las entidades federativas, Demarcaciones Territoriales y municipios en favor de los habitantes.

Con el objetivo de organizar de manera conceptual la información obtenida y reflexionada en la investigación, se esquema el siguiente índice como guía, mostrando los objetivos de cada capítulo y sus contenidos.

El primer capítulo; donde se establece la presentación y tratamiento del marco teórico-conceptual del Estado Federal, presentando sus características esenciales en el caso mexicano y las formas de administración de la misma; así como de la gobernanza y las Relaciones Intergubernamentales que guardan las autoridades de los distintos ámbitos de gobierno para lograr la prestación de servicios y concretar visiones sobre las urbes.

El segundo capítulo describe el marco normativo que regula a la Administración pública en las zonas metropolitanas, tomando en cuenta las disposiciones Federales, Estatales y municipales vigentes; destacando los esfuerzos recientes en materia legislativa por la unificación y armonización de leyes de planeación y gestión metropolitanas.

El tercer capítulo, dividido en cuatro apartados, explora las definiciones del concepto de Zona Metropolitana, haciendo énfasis en la descripción puntual del fenómeno desde su reconocimiento; así como los criterios de integración delimitados por las autoridades mexicanas. Se acompaña además con la evolución y el crecimiento de estas ciudades y la declaratoria oficial de nuevas, hasta llegar a las 74 actualmente reconocidas por CONAPO e INEGI. Por último, se muestran los instrumentos de gobernanza Metropolitana presentes en la legislación mexicana, siendo éstos los Consejos Metropolitanos, los Institutos Metropolitanos, los Fideicomisos y los Consejos de participación Metropolitanos.

El cuarto capítulo analiza el Proceso Administrativo de las zonas metropolitanas, enfocándose en los planes de desarrollo armonizados con el Plan Nacional de Desarrollo, los Planes de Desarrollo Urbano, los Planes Estatales de Desarrollo y los Planes Municipales, tanto para la planeación y prestación de servicios como para el ordenamiento territorial. Se destacan las materias de actuación en los tres ámbitos de gobierno, y las limitantes de la gestión de las ciudades metropolitanas tanto en la prestación de servicios como en los recursos de aplicación, analizando las estrategias utilizadas por los tomadores de decisiones para gestionar las urbes.

Como ejercicio final, se presentan las conclusiones que surgieron de las reflexiones personales sobre la materia estudiada, expresando las propuestas para las problemáticas estudiadas y dando respuesta a la Hipótesis presentada en estas páginas.

CAPÍTULO 1. EL ESTADO FEDERAL, GOBERNANZA Y RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES.

Para entender la Administración pública en las zonas metropolitanas en México, es de suma importancia entender los conceptos clave del Estado Federal, mostrando sus características principales, debido a que el sistema Federal rige la forma de organización política de la Nación.

Así mismo, se deben presentar las formas de Administración pública que gestionan los bienes y recursos del país, siendo éstas la Administración Centralizada, Desconcentrada y Descentralizada; con el objetivo de mostrar la naturaleza de la Administración dentro del esquema metropolitano.

Por último, este capítulo contempla la gobernanza y las Relaciones Intergubernamentales; ambas necesarias para comprender los instrumentos que logran la Administración de las zonas metropolitanas en México.

1.1 El Estado Federal.

El término *Estado Federal* está compuesto por dos partes, la primera hace referencia al Estado, concepto analizado desde distintas disciplinas como la Filosofía, el Derecho, la Sociología, y por supuesto la Ciencia Política y la Administración pública. El Estado “*ante todo representa un proceso para construir un orden y un sistema de poder*”⁵.

⁵ Rivas Sánchez, Roberto; *200 años de Administración Pública en México, t. VI: Génesis y evolución del Federalismo en México.*; INAP; México; 2013; p. 11.

Para la visión jurídica del Estado, Hans Kelsen propone que “*el término Estado se entiende [como] una comunidad de hombres [...] constituida por un orden normativo que regula la conducta mutua de los hombres [...] que forman esta comunidad*”⁶, mientras que, según Rivas Sánchez, “*para la Ciencia Política, el análisis debe partir de la ciencia del Poder, no de la teoría del Estado, ya que es en el Estado donde se da la unidad de Poder*”⁷, elemento presente en todas las comunidades.

Por su parte, el jurista y sociólogo Georg Jellinek definió al Estado como “*la unidad de asociación dotada originalmente de poder de dominación, y formada por hombres asentados en un territorio*”⁸ mientras que Héctor González Uribe define como “*una sociedad humana, establecida permanentemente en un territorio, regida por un poder supremo y que tiende a los valores individuales y sociales de la persona humana*”⁹.

El Estado es un ente complejo, compuesto de distintos elementos de naturaleza variada. La mayoría de los autores que han trabajado la idea y el concepto del Estado coinciden en que existen al menos tres elementos esenciales; “*dos tangibles “población y territorio, más un elemento ostensible: el gobierno*”¹⁰.

La *Población* o *Pueblo*, es un elemento esencial del Estado, ya que se trata del “*substrato poblacional provisto de un modo de ser específico, producto de un proceso asociativo basado en vínculos de raza, tradición, cultura, ideales, intereses, vicisitudes y padecimientos comunes [el cual] se caracteriza por su asentamiento permanente en un territorio específico*”¹¹.

⁶ Kelsen, Hans; *Introducción a la Teoría Pura del Derecho*; 1ª Reimp.; IJ-UNAM; México; 2002; p. 53.

⁷ Rivas Sánchez, Roberto; *Óp. Cit.*; p. 12.

⁸ Jellinek, Georg; *Teoría general del Estado*; 2ª ed.; Compañía Editorial Continental; México, 1958; p. 13.

⁹ González Uribe, Héctor; *Teoría política*; 10ª ed.; Porrúa; México; 1996; nota 20.

¹⁰ Fernández Ruiz, Jorge; *Derecho Administrativo y Administración pública*; Porrúa-UNAM; México; 2006; p. 8.

¹¹ *Ibidem*, p.9

Para Thomas Hobbes el Estado, no es una entidad natural, sino artificial, conformada por el hombre. Hombres a quienes Hobbes considera iguales, en todas las facultades, ya sean corporales o espirituales. En este sentido, el autor de Leviatán es más preciso en señalar la similitud que se da en lo espiritual y en menor grado en lo físico. Pues dice Hobbes que, si una característica nos asemeja es esa facilidad que tenemos para ufanarnos o vanagloriarnos, de tenernos por más sabios que los demás, todos los hombres poseemos esa peculiaridad, de sentirnos “más” que el resto. Y aun cuando se reconozca que otro puede o es más sagaz, difícilmente se aceptará. Esto, para Hobbes, sería una prueba contundente de nuestra igualdad natural.

Y dado que, tenemos la misma igualdad en nuestra capacidad, derivamos necesariamente, la igualdad en la consecución de nuestros fines. Siendo esta la causa u origen de las riñas o peleas entre los hombres. *“Si dos hombres desean la misma cosa, aun si la pudiesen compartir, se volverán enemigos, tratando de sojuzgarse o aniquilarse”*¹² de ahí que:

*“Un agresor no teme otra cosa que el poder singular de otro hombre; si alguien planta, siembra, construye o posee un lugar conveniente, cabe probablemente esperar que vengan otros, con sus fuerzas unidas, para desposeerle y privarle, no solo del fruto de su trabajo, sino también de su vida o de su libertad”*¹³.

Desde el punto de vista de Thomas Hobbes, los hombres salen del estado de naturaleza mediante un contrato y le ceden el poder a un tercero, naciendo así, el Estado. Quien ejerza el poder, que en Hobbes, debe ser el Rey, y para evitar volver a dicho estado de naturaleza y mantener a los hombres a dentro del orden, debe emplear el miedo o el terror. Siendo así que;

¹² Hobbes, Thomas. *Leviatán*. 2da Edición. México, D.F. Editorial Fondo de Cultura Económica. 1987. p. 101.

¹³ *Ídem*.

1. El temor se justifica sistemáticamente para evitar el estado de guerra de todos contra todos.
2. El Estado cumple su función con todas las armas posibles y la mejor de todas, para Hobbes, es el temor, o la coerción, que necesariamente implica represión o ejercicio de la violencia. El Estado, entonces, tendría como principal tarea evitar volver al estado de naturaleza, y para evitar ello es necesario ejercer temor.
3. Para Hobbes el Estado sólo es fuerza, poder y obligación.
4. La seguridad del Estado, según Hobbes, no se lograría ni siquiera por una remota posibilidad de lograr persuadir a los hombres, a no realizar tal o cual acción, sino castigar, y el castigo infringido a un hombre causa temor en el otro. Entonces cumplimos con las normas o leyes no porque éstas sean buenas en sí mismas, sino por el miedo al castigo.

Sin embargo, contemporáneo de Hobbes, John Locke sustentaba tesis diferentes. Las similitudes entre el pensamiento de Hobbes y Locke pueden sintetizarse en los siguientes puntos:

- La concepción individualista del hombre,
- La ley natural como ley de auto-conservación,
- La realización de un pacto o contrato para salir del estado de naturaleza, y por último,
- La sociedad política como remedio a los males y problemas en el estado de naturaleza.

Sin embargo, “las diferencias son mayores y están relacionadas con sus perspectivas acerca de la condición humana (pesimista el primero y optimista el segundo), el estado de naturaleza (violento y pacífico), el contrato (uno o varios),

el gobierno (absoluto o restringido), la propiedad y otros elementos –discutibles todos ellos- que surgirán en la lectura de sus textos”¹⁴.

Así, “*El estado de guerra convence a los hombres para que ingresen en una “sociedad civil o política”, en donde el gobierno actuará como juez y protegerá los derechos -ya preexistentes- a la vida, la libertad y la propiedad. Su poder proviene del “consenso de los gobernados”. Los hombres “laboriosos y razonables” ven la necesidad de una institución que imparta justicia y los lleve a realizar un contrato, ya que no está garantizado que todos cumplan, como hemos visto, con los preceptos de la ley natural y la razón*”¹⁵.

Desde la concepción politológica, Norberto Bobbio asegura que:

*“No hay teoría política que no parta de alguna manera directa o indirectamente del fenómeno del poder. Tradicionalmente el Estado es definido como el portador de la summa potestas (poder supremo); y el análisis del Estado se resuelve casi totalmente en el estudio de las diferentes potestades que le competen al soberano. La teoría del Estado se entrelaza con la teoría de los tres poderes (legislativo, ejecutivo y judicial) y de sus relaciones... Sí la teoría del Estado puede ser considerada como una parte de la teoría política, la teoría política a su vez puede ser considerada como una parte de la teoría del poder”*¹⁶.

Así, el Estado está dotado de la totalidad del *Poder* y por lo tanto, de la suma de voluntades dentro de su territorio.

En la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se reconoce a la población como elemento del Estado mexicano en el Artículo 39, el cual establece además que la Soberanía reside esencial y originalmente en el Pueblo. Se excluye de esta categoría a aquellos que no cuentan con la nacionalidad mexicana.

¹⁴ Várgany, Tomás. *El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo*, en *La Filosofía política moderna*; p. 53.

¹⁵ *Ibíd.* P. 59.

¹⁶ Bobbio, Norberto. *Estado, Gobierno y Sociedad*; FCE; México; 2004; p.p. 102, 103.

La *Soberanía* es definida como la “*cualidad del poder del Estado que le permite autodeterminarse y autogobernarse sin la intervención de otro poder*”¹⁷, y es una cualidad del Estado que comparte espacios con el gobierno, elemento notorio y entendido como el “*conjunto de órganos depositarios de las funciones del poder público; [el cual] requiere para su funcionamiento de la presencia de los titulares de esos órganos para ejercer las funciones del poder público y realizar las demás actividades del Estado*”¹⁸. El gobierno se caracteriza por la Soberanía, ya que en su ámbito espacial no hay poder sobre éste.

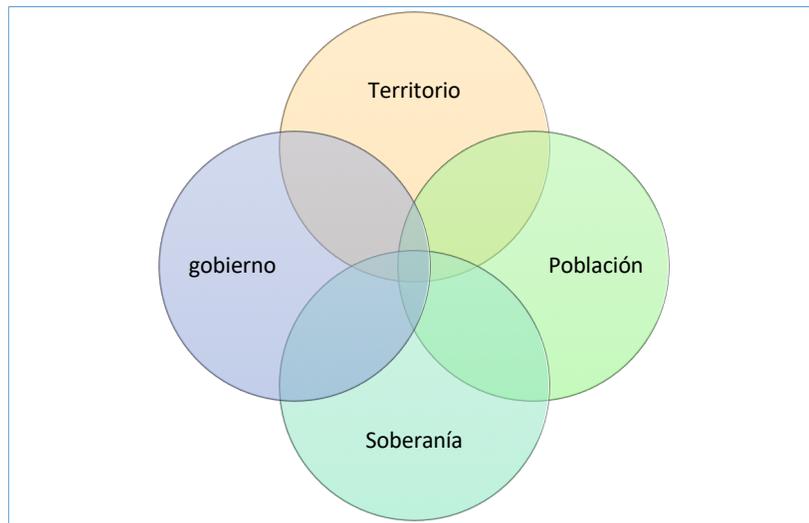
A estas definiciones se le puede agregar que el Estado es un fenómeno social característico de la vida humana sedentaria. Con estas consideraciones se puede entender al Estado como el “*sistema integrado por un conjunto humano asentado permanentemente en una circunscripción territorial, organizado mediante la coincidencia constantemente renovada de voluntades, sujeto a un orden jurídico y a un poder soberano*”¹⁹ y cuyos objetivos son establecidos por el acuerdo de todas las partes de los conjuntos que lo integran.

¹⁷ Ramírez Millán, Jesús. *Derecho Constitucional Sinaloense*; Universidad Autónoma de Sinaloa; México; 2000; p. 48.

¹⁸ Fernández Ruiz, Jorge; *Óp. Cit.*; p 11.

¹⁹ *ibídem*, p. 19.

Ilustración 1. Elementos constitutivos del Estado.



Fuente: Elaboración propia con base en la definición de Ramírez Millán.

El segundo concepto del término es la cualidad de ser *Federal*. Etimológicamente, la palabra *Federación* viene del vocablo *Foederare*, que denota “*la alianza o pacto de unión que se da entre Estados para integrar una agrupación más poderosa, de mayor extensión territorial y con mayores posibilidades de lograr un desarrollo general*”²⁰.

Esta cualidad constituye uno de los elementos esenciales del Estado mexicano; sin embargo, México no nació federalmente organizado. “*Antes de pensar en la democracia y en la República, los primeros mexicanos anhelaron la monarquía moderada; antes de meditar en el Federalismo, pensaron en el imperio centralizado. [...] Así 1824, puede ser considerado como el punto de origen de la construcción de la República Federal*”²¹.

Ante la joven independencia de un país naciente, la primera forma de organización fue el Imperio. La sociedad conservaba las bases culturales y políticas del virreinato; y se sostenía en los viejos estamentos coloniales representados por

²⁰ Rivas Sánchez, Roberto; *Óp. Cit.*, p. 24.

²¹ Faya Viesca, Jacinto; *El Federalismo mexicano*; Porrúa; 2ª ed.; México; 2004; p. XI.

cuatro pilares: *“el clero, la milicia y la burocracia, a la vez que mantenían incólume una de las más fuertes tradiciones hispánicas: la centralización”*²².

Fue precisamente el conflicto entre la idea de un gobierno centralizado y unitario y la de un gobierno descentralizado y Federal el causante de disputas internas violentas que tuvieron como consecuencia el debilitamiento nacional y la pérdida de los territorios al norte del país. No fue hasta 1846 con la reivindicación de las entidades federativas que el Congreso revirtió el centralismo. Ante la descentralización, una de las prioridades fue *“la redistribución de competencias entre el gobierno Federal y los Gobiernos de las entidades federativas”*²³.

Fue en la misma época cuando se tomó conciencia de la necesidad de poblar las áreas que no estaban colonizadas para evitar que los acontecimientos de la guerra de Texas se repitieran y lograr hacer producir al territorio. *De esa forma se decidió transformar la Dirección General de la Industria Nacional y dotarla de capacidades para promover la colonización; dando como resultado la Dirección de Colonización e Industria*²⁴.

Pese a los conflictos posteriores a esta fecha, fue en la Constitución de 1857 que el Federalismo se impuso como forma de organización nacional, sobreviviendo incluso a la Reforma constitucional de 1917. Así, *“el Federalismo mexicano constituye una síntesis histórica en la cual la autonomía de las entidades estatales convive con un Estado nacional popular sólidamente constituido”*²⁵.

La Forma de Estado Federal moderna es el producto de un pacto celebrado entre varios Estados, y en el caso mexicano dicho pacto está documentado en la Constitución en el Artículo 40, el cual establece que *“Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa, democrática, laica y federal, compuesta por estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su*

²² *Ibíd.* P. XII.

²³ *Ibíd.* P XIII.

²⁴ Cfr. *Ídem.*

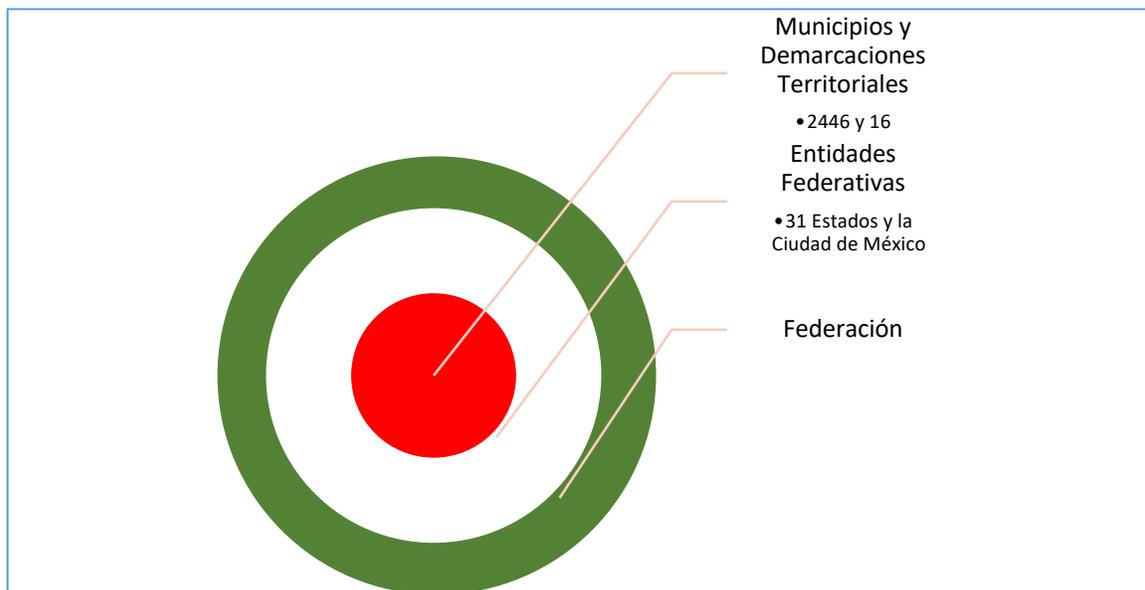
²⁵ *Ibíd.*; p. XV.

*régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación*²⁶. Tomando los criterios anteriores en cuenta, una definición personal de *Estado Federal* es el sistema integral formado por diversos Estados, los cuales se unen de manera voluntaria en un pacto Constitucional, cediendo parte de su potestad, con el fin de aumentar las posibilidades generales de desarrollarse y perdurar.

En esencia, la naturaleza del Federalismo “*responde a la voluntad de establecer un pacto; pacto que solo puede darse por parte de quien tiene capacidad para actuar con total libertad*”²⁷.

Así, el Estado Federal está formado por la Federación, los estados integrantes de esta y los municipios, obedeciendo el principio de unión de entidades autónomas. Todas las partes del pacto tienden a conservar su autonomía, pero también ceden parte de ésta, subordinándose a una forma superior de integración con la finalidad de preservarse y trascender en el tiempo.

Ilustración 2. Representación conceptual de los integrantes de la Federación.



Fuente: Elaboración propia.

²⁶ Poder Ejecutivo Federal; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; D.O.F. 27-01-2016; art. 40.

²⁷ Faya Viesca; Jacinto; *Óp. Cit.*; p. 3.

1.1.1 La Federación.

En el caso mexicano, el poder Federal tiene atribuciones que ejerce como funciones exclusivas; consideradas estratégicas para el bien de todos los integrantes de la Federación. Dichas atribuciones son:

- ✓ *“Acuñaación de monedas,*
- ✓ *correos,*
- ✓ *telégrafos,*
- ✓ *radiotelegrafía,*
- ✓ *comunicación satelital,*
- ✓ *emisión de billetes por medio de un solo banco,*
- ✓ *control de hidrocarburos,*
- ✓ *petroquímica básica,*
- ✓ *minerales radioactivos,*
- ✓ *generación de energía nuclear,*
- ✓ *generación de electricidad,*
- ✓ *ferrocarriles”²⁸*

entre otras; especificadas en las leyes expedidas por el Congreso de la Unión.

Otra característica fundamental del Federalismo es la exclusividad de la Federación para lograr acuerdos internacionales con sus homólogos. De acuerdo a la forma Federal, *“la Federación es el único sujeto de derecho internacional, por sus entidades Federativas no forman parte de la comunidad internacional”²⁹*. De esta forma, se garantiza la protección de los Estados-Miembro, y se reconoce la representación de todos ellos en un solo cuerpo responsable de la política exterior y de los compromisos que la Nación puede aceptar o rechazar.

²⁸ Faya Viesca, Jacinto; *El Federalismo mexicano*; Porrúa; 2ª ed.; México; 2004; p. 75

²⁹ Fernández Ruiz, Jorge; *Óp. Cit.* P 42.

1.1.2 Las entidades federativas.

Toda Federación implica la existencia constitucional de dos órdenes de gobierno perfectamente diferenciados entre sí. En México, las entidades federativas son las unidades políticas, autónomas y soberanas miembros del pacto federal, reconocidas en los Artículos 43 y 44 de la Constitución. En el país, *“la Constitución escrita es expresión normativa del equilibrio del unitarismo y el Federalismo”*³⁰, y en este sentido, la Carta Magna garantiza la autonomía y participación de los Estados-miembro de la Federación.

Ejemplo de ello es la participación de las entidades federativas en las reformas a la Constitución Federal al aprobar o rechazar las modificaciones a la ley fundamental. Precisamente, *“su participación en esta vital cuestión es una de las características que distinguen al Federalismo como organización política”*³¹, y está estipulada y garantizada en el Artículo 135 constitucional.

Pese a la soberanía reconocida de las Entidades, las responsabilidades de éstas están delimitadas en los Artículos 115, donde se establece que *“los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre”*³²; dotando así de carácter constitucional la base divisoria y organizacional de los Estados.

Además, el Artículo 116 define la división de poderes de los estados de manera análoga con la división de poderes en el ámbito Federal, siendo éstos el poder Ejecutivo, el Legislativo y el Judicial; dejando a libre albedrío la organización de éstos en las Constituciones Estatales, pero con requisitos bien establecidos tales como el principio de la elección directa, la no reelección consecutiva y la

³⁰ *Ibíd.*; p. 17.

³¹ *Ídem.*

³² Poder Ejecutivo Federal; *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, art. 115.

representación e integración proporcional de los congresos locales, así como el principio de planeación y responsabilidad financiera.

1.1.3 El municipio.

La palabra *municipio* vienen del latín, y se compone por dos locuciones: *Munus*, que significa *cargas u obligaciones y capere*, hacerse cargo³³. Por lo tanto, el municipio es donde los ciudadanos toman para si las tareas y cargas públicas dentro de un área determinada. Esta característica es definitoria del municipio, pues en esta figura se lleva a cabo el “*aspecto propio de la vida local de la comunidad*”³⁴.

Para comprender el contenido de esta tesis, se define al municipio como “*la organización Político-Administrativa que sirve de base a la división territorial y organización política de los estados miembros de la Federación. Integran la organización política tripartita del Estado mexicano; municipios, Estado, Federación*”³⁵, es decir, tiene componentes políticos y funciones administrativas definidas; dentro de límites establecidos; y son reconocidos en la forma Federal del Estado mexicano.

Según el Artículo 115 Constitucional, “*los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley*”³⁶, por lo que cuenta con personalidad jurídica y es sujeto de Derechos y obligaciones al igual que los estados y la Federación, tanto en sus dependencias como en sí mismos. De esta forma, “*el municipio es una Persona Jurídica pública Estatal*”³⁷ por lo que puede actuar por sí mismo y en nombre propio, así como concurrir a juicios y

³³ Cfr. Quintana Roldan; Carlos F.; *Derecho municipal*; Porrúa; 8a ed.; México; 2005; p.1.

³⁴ *Ibidem*; p. 2.

³⁵ *Diccionario Jurídico*; IJ-UNAM; Tomo I-Q.

³⁶ *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*; art. 115, Fracc. II.

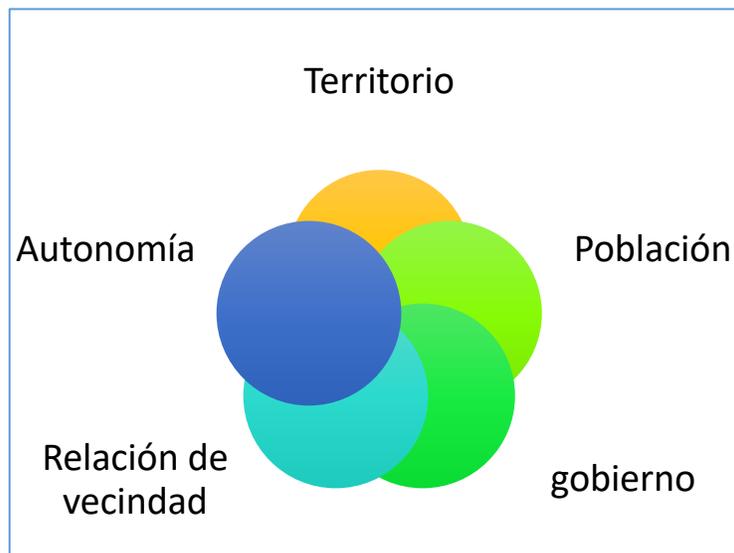
³⁷ Quintana Roldán, Carlos F; *Óp. Cit.*; p 16.

celebrar pactos y contratos; cualidad de suma importancia al interactuar con otros municipios, con los Estados y con la Federación.

Algunos especialistas indican que *“el municipio es la institución jurídica, política y social, que tiene como finalidad organizar a una comunidad en la gestión autónoma de sus intereses de convivencia primaria y vecinal, que está regida por un concejo o ayuntamiento, y que es con frecuencia, la base de la división territorial y de la organización política y administrativa de un Estado”*³⁸.

Los elementos que conforman al municipio son en esencia los mismos que conforman al Estado, con la adición según Quintana de la relación de Vecindad y la autonomía en su accionar.³⁹

Ilustración 3. Elementos Constitutivos del municipio.



Fuente: Elaboración propia.

Destacan algunos aspectos de las definiciones anteriormente vistas, pues coinciden en los siguientes puntos:

³⁸ *Ibíd.*, p. 6.

³⁹ Cfr. *Ibíd.*, p. 19.

- a. Perfilan al municipio como una institución de carácter jurídico, político y social.
- b. Delimitan al municipio como una institución territorial, con jurisdicción espacial definida.
- c. Reconocen como su finalidad organizar la satisfacción de intereses primarios resultantes de la convivencia social.
- d. Lo consideran como la base de la división territorial y la organización política de los Estados.

Además, la figura municipal, a través del Ayuntamiento, tiene la facultad de administrarse a sí misma según la Fracción IV del Artículo 115 para realizar las ejecutar las competencias reconocidas y otorgadas en la fracción III del mismo Artículo de la Carta Magna. Dicha fracción otorga mecanismos propios para su financiamiento; lo que fortalece su autonomía de gestión.

1.2 Características del Estado Federal.

El Estado Federal cuenta con características propias, las cuales hacen de este modelo un ejemplo único de organización estatal reconocible y complejo. Debido al pacto Federal, se pueden separar sus partes en ámbitos de gobierno con capacidades y atribuciones distintas, a veces compartidas y otras exclusivas de cada uno.

Diversos estudiosos del federalismo concuerdan en que la característica primordial de este sistema “*consiste en la distribución de competencias que establece la*

*Constitución entre el gobierno Federal y los estados*⁴⁰, siendo establecidas dichas competencias en una ley fundamental y distribuidas de igual forma entre todos los Estado-Miembro, ya que el Federalismo tiene necesariamente que adaptarse a las condiciones sociales locales.

En los países federalistas la distribución de competencias se da a través de la Constitución. Racionalizar esta distribución de competencias es *“lo único que permite la coexistencia en un mismo territorio de poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial Federales al mismo tiempo que Estatales”*⁴¹.

Un atributo más de los Estados Federales es la riqueza en contenido y extensión de la parte orgánica sobre la parte dogmática en la Constitución. Esto se debe a que *“en un Estado Federal, resulta muy complejo organizar políticamente a una misma población que va a ser destinataria de un Poder Federal y de un Poder Local”*⁴². La parte orgánica de la ley suprema no solo da vida jurídica a las instituciones encargadas de la Administración federal, también dota a las entidades federativas de competencias constitucionales para lograr sus fines. De esta forma, divide las competencias de todos los integrantes de la Federación, delimitando así responsabilidades y funciones entre los municipios (en el Artículo 115), las Entidades (Artículos 116, 117 y 122), y la Federación.

Además, el Estado Federal contiene el principio de supremacía constitucional; esto se refiere a que *“la totalidad del ordenamiento jurídico nacional está supeditado a lo establecido por la Constitución federal”*⁴³, incluyendo las constituciones estatales, las cuales al formar parte del sistema jurídico del país no pueden oponerse en algún sentido a la Carta Magna.

Sin embargo, para garantizar que el pacto federal se cumpla, *“los tribunales de la Federación resolverán toda controversia que se suscite por leyes o actos de la*

⁴⁰ Faya Viesca, Jacinto; *Óp. Cit.*; p. 63.

⁴¹ *Ibíd.* P. 65.

⁴² Faya Viesca, Jacinto; *Óp. Cit.* P. 18.

⁴³ *Ibíd.*, p. 20.

*autoridad Federal que vulneren o restrinjan la soberanía de los estados, y, por leyes o actos de las autoridades de los estados que invadan la esfera de la autoridad Federal*⁴⁴.

1.3 La Administración Pública.

La administración es un proceso común a todo esfuerzo de grupo, público o privado, civil o militar, en grande o en pequeña escala. *“La administración pública consiste en todas las operaciones que tienen por objeto la realización o la observancia forzosa de la política del Estado”*⁴⁵.

Ya que la administración pública recibe del poder político y la competencia y los medios necesarios para satisfacer las demandas de la ciudadanía, es necesario entender la naturaleza de ésta. El tipo de Administración es importante para comprender los mecanismos que rigen y ejecutan los servicios en la gestión de las metrópolis.

De facto existen tres tipos de Administración, la Centralizada, la Desconcentrada y la Descentralizada; las tres gozan de características únicas que facultan a las autoridades emanadas de éstas para ejercer y procurar asuntos públicos, pero con distinto grado de flexibilidad en la forma de su accionar.

Sus características grosso modo son las siguientes:

“La centralización administrativa existe cuando los órganos se encuentran colocados en distintos niveles, pero todos en una situación de dependencia en cada nivel hasta llegar a la cúspide en que se encuentra el jefe supremo de la Administración pública [el titular del poder Ejecutivo]”

⁴⁴ *Ibíd.* P. 21.

⁴⁵ White, Leonard D; *Introducción al Estudio de la Administración pública*; Compañía General de Ediciones; México; 1964; p.1.

La desconcentración consiste en la delegación de ciertas facultades de autoridad que hace el titular de una dependencia a favor de órganos que le están subordinados, jerárquicamente.

La descentralización tiene lugar cuando se confina confía la realización de algunas actividades administrativas a organismos desvinculados en mayor o menor grado de la Administración central⁴⁶.

Estas formas de organización administrativa se encuentran estipuladas tanto en el Artículo 90 de la Constitución que establece que:

“La Administración pública Federal será centralizada y paraestatal conforme a la ley Orgánica que expida el Congreso, que distribuirá los negocios del orden administrativo de la Federación que estarán a cargo de las Secretarías de Estado y definirá las bases generales de creación de las entidades paraestatales y la intervención del Ejecutivo Federal en su operación“; así como en la ley Orgánica de la Administración pública, reglamentaria de este Artículo; donde se lee que “El Poder Ejecutivo de la Unión se auxiliará en los términos de las disposiciones legales correspondientes, de las siguientes entidades de la administración pública paraestatal:

I.- Organismos descentralizados;

II.- Empresas de participación estatal, instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito e instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y

III.- Fideicomisos⁴⁷.

La centralización administrativa se caracteriza por la relación de jerarquía que liga a los órganos inferiores con los superiores. *Los poderes de decisión y mando son conservados por la autoridad superior⁴⁸.* Además, la concentración del poder

⁴⁶ Fraga Mouret, Gabino; *Derecho Administrativo*; 48ª ed.; Porrúa/UNAM; México; 2012; p. 159.

⁴⁷ Poder Ejecutivo Federal; *Ley Orgánica de la Administración pública Federal*; Artículo 3; DOF 19-12-2016.

⁴⁸ Cfr. Fraga Mouret, Gabino; *Óp. Cit.*; p 160.

decisorio consiste en la limitación de las atribuciones de los integrantes que forman parte de la organización para resolver, realizar actos jurídicos creadores de derecho o de imponer sus determinaciones. En la administración centralizada, un pequeño número de órganos concentran estas atribuciones; mientras que las demás partes del cuerpo organizativo se limitan a ser ejecutor u operador de dichas determinaciones. *“Así, a pesar del reducido número de tomadores de decisión en el modelo administrativo centralizado; éstos son capaces de realizar todas las actividades administrativas que se le facultan”*⁴⁹.

Otra característica de la centralización administrativa es la concentración de fuerza pública, de tal manera que las medidas de ejecución de las decisiones tomadas por las figuras de autoridad no pueden ser llevadas a cabo por cualquier órgano administrativo, sino por un número reducido de responsables con competencia legal para ello.

La relación jerárquica descrita implica los siguientes poderes:

- a. *“Poder de nombramiento;*
- b. *Poder de mando;*
- c. *Poder de vigilancia;*
- d. *Poder disciplinario;*
- e. *Poder de revisión, y*
- f. *Poder para la resolución de conflictos de competencia”*⁵⁰.

El poder de nombramiento refiere a la facultad que tienen las autoridades superiores en jerarquía para hacer la designación de titulares subordinados por medio de la figura del nombramiento.

Por su parte el poder de mando consiste en la facultad de los superiores jerárquicos de dar órdenes e instrucciones a sus subordinados; ya sea de carácter

⁴⁹ *Ídem.*

⁵⁰ *Ibíd.; p. 161.*

individual o general; y las cuales puedan ser disposiciones reglamentarias o generadoras de efectos jurídicos. Toda orden o instrucción debe ser debidamente fundada en la ley y no oponerse a ésta; de lo contrario se incurre en faltas que minan la legalidad de la Administración.

La facultad de vigilancia se realiza por medio de actos materiales tales como la rendición de cuentas, la realización de investigaciones, y en general todo acto que tenga como fin dar conocimiento a los superiores del estado general y particular de sus subordinados y su accionar.

El poder disciplinario surge de la necesidad de sancionar las faltas en el cumplimiento de los deberes que impone la función pública. Estas faltas, ya sean de orden civil, administrativo o penal, es penada por el superior jerárquico.

La potestad de revisión surge de la relación jerárquica, y se define como el “*poder otorgar aprobación previa a los actos de los inferiores, suspenderlos, anularlos o refórmalos*”⁵¹, es decir, el subordinado realiza el acto y la autoridad superior le da el visto bueno o lo corrige.

Por último, la resolución de conflictos consiste en resolver los diversos problemas que puedan surgir entre los subordinados por la atribución de responsabilidades o funciones o porque ninguno se considere competente para la resolución de las tareas encomendadas a éstos.

En el caso de México, la administración centralizada tiene a la cabeza de la organización al Presidente de la República al ser el único titular del Poder Ejecutivo, concentrando los poderes anteriormente descritos.

Para atender los inconvenientes de la centralización se recurre a la delegación de facultades administrativas, es decir, se desconcentran las atribuciones y la ejecución de las decisiones. Este recurso está sustentado en la ley Orgánica de la

⁵¹ *Ibíd.*, p. 165.

Administración pública Federal, que *“Los propios titulares de las Secretarías de Estado también podrán adscribir orgánicamente las unidades administrativas establecidas en el reglamento interior respectivo, a las Subsecretarías, Oficialía Mayor, y a las otras unidades de nivel administrativo equivalente que se precisen en el mismo reglamento interior”*⁵², al mismo tiempo que el Artículo 22 de la misma ley faculta la conveniencia entre el Presidente y los gobernadores estatales y presidentes municipales.

El objetivo de la desconcentración administrativa es descargar a los titulares de los Titulares de las Secretarías de Estado y *“permitir a funcionarios de nivel inferior tomar decisiones rápidas y oportunas en beneficio de la Administración misma y consecuentemente en beneficio de los administrados”*⁵³.

Por otra parte, la descentralización administrativa *grosso modo* consiste en *“confiar algunas actividades administrativas a órganos que guardan con la administración centralizada una relación diversa de la jerarquía, pero sin que dejen de existir respecto de ellas las facultades indispensables para conservar la unidad del Poder”*⁵⁴.

Las ventajas de la descentralización administrativa se han visto en la democratización en la prestación de servicios y el aumento de la eficacia y eficiencia en la gestión de intereses locales. En otros casos, *“la naturaleza técnica, industrial o comercial de los actos que tiene que realizar la Administración, obliga a sustraer dichos actos del conocimiento de los funcionarios y empleados centralizados y los encomienda a elementos que tengan la preparación suficiente para atenderlos”*⁵⁵.

Existen tres tipos distintos de descentralización; siendo éstos:

⁵² Poder Ejecutivo Federal; *Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*. Art. 16.

⁵³ Fraga Mouret, Gabino; *Óp. Cit.*; p. 195.

⁵⁴ *Ibíd.*; p. 197.

⁵⁵ *Ibíd.*; p. 198.

- a. Descentralización por servicio;
- b. Descentralización por colaboración;
- c. Descentralización por región.

Es característica esencial de la descentralización *la existencia de una personalidad jurídica esencial y de un patrimonio propio de los organismos descentralizados*⁵⁶.

1.4 La Gobernanza.

El concepto de *gobernanza* tiene su origen en los procesos de reconfiguración y reordenamiento de la gobernabilidad a nivel internacional, por lo que el proceso de reajuste no fue un evento aislado ni espontáneo en una sola región, sino a nivel global, cuando el modelo imperante de gestión pública fue insuficiente para encauzar las nuevas demandas producto de la recomposición geopolítica, resultado de fenómenos como la globalización, el aumento en la competitividad a nivel global y regional; así como el desarrollo en las tecnologías de la comunicación; las cuales aumentaron la conectividad, no solo entre los entes de gobierno, sino en la sociedad civil y entre gobernantes y gobernados.

En este sentido adoptamos la definición de Aguilar Villanueva: *“gobernanza es un proceso estructurado, institucional y técnicamente en sus actividades de definición del sentido de dirección y de realización del sentido, que articula las instituciones con las prácticas políticas y con los procedimientos técnicos del análisis y de la gestión”*⁵⁷.

La tendencia de mayor liberalización y democratización produjo a su vez que la Administración pública promoviera garantías de desarrollo; lo que causó que ésta

⁵⁶ *Ídem.*

⁵⁷ Aguilar Villanueva, Luis F.; *Gobernanza y Gestión Pública*; Fondo de Cultura Económica; México; 2008. P. 92.

pasara a ser cuestionada en sus niveles de legitimidad en diversas áreas de acción ante a una ciudadanía más activa e involucrada en los asuntos públicos y políticos; tanto locales como nacionales.

Desde finales de la década de los ochenta las agencias internacionales empezaron a desarrollar el concepto de gobernanza como equivalente al “buen gobierno”. Como resultado de este nuevo interés, se produjo en la academia varios usos analíticos de gobernanza que, en la práctica, han introducido un enfoque alternativo a los problemas usuales de la gobernabilidad y la legitimidad política.

Este enfoque se caracteriza fundamentalmente por considerar los lugares de poder independientemente del sector (gubernamental o no gubernamental) al que pertenezcan, y por acotar a las jerarquías como el instrumento ordinario y privilegiado del gobierno tradicional.

Las diferentes definiciones sobre gobernanza coinciden en que el concepto es diferente al de gobernabilidad. En efecto, a pesar de que en un principio el término fue utilizado como una carga normativa importante, se entiende a la gobernanza como el legítimo y eficiente ejercicio del gobierno. Este uso contemporáneo del término hace referencia a un modo diferente de interacción entre el gobierno y los gobernados, basado en la relación que ambos guardan entre sí.

Sobre ello, Aguilar Villanueva menciona que:

“Recientemente nuestra referencia intelectual o profesional es en mayor o menor grado el enfoque de la “nueva gestión pública” y/o la “nueva gobernación/gobernanza”, que han surgido con el propósito de neutralizar las malformaciones fiscales y administrativas de los gobiernos (autoritarios o no) de los Estados sociales del pasado, ofrecer respuestas gubernativas a las transformaciones sociales y económicas que experimentan las sociedades contemporáneas y dejar atrás las críticas que desde varios

frentes cuestionan la obsolescencia de la teoría aceptada de la administración pública y sus prácticas defectuosas”⁵⁸.

Cabe hacer mención que la principal diferencia entre la gobernanza y la gobernabilidad, es que la primera se sustenta bajo un elemento esencial de mutua corresponsabilidad social. Los resultados de la corresponsabilidad entre las autoridades y la sociedad civil logran distintos avances, además de legitimar la toma de decisiones, busca hacer eficaces, eficientes y transparentes las acciones de gobierno.

Ante escenarios de incertidumbre y tensiones sociales, la gobernanza articula la participación de la sociedad civil; transita del ejercicio vertical de la autoridad a un modo horizontal y promueve la descentralización y la cooperación entre niveles de gobierno para el desarrollo local. En ella el peso de la acción se reparte entre todos los involucrados en todos los niveles, sin excluir de la toma de decisiones y del ejercicio público a los habitantes del Territorio, quienes son afectados directamente por las elecciones de las autoridades. Para referirse a esta compleja situación *“suele emplearse el término gobernanza, gobernación o gobierno en red (governance en inglés), como fenómeno distinto del gobierno tradicional basado en la relación jerárquica entre quien gobierna y quien es gobernado y que se apoya en la facultad normativa del Estado y en su capacidad para hacerla efectiva”⁵⁹.*

En resumen, el objeto de la gobernanza, es potenciar la coordinación entre actores no gubernamentales organizados, y los diversos órdenes de gobierno facultados, de acuerdo a su competencia, para adoptar e implementar medidas gubernamentales y políticas públicas, sustentadas en la inclusión y participación de los grupos civiles. Esta cualidad permite una permanente vigilancia de la

⁵⁸ *Ibíd.* p. 35.

⁵⁹ Navarro Gómez, Carmen. *Gobernanza en el ámbito local*. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 (Documento de trabajo)

sociedad, así como de su propia auto-organización a través de redes sociales que hacen de la gobernanza un esquema flexible, tanto en lo público como en lo privado.

Dicho de otro modo y asumiendo que se trata de una de las perspectivas de un campo multidisciplinario que está evolucionando, la concepción de gobernanza como buen gobierno ha transitado de la exigencia del control vertical y de la estabilidad económica a una administración más incluyente y con un perfil más socializado y democrático.

Por otro lado, los sistemas sociopolíticos contemporáneos son ahora más complejos de lo que eran en el pasado. Esta complejidad se manifiesta, sobre todo, a través del incremento de la diversificación política, entre los límites confusos y ambiguos de las esferas de lo público y lo privado, y de la auto-organización de nuevos actores en la dinámica social.

Como resultado de estas nuevas tendencias, muchos de los problemas de política pública que enfrentan los gobiernos actuales han dejado de ser asuntos de gobernabilidad para convertirse en asuntos de gobernanza implicando nuevos enfoques para su explicación y entendimiento. Es decir que su solución requiere de la acción de las autoridades, los mercados y las redes sociales en diversos grados y de acuerdo al área de política pública de que se trate.

Debido a esto la legitimidad de los gobiernos depende cada vez más de su capacidad para alcanzar un equilibrio efectivo entre estos modelos de acción pública: participación, gobernabilidad y gobernanza.

La aplicación del concepto de gobernanza a diversas esferas proviene de la complejidad del nuevo entorno internacional, particularmente en la búsqueda de mayor eficacia de las políticas de desarrollo urbano, local y rural. Se deriva también del afán de integrar los procesos de los diversos órdenes institucionales, así como de redes entre sectores públicos y privados.

Gran parte del debate se ha orientado a discernir en qué medida las autoridades y los actores sujetos a contextos institucionales locales están encargados de perseguir sus fines en los ámbitos supranacionales. Así ha surgido el concepto de *gobernanza de Niveles Múltiples* cuyos postulados corren de manera estrecha a lado de la revisión de las Relaciones Intergubernamentales en el ámbito internacional y por tanto son aplicables en parte a los niveles múltiples nacionales. No obstante, una revisión cuidadosa de la literatura sobre el tema indica en términos de Guy Peters que *“la gobernanza en niveles múltiples representa, hasta cierto punto, una versión transnacional de los conocidos conceptos sobre retos que se utilizan para comprender el nivel nacional de gobernanza”*⁶⁰.

Mientras tanto, la *governabilidad* puede definirse como *“la situación en que concurren un conjunto de condiciones favorables para la acción de gobierno que se sitúan en su entorno (de carácter medioambiental) o que son intrínsecas a éste”*⁶¹.

Por lo expuesto anteriormente se puede sintetizar que la *gobernanza* es una manera de gobernar que tiene como objetivo lograr el desarrollo económico, social e institucional de forma duradera, promoviendo el equilibrio entre los tres actores (el Estado, la sociedad civil y el mercado). Implica también la participación de los tres sectores en la resolución de problemas de interés general, caracterizada por un mayor grado de interacción entre estos al interior de redes de decisión. Además, la gobernanza metropolitana incluye la actuación de distintas ciudades y ámbitos de gobierno para coordinar los grandes proyectos de infraestructura y equipamiento necesarios para el rediseño exitoso de las ciudades a partir del diálogo colaborativo y del acuerdo.

⁶⁰ B. Guy Peters y Jon Pierre; *Gobernanza de Niveles Múltiples: ¿un pacto fáustico?* en: *Foro Internacional* 169; 2002; p 429-453.

⁶¹ Heredia Vargas, Raimundo; *Governabilidad: una aproximación teórica*; VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Portugal; 8-11 Oct. 2002.

Implementar la gobernanza en las zonas metropolitanas significa un gran desafío, el cual para realizarse necesita forzosamente de instituciones que doten a los centros urbanos de mecanismos de relación, articulación y coordinación del gobierno con la sociedad en todos sus ámbitos. Implica entender que los ciudadanos organizados en asociaciones, los empresarios y los actores políticos en puestos de gobierno o en la oposición, juegan un rol protagónico en la gestión y construcción exitosa del futuro metropolitano.

En este escenario, los gobiernos de las ciudades en el ámbito local, estatal y federal cuentan con grandes oportunidades para que, desde el ámbito de mayor proximidad con la población, se logre impulsar la gobernanza metropolitana, de mayor cercanía y contacto con la ciudadanía, dotando a los habitantes locales de grandes potencialidades para influir en el sentido y la dirección de la sociedad en los asuntos públicos. A su vez, la gobernanza metropolitana debe generar confianza para la inversión y el desarrollo económico regional, a la vez que procure y fomente responsablemente los recursos naturales, para garantizar las mismas oportunidades de crecimiento a las futuras generaciones.

De esta forma, se puede concebir a la gobernanza como:

“El modelo post burocrático que busca, como hemos destacado, una gestión por y para resultados, promover la descentralización de funciones, estructuras orgánicas horizontales, recuperar la experiencia y tecnologías desarrolladas en el ámbito de la gestión de negocios, sobre todo aquellas supuestamente eficientes, e implantarlas en el sector público, que pretende de conjunto estar más a tono con las exigencias que imponen los avances de la globalidad y de escenarios más competitivos y competitivos, añadir valor y calidad de vida a la ciudadanía, además de aportar en todas y cada una de sus acciones elementos que fortalezcan el modelo democrático preservando con ello los derechos humanos, con el objeto de afianzar y consolidar aquél como sistema de vida, de convivencia, donde la transparencia y la rendición de cuentas constituyan una práctica cotidiana, precisamente como un producto del

*proceso democrático que se vive y como un ingrediente fundamental en la autonomía de gestión*⁶².

En el tenor de la gobernanza como forma de gobierno cercano a la gente, incluyente y participativo, se requiere que las autoridades además se coordinen entre ellas para lograr dar seguimiento a los asuntos públicos en su territorio para lograr impactos regionales. A estas relaciones se le denominan Relaciones Intergubernamentales.

1.5 Relaciones Intergubernamentales.

Las relaciones Intergubernamentales (RIG) se desarrollaron como concepto en la década de los treinta, sin embargo; desde mucho antes de que el término se acuñara, éstas ya existían. Para entender el concepto primordial comprender que éstas se formaron en el contexto del Federalismo Estadounidense durante la Gran Depresión, y desde entonces han sufrido diversas interpretaciones a causa de las coyunturas políticas. En esencia, las RIG son relaciones de poder entre las autoridades de distintos niveles de gobierno e instituciones.

Como término, estas se originaron con la llegada del *New Deal*, de modo que las RIG tenían una estrecha relación con las Políticas Públicas y su impacto en los aspectos prácticos. De esta forma, *“vemos que los orígenes del término se relacionan con ideas y tendencias liberales, progresistas y de un gobierno activo”*⁶³.

Las relaciones intergubernamentales son el conjunto de actividades vinculantes entre órdenes de gobierno y entre dependencias y organismos gubernamentales que, por mandato constitucional, legal o por acuerdo de las partes, se realizan de

⁶² Moreno, Roberto. *Gobernabilidad y gobernanza en la administración local*, en Lerner, Bertha, Ricardo Uvalle et Roberto Moreno (coord.) *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*; Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; México; 2012; p. 454.

⁶³ Wright, Deil S.; *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*; Fondo de Cultura Económica/ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública/ Universidad de Colima; México; 1997; p. 68.

manera coordinada o concurrente. Las relaciones intergubernamentales, como el Federalismo del que forman parte, son producto de un proceso histórico concreto y, finalmente, de la correlación de fuerzas de los sistemas políticos. Desde luego, además del marco jurídico, el grado de concentración o de descentralización, también son esenciales ya que definen las dimensiones y modalidades de las RIG's, así como también son esenciales las condiciones del desempeño político de los gobiernos, sobre todo, tratándose de un alto pluralismo en la integración de poderes legislativos, como en los órdenes de gobierno.

En suma, las RIG's están determinadas a las circunstancias históricas y políticas de los países por el marco constitucional y legal, son dinámicas en función de cambios en la correlación de fuerzas políticas; y, para ser eficaces, requieren de determinación y voluntad para el acuerdo político de los ejecutores. Del grado de equilibrio y eficacia de las RIG dependerá la calidad de gestión de los gobiernos nacionales y locales, así como su posibilidad de colaboración.

Según Deil Wright, las RIG tienen cuatro características principales que las definen en términos de actores y las delimitan en un tiempo y espacio determinados; estas características son las siguientes:

- ✓ *“Las RIG incluyen a la vez a ciudadanos y a funcionarios públicos, así como a entidades gubernamentales de todos tamaños, tipos y ubicaciones.*
- ✓ *Las RIG se encuentran por doquier en nuestros sistemas político y administrativo.*
- ✓ *Las RIG son actuales y enfocan cuestiones críticas de las políticas públicas; pero las RIG también tienen hondas raíces en el pasado y tendrán consecuencias importantes sobre cómo nos enfrentamos en el futuro problemas como la educación, el ambiente, la salud, el transporte, la beneficencia y similares.*

- ✓ *Las RIG [son] un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema Federal*⁶⁴.

Es importante destacar que estas relaciones muchas veces se encuentran escondidas del ojo del ciudadano. Actúan desde el gobierno al satisfacer las necesidades y demandas de los ciudadanos, y sin embargo no cuentan con un electorado directo.

Para entender la complejidad de las RIG se debe estudiar el grado de interdependencia que hay en el sistema político y administrativo. En general, esta complejidad puede ser inferida tomando en cuenta las siguientes características:

1. *El número y la variedad de las unidades gubernamentales;*
2. *El número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen;*
3. *La intensidad y regularidad de los contactos entre los funcionarios;*
4. *La importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios; y*
5. *La preocupación por cuestiones de política financiera.*⁶⁵

Las unidades gubernamentales en el caso de las RIG pueden ser relacionadas tanto en los ámbitos locales como nacionales; es decir; *puede darse entre cualquier unidad organizada que tenga carácter gubernamental y suficiente discrecionalidad para ser dirigida de forma separada de la estructura administrativa de cualquier otra unidad gubernamental.*⁶⁶

Por su parte, los funcionarios públicos son el elemento humano, y como tales son clave en la dirección de las acciones de las RIG. *“Los seres humanos que ejercen un cargo son los verdaderos determinantes de cómo serán las relaciones entre unidades de gobierno. Por consiguiente, el concepto de relaciones intergubernamentales tiene que formularse, necesariamente, en términos de*

⁶⁴ *Ibíd.*; p. 67,68.

⁶⁵ Cfr. *Ibíd.* p. 71.

⁶⁶ *Ibíd.*; p. 73.

*relaciones humanas y de la conducta humana*⁶⁷; por lo que estrictamente hablando; las relaciones entre gobiernos son esencialmente relaciones entre personas que dirigen unidades de gobierno.

Las relaciones entre funcionarios no son sucesos ocasionales o aislados; *“las RIG incluyen los continuos contactos de los funcionarios y los intercambios de información y opiniones. Los participantes en las RIG se preocupan sobre todo porque las cosas se hagan*⁶⁸.

Estas características captan las acciones administrativas y políticas de los funcionarios, los cuales no actúan caprichosamente, sino que siguen un rumbo preciso e interactúan constantemente entre sí para lograr resultados que requieren el consentimiento de otros funcionarios.

En las RIG, todos los funcionarios públicos son participantes potenciales o reales en los procesos de toma de decisión; ya sea a nivel nacional, estatal o local. El apego político de éstos es un elemento evidente del cual es difícil desprenderse. Las cuestiones políticas que persiguen estos actores *“consisten en intenciones y acciones (o inacciones) de funcionarios públicos y las consecuencias de esas acciones*⁶⁹.

De esta forma, las RIG son instrumentos de cooperación donde diversos actores de distintos ámbitos del gobierno (federal, estatal o local) intervienen de manera coordinada para atender y prestar servicios a los habitantes de una o varias comunidades.

⁶⁷ *Ibíd.*; p. 74.

⁶⁸ *Ibíd.*; p. 81.

⁶⁹ *Ibíd.*; p. 84.

CAPÍTULO 2. MARCO NORMATIVO QUE REGULA LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN LAS ZONAS METROPOLITANAS.

La calidad en la que se encuentran los asentamientos humanos y el nivel de los instrumentos de gobernanza urbana afecta la calidad de vida de millones de habitantes en las zonas metropolitanas a lo largo del país. Es por ello que la legislación en materia urbana y metropolitana cobra importancia en el marco de la Administración de las urbes, teniendo efectos positivos y negativos en distintos ámbitos estratégicos para la gestión de las Ciudades. *La justicia social, la gobernanza, la toma de decisiones democráticas, el desarrollo económico, la defensa de los derechos fundamentales y la transparencia son algunos de los campos en los cuales la normatividad debe tener injerencia para lograr hacer de las Metrópolis zonas de desarrollo y prosperidad económica y urbana*⁷⁰.

En este contexto, el Derecho Urbano y Metropolitano tiene un papel importante al definir las condiciones para el acceso formal al uso de suelo, la construcción de infraestructura, la vivienda y los servicios básicos; para trazar las reglas para la planificación y la toma de decisiones; para presionar en busca de mejores medios y condiciones de vida, mientras que la ley establece los requerimientos para las iniciativas para el desarrollo urbano.

El derecho urbano también establece el contexto en el que se espera que las autoridades urbanas, los gobiernos locales y las comunidades, cumplan con sus respectivos mandatos y respondan a los nuevos retos. El efecto de la legislación es importante: puede establecer marcos eficaces para el desarrollo sostenible o acentuar las desigualdades y la exclusión.

⁷⁰ Cfr. ONU Hábitat; *Urbanización y Desarrollo: Futuros Emergentes. Reporte Ciudades del Mundo 2016*; ONU-Hábitat; Kenia; 2016; p. 103.

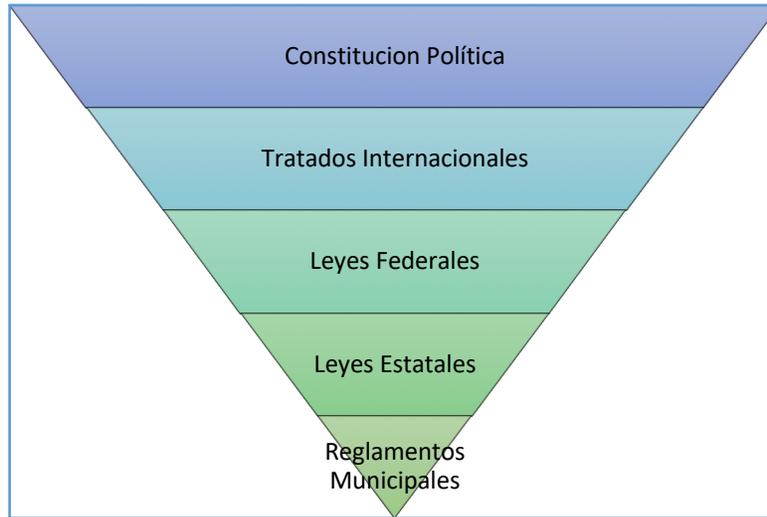
La administración pública tienen una característica fundamental que la distingue de la administración privada, la cual prevalece en todas las legislaciones e identifica al quehacer gubernamental sobre todas las cosas, la administración sólo puede hacer lo que está conferido y precisado en el marco legal que regula su accionar.

En otras palabras, todo aquello que no esté contemplado dentro del marco normativo es imposible de realizar para la Administración pública; de lo contrario, se estaría cometiendo faltas legales que anularían las acciones emprendidas y cuyas consecuencias legales y administrativas recaerían en el actor.

Es por ello que es de suma importancia delimitar el marco jurídico en el cual la Administración de las zonas metropolitanas se ejerce; ya que gran parte de la problemática metropolitana se debe a capacidades institucionales limitadas por marcos normativos que acotan la administración a fronteras políticas o de responsabilidad.

Debido al sistema Federal mexicano, la capacidad regulatoria y normativa de las zonas metropolitanas se reparte entre todos los integrantes de la federación, con apego al orden jurídico actual. Si se representara esquemáticamente se puede inferir la siguiente figura:

Ilustración 4. Pirámide del Orden Jurídico.



Fuente: elaboración propia.

De esta forma, se abarcarán las normativas metropolitanas, apegándose a la figura kelseniana de la pirámide invertida para su mejor comprensión, guardando la relación de coordinación y apego a la Constitución. Este orden jurídico es necesario para el buen funcionamiento legal del derecho urbano; y dicta el accionar de los tomadores de decisiones en las grandes urbes.

Como definición de Derecho Urbano se puede tomar la siguiente referencia aceptada por la ONU:

“El derecho urbano es la colección de diversas políticas, leyes, decisiones y prácticas de amplio alcance, que rigen la administración y el desarrollo del medio ambiente urbano. El derecho urbano tiene varias características que lo definen:

Rige las funciones esenciales de los pueblos y las ciudades y refleja los derechos y responsabilidades de los habitantes y usuarios de estas áreas urbanas. Las funciones son diversas, incluida la planeación urbana, las finanzas municipales, la administración y el manejo del suelo, la provisión de infraestructura, la movilidad y el desarrollo económico local, entre otros.

Está presente en varios niveles, desde los derechos reconocidos internacionalmente, tales como el derecho a la vivienda, a la legislación nacional y en la normativa municipal, o en los estatutos que rigen a menudo problemas locales, tales como la prestación de servicios o la administración del espacio público.

Con frecuencia tiene un carácter dual, con una naturaleza técnica aparentemente neutra, acompañada de un aspecto social complejo, incluyendo el potencial de efectos diferenciados en diversos grupos dentro del entorno urbano, con especial preocupación por los más vulnerables, como los pobres y los marginados sociales”⁷¹.

Así, se expone que en México el marco normativo urbano y metropolitano es el a continuación descrito, siguiendo el orden kelseniano.

2.1 Disposiciones Federales.

Las disposiciones de orden federal son todas aquellas que son dictadas por los poderes federales; siendo estos el Ejecutivo, el Legislativo o el Judicial; y surten efecto en toda la nación. Las normas que regulan el fenómeno urbano y su administración son la Constitución Política, la ley General de Población y la ley General de asentamientos humanos, Desarrollo Territorial y Ordenamiento Urbano; así como los reglamentos y normas de regularización emitidas por instancias Federales.

La Constitución.

El sistema Federal, como se trató anteriormente, tiene principios que regulan y coordinan los esfuerzos por regular la materia metropolitana desde la Federación, los estados y los municipios. Debido al principio de Supremacía Constitucional, el primer pilar del marco normativo que regula a las Metrópolis en México está en la Constitución; específicamente en los Artículos 26, 115 y 122. Las atribuciones de los gobiernos municipales, establecidas en el Artículo 115 de la Constitución, se

⁷¹ *Ibíd.* p. 105.

enfocan principalmente a la planificación del desarrollo local, la prestación de servicios públicos para el funcionamiento de las ciudades y, conjuntamente con el Artículo 122 de la propia constitución, ofrecen un margen razonable para que puedan establecerse formalmente las instancias gubernamentales para coordinar la acción de gobierno en el ámbito metropolitano. Señalan inclusive la obligación de estas instancias de regular, conjunta y coordinadamente, el desarrollo de las conurbaciones, estableciendo también la posibilidad de crear comisiones metropolitanas de atención sectorial. En la definición de las materias de interés o atribución metropolitana, *“más importante que la materia misma, es, por una parte, la necesidad de garantizar la coordinación en su aplicación por parte de los actores que la tienen bajo su responsabilidad, independientemente que sean federales, estatales y/o municipales y, por la otra, la conveniencia de ejercer las atribuciones desde entes públicos con cobertura en todo el territorio metropolitano y no solo en estados o municipios”*⁷².

Leyes Federales.

Las leyes Federales actuales que regulan la Administración pública en las zonas metropolitanas, las Relaciones Intergubernamentales y los instrumentos de gobernanza que los tomadores de decisión pueden utilizar son la ley General de Población y la recién promulgada ley General de asentamientos humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano; que remplazó a la anterior ley General de asentamientos humanos.

La Ley General de Población tiene por objetivos los siguientes puntos:

- I- *“Adecuar los programas de desarrollo económico y social a las necesidades que planteen el volumen, estructura, dinámica y distribución de la población.*

⁷² Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier; *El fenómeno metropolitano en México* en *Economía y Sociedad*; vol. XIV, núm. 25; Enero-Junio 2010; pp. 153-179; Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Morelia; México, p. 159.

- II- *Realizar programas de planeación familiar a través de los servicios educativos y de salud pública.*
- III- *Disminuir la mortalidad.*
- IV- *Influir en la dinámica de población a través de los sistemas educativos, de salud pública, de capacitación profesional y técnica, y de protección de la infancia.*
- V- *Promover la plena integración de la mujer al proceso económico, educativo, social y cultural.*
- VI- *Promover la integración de los grupos marginados al desarrollo nacional.*
- VII- *Procurar la planificación de los centros de población urbanos, para asegurar una eficaz prestación de servicios públicos que se requieran*
- VIII- *Estimular el establecimiento de fuertes núcleos de población nacional en los lugares fronterizos, que se encuentren escasamente poblados.*
- IX- *Procurar la movilización entre distintas regiones de la República con objeto de adecuar su distribución geográfica a las posibilidades de desarrollo regional, con base en programas especiales de asentamiento de dicha población.*
- X- *Promover la creación de poblados, con la finalidad de agrupar a los núcleos que viven geográficamente aislados.*
- XI- *Coordinar las actividades de las dependencias del sector público Federal, Estatal y municipal, así como la de los organismos privados para el auxilio de la población en áreas en que se prevea u ocurra algún desastre”⁷³.*

Esta ley además crea en su Artículo 5º el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el cual tiene a su cargo la planeación demográfica del país, con la tarea y utilidad de alcanzar los objetivos anteriormente mencionados. La estructura del CONAPO está integrada por un representante de la Secretaría de

⁷³ Poder Ejecutivo Federal; *Ley General de Población*; DOF 01-02-2015.

Gobernación, el cual funge como titular y presidente del Consejo; integrado por el titular o Subsecretario de las demás secretarías de Estado, los directores o subdirectores de los Institutos del Seguro Social, del de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, del Instituto Nacional de las Mujeres, del INEGI, de la Comisión Nacional de Desarrollo de los Pueblos Indígenas y del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia.

Con esta integración, el Consejo tiene capacidad de coordinación con los actores titulares en materia de Desarrollo; y con los tomadores de decisión, por lo que cuenta con los mecanismos intergubernamentales para lograr consolidar los objetivos Federales de la ley General de Población.

Por su parte, la nueva ley General de asentamientos humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano enfoca su marco en la regulación de todas las formas de comunicad, y tiene como antecedente la ley General de asentamientos humanos. México es un país cuya urbanización se ha incrementado en las últimas décadas. Reconociendo la necesidad de regular las aglomeraciones poblacionales, en 1976 se decretó la ley General de asentamientos humanos. Esta normativa reguló exitosamente las urbes, y no sufrió cambio alguno hasta 1993, cuando una nueva ley la sustituyó en pro de las ciudades y de los núcleos de población.

Las condiciones generales del país exigen nuevas líneas de acción; nuevos esquemas de ordenamiento y visión urbana que promueva el desarrollo de las ciudades, dotándolas de elementos legales e instrumentos de gobernanza que permitan la atención de los ciudadanos y el desarrollo adecuado de la vida en la ciudad.

La postura de ONU-Habitat con respecto a la reforma urbana se manifiesta de la siguiente manera:

“Claramente, la reforma del derecho urbano y la legislación se presentan como un reto, aun cuando en muchos aspectos, es una condición previa para el éxito en los otros órdenes del desarrollo urbano. Con el fin de preparar el terreno para una reforma legal más eficaz en el marco de la Nueva Agenda Urbana, es importante tamizarlo a través de los retos fundamentales. Si se tienen en cuenta los tres imperativos identificados en la Agenda Hábitat, mencionados anteriormente (desarrollo de sistemas descentralizados, resultados de políticas intermedias, resultados primarios (es decir, en el terreno), es evidente que no son lo bastante nítidos y fallan al concentrarse. En su lugar, la reforma del derecho urbano debe abordar cuatro imperativos fundamentales, si se quiere salir del atolladero político:

- 1. Optimizar, equilibrar y sistematizar las divisiones de poder intergubernamentales y las asignaciones financieras;*
- 2. Reforzar el papel y el funcionamiento de las autoridades metropolitanas en el sistema de gobierno en conjunto, con el fin de apoyar la dinámica territorial del desarrollo y abordar los impactos del cambio climático;*
- 3. Reformar los sistemas de finanzas públicas intergubernamentales para ampliar los recursos públicos generales, asegurando que las autoridades sub-nacionales tienen la autonomía y los recursos que requieren para implementar vías de desarrollo definidas localmente;*
- 4. Reafirmar las capacidades humanas e institucionales de las autoridades sub-nacionales, al tiempo que mejora la capacidad del gobierno nacional para trabajar de una manera propicia con socios empoderados.*

Mientras se llevan a cabo estos pasos reformadores, se apela a un énfasis renovado para dos principios legislativos fundamentales: 1. La calidad de la ley, es decir, su capacidad para desempeñar las funciones determinadas por la política; y 2. Las políticas, es decir, las "recetas" para la ley y la gobernanza, están basadas principalmente en evaluaciones realistas de lo que son las necesidades de

*desarrollo urbano de un país y qué recursos y competencias están disponibles para cumplir con ellas*⁷⁴.

Por ello, el Congreso de la Unión aprobó la nueva *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*⁷⁵. La iniciativa publicada en la Gaceta Parlamentaria el 13 de Septiembre de 2016 y aprobada por el Congreso de la Unión el 14 de Octubre de 2016 abroga la ley General de asentamientos humanos vigente, la cual se encuentra rebasada por las condiciones del país.

La nueva ley General de asentamientos humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano tiene cinco funciones primordiales. Éstas son:

1. Fijar las normas básicas e instrumentos de gestión de observancia general, para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos en el país,
2. Establecer la concurrencia de la Federación, de las entidades federativas y de los municipios y Demarcaciones Territoriales, para la ordenación y regulación de los asentamientos humanos en el territorio nacional;
3. Fijar los criterios para que, en el ámbito de sus respectivas competencias exista una efectiva congruencia, coordinación y participación entre los distintos ámbitos de gobierno para la planeación de la Fundación, Crecimiento, Mejoramiento, consolidación y Conservación de los Centros de Población y asentamientos humanos, garantizando en todo momento la protección y el acceso equitativo a los Espacios Públicos;

⁷⁴ ONU-Hábitat; *Óp. Cit.*; p. 112.

⁷⁵ Poder Ejecutivo Federal; *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*; DOF 28-11-2016.

4. Definir los principios para determinar las Provisiones, Reservas, Usos y Destinos de áreas y predios que regulan la propiedad en los Centros de Población, y

5. Propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana en los procesos de planeación y gestión del territorio con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna, así como la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia.

Los conceptos integrados en esta ley son los siguientes:

I. *Derecho a la ciudad.* Garantizar a todos los habitantes de un asentamiento humano el acceso a la infraestructura, equipamiento y servicios básicos, a partir de los derechos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México en la materia;

II. *Equidad e inclusión.* Garantizar el ejercicio pleno de derechos en condiciones de igualdad, promoviendo la cohesión social a través de medidas que impidan la discriminación, segregación o marginación de individuos o grupos.

III. *Derecho a la propiedad urbana.* Garantizar los derechos de propiedad inmobiliaria con la intención de que los propietarios tengan protegidos sus derechos, pero también asuman responsabilidades específicas con el Estado y con la sociedad.

IV. *Coherencia y racionalidad.* Adoptar perspectivas que promuevan el ordenamiento territorial y el Desarrollo Urbano de manera equilibrada, armónica, racional y congruente, acorde a los planes y políticas nacionales;

así como procurar la eficiencia y transparencia en el uso de los recursos públicos;

V. *Participación democrática y transparencia.* Proteger el derecho de todas las personas a participar en la formulación, seguimiento y evaluación de las políticas, planes y programas que determinan el desarrollo de las ciudades y territorio.

VI. *Productividad y eficiencia.* Fortalecer la productividad y eficiencia de las ciudades como eje del Crecimiento económico, a través de la consolidación de redes de vialidad y Movilidad Urbana, energía y comunicaciones, y la creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad.

VII. *Protección y progresividad del Espacio Público.* Crear condiciones de habitabilidad de los Espacios Públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana.

VIII. *Resiliencia, seguridad urbana y prevención de riesgos.* Propiciar y fortalecer todas las instituciones y medidas de prevención, mitigación, atención, adaptación y Resiliencia que tengan por objetivo proteger a las personas y su patrimonio, frente a los riesgos naturales y humanos;

IX. *Sustentabilidad ambiental.* Promover prioritariamente, el uso racional de recursos naturales renovables y no renovables, para evitar comprometer la capacidad de futuras generaciones.

X. *Accesibilidad y Movilidad urbana.* Promover una adecuada accesibilidad que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con medidas como la flexibilidad de Usos del suelo compatibles y densidades sustentables, un patrón coherente de redes

viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva Movilidad urbana que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado.

Esta nueva ley tiene como objetivo dar a México una estrategia moderna de planeación del desarrollo. Como instrumento de política pública encarará los desafíos para hacer de las Ciudades un mejor lugar para vivir, señalados por ONU-Habitat, y que son el tema de los trabajos de la Conferencia Mundial HABITAT-III celebrados en la ciudad de Quito en Noviembre de 2016.

Contiene como principios el Derecho a la ciudad, la Equidad e Inclusión como la garantía del ejercicio pleno de derechos de todos los habitantes en condiciones de Igualdad, promoviendo la inclusión social a través de medidas que impidan la discriminación; el Derecho a la Propiedad Urbana; la Productividad y Eficiencia económica como eje del crecimiento en las ciudades mediante la consolidación de redes de vialidad y movilidad, energía y comunicaciones, creación y mantenimiento de infraestructura productiva, equipamientos y servicios públicos de calidad.

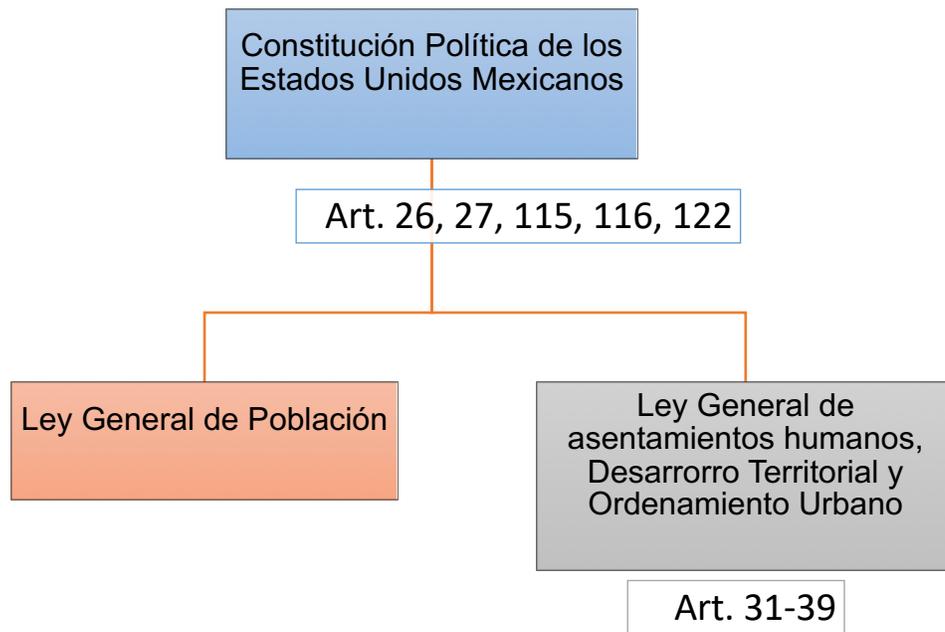
Además, contempla la protección y progresividad del espacio público, entendido como la creación de condiciones de habitabilidad de los espacios públicos, como elementos fundamentales para el derecho a una vida sana, la convivencia, recreación y seguridad ciudadana que considere las necesidades diferenciada por personas y grupos.

La nueva ley protege el Medio Ambiente al basarse en la Sustentabilidad Ambiental entendida como el uso racional de los recursos renovables y no renovables, para evitar comprometer a las futuras generaciones; y la Accesibilidad y Movilidad entendida como la promoción de una adecuada accesibilidad que genere cercanía y favorezca la relación entre diferentes actividades urbanas con

medidas como la promoción de usos del suelo mixtos y compatibles, un patrón coherente de redes viales primarias, la distribución jerarquizada de los equipamientos y una efectiva movilidad urbana que privilegie las calles completas, el transporte público, peatonal y no motorizado.

Por estas razones, la nueva ley logra integrar plenamente las necesidades actuales de los asentamientos poblacionales, y otorga herramientas suficientes para que se alcance el desarrollo óptimo de las ciudades y de sus habitantes, siempre y cuando se cumpla con los preceptos arraigados en ella. Estas intenciones se ven presentes en los capítulos Quinto y Sexto del texto legal; los cuales cubren desde el Artículo 31 hasta el 39.

Con base en lo anterior se puede representar gráficamente las regulaciones del ámbito Federal de la siguiente forma:



2.2 Disposiciones Estatales.

En el sistema mexicano, todo aquello que no esté reservado para la Federación es materia de los estados Y municipios, por ello cada entidad federativa en el país

tiene la facultad de ordenar jurídicamente el fenómeno metropolitano dentro de su jurisdicción. Sin embargo, en la actualidad, a pesar de que existen 74 zonas metropolitanas en el país, no todas las entidades federativas cuentan con regulaciones específicas sobre las Metrópolis. Salvo Campeche, Chiapas, Estado de México, Quintana Roo, Tabasco, y Tlaxcala, los estados cuentan con regulaciones urbanas a nivel Estatal, que llegan a cubrir las carencias normativas de forma provisional, pero a costa de sacrificar la visión metropolitana.

Ejemplo de ello es el Estado de México, donde:

“El derecho metropolitano surge a la vida jurídica con el decreto número 172, publicado en la Sección Tercera de la Gaceta del gobierno, el 1 de septiembre de 2003, en vigor a partir del día siguiente, con el que se reforman los Artículos 61 fracción LIII, 77 fracción VI, 122 párrafo tercero y 139 de la Constitución Política de [la entidad, donde fundamentalmente Estado y municipios deberán en forma coordinada, participar en la planeación y ejecución de acciones en materias de: abasto; empleo; agua; drenaje; asentamientos humanos; hacendaria; desarrollo económico; preservación; recolección; tratamiento y disposición de desechos sólidos; protección al ambiente; protección civil; restauración del equilibrio ecológico; salud; seguridad pública; transporte; turismo; y aquellas que resulten necesarias y conformar las correspondientes comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus atribuciones”⁷⁶.

Sin embargo, La coordinación de las zonas metropolitanas a las que refiere el texto citado no incluye acuerdos con otras Entidades, y se limiten a las Zonas Interestatales. Esto conlleva una debilidad en la regulación de las metrópolis interestatales que dificulta la gobernanza de las mismas y puede llegar a frenar el potencial de las ciudades como asentamientos compactos y eficientes.

⁷⁶ Gamboa Montejó Claudia y Arturo Ayala Cordero; *Derecho Metropolitano. Estudio Teórico Conceptual, de Derecho Comparado Interno, y de las Principales Iniciativas presentadas en la materia en la pasada LIX Legislatura.*; Dirección de Servicios de Investigación y Análisis/ Cámara de Diputados; México, 2007; p. 5. Disponible en web: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-06-07.pdf> (31/Marzo/2017).

Las leyes que regulan el fenómeno metropolitano se enlistan en la siguiente tabla:

Entidad Federativa.	Leyes que regulan el Fenómeno Metropolitano.
Baja California.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Desarrollo Urbano. • Ley de Urbanización del Estado de Baja California. • Ley de zonas metropolitanas del Estado de Baja California.
Baja California Sur.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Desarrollo Urbano.
Coahuila de Zaragoza.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de asentamientos humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Coahuila de Zaragoza.
Chihuahua.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Chihuahua.
Ciudad de México.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Desarrollo Urbano del Distrito Federal. • Ley para el Desarrollo Metropolitano del Distrito Federal.
Colima.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de asentamientos humanos para el Estado de Colima. • Ley de zonas metropolitanas del Estado de Colima.
Durango.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley General de Desarrollo Urbano para el Estado de Durango. • Ley que crea el Instituto de Desarrollo

	Urbano del Estado de Durango.
Guanajuato.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Guanajuato.
Guerrero.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Guerrero.
Hidalgo.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de asentamientos humanos y Desarrollo Urbano del Estado de Hidalgo. • Ley de Coordinación para el desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo.
Jalisco.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley Orgánica de la Procuraduría de Desarrollo Urbano. • Ley de Desarrollo Urbano. • Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco.
Michoacán.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Michoacán.
Morelos.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Morelos.
Nayarit.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de asentamientos humanos y Desarrollo Urbano.
Nuevo León.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Ordenamiento Territorial de los asentamientos humanos y de Desarrollo Urbano del Estado de Nuevo León. • Ley de la Agencia para la Planeación

	de Desarrollo Urbano de Nuevo León.
Oaxaca.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Oaxaca. • Ley de Planificación y Urbanización del Estado de Oaxaca. • Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano Sustentable del Estado de Oaxaca.
Puebla.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Fraccionamientos y Acciones Urbanísticas del Estado Libre y Soberano de Puebla. • Ley de Desarrollo Urbano Sustentable del Estado de Puebla.
Querétaro.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley que Establece los Limites Urbanos de la ciudad de San Juan del Río. • Ley que Faculta al C. Gobernador Constitucional del Estado, para Declarar Zonas Urbanas en la ciudad de Querétaro.
San Luis Potosí.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Desarrollo Urbano del Estado de San Luis Potosí.
Sinaloa.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Cámaras de la Propiedad Urbana para el Estado de Sinaloa. • Ley de Desarrollo Urbano del Estado de Sinaloa.
Sonora.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Desarrollo Urbano para el Estado de Sonora.

	<ul style="list-style-type: none"> • Ley que crea el Instituto de Desarrollo Urbano y Rural del Estado de Sonora.
Tamaulipas.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley para el Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano del Estado de Tamaulipas.
Veracruz.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Desarrollo Regional y Urbano del Estado de Veracruz - Llave.
Zacatecas.	<ul style="list-style-type: none"> • Ley de Desarrollo Metropolitano del Estado de Zacatecas.
Entidad Federativa.	<ul style="list-style-type: none"> • Código que regula el Fenómeno Metropolitano.
Aguascalientes.	Código Urbano del Estado de Aguascalientes.
Querétaro.	<ul style="list-style-type: none"> • Código Urbano para el Estado de Querétaro.
Zacatecas.	<ul style="list-style-type: none"> • Código Urbano del Estado de Zacatecas.

Tomada de Gamboa y Ayala, actualizada para coincidir con la normativa vigente.

Aún aquellas entidades que cuentan con una normativa explícitamente metropolitana, sin embargo, no cuentan en su totalidad con las instituciones ejecutoras de la ley; por lo que el esfuerzo legislativo de las entidades se ve limitado a la letra de la legislación.

2.3 Disposiciones Municipales.

Las ciudades se viven desde lo local y tienen impacto global. Es por eso que la reglamentación metropolitana a nivel local es pilar en la construcción del gobierno metropolitano.

Ante este escenario se perciben aún debilidades institucionales en la normativa urbana. La legislación anticuada o inadecuada genera características de desigualdad, ya que interfiere con las interacciones benéficas entre recursos, habilidades y antecedentes que crean oportunidades para todos en las ciudades de todo el mundo. Entre sus efectos se encuentran los siguientes:

- *“Es incapaz de asegurar un alto en el curso de las transformaciones urbanas o anticipar retos actuales y futuros;*
- *Mantiene el statu quo socioeconómico y el control de las élites que se perpetúan a sí mismas;*
- *Excluye a cientos de millones del beneficio efectivo de sus reconocidos e incondicionales derechos humanos”⁷⁷.*

En el caso mexicano, no existen excepciones a estas características, sin embargo, la normativa municipal trata de contrarrestar las carencias del sistema en el ámbito estatal y Federal, procurando reglamentos para la planeación del espacio urbano; e incluso logrando regulaciones destacables en la materia. Son contados los municipios que lo logran, y no se encuentran en todos los municipios metropolitanos; pero logran marcar antecedente para la regulación local de la metrópolis de manera coordinada.

La mayoría de los municipios urbanos cuentan con reglamentos de construcción, y de ordenamiento territorial; pero no de Administración Metropolitana. Esto debido en gran medida al ejercicio de Autonomía municipal, y a la limitante legal para sobrepasar los límites político-administrativos de los municipios. Si bien existe un

⁷⁷ ONU-Habitat. *Op.Cit.* 104.

Reglamento para el Instituto de Planeación de la Zona Metropolitana de Guadalajara⁷⁸; este documento fue emitido por el municipio de Guadalajara, y no en consenso con los ayuntamientos pertenecientes a la Zonas Metropolitana Reconocida.

Es evidente la carencia de regulaciones a nivel local, sin embargo, se puede encontrar una explicación a esto en la condicionante marcada por parte de los ámbitos estatales y Federal para lograr el nombramiento por parte de los municipios de las zonas metropolitanas. Esto, sin embargo, no excusa la necesidad de reglamentar los acuerdos tomados por los órganos decisorios de las autoridades de las urbes. En este aspecto, los municipios tienen aún un arduo camino de negociación política, armonización y regulación de sus respectivos manuales y reglamentos.

⁷⁸ Cfr. Ayuntamiento de Guadalajara; *Reglamento Del Instituto De Planeación De La Zona Metropolitana De Guadalajara*; Gaceta Municipal; 27 de Noviembre del 2004.

CAPÍTULO 3. LAS ZONAS METROPOLITANAS DE MÉXICO.

La corriente transformación hacia una sociedad urbana a nivel global ofrece una oportunidad sin precedentes para usar el proceso urbano como catalizador para alcanzar una economía sustentable y el desarrollo social.

Por primera vez en la historia, la mayoría de la población mundial vive en zonas urbanas. *Las proyecciones indican que la porción urbana global continuará creciendo en las próximas décadas, alcanzando hasta el 67% de la población mundial para el 2050⁷⁹.* Además, las ciudades tienen características especiales que hacen de estas plataformas particularmente efectivas para la transformación y el desarrollo sustentable. Entre las ventajas y oportunidades que el fenómeno urbano presenta se encuentran las siguientes:

- *Las ciudades concentran y pueden acelerar la actividad económica.*
- *La inversión en infraestructura urbana puede generar crecimiento, empleo y reducir la pobreza.*
- *Las áreas urbanas son lugares de transformación social.*
- *Los gobiernos locales suelen ser más ágiles.*
- *Las ciudades son sitio de innovación.*
- *Las ciudades están interconectadas con las zonas rurales.*
- *Las ciudades están interconectadas con el ambiente.*
- *Las ciudades tienen el potencial de minimizar la huella ecológica.*

⁷⁹ Cfr. Department of Economic and Social Affairs (DESA), *World Urbanization Prospects. The 2011 revision*; ONU; Estados Unidos; 2012; p. 2 (traducción personal).

- *Las ciudades son adecuadas para los enfoques basados en sistemas.*⁸⁰

Siguiendo el fenómeno global, México presenta las mismas oportunidades en las ciudades; especialmente en las zonas metropolitanas, las cuales concentran la mayoría de los habitantes del país en apenas 417 municipios.

La delimitación de las zonas metropolitanas en México ha sido un proceso largo, el cual contempla diversas variables. Según el Consejo Nacional de Población, “*en México, desde 1940 la expansión física de varias ciudades sobre el territorio de dos o más estados o municipios ha dado lugar a la formación y crecimiento de zonas metropolitanas, las cuales han jugado un papel central dentro del proceso de urbanización del país*”⁸¹. La tarea de definir a las zonas metropolitanas del país desde el 2004 es responsabilidad de un grupo interinstitucional; conformado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), el Instituto de Geografía, Estadística e Informática (INEGI) y la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL); obedeciendo a los criterios de población y desarrollo en materia urbana.

3.1 El Fenómeno Metropolitano.

Desde la segunda mitad del siglo XX, se ha incrementado la población dentro de zonas urbanas a causa de distintos factores. El inevitable crecimiento de las ciudades en México es responsable de que más de la mitad de la población habite en territorios metropolitanos donde confluyen al menos dos o más municipios de una misma o distintas entidades federativas (y en casos poco usuales, incluso se vean influenciados por fronteras internacionales) que deben de ponerse de acuerdo para establecer una planeación estratégica común para la prestación de

⁸⁰ Cfr. Revi, Aromar y Cinthya Rosenzweig. *The Urban Opportunity: Enabling transformative and sustainable development*; Papeles de trabajo presentados en el Panel de alto nivel de Personas Eminentes en la Agenda de Desarrollo post-2015; Sustainable Development Solutions Network; Nueva York, Mayo 20 de 2013.

⁸¹ Poder Ejecutivo Federal. *Delimitación de las zonas metropolitanas en México*; CONAPO; México; 2004; p. 9.

determinados servicios públicos, la realización de obras y proyectos en conjunto o la coordinación administrativa entre ellos, con los estados y con el gobierno Federal.

Las zonas metropolitanas mexicanas tienen ventajas que confirman su fuerza para atraer a la población, las actividades sociales y las inversiones económicas, según Iracheta, estas son:

- *“Concentran ventajas de localización (economías) para los actores económicos y sociales por encima de la mayoría de las ciudades de sus respectivas regiones, lo que las convierte en polos de atracción.*
- *Ofrecen mejores condiciones de vida por la variedad de empleo y oferta de todo tipo de servicios.*
- *Pueden ser más eficientes en la provisión de servicios y equipamientos sociales y de apoyo a la producción”⁸².*

Sin embargo, también indica que “tienen una problemática que se deriva esencialmente de cuatro aspectos:

- *“Tienen un patrón de crecimiento socio urbano dinámico y tendiente al desorden y la insustentabilidad, especialmente en sus periferias.*
- *Presentan enormes rezagos en la dotación de servicios e infraestructura urbana básica, especialmente para los más pobres.*
- *Carecen de recursos financieros para afrontar las demandas sociales, derivado de la baja institucionalidad y eficacia financiera y fiscal de sus gobiernos.*

⁸² Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier. *El fenómeno metropolitano en México* en *Economía y Sociedad*; vol. XIV, núm. 25; Enero-Junio 2010; pp. 153-179; Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Morelia; México; p. 155.

- *Carecen de un adecuado marco legal e institucional de coordinación intergubernamental*⁸³.

Los temas, fenómenos y sectores que se consideran de interés metropolitano por encima de las entidades y municipios, son aquellos que tienen las siguientes características:

- *“Por su estructura unitaria requieren de decisiones, manejo u operación integrada a nivel de toda la metrópoli y no parcializada por los gobiernos (federal, estatal o municipal).*
- *Su localización y/o magnitud, es de escala metropolitana/regional o afecta al todo metropolitano, por lo que las decisiones y operación en torno a estas materias debe ser metropolitana. Su operación y/o manejo en una metrópoli, requiere de acciones de continuidad, complementariedad y o coordinación entre los gobiernos de varias demarcaciones, por ser servicios, acciones o procesos de decisión encadenados –hacia delante, hacia atrás o simultáneamente-.*
- *Su operación y manejo dentro de una metrópoli rebasa a los gobiernos de las demarcaciones que los tienen como atribución o responsabilidad. Su manejo a escala metropolitana es más eficiente y eficaz de acuerdo a los estándares reconocidos*⁸⁴.

Al actuar como centros de actividad económica y de prestación de servicios a nivel regional, así como de lugares de residencia y desarrollo social y cultural, las zonas metropolitanas se manifiestan como una gran oportunidad para propagar el desarrollo económico y social más allá de sus propios límites territoriales, e incluso como nodos de identidad y pertenencia, para lo cual se requiere del óptimo aprovechamiento de sus ventajas competitivas, incluidos sus recursos humanos y materiales.

⁸³ *Ibíd.*; p. 156.

⁸⁴ *Ibíd.*; p. 161.

En Septiembre de 2015, la ONU proclamó un llamado a todos los gobiernos y pueblos para hacer de las Ciudades y de los asentamientos humanos lugares inclusivos, seguros, resilientes y sustentables. Esto es un gran avance para las ciudades y el mundo. La idea de urbes sustentables y resilientes consolidadas en el siglo XXI; apenas 60 años después de haberse reconocido la importancia de éstas; no solo apunta hacia la supervivencia de las metrópolis, sino que transforma la visión y las perspectivas mundiales en el desarrollo urbano.

Dicho llamado contempla 17 metas a cumplir antes de 2030; año acordado en la Agenda Urbana para lograr el desarrollo sustentable. Las metas pactadas son:

1. *Terminar la Pobreza en todas sus formas en todos lados.*
2. *Terminar el Hambre, lograr la seguridad alimentaria, mejorar la nutrición y lograr la Agricultura Sustentable.*
3. *Asegurar vidas saludables y promover el bienestar en todas las edades.*
4. *Asegurar educación de calidad inclusiva y equitativa y promover oportunidades de aprendizaje de largo termino para todos.*
5. *Alcanzar la Equidad de género y empoderar a mujeres y niñas.*
6. *Asegurar la disponibilidad y el manejo sustentable del agua potable y drenaje para todos.*
7. *Asegurar el acceso a energías costeables, confiables, sustentables y modernas para todos.*
8. *Promover el crecimiento económico sostenido, inclusive y sustentable, así como el empleo completo, productivo y decente para todos.*
9. *Construir infraestructura resiliente, promover la industrialización inclusiva y sustentable, y apoyar la innovación.*
10. *Reducir las desigualdades dentro y entre países.*
11. *Hacer las Ciudades y asentamientos humanos inclusivos, seguros, resilientes y sustentables.*
12. *Asegurar patrones de consumo y producción sustentables.*
13. *Tomar accione urgentes para combatir el cambio climático y sus impactos.*

14. *Conservar y usar responsablemente los océanos, mares y recursos marinos, para el desarrollo sustentable.*
15. *Proteger, restaurar y promover el uso sustentable de los ecosistemas terrestres, el manejo sustentable de los bosques, combatir la desertificación, y detener y revertir la degradación de los suelos, y detener la pérdida de biodiversidad.*
16. *Promover sociedades pacíficas e inclusivas para el desarrollo sustentable, proveer el acceso a la justicia para todos y construir instituciones inclusivas, transparentes y equitativas en todos los niveles.*
17. *Fortalecer los medios de implementación y revitalizar la asociación global para el Desarrollo Sustentable.*⁸⁵

3.2 Definición de Zona Metropolitana.

Las ciudades se pueden ver como lugares primarios de actividad económica; donde se concentran los empleos, el desarrollo y muchas veces el poder político. Las urbes son lugares donde se toman decisiones constantemente; las cuales afectan a la población residente y a las zonas cercanas a éstas. Sin embargo, las decisiones políticas, los fenómenos naturales, y los acontecimientos sociales pueden sobrepasar las fronteras administrativas de un núcleo e impactar en otros involucrados.

El concepto de *Zona Metropolitana* se acuñó y desarrolló en Estados Unidos a partir de los años veinte del siglo XX y hace referencia la mayoría de las veces a *“una ciudad “grande” cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa*

⁸⁵ Cfr. *Sustainable Development Goals knowledge platform*; Department of Economic and Social Affairs/UN-Habitat; ONU. Disponible en Web: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs> (9 de Marzo de 2017).

*que originalmente la contenía; en el caso de México, dicha unidad es el municipio*⁸⁶.

Atender este desafío no consta de una sola respuesta. Existen muchas piezas en este sistema dinámico atadas a la diversidad de las ciudades. Ejemplo de esto es la correlación entre zonas urbanas y rurales; donde las primeras otorgan servicios secundarios y terciarios a las segundas; mientras que las zonas rurales proveen de recursos naturales y primarios para todos los procesos económicos y vitales de las urbes.

Por ello, vínculos fuertes entre lo rural y lo metropolitano pueden ayudar a concretar los objetivos de desarrollo locales; tales como la reducción de la pobreza y asegurar la prosperidad y la resiliencia en la región. Ciudades y pueblos de esta forma se complementan en el siglo XXI.

Lograr definir el fenómeno metropolitano es complejo; ya que distintos países contemplan distintas características para delimitar sus metrópolis. Las zonas metropolitanas se caracterizan principalmente por la concentración de población, actividades económicas y por gestiones político-administrativas fragmentadas. Estos atributos han nutrido el debate sobre lo que debe entenderse por *zona metropolitana*, tanto desde la perspectiva territorial, como de la gestión pública.

3.3 Integración de las zonas metropolitanas.

La delimitación e integración de las zonas metropolitanas no es un asunto sencillo. Los métodos y conceptos para definir las zonas metropolitanas en distintos países presentan similitudes y diferencias, pero no siempre coinciden en los criterios para delimitar sus zonas metropolitanas; lo cual se debe a la complejidad de las propias zonas y de los conceptos desarrollados para definir estos fenómenos; a la

⁸⁶ CONAPO; *Óp. Cit.* 2004; p. 9. Nota al pie de página.

disponibilidad de información estadística y geográfica, así como a las leyes u ordenamientos vigentes. Asimismo, tales delimitaciones cumplen propósitos de tipo estadístico o los dirigidos a fines de gestión. Básicamente, destacan cuatro elementos comunes:

- I. *Tamaño de población. Responde a la necesidad de identificar un núcleo urbano básico, aunque generalmente se acepta un tamaño de población de más de 50 mil habitantes como umbral mínimo, no hay una referencia explícita al por qué un tamaño u otro de población.*
- II. *Expansión urbana y contigüidad. Un factor de importancia en la definición de las zonas metropolitanas es la expansión urbana en dos o más unidades de análisis, tanto desde el punto de vista del crecimiento y expansión de una ciudad grande sobre su entorno (desarrollo mononuclear), como a la unión de dos o más núcleos urbanos de distintos tamaños (zonas metropolitanas policéntricas).*
- III. *Densidad de población. Bajo el supuesto de que las altas densidades son un indicador de la existencia del carácter de concentración demográfica y de mayores vínculos funcionales. Al igual que el tamaño de población, los umbrales de densidad de población no son homogéneos, y presentan variaciones importantes según el contexto en el que se ubiquen en cada país.*
- IV. *Desplazamientos laborales y dependencia. Los desplazamientos laborales constituyen el principal indicador de integración funcional en las distintas delimitaciones, que refleja las relaciones económicas y de dependencia que se dan entre la periferia y el centro de la metrópoli. La conformación del mercado de trabajo se considera como un elemento que contribuye en la organización espacial. No obstante, este indicador no está disponible para todos los países⁸⁷.*

Para la delimitación de las zonas metropolitanas el grupo interinstitucional definió tres grupos de municipios metropolitanos, con sus respectivos criterios, los cuales juntan en su metodología las características básicas para considerar su importancia metropolitana, ya sea por el crecimiento histórico de la localidad, la

⁸⁷ Cfr. Ejecutivo Federal; *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*; CONAPO; México; 2012; p. 23.

importancia económica que ésta significa para la región o su inclusión en la planeación regional. Los tipos municipales metropolitanos son los siguientes:

1. **“Municipios centrales.** *Son aquellos donde se ubica la ciudad central que da origen a la zona metropolitana, cumplen con las siguientes características:*

1a. Comparten una conurbación intermunicipal, definida como la unión física entre dos o más localidades geoestadísticas urbanas de diferentes municipios y cuya población en conjunto asciende a 100 mil o más habitantes, dicha aglomeración conforma la ciudad central de la metrópoli. Los municipios sobre los que se extiende la conurbación intermunicipal (o ciudad central) poseen características urbanas. Se entiende por unión física entre las localidades geoestadísticas a la continuidad en la conformación del amanzanamiento.

1b. Tienen localidades de 100 mil o más habitantes que muestran un alto grado de integración física y funcional³⁶ con municipios vecinos urbanos.

1c. Cuentan con ciudades de 500 mil o más habitantes o capitales estatales.

1d. Poseen ciudades de 200 mil o más habitantes que se ubican a una distancia máxima de 20 kilómetros de la franja fronteriza norte y sur, o ubicadas en las costas⁸⁸.

En otras palabras; la ciudad central es la localidad geoestadística urbana o conurbación de la cual surge la zona metropolitana. El umbral mínimo de población se fijó en 50 mil habitantes debido a que las urbes que han alcanzado este volumen poblacional presentan una estructura de uso del suelo diferenciada, donde es posible distinguir zonas especializadas en actividades económicas principalmente secundarias y terciarias, sin omitir las primarias en algunos casos, que además de satisfacer la demanda de su propia población, proveen de empleo,

⁸⁸ Poder Ejecutivo Federal. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*; SEDESOL, CONAPO, INEGI; México; 2018; p. 35.

bienes y servicios a población de otras localidades ubicadas dentro de su área de influencia.

En el caso de que las zonas metropolitanas cuenten con dos o más conurbaciones de 50 mil habitantes o más, se considera como ciudad central a la de mayor tamaño de población. Mientras que en las ciudades mayores de un millón de habitantes que no están conurbadas con otro municipio, se parte del supuesto de que su área de influencia directa abarca como mínimo al resto de localidades del propio municipio, con las que integra una zona metropolitana, la cual eventualmente puede incorporar a otras unidades político-administrativas, como en el caso de la Zona Metropolitana de Juárez en Chihuahua. Este criterio es nodal desde el punto de vista de la Administración pública, dada la complejidad que conlleva la gestión de una ciudad de este tamaño, y el reto de prestar servicios a una comunidad tan grande.

2. ***“Municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos.*** *Son municipios contiguos a los anteriores, cuyas localidades geoestadísticas urbanas no están conurbadas a la ciudad central, pero que manifiestan un carácter predominantemente urbano, al tiempo que mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales de la zona metropolitana, determinados a través del cumplimiento de cada una de las siguientes condiciones:*

2a. Distancia a la ciudad central. Su localidad geoestadística principal, de tipo urbana, aquella con el mayor número de habitantes está ubicada a no más de 15 kilómetros por carretera pavimentada y de doble carril de los límites de la ciudad central.

2b. Integración funcional por lugar de trabajo. Al menos 15 por ciento de su población ocupada de 15 a 70 años residente trabaja en los municipios centrales de la zona metropolitana, o bien, 10 por ciento o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales de esta última.

2c. Población ocupada en actividades no primarias. Porcentaje de población ocupada de 15 a 70 años en actividades secundarias y terciarias mayor o igual a 75 por ciento.

2d. Densidad media urbana. Este indicador se fijó en por lo menos 20 habitantes por hectárea⁸⁹.

Estos criterios permiten identificar a aquellos municipios con un alto grado de accesibilidad a la ciudad central, determinado a través de la capacidad de las vías de comunicación que conectan a las localidades de mayor tamaño con los municipios del exterior. El grupo interinstitucional determinó el parámetro de 10 kilómetros de distancia desde el asentamiento principal analizando el rango de distancia en el que se sitúa la mayor parte de los municipios que no tienen localidades geoestadísticas de tipo urbano conurbadas con la ciudad central; pero que presentan niveles de integración funcional significativos, es decir, que su funcionalidad dependa y contribuya a la Urbe; ya sea por sus servicios, su vocación o por la forma de producción liada a la ciudad.

La Integración funcional por lugar de trabajo da evidencia de la correlación que guardan entre los municipios Exteriores y los municipios Centrales en cada Zona Metropolitana. Cabe precisar que no es necesario que un municipio cumpla con las dos condiciones indicadas anteriormente, sino con al menos una de ellas, para que se considere funcionalmente integrado a alguna Zona Metropolitana. Ejemplo de municipios integrados son el municipio de Comala, Colima, perteneciente a la Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez y Tizayuca, Hidalgo, perteneciente a la Zona Metropolitana del Valle de México.

El último criterio de delimitación metropolitana es la integración por planeación, definida de la siguiente manera:

“3. Municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana. Son municipios que se encuentran reconocidos por los gobiernos

⁸⁹ *Ibíd.* p. 36.

federal, estatal y municipal, como parte de una zona metropolitana, a través de una serie de instrumentos que regulan su desarrollo urbano y la ordenación de su territorio. Para su incorporación se tomó en cuenta el cumplimiento de los criterios 2b, 2c, 2d y/o al menos una de las siguientes condiciones:

3a. Estar incluidos en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana correspondiente.

3b. Estar considerados en el respectivo programa de ordenación de zona conurbada o zona metropolitana.

3c. Estar considerados en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio⁹⁰.

Cabe destacar que lo anterior cuenta con el antecedente de la Ley General de Asentamientos Humanos, por lo que metodológicamente los criterios pueden ser modificados en cuanto se realice el siguiente censo metropolitano, ahora bajo el marco de la nueva ley.

De la anterior serie de criterios, el grupo interinstitucional concluye que existen en la actualidad 74 zonas metropolitanas reconocidas a nivel federal, con un total de 417 municipios integrantes; de los cuales 278 son municipios centrales, 73 son integrantes por criterios de funcionalidad y 66 integrantes por criterios de planeación metropolitana⁹¹.

⁹⁰ *Ibíd.*; p. 38.

⁹¹ Cfr. *Ibíd.*; p.48.

*Integración de las zonas metropolitanas en México*⁹²

Clave ZM	Entidad	Zona Metropolitana	Municipio
01.01	Aguascalientes	Zona Metropolitana de Aguascalientes	Aguascalientes
			Jesús María
			San Francisco de los Romo
02.01	Baja California	Zona Metropolitana de Ensenada	Ensenada
02.02	Baja California	Zona Metropolitana de Mexicali	Mexicali
02.03	Baja California	Zona Metropolitana de Tijuana	Tecate
			Tijuana
			Playa de Rosarito
03.01	Baja California Sur	Zona Metropolitana de La Paz	La Paz
04.01	Campeche	Zona Metropolitana de Campeche	Campeche
05.01	Coahuila de Zaragoza-Durango	Zona Metropolitana de La Laguna	Francisco I. Madero
			Matamoros
			Torreón
			Gómez Palacio
			Lerdo
05.02	Coahuila de Zaragoza	Zona Metropolitana de Monclova-Frontera	Castaños
			Frontera
			Monclova
			San Buenaventura
05.03	Coahuila de Zaragoza	Zona Metropolitana de Piedras Negras	Nava
			Piedras Negras
05.04	Coahuila de Zaragoza	Zona Metropolitana de	Arteaga
			Ramos Arizpe

⁹² Fuente: Elaboración propia con información de *Ibíd.* pp. 65-259

		Saltillo	Saltillo
06.01	Colima	Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez	Colima
			Comala
			Coquimatlán
			Cuauhtémoc
			Villa de Álvarez
06.02	Colima	Zona Metropolitana de Tecomán	Armería
			Tecomán
07.01	Chiapas	Zona Metropolitana de Tapachula	Tapachula
07.02	Chiapas	Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez	Berriozábal
			Chiapa de Corzo
			San Fernando
			Suchiapa
			Tuxtla Gutiérrez
08.01	Chihuahua	Zona Metropolitana de Chihuahua	Aldama
			Aquiles Serdán
			Chihuahua
08.02	Chihuahua	Zona Metropolitana de Delicias	Delicias
			Meoqui
08.03	Chihuahua	Zona Metropolitana de Hidalgo del Parral	Hidalgo del Parral
			San Francisco del Oro
08.04	Chihuahua	Zona Metropolitana de Juárez	Juárez
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Azcapotzalco
			Coyoacán
			Cuajimalpa de Morelos
			Gustavo A. Madero
			Iztacalco
			Iztapalapa
			La Magdalena Contreras
			Milpa Alta
			Álvaro Obregón
			Tláhuac

			Tlalpan
			Xochimilco
			Benito Juárez
			Cuauhtémoc
			Miguel Hidalgo
			Venustiano Carranza
			Tizayuca
			Acolman
			Amecameca
			Apaxco
			Atenco
			Atizapán de Zaragoza
			Atlahuitla
			Axapusco
			Ayapango
			Coacalco de Berriozábal
			Cocotitlán
			Coyotepec
			Cuautitlán
			Chalco
			Chihuahua
			Chicoloapan
			Chiconcuac
			Chimalhuacán
			Ecatepec de Morelos
			Ecatzingo
			Huehuetoca
			Hueypoxtla
			Huixquilucan
			Isidro Fabela
			Ixtapaluca
			Jaltenco
			Jilotzingo
			Juchitepec
			Melchor Ocampo
			Naucalpan de Juárez
			Nezahualcoyotl

			Nextlalpan
			Nicolás Romero
			Nopaltepec
			Otumba
			Ozumba
			Papalotla
			La Paz
			San Martín de las Pirámides
			Tecamac
			Temamatla
			Temazcalapa
			Tenango del Aire
			Teolayucan
			Teotihuacán
			Tepetlaoxtoc
			Tepetlixpa
			Tepotzotlán
			Tequizquiapa
			Texcoco
			Tezoyuca
			Tlalmanalco
			Tlalnepantla de Baz
			Tultepec
			Tultitlán
			Villa del Carbón
			Zumpango
			Cuautitlán Izcalli
			Valle de Chalco Solidaridad
			Tonanitla
10.01	Durango	Zona Metropolitana de Durango	Durango
11.01	Guanajuato	Zona Metropolitana de Celaya	Celaya
			Comonfort
			Cortazar
			Villagrán
11.02	Guanajuato	Zona Metropolitana de Guanajuato	Guanajuato

11.03	Guanajuato	Zona Metropolitana de León	León
			Siláo de la Victoria
11.04	Guanajuato	Zona Metropolitana de Moroleón-Uriangato	Moroleón
			Uriangato
11.05	Guanajuato	Zona Metropolitana de San Francisco del Rincón	Purísima del Rincón
			San Francisco del Rincón
12.01	Guerrero	Zona Metropolitana de Acapulco	Acapulco de Juárez
			Coyuca de Benítez
12.02	Guerrero	Zona Metropolitana de Chilpancingo	Chilpancingo de los Bravo
			Eduardo Neri
13.01	Hidalgo	Zona Metropolitana de Pachuca	Epazoyucan
			Mineral del Monte
			Pachuca de Soto
			Mineral de la Reforma
			San Agustín Tlaxiaca
			Zapotlán de Juárez
			Zempoala
13.02	Hidalgo	Zona Metropolitana de Tula	Atitalaquia
			Atotonilco de Tula
			Tlahuelilpan
			Tlaxcoapan
			Tula de Allende
13.03	Hidalgo	Zona Metropolitana de Tulancingo	Cuatepec de Hinojosa
			Santiago de Tulantepec de Lugo Guerrero
			Tulancingo de los Bravo
14.01	Jalisco	Zona Metropolitana de Guadalajara	Acatlán de Juárez
			Guadalajara
			Ixtlahuacán de los

			Membrillos
			Juanacatlán
			El Salto
			Tlajomulco de Zúñiga
			Tlaquepaque
			Tonalá
			Zapopan
			Zapotlanejo
14.02	Jalisco	Zona Metropolitana	Jamay
			Ocotlán
			Poncitlán
14.03	Jalisco-Nayarit	Zona Metropolitana de Puerto Vallarta	Puerto Vallarta
			Bahía de Banderas
15.01	México	Zona Metropolitana de Tianguistenco	Almolya del Río
			Atizapán
			Capulhuac
			Xalatlaco
			Texcalyacac
			Tianguistenco
15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	Almolya de Juárez
			Calimaya
			Chapultepec
			Lerma
			Metepec
			Mexicaltzingo
			Ocoyoacac
			Otzolotepec
			Rayón
			San Antonio la Isla
			San Mateo Atenco
			Temoaya
			Tenango del Valle
			Toluca
			Xonacatlán
			Zinacantepec
16.01	Michoacán-Guanajuato	Zona Metropolitana de La Piedad-	Pénjamo
			La Piedad

		Pénjamo	
16.02	Michoacán	Zona Metropolitana de Morelia	Charo
			Morelia
			Tarímbaro
			Jacona
			Zamora
17.01	Morelos	Zona Metropolitana de Cuautla	Atlatlahuacan
			Ayala
			Cuautla
			Tlayacapan
			Yautepec
			Yecapixtla
17.02	Morelos	Zona Metropolitana de Cuernavaca	Cuernavaca
			Emiliano Zapata
			Huitzilac
			Jiutepec
			Temixco
			Tepoztlán
			Tlaltizapán
			Xochitepec
18.01	Nayarit	Zona Metropolitana de Nayarit	Xalisco
			Tepic
19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	Abasolo
			Apodaca
			Cadereyta Jiménez
			El Carmen
			Ciénega de Flores
			García
			San Pedro Garza García
			General Escobedo
			General Zuazua
			Juárez
			Monterrey
			Pesquería
			Salinas Victoria
			San Nicolás de los Garza
Hidalgo			

			Santa Catarina
			Santiago de Tulantepec de Lugo Guerrero
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	Magdalena Apasco
			Nazareno ETLA
			Oaxaca de Juárez
			San Agustín de las Juntas
			San Agustín Yatari
			San Andrés Huayápam
			San Antonio de la Cal
			San Bartolo Coyotepec
			San Jacinto Amilpas
			Ánimas Trujano
			San Lorenzo Cacaotepec
			San Pablo ETLA
			Villa de ETLA
			San Sebastián Tutla
			Santa Cruz Amilpas
			Santa Cruz Xixicotlán
			Santa Lucía del Camino
			Santa María Atzompa
			Santa María Coyotepec
			Santa María del Tule
Santo Domingo Tomaltepec			
Soledad ETLA			
Tlalixtac de			

			Cabrera
			Villa de Zaachila
20.02	Oaxaca	Zona Metropolitana de Tehuantepec	Salina Cruz
			San Blas Atempa
			San Pedro Huilotepec
			Santa María Mixtequilla
			Santo Domingo Tehuantepec
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Acajete
			Amazoc
			Coronango
			Cuautlancingo
			Chiautzingo
			Domingo Arenas
			Huejotzingo
			Juan C. Bonilla
			Ocoyocan
			Puebla
			San Andrés Cholula
			San Felipe Teotlalcingo
			San Gregorio Atzompa
			San Martín Texmelucan
			San Miguel Xoxtla
			San Salvador el Verde
			Tepatlaxco de Hidalgo
			Tlaltenango
			Ixtacuixtla de Mariano Matamoros
			Mazatecochco de José María Morelos
			Tepetitla de Lardizábal
			Acuamanala de

			Miguel hidalgo
			Nativitas
			San Pablo del Monte
			Tenancingo
			Tolocholco
			Tepeyanco
			Tetlatahuaca
			Papalotla de Xicohténcatl
			Xicohtzonco
			Zacatelco
			San Jerónimo Zacualpan
			San Juan Huactzinco
			San Lorenzo Axocomanitla
			Santa Ana Nopalucan
			Santa Apolonia Teacalco
			Santa Catarina Ayometla
			Santa Cruz Quilehltla
21.02	Puebla	Zona Metropolitana de Tehuacán	Santiago Miahuatlán
			Tehuacán
21.03	Puebla	Zona Metropolitana de Teziutlán	Chignautla
			Teziutlán
22.01	Querétaro-Guanajuato	Zona Metropolitana de Querétaro	Apaseo el Alto
			Corregidora
			Huimilpan
			El Marqués
			Querétaro
23.01	Quintana Roo	Zona Metropolitana de Cancún	Isla Mujeres
			Benito Juárez
23.02	Quintana Roo	Zona Metropolitana de Chetumal	Othón P. Blanco

24.01	San Luis Potosí	Zona Metropolitana de Rioverde	Ciudad Fernández Rioverde
24.02	San Luis Potosí	Zona Metropolitana de San Luis Potosí	San Luis Potosí Soledad de Graciano Sánchez Zaragoza
25.01	Sinaloa	Zona Metropolitana de Culiacán	Culiacán
25.02	Sinaloa	Zona Metropolitana de Mazatlán	Mazatlán
26.01	Sonora	Zona Metropolitana de Guaymas	Empalme Guaymas
26.02	Sonora	Zona Metropolitana de Hermosillo	Hermosillo
26.03	Sonora	Zona Metropolitana de Nogales	Nogales
27.01	Tabasco	Zona Metropolitana de Villahermosa	Centro Nacajuca
28.01	Tamaulipas	Zona Metropolitana de Ciudad Victoria	Victoria
28.02	Tamaulipas	Zona Metropolitana de Matamoros	Matamoros
28.03	Tamaulipas	Zona Metropolitana de Nuevo Laredo	Nuevo Laredo
28.04	Tamaulipas	Zona Metropolitana de Reynosa	Reynosa Río Bravo
28.05	Tamaulipas-Veracruz	Zona Metropolitana de Tampico	Altamira Ciudad Madero Tampico Pánuco Pueblo Viejo
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de	Amaxac de Guerrero

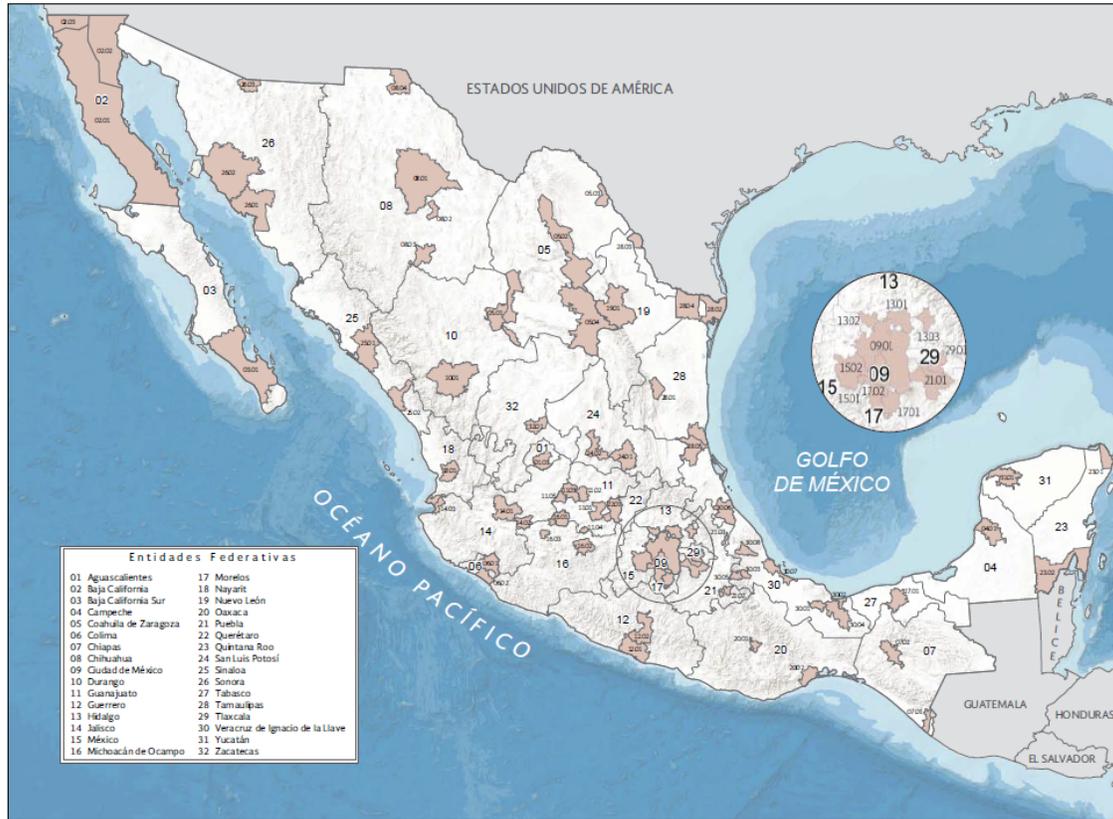
		Tlaxcala-Apizaco	Apetatitlán de Antonio Carvajal Apizaco Cuaxomulco Chiautempan Contla de Juan Cuamatzi Panotla Santa Cruz Tlaxcala Tetla de la Solidaridad Tlaxcala Tocatlán Totolac Tzompantepec Xaloztoc Yauhquemecan La Magdalena Tlaltelulco San Damián Texoloc San Francisco Tetlanohcan Santa Isabel Xiloxotla
30.01	Veracruz	Zona Metropolitana de Acayucan	Acayucan Olutla Soconusco
30.02	Veracruz	Zona Metropolitana de Coatzacoalcos	Coatzacoalcos Ixhuatlán del Sureste Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río
30.03	Veracruz	Zona Metropolitana de Córdoba	Amatlán de los Reyes Córdoba Fortín Yanga
30.04	Veracruz	Zona Metropolitana de	Cosoleacaque Chinameca

		Minatitlán	Jáltipan
			Minatitlán
			Oteapan
			Zaragoza
30.05	Veracruz	Zona Metropolitana de Orizaba	Atzacán
			Camerino Z. Mendoza
			Huiloapan de Cuauhtémoc
			Ixhuatlancillo
			Ixtaczoquitlán
			Maltrata
			Mariano Escobedo
			Nogales
			Orizaba
			Rafael Delgado
			Río Blanco
			San Andrés Tenejapan
			Tlilapan
30.06	Veracruz	Zona Metropolitana de Poza Rica	Cazones
			Coatzintla
			Papantla
			Poza Rica de Hidalgo
			Tihuatlán
30.07	Veracruz	Zona Metropolitana de Veracruz	Alvarado
			Boca del Río
			Jamapa
			Manlio Fabio Altamirano
			Medellín de Bravo
			Veracruz
30.08	Veracruz	Zona Metropolitana de Xalapa	Banderilla
			Coacoatzintla
			Coatepec
			Emiliano Zapata
			Xalapa
			Xico
			Jilotepec
			Rafael Lucio

			Tlalnahuayocan
31.01	Yucatán	Zona Metropolitana de Mérida	Acanceh
			Conkal
			Hunucmá
			Kanasín
			Mérida
			Samahil
			Timucuy
			Tixkokeb
			Tixpéhual
			Ucú
			Umán
32.01	Zacatecas	Zona Metropolitana de Zacatecas-Guadalupe	Guadalupe
			Morelos
			Vetagrande
			Zacatecas
			Trancoso

Zonas Metropolitanas de México 2015⁹³

ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
ZONAS METROPOLITANAS 2015



Fuente: INEGI, Marco Geoestadístico, junio 2016.

A pesar de la tendencia planificadora, se puede apreciar en el cuadro anterior que no todos los municipios se consideran dentro de los planes de desarrollo urbanos en las metrópolis. Esto muestra una debilidad institucional y la falta de visión integral de las ciudades. A pesar de ello, la gran mayoría de municipios están integrados de alguna forma en el plan maestro de la urbe, pero falta por consolidar la visión metropolitana en los municipios restantes.

3.4 Instrumentos de gobernanza Metropolitana.

Una política pública es la respuesta que ofrece el Estado en atención a un problema público. Es el instrumento de gobierno por el cual puede ejercer sus

⁹³ *Ibid.* p. 64

funciones, las cuales se concretan en acciones, que pueden ser municipales, estatales o provinciales, y federales o centralizadas. Los asuntos metropolitanos, no obstante, conciernan tanto a municipios y estados, como a la Federación misma. No existe una modalidad administrativa que sea capaz de atender problemas de este tipo por sí sola.

El concepto de gobernanza ha sido promovido junto a la descentralización y la democratización ampliamente por instituciones multilaterales. Internacionalmente, *“ha habido dos grandes aproximaciones a la gobernanza: el Banco Mundial ha adoptado una interpretación principalmente administrativa y gerencialista de buena gobernanza; mientras que las agencias de la ONU han enfatizado la práctica de la democracia y de los derechos civiles humanos”*⁹⁴.

Por ello, ONU-Hábitat ha propuesto desde el año 2000 las prácticas de una buena gobernanza metropolitana al *“descentralizar responsabilidades y recursos a las autoridades locales, promoviendo la participación de la sociedad civil y utilizando asociaciones para lograr objetivos comunes”*⁹⁵.

El tema de la gobernanza Metropolitana es estratégico, ya que de esta definición dependen en buena medida las posibilidades reales de planificar y alcanzar acciones coordinadas y concertadas entre los tres ámbitos de gobierno. Existen dos caminos para iniciar un proceso político-técnico que permita dilucidar qué le toca a quién dentro de una metrópoli: *“La primera corresponde a una revisión de las atribuciones de las entidades federativas que afectan directamente el gobierno y administración de una metrópoli, para determinar la conveniencia de mantenerlas o trasladarlas al ámbito metropolitano”*⁹⁶.

Igualmente, y debido a que al gobernanza metropolitana es esencialmente un fenómeno local, *“determinar cuáles atribuciones de los municipios establecidas en*

⁹⁴ *World cities report 2016. Urbanization and Development*; ONU-Habitat; Kenya; 2016; p. 10 (traducción personal).

⁹⁵ *Ídem*.

⁹⁶ Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier. Op.Cit.; p. 158.

*el Artículo 115 de la Constitución [...] debieran ser metropolitanas y a partir de esta definición, valorar, por una parte la eficiencia institucional de los gobiernos locales para ejercerlas y, por la otra, valorar su eficiencia social, económica, política, espacial y ambiental en el cada una de las metrópolis del país, para reasignar, en su caso, aquellas que debieran corresponder a un ámbito intermunicipal*⁹⁷ La segunda, de carácter más pragmático que atributivo “*partiría de la realidad metropolitana de México y establecería las funciones, atribuciones y materias que debieran corresponder al ámbito metropolitano*”⁹⁸.

En ambas perspectivas se parte de un reconocimiento tácito: El gobierno y la administración metropolitana requiere de una Visión Nacional con enfoque local que establezca acuerdos y condiciones para lograr la coordinación interestatal, siendo ambas responsabilidades del gobierno Federal, pero con amplia participación de los gobiernos estatales y municipales.

Además, es necesario un mecanismo que facilite y guie la coordinación intermunicipal, el cual es facultad de los gobiernos estatales. Es decir, “*existen materias y que corresponden al ámbito local o municipal, por lo que su prestación coordinada con otros municipios debe ser promovida y legislada para que opere en la realidad y no quede sujeta a la voluntad de los gobernantes en turno*”⁹⁹.

Cabe mencionar que el gobierno y administración pública de las Metrópolis como unidades socio-espaciales con vida propia, reconocimiento comunitario y problemática específica, rebasa la acción individual de los tres ámbitos de gobierno y obliga a garantizar la coordinación entre todos los actores por medio de normas, instituciones y estructuras de gobierno que obliguen a la urbe a diseñar y planear a partir de la totalidad metropolitana y no de la apreciación e interpretación de las partes que la conforman.

⁹⁷ *Ídem.*

⁹⁸ *Ídem.*

⁹⁹ *Ibíd.*; p. 159.

Considerando que muchos desafíos cruzan las fronteras de las unidades administrativas, “es aconsejable intercambiar el conocimiento sobre la forma en que las coaliciones entre entidades públicas y privadas pueden abordar estos desafíos”¹⁰⁰. Para enfrentar estos retos, una opción es establecer gobiernos metropolitanos, sin embargo, esta opción tiende a no ser viable debido a “la carencia de la ayuda social y política, particularmente a nombre de los municipios circundantes, y el temor a más burocracia con la creación de un nivel más de gobierno”¹⁰¹, lo cual aunado a la contrariedad constitucional hace de la propuesta imposible de realizar.

La gobernanza como proceso político que observa los cursos de acción, el debate político y los actores participantes en la definición de políticas públicas, se lleva a cabo en muy diversos formatos y está presente en todo proceso de política pública. Hoy en día, el tipo de gobernanza de los procesos de políticas en las regiones metropolitanas mexicanas se caracteriza por los siguientes aspectos:

1. *“Acciones a corto plazo, en mayor parte circunscritas a obtener resultados dentro de los periodos de corta duración de las administraciones municipales.*
2. *Un debate político desorganizado, con frecuencia acerca de asuntos exclusivamente locales, no metropolitanos, dando como resultado una discusión política sin claros límites en torno a qué temas son metropolitanos. Un conjunto de actores políticos con niveles de legitimidad y representatividad cuestionados con frecuencia, ya sea porque se trata de grupos de poder fáctico con intereses económicos o bien partidos políticos que vuelven de índole metropolitana asuntos con intereses exclusivamente políticos o electorales.*
3. *Una estructura político-administrativa rígida que pocas veces logra institucionalizar rutinas para la cooperación intergubernamental, tanto en el ámbito horizontal (de*

¹⁰⁰ Otgaar Alexander et al; *Competitividad Urbana y desarrollo territorial sustentable: la necesidad de nuevas perspectivas en la gobernabilidad metropolitana*; en Sobrino, Jaime (coord.); *Competitividad urbana. Una perspectiva global y para México*; El Colegio de México; México; 2010; p.283.

¹⁰¹ *Ibid.*; p. 284.

municipio a municipio) como en el vertical (municipios con el estado o la federación).

4. *Una base social que rara vez dimensiona los asuntos públicos en términos de metrópolis, lo que a su vez dificulta la articulación de una demanda social claramente metropolitana.*
5. *La incidencia de instituciones informales, por lo general ocultas y poco transparentes, entre actores políticos e intereses locales que toman ventaja de una gobernanza no configurada de la metrópolis para privatizar el potencial dominio público de los asuntos pertinentes a la misma*¹⁰².

El fenómeno de las zonas metropolitanas en México ha colocado en la agenda pública el tema, entre otros, de cómo gestionar y hacerlas gobernables. Ante tal situación diversas instituciones de planeación las han tratado de definir, así como que diversos programas gubernamentales y fondos públicos se han constituido para atenderlas.

Sin embargo, y debido a la fragmentación institucional derivada por la forma del sistema Federal Mexicano que reconoce tres ámbitos de gobierno y que claramente la Constitución Política prohíbe la existencia de una instancia gubernamental entre las entidades federativas y los municipios o Demarcaciones Territoriales, algunos Estados de la República y en el marco de la coordinación y las Relaciones Intergubernamentales disponibles, se están aventurando en abordar este problema en sus legislaciones locales. De este esfuerzo, se reconocen cuatro instrumentos de gobernanza:

1. Los Consejos Metropolitanos de Planeación.
2. Los Institutos Metropolitanos de Planeación.
3. Los Fideicomisos Públicos Metropolitanos.

¹⁰² Meza Canales, Oliver D. (Coord.); *Políticas Públicas Metropolitanas, Lecciones del ensayo hecho en el Área Metropolitana de Guadalajara*; CIDE; México; 2016; p. 7.

4. Los consejos de Participación Metropolitanos.

3.4.1 Consejos Metropolitanos de Planeación.

La política es sin duda un sistema de intereses relacionados unos a otros. Para que los intereses que convienen a las ciudades logren concretarse, los actores políticos capaces de tomar decisiones deben estar de acuerdo; y en apego a medios y herramientas de Los Consejos Metropolitanos de Planeación son tratados por la ley General de asentamientos humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano en el Artículo 36, con la figura de la Comisión de Ordenamiento Metropolitano, la cual tiene como característica la integración por *“la Federación, las entidades federativas, los municipios y las Demarcaciones Territoriales de la zona de que se trate”*¹⁰³.

En otras palabras, la función de los Consejos es el acuerdo político entre las autoridades representativas de los integrantes de las zonas metropolitanas; los cuales tienen la función de *“coordinar la formulación y aprobación de los programas metropolitanos, así como su gestión, evaluación y cumplimiento”*¹⁰⁴.

3.4.2 Institutos Metropolitanos de Planeación.

Si bien los acuerdos políticos pueden darse entre las autoridades competentes en los tres ámbitos de gobierno; toca a un cuerpo especializado en llevar a cabo las intenciones de los tomadores de decisión. Los Institutos Metropolitanos de Planeación fungen con ese propósito.

¹⁰³ Poder Ejecutivo Federal. *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*; Art. 36; DOF 28-11-2016.

¹⁰⁴ *Ídem.*

La fracción III del Artículo 36 de la LGAHOTDU establece que “*los mecanismos de carácter técnico a cargo de las entidades federativas y municipios, bajo la figura que corresponda sesionarán permanentemente.*”¹⁰⁵; con el fin de no interrumpir la planeación y la prestación de servicios en la Zona Metropolitana.

Existen ejemplos de éxito en los IMEPLANES, tal como el Instituto de Planeación Metropolitano de Guadalajara; el cual es:

“el organismo público descentralizado (OPD) intermunicipal, con personalidad jurídica, patrimonio propio, autonomía técnica y de gestión en el ejercicio de sus atribuciones [que] promueve la gestión metropolitana eficaz a través de la evaluación en la provisión de los servicios públicos y funciones municipales en el Área Metropolitana de Guadalajara (AMG), y en su caso el análisis y recomendaciones para su convergencia.

El IMEPLAN constituye una pieza clave en la implementación del proceso de planeación descentralizado y de largo plazo, con autonomía técnica, desde una perspectiva integral; con énfasis en la planeación para el desarrollo y el ordenamiento territorial, el manejo de riesgos y la sistematización de la información metropolitana.

Su constitución como instancia técnica autónoma tiene por objeto reforzar en la gestión de proyectos estratégicos y recursos económicos para mejorar la provisión de los servicios públicos a escala metropolitana”¹⁰⁶.

Este organismo público funciona con la cooperación técnica de los municipios integrantes de la Zona Metropolitana de Guadalajara; y tiene a su cargo la prestación de los servicios de Seguridad Pública, Movilidad, Gestión del Medio Ambiente, Recuperación de Espacios Públicos, Ordenamiento Urbano y Atención de emergencias y contingencias.

¹⁰⁵ *Ídem.*

¹⁰⁶ Instituto Metropolitano de Planeación de Guadalajara. *Acerca de*; México; disponible en web: <http://imeplan.mx/en/acerca> (24 /Abril/2017).

3.4.3 Fideicomisos Públicos Metropolitanos.

Los Fideicomisos Públicos Metropolitanos son transferencias de recursos de origen federal, los cuales se establecen en el anexo 20 del Presupuesto de Egresos de la Federación, el cual para el ejercicio 2017 prevé \$3,240, 170, 830 para el Fondo Metropolitano.

Para su ejercicio, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público publica los lineamientos de Operación, los cuales establecen los criterios y el proceso para la aplicación, erogación, seguimiento, control, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos que con cargo a este Fondo se entregarán a las entidades federativas.

Para el ejercicio 2017, el Fondo metropolitano se distribuyó de esta forma entre las 59 zonas metropolitanas del país:

ANEXO 20.4 FONDO METROPOLITANO ¹⁰⁷(pesos).		
ZONA METROPOLITANA.	MOTO PARA EL 2016.	MONTO PARA EL 2017.
Zona Metropolitana de la ciudad de Aguascalientes.	\$138,098,395	\$43.024.052
Zona Metropolitana de la ciudad de Tijuana.	\$119,752,690	\$37.308.514
Zona Metropolitana de	\$38,796,767	\$12.086.991

¹⁰⁷ Poder Ejecutivo Federal. *Presupuesto De Egresos De La Federación Para El Ejercicio Fiscal 2017*; D.O.F. 30-11-2016

Mexicali.		
Zona Metropolitana de la ciudad de Tuxtla Gutiérrez.	\$89,871,342	\$27.999.089
Zona Metropolitana de Juárez.	\$53,815,174	\$16.765.921
Zona Metropolitana de Chihuahua.	\$47,835,710	\$14.903.041
Zona Metropolitana de Saltillo.	\$119,589,276	\$37.257.603
Zona Metropolitana de Monclova – Frontera.	\$59,794,638	\$18.628.802
Zona Metropolitana de Piedras Negras.	\$47,835,710	\$14.903.041
Zona Metropolitana de Colima - Villa de Álvarez.	\$47,835,710	\$14.903.041
Zona Metropolitana de Tecmán.	\$28,701,426	\$8.941.825
Zona Metropolitana de la ciudad de León.	\$418,562,469	\$130.401.613
Zona Metropolitana de La Laja – Bajío.	\$10,763,034	\$3.353.184
Zona Metropolitana de Moroleón – Uriangato.	\$28,701,426	\$8.941.825

Zona Metropolitana de la ciudad de Acapulco.	\$109,957,327	\$34.256.805
Zona Metropolitana de Pachuca.	\$119,330,047	\$37.176.842
Zona Metropolitana de Tulancingo.	\$35,799,014	\$11.153.052
Zona Metropolitana de Tula.	\$59,794,638	\$18.628.802
Zona Metropolitana de la ciudad de Guadalajara.	\$1,052,624,815	\$327.941.428
Zona Metropolitana de Ocotlán.	\$34,680,891	\$10.804.705
Zona Metropolitana de Toluca.	\$418,562,469	\$130.401.613
Zona Metropolitana de Morelia.	\$41,856,246	\$13.040.161
Zona Metropolitana de Cuernavaca.	\$53,815,174	\$16.765.921
Zona Metropolitana de Cautla.	\$14,350,712	\$4.470.912
Zona Metropolitana de Tepic.	\$59,665,023	\$18.588.421
Zona Metropolitana de la ciudad de Monterrey.	\$906,486,719	\$282.412.636

Zona Metropolitana de la ciudad de Oaxaca.	\$77,733,029	\$24.217.442
Zona Metropolitana de Tehuacán.	\$27,864,300	\$8.681.021
Zona Metropolitana de la ciudad de Querétaro.	\$238,660,095	\$74.353.684
Zona Metropolitana de la ciudad de Cancún.	\$116,599,545	\$36.326.164
Zona Metropolitana de San Luis Potosí- Soledad de G. S.	\$95,606,614	\$29.785.892
Zona Metropolitana de Río Verde - Cd. Fernández.	\$28,701,425	\$8.941.824
Zona Metropolitana de la ciudad de Villahermosa.	\$119,330,047	\$37.176.842
Zona Metropolitana de Reynosa - Río Bravo.	\$47,835,710	\$14.903.041
Zona Metropolitana de Matamoros.	\$41,856,247	\$13.040.161
Zona Metropolitana de Tlaxcala – Apizaco.	\$41,856,247	\$13.040.161
Zona Metropolitana del Valle de México.	\$4,052,282,679	\$1.262.473.912

Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala.	\$361,159,617	\$112.517.965
Zona Metropolitana de la Laguna.	\$623,205,592	\$194.157.433
Zona Metropolitana de Puerto Vallarta.	\$49,390,370	\$15.387.390
Zona Metropolitana de La Piedad – Pénjamo.	\$19,134,284	\$5.961.218
Zona Metropolitana de Veracruz.	\$60,033,817	\$18.703.317
Zona Metropolitana de Xalapa.	\$23,917,854	\$7.451.520
Zona Metropolitana de Coatzacoalcos.	\$47,835,710	\$14.903.041
Zona Metropolitana de Acayucan.	\$22,363,194	\$6.967.172
Zona Metropolitana de la ciudad de Mérida.	\$88,376,474	\$27.533.369
Zona Metropolitana de Zacatecas – Guadalupe.	ND	\$18.588.421
TOTAL.	\$10,400,284,715	\$3.240.170.830

Según el Artículo 2 de los lineamientos de operación; “*Los recursos federales del Fondo Metropolitano que se transfieran a los gobiernos de las entidades*

*federativas en las que se delimitan o donde están ubicadas las zonas metropolitanas, se deberán administrar a través de un fideicomiso de administración e inversión para cada una de dichas zonas.”*¹⁰⁸ Para contribuir a la asignación de recursos, las entidades federativas pueden establecer criterios de asignación complementarios, siempre y cuando éstos no contravengan los ya estipulados por la SHCP y la disposición jurídicas establecidas. Cabe destacar que la interpretación de los lineamientos de operación de Fondo Metropolitano corresponde a la Unidad de Política y Control Presupuestario de la SHCP, así como la resolución de los casos no previstos en los mismos; por lo que el control de los Fideicomisos es de facto Federal.

La limitante de los Fondos metropolitanos reside en las reglas de operación, las cuales son claras al decir que *“Los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquéllos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución”*¹⁰⁹.

Los proyectos que tengan intención de recibir recursos por parte de los Fideicomisos metropolitanos deben cumplir tres objetivos fundamentales;

- A. *“La adecuada planeación del desarrollo regional y urbano; el transporte público y la movilidad no motorizada; así como del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica;*
- B. *La sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; así como coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, o*

¹⁰⁸ Poder Ejecutivo Federal. *Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano*; DOF 31/01/2017.

¹⁰⁹ *Ibid.*, art. 4.

C. La consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas”¹¹⁰.

Los proyectos a los que son destinados los recursos de los Fideicomisos siempre deben estar relacionados directamente con la planeación del desarrollo regional y urbano; guardando correspondencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas de desarrollo urbano; alineados con las planeaciones metropolitanas en los tres ámbitos de gobierno.

De esta forma, los Fideicomisos son destinados a la construcción de infraestructura; muy apreciable para las zonas metropolitanas; pero no a la prestación de servicios metropolitanos, gasto que es sostenido y fondeado por las administraciones locales, tanto Estatales como Municipales.

3.4.4 Consejos de Participación Metropolitanos.

Ya que las ciudades son construidas por quienes habitan en ellas, el involucramiento de los habitantes, y de los que por ella pasan a diario, en los temas comunes de la urbe es fundamental para lograr consolidar no solo la democracia; sino para aumentar el sentimiento de arraigo y pertenencia.

Uno de los pilares fundamentales de la gobernanza es la inclusión de la Sociedad Civil por medio de Asociaciones o mediante interacción directa en la toma de decisiones. Por ello la fracción V del Artículo 1 de la Nueva ley prevé “*propiciar mecanismos que permitan la participación ciudadana*”¹¹¹ favoreciendo en particular

¹¹⁰ *Ídem.*

¹¹¹ Poder Ejecutivo Federal. *Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*; art. 1.

a los grupos tradicionalmente excluidos en las tomas de decisión y cuyas voces tienden a ser menos valoradas en ciertos contextos, tales como las de las mujeres, jóvenes y personas en situación de vulnerabilidad. Dicha participación es inclusiva en los procesos de planeación y gestión del territorio, y se fomenta que sea ejercida con base en el acceso a información transparente, completa y oportuna. La misma fracción establece la creación de espacios e instrumentos que garanticen la corresponsabilidad del gobierno y la ciudadanía en la formulación, seguimiento y evaluación de la política pública en la materia¹¹².

Esto es reforzado en el Artículo 92 de la ley, la cual establece las responsabilidades de los tres ámbitos de gobierno en la promoción de la participación ciudadana en todas las etapas del proceso de ordenamiento territorial y de la planeación del desarrollo metropolitano; al menos (pero no por ello limitarse a) en las materias siguientes:

- a. La formulación, seguimiento y evaluación del cumplimiento de los planes o programas de Desarrollo Urbano y sus modificaciones, así como en aquellos mecanismos de planeación simplificada, en los términos de esta ley;
- b. La supervisión del financiamiento, construcción y operación de proyectos de infraestructura, equipamiento y prestación de servicios públicos urbanos;
- c. El financiamiento y operación de proyectos estratégicos urbanos, habitacionales, industriales, comerciales, recreativos y turísticos;
- d. La ejecución de acciones y obras urbanas para el Mejoramiento y Conservación de zonas populares de los Centros de Población y de las comunidades rurales e indígenas;

¹¹² *Ídem.*

- e. La protección del Patrimonio Natural y Cultural de los Centros de Población;
- f. La preservación del ambiente en los Centros de Población;
- g. La prevención, control y atención de riesgos y contingencias ambientales y urbanas en los Centros de Población, y
- h. La participación en los procesos de los Observatorios ciudadanos.

De esta forma, los Consejos de Participación Ciudadana garantizan el involucramiento de los habitantes de las metrópolis en los asuntos urbanos, apoyados por las autoridades locales, estatales y federales. Así la corresponsabilidad de los ciudadanos y los servidores públicos es fomentada e impulsada, buscando mejores esquemas de gobernanza metropolitana; al menos dentro de las posibilidades que la norma ofrece.

CAPÍTULO 4. PROCESO ADMINISTRATIVO DE LAS ZONAS METROPOLITANAS.

El proceso de planeación dentro de las zonas metropolitanas está asociado a un marco legal y práctico con antecedentes e instrumentos ahora definidos. Sin embargo, se debe considerar que la complejidad de las metrópolis es tal que la planeación obedece a variables diversas y que se han modificado a lo largo de los años. La planeación de los asentamientos humanos no es nueva en la historia, pero las implicaciones que esto conlleva en la actualidad denotan matices de integración y codependencia más allá de los límites administrativos.

4.1 Planeación del Desarrollo.

La planeación del desarrollo como atribución del Estado rector de la vida económica y social del país ha recorrido un largo camino que legalmente inició en 1929, convirtiendo al sistema de planeación mexicano en (tal vez) el más antiguo de Latinoamérica¹¹³. La actuación del Estado mexicano en la planeación del desarrollo del país se ha distinguido por una activa participación en los diferentes escenarios de la vida nacional en los que ha tratado de incidir. Sin duda alguna, la implementación de políticas públicas para dirigir el desenvolvimiento de un determinado sector económico o social, para detonar el desarrollo regional a través del impulso de una actividad clave de la economía o bien para alcanzar la convergencia de las diferentes regiones de la República Mexicana ha sido largo; pero ahora se encuentra de forma institucionalizada.

Al inicio del siglo XX, en pleno auge del modelo identificado como primario-exportador, los esquemas de política económica buscaban, entre otros importantes aspectos:

¹¹³ Cfr. García Moctezuma, Francisco. *La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)* en: *Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM*; ISSN 0188-4611, Núm. 71, 2010, pp. 102.

- I. *“La construcción de un Estado nacional fuerte, a diferencia del endeble que había privado en la mayor parte del siglo XIX;*
- II. *La consolidación de la etapa de acumulación y formación social capitalista;*
- III. *La articulación de regiones y mercados en el territorio nacional;*
- IV. *El fortalecimiento del sector exportador de materias primas y productos agropecuarios en la economía mexicana, y*
- V. *La consolidación de la Ciudad de México como el más importante centro financiero, industrial, comercial y político”¹¹⁴.*

Siendo así que la planeación para el desarrollo de la capital sienta sus bases desde los comienzos de la época postrevolucionaria. Al menos en el plano metropolitano, esto marca el inicio de la visión de ciudad necesaria para el impulso de las urbes; aún desde la perspectiva local y limitada a la capital.

En el desarrollo del territorio influyeron en gran medida las redes de comunicación emergentes, tales como el ferrocarril y el telégrafo; así como la construcción de carreteras y caminos. De esta forma, *“los esfuerzos realizados en ese tiempo, tanto en la construcción de infraestructura como en la modernización de la superestructura, fueron de especial importancia en la transición al capitalismo en México”¹¹⁵.*

En 1930 se promulgó la Ley Federal de Expropiaciones. Dicha ley permitió identificar y establecer el patrimonio físico y, por ende, territorial de la nación, al otorgar al gobierno nacional la prerrogativa de expropiar bienes privados aduciendo causas de utilidad pública. También en ese año se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, la Ley sobre Planeación General de la República, que constituyó el primer antecedente jurídico para que el Estado mexicano emprendiera acciones de planeación sobre su desarrollo¹¹⁶.

¹¹⁴ *Ibid.*; p. 103.

¹¹⁵ *Ídem.*

¹¹⁶ Cfr. *Ídem.*

De dicha ley surgió la Comisión Nacional de Planeación adscrita a la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas. Tres años más adelante se aprobó el primer Plan Sexenal 1934-1940, con el que la planeación se extendió al ejercicio del gobierno, de cuatro a seis años

A la estabilización de la vida económica y social del país en un entorno internacional de inminente conflicto armado, la institucionalización de los cambios producidos por la Revolución Mexicana, en 1936 se publicó la Ley de Planeación y Zonificación del Distrito Federal con la cual se pretendía planear el crecimiento de la capital del país.

Así, antes de la primera mitad del siglo XX, *“al concluir el sexenio gubernamental de 1934-1940, se había ya diseñado la superestructura jurídica fundamental en los órdenes federal, estatal y municipal, que darían al Estado su papel rector en la planeación de la vida económica y social de México”*¹¹⁷, dando fundamento a la posterior planeación del desarrollo en el territorio; tanto urbano como rural. La tendencia en los años venideros fue la consolidación de la industria, el sector económico. Esto atrajo habitantes a los polos económicos; haciendo crecer las ciudades de forma exponencial.

La planeación para el desarrollo no solo tuvo influencias locales y nacionales. Con la globalización creciente y la interdependencia de los países en la región se buscó el apoyo de créditos por parte de instancias internacionales, y a partir de la reunión celebrada en agosto de 1961 en Punta del Este, Uruguay, donde se formalizó la Alianza para el Progreso (ALPRO), la cual estaba coordinada por la Organización de Estados Americanos (OEA), el Gobierno Mexicano se comprometió a planear su desarrollo (al igual que el resto de gobiernos de los países latinoamericanos) ante la comunidad internacional. Así, en 1962 se constituyó la Comisión Intersecretarial para elaborar programas de desarrollo económico y social a corto y largo plazos, a efecto de confeccionar alternativas

¹¹⁷ *Ibid.*; p. 107.

para lograr un rápido crecimiento económico y una distribución más equitativa del ingreso¹¹⁸.

En el ámbito Territorial y urbano, desde 1977, con la creación de la Secretaría de asentamientos humanos “*el Estado institucionaliza las políticas para el desarrollo urbano y regional. Se reconoce así la necesidad de crear un sector específico en esta materia y que apoyara a su vez, la descentralización y la desconcentración de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México*”¹¹⁹.

Además, el Estado estableció la planificación como un proceso de toma de decisiones conjunta entre los tres niveles de gobierno a nivel de políticas crediticias, fiscales y de mutua concordancia al sector urbano.

Es a partir de aquí cuando se inicia mediante bases jurídico-normativas y medidas administrativas concretas la administración planeada del poblamiento sobre el territorio; sin embargo, aún no se establecía una adecuada orientación del desarrollo en el territorio. Resultado de esto fue la creación de las Comisiones de Conurbación, que reunía a los gobernadores de las entidades federativas de la región, incluyendo al Regente del Distrito Federal.

Desde el año 2000 la Administración pública inició un modelo de Planeación Regional. Lograr concretar dicho modelo requirió generar nuevos procesos y nuevas Relaciones Intergubernamentales. La iniciativa constituyó un reto con enorme potencial para detonar procesos de desarrollo sostenido y acelerado.

El Modelo de planeación regional implementado por Vicente Fox Quezada “[fue] instrumentado a través de la Oficialía para la Planeación Estratégica y el Desarrollo Regional [...] dentro de la OPEDR se constituyó a su vez, la Unidad de

¹¹⁸ Cfr. *Ibíd.*; p 111.

¹¹⁹ *Ibíd.*; p. 163.

*Desarrollo Regional cuya función es coordinar el proceso de desarrollo regional a nivel nacional*¹²⁰.

El objetivo de la UDR es el de institucionalizar el proceso de planeación y desarrollo regional a largo plazo; con la premisa de consolidar a las entidades federativas como actores centrales en la toma de decisiones. El cambio de esquema hacia uno más asociativo requirió del remplazo de la cultura de los funcionarios públicos hacia el fortalecimiento de la capacidad institucional de las Entidades. El modelo que se propuso en el 2000 buscó lograr en la práctica que la relación entre entidades federativas y Federación se enmarcara en un contexto federalista.

Con estas metas, la Planeación del Desarrollo se lleva a cabo como un medio para alcanzar el desarrollo integral y sustentable del país, tendiendo a los fines políticos, sociales, económicos y culturales acordados desde la Carta Magna en el Artículo 26, el cual dicta que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, competitividad, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación¹²¹. Cabe rescatar que la Planeación es una herramienta para el cumplimiento de los Fines de Estado, y como tal su ejercicio es prioritario y estratégico. En este sentido, el inciso V del Artículo 2 de la ley de Planeación, establece como principio de planeación *“el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional”*¹²².

Mediante la planeación se fijan metas, objetivos, estrategias y prioridades, así como los instrumentos para la medición del cumplimiento de éstas. Con base en el

¹²⁰ Madrigal, José Antonio; *El modelo de planeación del desarrollo regional de la administración 2000-2006*; en Tamayo Flores Rafael et Fausto Hernández trillo (coord.); *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*; ITESM/CIDE/Porrúa; México; 2004; p. 159.

¹²¹ Poder Ejecutivo Federal. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Art. 26.

¹²² Poder Ejecutivo Federal. *Ley de Planeación*; art. 2.

ejercicio de las atribuciones del poder Ejecutivo se busca la transformación del país, apegado a las normativas que regulan la asignación de recursos, y de manera especial se busca también el ordenamiento territorial de los asentamientos humanos y desarrollo urbano.

Debido a la calidad Federalista de México, y con concordancia con la Carta Magna, la planeación debe ser participativa, tomando en cuenta la integración de los distintos ámbitos de gobierno, y teóricamente de la ciudadanía por medio de la participación directa e indirecta. El instrumento resultante de ello es el Plan Nacional de Desarrollo, el cual es entregado al Congreso de la Unión para su conocimiento y al cual se le rinde cuenta del progreso del plan de manera anual. De esta forma, el Plan resultante tiene un carácter bidireccional, con visión regional y el cual involucra a todos los ámbitos de gobierno en el ejercicio de planeación.

Ilustración 5 El Modelo de Planeación del Desarrollo Regional¹²³



El objetivo final de este modelo de proceso de planeación integral es la institucionalización del trabajo conjunto entre tomadores de decisiones desde el municipio hasta la Federación, tomando en cuenta a la sociedad civil y al sector privado en el esquema de gobernanza, con el fin de detonar el desarrollo a todos niveles. Este modelo, sin embargo, exige una extensa y fuerte coordinación entre autoridades; necesaria para la concreción de la planeación a nivel regional y para la armonización de los planes y de las acciones de gobierno entre los distintos ámbitos de gobierno.

¹²³ Tomado y adaptado de: Madrigal, José Antonio. *Óp. Cit.*; p. 169.

4.2 Coordinación de Autoridades.

Si el marco normativo no contempla un mecanismo de planeación que enlace a la Federación con las Entidades y municipios, así como entre ellos, las funciones y competencias legales en materia de planeación se encontrarán dispersas; provocando descoordinación entre los distintos ámbitos de gobierno. *“En este Contexto, la coordinación intergubernamental e intersectorial es uno de los grandes retos de la Planeación regional integral”*¹²⁴.

Sin embargo, los gobiernos locales *“pueden fomentar valores claves para alcanzar un gobierno democrático, a saber: eficiencia, equidad, responsabilidad, honestidad y auto-gobierno. Para lo cual, era necesario entre otras cosas fa promoción entre los diferentes niveles de gobierno de tos avances tecnológicos dentro de la gestión gubernamental y el fortalecimiento de las finanzas estatales y locales”*¹²⁵.

Como se trató en el primer capítulo, las RIG armonizan y coordinan la actuación de los funcionarios públicos, quienes deben realizar acciones con los recursos que le son dados; convirtiéndolos en resultados tangibles y medibles a través de los programas operados en su jurisdicción. Sin embargo, con la compleja realidad y escasez de recursos por parte del gobierno federal es cada vez más difícil que los gobiernos estatales y municipales obtengan recursos, aumentando la necesidad de coordinación y de estrechamiento de relaciones entre los tres ámbitos de gobierno.

Para ello es necesario considerar los siguientes puntos:

1. El perfil de las Relaciones Intergubernamentales y la coordinación en el ámbito metropolitano consiste en relaciones políticas y administrativas generadas en uso de las competencias de coordinación, convocatoria,

¹²⁴ *Ibid.*; p. 166.

¹²⁵ Enríquez Mendoza, María Guadalupe. *Problemas que enfrentan los gobiernos municipales en el nuevo marco de las relaciones intergubernamentales en México*; UNAM; México; 2003; p. 27.

consulta, cooperación y concertación atribuidas a los distintos órdenes de gobierno.

2. Estas relaciones toman como referencia *la distribución de competencias, pero trascienden los límites tangibles de éstas en forma de gestión compartida, intercomunicada y correspondiente*¹²⁶.
3. Los criterios de autonomía-soberanía de las entidades federativas se repliegan o circunscriben a los propios de autonomía política; limitados a la conducción de las grandes líneas de gobierno Federal, los atributos de la autonomía se comparten y la gestión gubernamental se hace interdependiente.
4. Las Relaciones Intergubernamentales se convierten en fórmulas de acción formalizadas por actos jurídicos-administrativos: convenios, acuerdos, contratos, concesiones y otros actos de autoridad que tienen que ver con el consentimiento y el compromiso en acciones compartidas, principalmente entre el gobierno Federal y los de las entidades federativas con la participación de los gobiernos Municipales.
5. Las Relaciones Intergubernamentales se han instituido por sistemas nacionales, disposiciones constitucionales de concurrencia gubernativa, mecanismos de inducción y corresponsabilidad impuestos a los ayuntamientos en programas gubernamentales coordinados, que generan marcos híbridos de naturaleza jurídica y administrativa, en los que recientemente se ha propiciado la participación directa de grupos sociales por medio de los consejos consultivos ciudadanos.

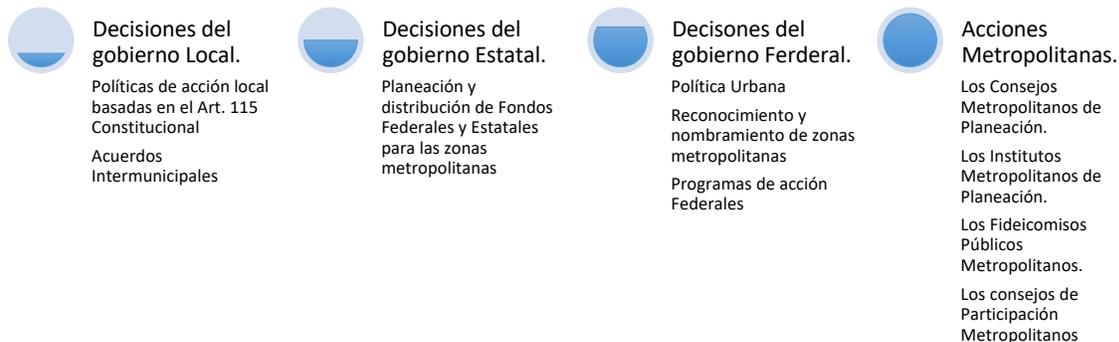
Algunos de los factores que han propiciado una mayor interrelación de los gobiernos invocan la necesidad de una acción gubernativa coherente y consistente en un amplio espacio territorial, así como el aprovechamiento de la definición de políticas de alcance nacional con mayores recursos y capacidades de actuación unificada.

¹²⁶ Cfr. *Ibíd.*; p. 106.

La interacción de competencias y ámbitos jurisdiccionales propios hace también que las relaciones descritas se lleven a cabo dentro de una dimensión política donde coexisten factores de acuerdo, legitimidad, presión, conflicto, negociación, disenso y relaciones de poder e intereses económicos, entre otros; tanto por parte de actores políticos formales como por organizaciones ciudadanas y por parte de la iniciativa privada.

Una condición de corte general para las RIG señala la necesidad de reconocer la interdependencia como factor de éxito y referencia para delimitar las áreas de autonomía de los gobiernos Estatales y Municipales, las cuales en ningún caso deben comprometer aspectos propios del gobierno. Otro principio general subraya la necesidad de reconocer que la fuerza y consistencia de las decisiones no se amparan ni relegan a una sola instancia de gobierno, sino que adquieren su vigor por la sumatoria de las decisiones individualizadas, que se comparten en una sola línea de acción.

Ilustración 6. Línea de acción de las Decisiones Metropolitanas.



Fuente: Elaboración propia con información de Enríquez Mendoza, María Guadalupe. Problemas que enfrentan los gobiernos municipales en el nuevo marco de las relaciones intergubernamentales en México; UNAM; México; 2003

Estas reglas básicas no siempre se han verificado en los mecanismos de relaciones intergubernamentales en México, y al respecto se proponer los siguientes argumentos:

- 1) La formación de las políticas nacionales no siempre considera espacios de opinión y participación activa de las entidades federativas, muchos menos de los municipios. Recientemente se ha formalizado en la nueva ley General de asentamientos humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano los mecanismos e instrumentos para propiciar dichos espacios a los gobiernos locales.
- 2) Se ha optado por un sistema de convenios con un perfil estandarizado para todas las entidades federativas, obviando los aspectos regionales y especiales que condicionan a las zonas metropolitanas de cada Entidad.
- 3) La formación de sistemas nacionales es materia de legislación federal, con lo cual el gobierno de la república establece reglas, condiciones, mecanismos de operación, membresías y hasta sanciones para las entidades federativas que participan en ellos. Sin embargo, algunas Entidades aún no armonizan sus leyes para coordinar contenidos con los lineamientos Federales.
- 4) Con base en el sistema de representación que ejercen las entidades federativas; en nombre de sus municipios, estos últimos no tienen oportunidad de diálogo ni son interlocutores directos en los convenios Estado-Federación, con lo cual la interdependencia se fractura. Es necesario que los Consejos Metropolitanos doten de voto la voz de los municipios; y que éstos no se vean sometidos al criterio decisorio de los Gobernadores de las Entidades.

Muchas materias trascendentes para el desarrollo tanto económico como político escapan a las decisiones de los gobiernos locales, tales como: haciendas públicas, los sistemas de financiamiento y subsidio, las funciones de apoyo al desarrollo social y económico, las funciones de planeación y de control gubernamental del ejercicio presupuestario, las funciones de desarrollo administrativo, los sistemas de colaboración administrativa y cooperación para la prestación de servicios públicos, la delegación o encomienda de un gobierno a

otro, de funciones de gestión administrativa. La figura de la Asociación municipal reconocida en el Artículo 115 Constitucional logra dotar a los gobiernos locales de la capacidad para atender coordinadamente muchos de estos problemas; sin embargo, la voluntad política de las autoridades muchas veces coarta la posibilidad de concretar sistemas metropolitanos de administración y prestación de servicios. Los Consejos Metropolitanos tiene la función de sobreponerse a estas dificultades, pero a costa de la libre acción municipal.

Los marcos normativos derivados del sistema de convenios se superponen al orden jurídico Estatal, por lo que, se precisa la intervención de los congresos locales para avalar la suscripción de estos actos con el gobierno Federal. Mediante ordenamientos federales secundarios se circunscribe el ámbito de competencia de los gobiernos locales en las materias coordinadas, con lo cual se cierra el círculo de control y se establecen las fronteras de competencias y las exclusiones de que son objeto las autoridades locales.

La Reforma Urbana trajo consigo la coordinación Institucional que faltaba, al menos en el ámbito Federal, al dotar de facultades de asociación y coordinación a las autoridades convergentes en las zonas metropolitanas. El principal instrumento de coordinación de autoridades es el Consejo para el Desarrollo Metropolitano; de carácter estatal y con amplias atribuciones para demarcar la participación de los municipios metropolitanos, así como para la construcción de Fideicomisos de administración e inversión.

La decisión sobre el destino de los recursos de los Fideicomisos recae en los gobiernos Estatales, por conducto de los Consejos Metropolitanos, pero sujetos a criterios de evaluación de costo-beneficio, de impacto económico, social, ambiental e incluso metropolitano. Esta facultad hace del Consejo sea el órgano que defina los objetivos, políticas y estrategias de desarrollo de cada Zona Metropolitana. La consecuencia tangible es el incremento en la coordinación intergubernamental en la planeación y gestión regional, aunque no despegada de

la negociación política, al ser el Gobernador o Gobernadores de la Entidad o Entidades que contengan a las zonas metropolitanas las autoridades decisorias del destino de recursos y la aprobación de programas y planes; ya que su papel como presidentes de los Consejos los colocan a la cabeza de los mismos.

4. 3 Materias de Actuación.

Para que los principios y disposiciones de la coordinación entre autoridades logre sus objetivos, se le reconoce al Consejo atribuciones en materias de actuación; necesarios para el buen desempeño de estos institutos, así como para la armonización entre las decisiones de la autoridad y las responsabilidades. Entre las materias de actuación reconocidas por ley se encuentran las siguientes:

- ✓ Determinar los criterios para la alineación y armonización de los estudios, programas y proyectos que se sometan a su consideración o sean propuestos por las autoridades locales, con el Plan Nacional de Desarrollo, así como con el Programa Nacional de Infraestructura, el Programa Sectorial de y los demás programas en materia de desarrollo regional, metropolitano y urbano; tomando en consideración los objetivos de las agendas metropolitanas y las proyecciones de las mismas.
- ✓ Además, el concejo también debe establecer los criterios para asignar prioridad y a los estudios, programas y proyectos que, en congruencia con el plan o programa metropolitano correspondiente, se le presenten. De esta forma, el Consejo tiene atribuciones de elección con base en la prioridad de las acciones y proyectos propuestos; con lo que se reconoce su importancia técnica.
- ✓ Como parte de sus facultades revisoras, todos los proyectos son sometidos a escrutinio, para asegurarse de que cumplan con los requisitos establecidos en los lineamientos, en congruencia con el plan o programa

metropolitano aprobado. Por ello, la responsabilidad del Consejo de realizar la justificación relativa a aquellas propuestas de intervención que no se vayan a ejecutar dentro del espacio territorial de la Zona Metropolitana pero que, con base en las evaluaciones de costo y beneficio, impacto económico, social o ambiental, y de conformidad con los programas de desarrollo regional, se acredite su pertinencia y contribución al desarrollo regional ha de ser tomado en cuenta.

- ✓ Materia importante de actuación es la formulación de los criterios para determinar el impacto metropolitano que deberán acreditar los proyectos que se postulen para recibir recursos del Fondo Metropolitano; pues el ejercicio de esta atribución busca la obtención de fondos federales de participación, necesarios para la construcción de infraestructura urbana.
- ✓ Además, el Consejo debe buscar fomentar otras fuentes de financiamiento adicionales a los recursos del Fondo para fortalecer el patrimonio del fideicomiso e impulsar el desarrollo de la Zona Metropolitana; y así aprobar, en lo general, la Cartera de proyectos que someta a su consideración su cuerpo institucional, así como las modificaciones que pudieran requerirse para alcanzar los objetivos propuestos por las autoridades responsables de la ciudad.
- ✓ Como parte del ejercicio de transparencia y rendición de cuentas, los Consejos Metropolitanos deben remitir a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión la información relativa a los proyectos a los cuales se les autorizaron recursos del Fondo Metropolitano. De igual forma deben remitir a la SHCP y a la Comisión de Desarrollo Metropolitano los informes trimestrales sobre el destino y aplicación de los recursos, del avance físico y financiero y de la evaluación de los resultados alcanzados.
- ✓ El papel de los Consejos en el ámbito de evaluación les permite crear mediciones para lograr evaluar el progreso de los proyectos metropolitanos, así como proponer auditorías y evaluaciones externas de los estudios,

programas y proyectos apoyados, con el fin de coadyuvar en el seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del Fondo

4. 4 Estrategias de Gestión.

La administración del territorio metropolitano es un reto espacial e institucional, *“la configuración de aglomeraciones urbanas complejas –conformada por distintos actores metropolitanos– es resultado de las decisiones gubernamentales y, por lo tanto, constituyen una unidad de planificación y gestión”*¹²⁷, por lo que también obedece a voluntades políticas que deben ser armonizadas y balanceadas. Para ello, el Consejo, en su calidad de órgano colegiado con representación de todos los actores involucrados en el territorio metropolitano, por conducto de su Secretario Técnico, emitirá observaciones y recomendaciones a los planes y proyectos que presenten las instancias ejecutoras.

Uno de los primeros intentos estratégicos de Gestión Metropolitana fue la creación de un organismo de planificación metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca, el Consejo Ejecutivo de Coordinación Metropolitana del Valle de Toluca en el año 2005, cuya principal función es planificar y gestionar el desarrollo metropolitano de manera coordinada. Sin embargo, *“su acción se ha reducido a la voluntad política del gobierno estatal, quedando subordinados los 22 gobiernos municipales a los proyectos que desde éste se establezcan; sin considerar las capacidades territoriales e institucionales de los municipios”*¹²⁸.

¹²⁷ Flores, Arturo Venancio et Alfonso Xavier Iracheta Cenecorta. *Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca* en *Revista de Estudios Regionales*, núm. 102; Enero-Abril; Universidades Públicas de Andalucía Málaga; España; 2015, p. 94 .

¹²⁸ *Ibid.* p. 95.

CONCLUSIONES.

Como se trató en esta tesis, la administración es la acción de servir; y el servicio público abarca todos los aspectos de la vida en comunidad. El gobierno, encargado de la administración pública, debe procurar que los servicios a los que todos los habitantes del territorio tienen derecho, los cuales están establecidos y garantizados en la legislación, sean otorgados en tiempo y forma sin excepciones ni distinciones.

El proceso de urbanización, sin embargo, no respeta límites territoriales ni tiempos políticos, y se ha dado de forma descontrolada y salvaje. Esto debido en gran medida a la escasa planeación del territorio antes de la década de los setenta, cuando se emitieron la Ley General de Asentamientos Humanos y la Ley General de Población con el objetivo de regular y controlar por medios institucionales el crecimiento de las ciudades en el territorio nacional. Pese a este esfuerzo; las condiciones económicas y sociales fomentaron el poblamiento acelerado de las periferias urbanas, y con la fundación de asentamientos convergentes a los ya formados, pero fuera de las fronteras de municipios y entidades centrales, fueron naciendo las metrópolis. Derivado de este análisis, se llegó a las siguientes conclusiones:

Primero. La hipótesis central de esta tesis se cumple, y que las Relaciones Intergubernamentales entre los distintos ámbitos de gobierno y autoridades pueden lograr efectivamente instrumentos de gobernanza capaces de integrar una visión de ciudad en la Administración pública de las zonas metropolitanas de México; capaces de dotar de servicios a la población, superando los límites político-administrativos y de funciones de las entidades federativas, demarcaciones territoriales y municipios en favor de los habitantes.

Segundo. Las zonas metropolitanas han sido polos de atracción económica desde su surgimiento, y representan una oportunidad grande para la economía regional y el desarrollo local y nacional. Pese a ello, no se ha logrado que estas

urbes exploten sus potenciales de forma adecuada; principalmente por la falta de instrumentos legales y administrativos para su planeación y administración. Cabe destacar que en los últimos años el avance en las regulaciones federales ha sido amplio y trascendente, sin embargo y salvo contadas ocasiones como en la Zona Metropolitana de Guadalajara y la Zona Metropolitana de Monterrey, la batuta es de carácter federal.

Tercero. Las herramientas que se concentran para atender las problemáticas de las zonas metropolitanas en México y dotar al espacio de servicios públicos desde la visión de la administración pública en el marco del federalismo son la Gobernanza y las Relaciones Intergubernamentales, las cuales tienden a ser la respuesta a los complicados sistemas urbanos que forman las Metrópolis en México.

Cuarto. Aunque la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano ha logrado avances en la regulación del fenómeno metropolitano, aún faltan esfuerzos para la armonización de las normativas estatales y de los reglamentos municipales. A la fecha no existen regulaciones en las entidades federativas que se adapten a la visión Federal de las Metrópolis; y salvo el cumplimiento de las Reglas de Operación para el Fondo Metropolitano, no existe homologación en el actuar local.

Quinto. Aún falta incluir en las leyes el concepto de Administración Metropolitana, con el fin de lograr orientar la visión de los servidores públicos hacia el desarrollo de las urbes, además de fundar legalmente la Administración de estas ciudades con mecanismos de gobernanza, apoyados de andamiajes institucionales fuertes y sólidos.

Sexto. En las instituciones municipales de planeación, mejor conocidas como IMPLANes, se debe reconocer la prevención de riesgos y potenciales geográficos, cuyo estudio es muy útil para las poblaciones, pero no por ello ligadas directamente a la Administración para el desarrollo regional y la prestación de servicios. Esto se debe al carácter de no autoridad presente en estos organismos,

quienes dependen de la Administración municipal, y no gozan de poderes para la definición de políticas públicas.

Séptimo. Para atender a la planeación administrativa, los instrumentos de gobernanza actuales se presentan como mejores herramientas; a pesar de que su implementación aún está en marcha; y salvo los consejos de gestión para el Fondo Metropolitano son un buen antecedente; la naturaleza de los Consejos de Desarrollo es de carácter político, de control estatal al someter las decisiones, si bien a un cuerpo integral donde los presidentes municipales cuentan con voz y voto y la federación posee representantes, a la aprobación de los gobernadores de las entidades federativas.

Octavo. Pese a que el andamiaje institucional es el adecuado en el ámbito federal y en algunas de las entidades federativas, puede considerarse precursor del desarrollo metropolitano; la implementación de la legislación vigente ha sido lenta. A la fecha, las regulaciones estatales se limitan a la planeación del crecimiento urbano, no a la gobernanza ni al desarrollo de las zonas metropolitanas como fuentes de cambio e impulso económico.

Noveno. Es necesario abonar esfuerzos en materia metropolitana, ya que se está desaprovechando el potencial total de las urbes. La actuación de los tomadores de decisión enfrenta más retos de carácter circunstancial. Hace falta estudiar cómo es el proceso decisorio de carácter metropolitano, y cuáles son sus efectos. Pese a los esfuerzos por institucionalizar las directrices del desarrollo y de la competencia urbana en las zonas metropolitanas, el carácter político de las autoridades que dirigen las ciudades se deja ver con las acciones y acuerdos.

Décimo. Como en cualquier relación de poder, los integrantes y representantes de los municipios metropolitanos, las entidades federativas y la federación ven confrontados sus intereses, así como los de grupos de presión e interés que quieren ver realizadas sus visiones del espacio público. Esta complejidad obliga a los tomadores de decisión a concretar acuerdos entre instituciones de gobierno, pero también con la sociedad civil y con el mercado. La forma de atender y armonizar los intereses de todos estos actores es por medio de

la gobernanza; sin embargo, sin la voluntad política de los involucrados es imposible llegar a los acuerdos que las metrópolis necesitan para su desarrollo regional.

FUENTES DE CONSULTA Y REFERENCIAS.

a) Bibliografía

- Aguilar Villanueva, Luis F. *Gobernanza y Gestión Pública*; Fondo de Cultura Económica; México; 2008.
- Arellano Ríos, Alberto. *La gestión Metropolitana. Casos y experiencias de Diseño Institucional*; Instituto de Investigaciones Jurídicas/ El Colegio de Jalisco; México; 2013.
- Cabrera, Luis y René Lozano. *Relaciones intergubernamentales y el sistema de transferencias en México: una propuesta de nivelación interjurisdiccional.*; Miguel Ángel Porrúa; México; 2010.
- Department of Economic and Social Affairs (DESA). *World Urbanization Prospects. The 2011 revision*; ONU; Estados Unidos; 2012.
- Enríquez Mendoza, María Guadalupe. *Problemas que enfrentan los gobiernos municipales en el nuevo marco de las relaciones intergubernamentales en México*; UNAM; México; 2003.
- Faya Viesca, Jacinto. *El Federalismo mexicano*; Porrúa; 2ª ed.; México; 2004; 285 pp.
- Fernández Güell, José Miguel. *Planificación estratégica de ciudades. Nuevos instrumentos y procesos.*; Reverté; España; 2006.
- Fernández Ruiz, Jorge. *Derecho Administrativo y Administración pública*; Porrúa-UNAM; México; 2006; 660 pp.
- Fraga Mouret, Gabino. *Derecho Administrativo*; 48ª ed.; Porrúa/UNAM; México; 2012; 511 pp.
- García López, Jesús. *gobierno Local y Reforma del Estado en América Latina*; UNAM; México; 2009.
- González Uribe, Héctor. *Teoría política*; 10ª ed.; Porrúa; México; 1996.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier (coord.). *Reflexiones sobre Política Urbana*; el Colegio Mexiquense A.C.; México; 2013.

- Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier. *Políticas Públicas para gobernar las metrópolis*; El Colegio Mexiquense A.C./Miguel Ángel Porrúa; México; 2009.
- Jellinek, Georg. *Teoría general del Estado*; 2ª ed.; Compañía Editorial Continental; México, 1958.
- Kelsen, Hans. *Introducción a la Teoría Pura del Derecho*; 1ª reimp.; IJ-UNAM; México; 2002; 153 pp.
- Lerner, Bertha, Ricardo Uvalle et Roberto Moreno (coord.) *Gobernabilidad y gobernanza en los albores del siglo XXI y reflexiones sobre el México contemporáneo*; Universidad Nacional Autónoma de México/Instituto de Investigaciones Sociales/Instituto de Administración Pública del Estado de México, A.C.; México; 2012
- López Sosa, Eduardo. *Derecho Administrativo Mexicano*; Porrúa/Universidad Anáhuac; México; 2014.
- Madrigal, José Antonio. *El modelo de planeación del desarrollo regional de la administración 2000-2006*; en Tamayo Flores Rafael et Fausto Hernández trillo (coord.); *Descentralización, Federalismo y Planeación del Desarrollo Regional en México: ¿cómo y hacia dónde vamos?*; ITESM/CIDE/Porrúa; México; 2004.
- Meza Canales, Oliver D. (Coord.). *Políticas Públicas Metropolitanas, Lecciones del ensayo hecho en el Área Metropolitana de Guadalajara*; CIDE; México; 2016.
- Poder Ejecutivo Federal. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*; SEDESOL/CONAPO/INEGI; 2004.
- Poder Ejecutivo Federal. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*; SEDESOL/CONAPO/INEGI; México; 2012. 35 pp.
- Poder Ejecutivo Federal. *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*; SEDATU, CONAPO, INEGI; México; 2017. 284 pp.
- Poder Ejecutivo Federal. *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*; SEDESOL; 2001.

- Programa de las Naciones Unidas para los asentamientos humanos; Urbanización y Desarrollo: Futuros Emergentes. *Reporte Ciudades del Mundo 2016*; ONU-Hábitat; Kenia; 2016; pp. 259.
- Quintana Roldan; Carlos F. *Derecho municipal*; Porrúa; 8a ed.; México; 2005; 639 pp.
- Ramírez Millán, Jesús. *Derecho Constitucional sinaloense*; Universidad Autónoma de Sinaloa; México; 2000; 296 pp.
- Rivas Sánchez, Roberto. *200 años de Administración Pública en México, t. VI: Génesis y evolución del Federalismo en México.*; INAP; México; 2013; 493 pp.
- S/D. *¿Quién manda aquí? La gobernanza de las ciudades y el territorio en México*; IMCO; 2014.
- Sobrino, Jaime (coord.). *Competitividad urbana. Una perspectiva global y para México*; El Colegio de México; México; 2010; 451 pp.
- Várgany, Tomás. *El pensamiento político de John Locke y el surgimiento del liberalismo*, en *La Filosofía política moderna*.
- White, Leonard D. *Introducción al Estudio de la Administración pública*; Compañía General de Ediciones; México; 1964; 552 pp.
- *World cities report 2016. Urbanization and Development*; ONU-Habitat; Kenya; 2016; 262 pp.
- Wright, Deil S. *Para entender las Relaciones Intergubernamentales*; Fondo de Cultura Económica/ Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración pública/ Universidad de Colima; México; 1997; 704 pp.

b) Diccionarios y Enciclopedias.

- Diccionario Jurídico; IIJ-UNAM; Tomo I-Q.

c) Hemerografía.

- B. Guy Peters y Jon Pierre. *Gobernanza de Niveles Múltiples: ¿un pacto fáustico?* en: Foro Internacional 169 Julio-Septiembre; El Colegio de México; 2002; pp. 429-453.
- Flores, Arturo Venancio y Alfonso Iracheta Cenecorta. *Gobernanza metropolitana como estrategia para planificar y gestionar el desarrollo de la Zona Metropolitana del Valle de Toluca* en Revista de Estudios Regionales, núm. 102; Enero-Abril; Universidades Públicas de Andalucía Málaga; España; 2015, pp. 91-118
- García Moctezuma, Francisco. *La planeación del desarrollo regional en México (1900-2006)* en: Investigaciones Geográficas, Boletín del Instituto de Geografía, UNAM; ISSN 0188-4611, Núm. 71, 2010, pp. 102-121
- Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier. *El fenómeno Metropolitano en México.* en Investigación Administrativa no. 100, año 36, Enero-Junio; 2007; pp. 13-30.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso Xavier. *El fenómeno metropolitano en México* en Economía y Sociedad; vol. XIV, núm. 25; Enero-Junio 2010; pp. 153-179; Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo Morelia; México.
- Jordana, Jacint. *Relaciones Intergubernamentales y Descentralización en América Latina*; Banco Interamericano de Desarrollo; Estados Unidos; 2001; Documentos de Trabajo I-22UE.

d) Leyes y Normas.

- Ayuntamiento de Guadalajara. *Reglamento Del Instituto De Planeación De La Zona Metropolitana De Guadalajara*; Gaceta Municipal; 27 de noviembre del 2004.

- Gobierno del Distrito Federal. *Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal*. GODF 3-01-2008.
- Gobierno del Estado de Colima. *Ley de zonas metropolitanas del Estado de Colima*. POEC 7-10-2006.
- Gobierno del Estado de Hidalgo. *Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo*. POEH 19-04-2010.
- Gobierno del Estado de Jalisco. *Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco*. POEJ 3-02-2011.
- Gobierno del Estado de Zacatecas. *Ley de Desarrollo Metropolitano del Estado de Zacatecas*. POEZ 4-12-2010.
- Poder Ejecutivo Federal. *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. DOF 27-01-2016.
- Poder Ejecutivo Federal. *Ley de Planeación*. DOF 28-11-2016.
- Poder Ejecutivo Federal. *Ley General de Asentamientos Urbanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano*; DOF 28-11-2016
- Poder Ejecutivo Federal. *Ley General de Planeación*; D.O.F. 28-11-2016
- Poder Ejecutivo Federal. *Ley General de Población*; DOF 01-02-2015
- Poder Ejecutivo Federal. *Ley Orgánica de la Administración pública Federal*; Artículo 3; DOF 19-12-2016
- Poder Ejecutivo Federal. *Ley Orgánica de la Administración pública Federal*. DOF 18-07-2016.
- Poder Ejecutivo Federal. *Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano*; DOF 31/01/2017
- Poder Ejecutivo Federal. *Presupuesto De Egresos De La Federación Para El Ejercicio Fiscal 2017*; D.O.F. 30-11-2016

e) Páginas electrónicas y recursos en línea.

- Consejo Nacional de Población. <http://www.gob.mx/conapo>

- Gamboa Montejo Claudia y Arturo Ayala Cordero. *Derecho Metropolitano. Estudio Teórico Conceptual, de Derecho Comparado Interno, y de las Principales Iniciativas presentadas en la materia en la pasada LIX Legislatura.*; Dirección de Servicios de Investigación y Análisis/ Cámara de Diputados; México, 2007; p. 5. Disponible en web: <http://www.diputados.gob.mx/sedia/sia/spi/SPI-ISS-06-07.pdf> (31/Marzo/2017)
- Instituto Metropolitano de Planeación de Guadalajara. *Acerca de;* México; disponible en web: <http://imeplan.mx/en/acerca> (24 /Abril/2017)
- *Instituto Mexicano para la Competitividad.* <http://imco.org.mx/home/>
- *Instituto Nacional de Estadística, Geografía, e Informática.* <http://www.inegi.org.mx/>
- *Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano.* <http://www.gob.mx/sedatu>
- *Sustainable Development Goals knowledge platform.* Department of Economic and Social Affairs/UN-Habitat; ONU. Disponible en Web: <https://sustainabledevelopment.un.org/sdgs> (Consultado el 9 de Marzo de 2017)

f) Conferencias.

- Heredia Vargas, Raimundo. *Gobernabilidad: una aproximación teórica;* VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública; Portugal; 8-11 Oct. 2002
- Navarro Gómez, Carmen. *Gobernanza en el ámbito local.* VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Lisboa, Portugal, 8-11 Oct. 2002 (Documento de trabajo)

- Revi, Aromar y Cinthya Rosenzweig. *The Urban Opportunity: Enabling transformative and sustainable development*; presentado en el Panel de alto nivel de Personas Eminentes en la Agenda de Desarrollo post-2015; Sustainable Development Solutions Network; Nueva York, Mayo 20 de 2017

ANEXO. ZONAS METROPOLITANAS Y MUNICIPIOS INTEGRANTES POR CRITERIO DE INCLUSIÓN AL 2015

Clave ZM	Entidad	Zona Metropolitana	Municipio	Clave Mun.	Municipios Centrales				Municipios exteriores	
					Conurb. Física	Integ. Fun	500 mil o más hab/cap. estatal	200mil o más hab. en franja front. O costa	Integ. Fun.	Política urbana
01.01	Aguascalientes	Zona Metropolitana de Aguascalientes	Aguascalientes	01001	1	0	0	0	0	0
01.01	Aguascalientes	Zona Metropolitana de Aguascalientes	Jesús María	01005	1	0	0	0	0	0
01.01	Aguascalientes	Zona Metropolitana de Aguascalientes	San Francisco de los Romo	01011	0	0	0	0	1	0
02.01	Baja California	Zona Metropolitana de Ensenada	Ensenada	02001	0	0	0	1	0	0

02.02	Baja California	Zona Metropolitana de Mexicali	Mexicali	02002	0	0	1	0	0	0
02.03	Baja California	Zona Metropolitana de Tijuana	Tecate	02003	0	0	0	0	0	1
02.03	Baja California	Zona Metropolitana de Tijuana	Tijuana	02004	0	1	0	0	0	0
02.03	Baja California	Zona Metropolitana de Tijuana	Playa de Rosarito	02005	0	0	0	0	1	0
03.01	Baja California Sur	Zona Metropolitana de La Paz	La Paz	03003	0	0	1	0	0	0
04.01	Campeche	Zona Metropolitana de Campeche	Campeche	04002	0	0	1	0	0	0
05.01	Coahuila de Zaragoza-Durango	Zona Metropolitana de La Laguna	Francisco I. Madero	05009	0	0	0	0	0	1
05.01	Coahuila de Zaragoza-Durango	Zona Metropolitana de La Laguna	Matamoros	05017	1	0	0	0	0	0
05.01	Coahuila de Zaragoza-Durango	Zona Metropolitana de La Laguna	Torreón	05035	1	0	0	0	0	0

05.01	Coahuila de Zaragoza-Durango	Zona Metropolitana de La Laguna	Gómez Palacio	10007	1	0	0	0	0	0
05.01	Coahuila de Zaragoza-Durango	Zona Metropolitana de La Laguna	Lerdo	10012	1	0	0	0	0	0
05.02	Coahuila de Zaragoza	Zona Metropolitana de Monclova-Frontera	Castaños	05006	0	0	0	0	1	0
05.02	Coahuila de Zaragoza	Zona Metropolitana de Monclova-Frontera	Frontera	05010	1	0	0	0	0	0
05.02	Coahuila de Zaragoza	Zona Metropolitana de Monclova-Frontera	Monclova	05018	1	0	0	0	0	0
05.02	Coahuila de Zaragoza	Zona Metropolitana de Monclova-Frontera	San Buenaventura	05031	0	0	0	0	1	0
05.03	Coahuila de Zaragoza	Zona Metropolitana de Piedras Negras	Nava	05022	1	0	0	0	0	0

05.03	Coahuila de Zaragoza	Zona Metropolitana de Piedras Negras	Piedras Negras	05025	1	0	0	0	0	0
05.04	Coahuila de Zaragoza	Zona Metropolitana de Saltillo	Arteaga	05004	0	0	0	0	0	1
05.04	Coahuila de Zaragoza	Zona Metropolitana de Saltillo	Ramos Arizpe	05027	1	0	0	0	0	0
05.04	Coahuila de Zaragoza	Zona Metropolitana de Saltillo	Saltillo	05030	1	0	0	0	0	0
06.01	Colima	Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez	Colima	06002	1	0	0	0	0	0
06.01	Colima	Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez	Comala	06003	0	0	0	0	1	0
06.01	Colima	Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez	Coquimatlán	06004	0	0	0	0	0	1

06.01	Colima	Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez	Cauhtémoc	06005	0	0	0	0	0	1
06.01	Colima	Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez	Villa de Álvarez	06010	1	0	0	0	0	0
06.02	Colima	Zona Metropolitana de Tecomán	Armería	06001	1	0	0	0	0	0
06.02	Colima	Zona Metropolitana de Tecomán	Tecomán	06009	1	0	0	0	0	0
07.01	Chiapas	Zona Metropolitana de Tapachula	Tapachula	07089	0	0	0	1	0	0
07.02	Chiapas	Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez	Berriozábal	07012	0	0	0	0	1	0
07.02	Chiapas	Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez	Chiapa de Corzo	07027	1	0	0	0	0	0

07.02	Chiapas	Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez	San Fernando	07079	0	0	0	0	1	0
07.02	Chiapas	Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez	Suchiapa	07086	0	0	0	0	1	0
07.02	Chiapas	Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez	Tuxtla Gutiérrez	07101	1	0	0	0	0	0
08.01	Chihuahua	Zona Metropolitana de Chihuahua	Aldama	08002	0	0	0	0	1	0
08.01	Chihuahua	Zona Metropolitana de Chihuahua	Aquiles Serdán	08004	0	0	0	0	1	0
08.01	Chihuahua	Zona Metropolitana de Chihuahua	Chihuahua	08019	0	1	0	0	0	0
08.02	Chihuahua	Zona Metropolitana de Delicias	Delicias	08021	0	1	0	0	0	0
08.02	Chihuahua	Zona Metropolitana de Delicias	Meoqui	08045	0	0	0	0	1	0

08.03	Chihuahua	Zona Metropolitana de Hidalgo del Parral	Hidalgo del Parral	08032	0	1	0	0	0	0
08.03	Chihuahua	Zona Metropolitana de Hidalgo del Parral	San Francisco del Oro	08059	0	0	0	0	0	1
08.04	Chihuahua	Zona Metropolitana de Juárez	Juárez	08037	0	0	1	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Azcapotzalco	09002	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Coyoacán	09003	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Cuajimalpa de Morelos	09004	1	0	0	0	0	0

09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Gustavo A. Madero	09005	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Iztacalco	09006	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Iztapalapa	09007	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	La Magdalena Contreras	09008	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Milpa Alta	09009	1	0	0	0	0	0

09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Álvaro Obregón	09010	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Tláhuac	09011	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Tlalpan	09012	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Xochimilco	09013	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Benito Juárez	09014	1	0	0	0	0	0

09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Cuauhtémoc	09015	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Miguel Hidalgo	09016	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Venustiano Carranza	09017	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Tizayuca	13069	0	0	0	0	1	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Acolman	15002	1	0	0	0	0	0

09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Amecameca	15009	0	0	0	0	0	1
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Apaxco	15010	0	0	0	0	0	1
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Atenco	15011	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Atizapán de Zaragoza	14013	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Atlahuitla	15013	0	0	0	0	0	1

09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Axapusco	15016	0	0	0	0	0	1
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Ayapango	15017	0	0	0	0	0	1
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Coacalco de Berriozábal	15020	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Cocotitlán	15022	0	0	0	0	1	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Coyotepec	15023	1	0	0	0	0	0

09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Cuautitlán	15024	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Chalco	15025	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Chihuahua	15028	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Chicoloapan	15029	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Chiconcuac	15030	1	0	0	0	0	0

09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Chimalhuacán	15031	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Ecatepec de Morelos	15033	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Ecatzingo	15034	0	0	0	0	0	1
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Huehuetoca	15035	0	0	0	0	1	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Hueypoxtla	15036	0	0	0	0	0	1

09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Huixquilucan	15037	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Isidro Fabela	15038	0	0	0	0	0	1
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Ixtapaluca	15039	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Jaltenco	15044	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Jilotzingo	16046	0	0	0	0	1	0

09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Juchitepec	15050	0	0	0	0	0	1
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Melchor Ocampo	15053	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Naucalpan de Juárez	15057	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Nezahualcoyotl	15058	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Nextlalpan	15059	1	0	0	0	0	0

09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Nicolás Romero	15060	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Nopaltepec	15061	0	0	0	0	0	1
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Otumba	15065	0	0	0	0	0	1
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Ozumba	15068	0	0	0	0	0	1
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Papalotla	15069	1	0	0	0	0	0

09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	La Paz	15070	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	San Martín de las Pirámides	15075	0	0	0	0	1	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Tecamac	15081	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Temamatla	15083	0	0	0	0	1	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Temazcalapa	15084	0	0	0	0	1	0

09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Tenango del Aire	15089	0	0	0	0	1	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Teolayucan	15091	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Teotihuacán	15092	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Tepetlaoxtoc	15093	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Tepetlixpa	15094	0	0	0	0	0	1

09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Tepotzotlán	15095	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Tequizquiapa	15096	0	0	0	0	0	1
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Texcoco	15099	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Tezoyuca	15100	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Tlalmanalco	15103	0	0	0	0	1	0

09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Tlalnepantla de Baz	15104	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Tultepec	15108	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Tultitlán	15109	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Villa del Carbón	15112	0	0	0	0	0	1
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Zumpango	15120	1	0	0	0	0	0

09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Cuautitlán Izcalli	15121	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Valle de Chalco Solidaridad	15122	1	0	0	0	0	0
09.01	Ciudad de México, Estado de México, Hidalgo	Zona Metropolitana del Valle de México	Tonanitla	15125	1	0	0	0	0	0
10.01	Durango	Zona Metropolitana de Durango	Durango	10005	0	0	1	0	0	0
11.01	Guanajuato	Zona Metropolitana de Celaya	Celaya	11007	0	1	0	0	0	0
11.01	Guanajuato	Zona Metropolitana de Celaya	Comonfort	11009	0	0	0	0	0	1
11.01	Guanajuato	Zona Metropolitana de Celaya	Cortazar	11011	0	0	0	0	0	1

11.01	Guanajuato	Zona Metropolitana de Celaya	Villagrán	11044	0	0	0	0	1	0
11.02	Guanajuato	Zona Metropolitana de Guanajuato	Guanajuato	11015	0	0	1	0	0	0
11.03	Guanajuato	Zona Metropolitana de León	León	11020	0	0	1	0	0	0
11.03	Guanajuato	Zona Metropolitana de León	Siláo de la Victoria	11037	0	0	0	0	0	1
11.04	Guanajuato	Zona Metropolitana de Moroleón-Uriangato	Moroleón	11021	1	0	0	0	0	0
11.04	Guanajuato	Zona Metropolitana de Moroleón-Uriangato	Uriangato	11041	1	0	0	0	0	0
11.05	Guanajuato	Zona Metropolitana de San Francisco del Rincón	Purísima del Rincón	11025	1	0	0	0	0	0

11.05	Guanajuato	Zona Metropolitana de San Francisco del Rincón	San Francisco del Rincón	11031	1	0	0	0	0	0
12.01	Guerrero	Zona Metropolitana de Acapulco	Acapulco de Juárez	12001	0	0	0	1	0	0
12.01	Guerrero	Zona Metropolitana de Acapulco	Coyuca de Benitez	12021	0	0	0	0	0	1
12.02	Guerrero	Zona Metropolitana de Chilpancingo	Chilpancingo de los Bravo	12029	0	1	0	0	0	0
12.02	Guerrero	Zona Metropolitana de Chilpancingo	Eduardo Neri	12075	0	0	0	0	1	0
13.01	Hidalgo	Zona Metropolitana de Pachuca	Epazoyucan	13022	0	0	0	0	0	1
13.01	Hidalgo	Zona Metropolitana de Pachuca	Mineral del Monte	13039	0	0	0	0	1	0
13.01	Hidalgo	Zona Metropolitana de Pachuca	Pachuca de Soto	13048	1	0	0	0	0	0

13.01	Hidalgo	Zona Metropolitana de Pachuca	Mineral de la Reforma	13051	1	0	0	0	0	0
13.01	Hidalgo	Zona Metropolitana de Pachuca	San Agustín Tlaxiaca	13052	0	0	0	0	0	1
13.01	Hidalgo	Zona Metropolitana de Pachuca	Zapotlán de Juárez	13082	0	0	0	0	0	1
13.01	Hidalgo	Zona Metropolitana de Pachuca	Zempoala	13083	0	0	0	0	0	1
13.02	Hidalgo	Zona Metropolitana de Tula	Atitalaquia	13010	0	0	0	0	1	0
13.02	Hidalgo	Zona Metropolitana de Tula	Atotonilco de Tula	13013	0	0	0	0	0	1
13.02	Hidalgo	Zona Metropolitana de Tula	Tlahuelilpan	13070	0	0	0	0	0	1
13.02	Hidalgo	Zona Metropolitana de Tula	Tlaxcoapan	13074	0	0	0	0	0	1
13.02	Hidalgo	Zona Metropolitana de Tula	Tula de Allende	13076	0	1	0	0	0	0

13.03	Hidalgo	Zona Metropolitana de Tulancingo	Cuatepec de Hinojosa	13016	1	0	0	0	0	0
13.03	Hidalgo	Zona Metropolitana de Tulancingo	Santiago de Tulantepec de Lugo Guerrero	13056	1	0	0	0	0	0
13.03	Hidalgo	Zona Metropolitana de Tulancingo	Tulancingo de los Bravo	13077	1	0	0	0	0	0
14.01	Jalisco	Zona Metropolitana de Guadalajara	Acatlán de Juárez	14002	0	0	0	0	0	1
14.01	Jalisco	Zona Metropolitana de Guadalajara	Guadalajara	14039	1	0	0	0	0	0
14.01	Jalisco	Zona Metropolitana de Guadalajara	Ixtlahuacán de los Membrillos	14044	0	0	0	0	1	0
14.01	Jalisco	Zona Metropolitana de Guadalajara	Juanacatlán	14051	0	0	0	0	1	0
14.01	Jalisco	Zona Metropolitana de Guadalajara	El Salto	14070	1	0	0	0	0	0

14.01	Jalisco	Zona Metropolitana de Guadalajara	Tlajomulco de Zúñiga	14097	1	0	0	0	0	0
14.01	Jalisco	Zona Metropolitana de Guadalajara	Tlaquepaque	14098	1	0	0	0	0	0
14.01	Jalisco	Zona Metropolitana de Guadalajara	Tonalá	14101	1	0	0	0	0	0
14.01	Jalisco	Zona Metropolitana de Guadalajara	Zapopan	14120	1	0	0	0	0	0
14.01	Jalisco	Zona Metropolitana de Guadalajara	Zapotlanejo	14124	0	0	0	0	1	0
14.02	Jalisco	Zona Metropolitana de Ocotlán	Jamay	14047	0	0	0	0	1	0
14.02	Jalisco	Zona Metropolitana de Ocotlán	Ocotlán	14063	1	0	0	0	0	0
14.02	Jalisco	Zona Metropolitana de Ocotlán	Poncitlán	14066	1	0	0	0	0	0

14.03	Jalisco-Nayarit	Zona Metropolitana de Puerto Vallarta	Puerto Vallarta	14067	1	0	0	0	0	0
14.03	Jalisco-Nayarit	Zona Metropolitana de Puerto Vallarta	Bahía de Banderas	18020	1	0	0	0	0	0
15.01	México	Zona Metropolitana de Tianguistenco	Almoloya del Río	15006	1	0	0	0	0	0
15.01	México	Zona Metropolitana de Tianguistenco	Atizapán	15012	1	0	0	0	0	0
15.01	México	Zona Metropolitana de Tianguistenco	Capulhuac	15019	1	0	0	0	0	0
15.01	México	Zona Metropolitana de Tianguistenco	Xalatlaco	15043	1	0	0	0	0	0
15.01	México	Zona Metropolitana de Tianguistenco	Texcalyacac	15098	0	0	0	0	1	0
15.01	México	Zona Metropolitana de Tianguistenco	Tianguistenco	15101	1	0	0	0	0	0

15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	Almoleya de Juárez	15005	1	0	0	0	0	0
15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	Calimaya	15018	1	0	0	0	0	0
15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	Chapultepec	15027	0	0	0	0	1	0
15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	Lerma	15051	1	0	0	0	0	0
15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	Metepec	15054	1	0	0	0	0	0
15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	Mexicaltzingo	15055	1	0	0	0	0	0
15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	Ocoyoacac	15062	0	0	0	0	1	0
15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	Otzolotepec	15067	1	0	0	0	0	0
15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	Rayón	15072	0	0	0	0	1	0

15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	San Antonio la Isla	15073	0	0	0	0	1	0
15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	San Mateo Atenco	15076	1	0	0	0	0	0
15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	Temoaya	15087	0	0	0	0	1	0
15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	Tenango del Valle	15090	0	0	0	0	0	1
15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	Toluca	15106	1	0	0	0	0	0
15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	Xonacatlán	15115	0	0	0	0	1	0
15.02	México	Zona Metropolitana de Toluca	Zinacantepec	15118	1	0	0	0	0	0
16.01	Michoacán-Guanajuato	Zona Metropolitana de La Piedad-Pénjamo	Pénjamo	11023	1	0	0	0	0	0

16.01	Michoacán-Guanajuato	Zona Metropolitana de La Piedad-Pénjamo	La Piedad	16069	1	0	0	0	0	0
16.02	Michoacán	Zona Metropolitana de Morelia	Charo	16022	0	0	0	0	1	0
16.02	Michoacán	Zona Metropolitana de Morelia	Morelia	16053	1	0	0	0	0	0
16.02	Michoacán	Zona Metropolitana de Morelia	Tarímbaro	16088	1	0	0	0	0	0
16.02	Michoacán	Zona Metropolitana de Zamora	Jacona	16043	1	0	0	0	0	0
16.02	Michoacán	Zona Metropolitana de Zamora	Zamora	16108	1	0	0	0	0	0
17.01	Morelos	Zona Metropolitana de Cautla	Atlatlahuacan	17002	0	0	0	0	1	0
17.01	Morelos	Zona Metropolitana de Cautla	Ayala	17004	1	0	0	0	0	0

17.01	Morelos	Zona Metropolitana de Cuautla	Cuautla	17006	1	0	0	0	0	0
17.01	Morelos	Zona Metropolitana de Cuautla	Tlayacapan	17026	0	0	0	0	0	1
17.01	Morelos	Zona Metropolitana de Cuautla	Yautepec	17029	0	0	0	0	0	1
17.01	Morelos	Zona Metropolitana de Cuautla	Yecapixtla	17030	1	0	0	0	0	0
17.02	Morelos	Zona Metropolitana de Cuernavaca	Cuernavaca	17007	1	0	0	0	0	0
17.02	Morelos	Zona Metropolitana de Cuernavaca	Emiliano Zapata	17008	1	0	0	0	0	0
17.02	Morelos	Zona Metropolitana de Cuernavaca	Huitzilac	17009	0	0	0	0	1	0
17.02	Morelos	Zona Metropolitana de Cuernavaca	Jiutepec	17011	1	0	0	0	0	0
17.02	Morelos	Zona Metropolitana de Cuernavaca	Temixco	17018	1	0	0	0	0	0

17.02	Morelos	Zona Metropolitana de Cuernavaca	Tepoztlán	17020	1	0	0	0	0	0
17.02	Morelos	Zona Metropolitana de Cuernavaca	Tlaltizapán	17024	0	0	0	0	1	0
17.02	Morelos	Zona Metropolitana de Cuernavaca	Xochitepec	17028	1	0	0	0	0	0
18.01	Nayarit	Zona Metropolitana de Nayarit	Xalisco	18008	1	0	0	0	0	0
18.01	Nayarit	Zona Metropolitana de Nayarit	Tepic	18017	1	0	0	0	0	0
19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	Abasolo	19001	0	0	0	0	0	1
19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	Apodaca	19006	1	0	0	0	0	0
19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	Cadereyta Jiménez	19009	0	0	0	0	1	0
19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	El Carmen	19010	1	0	0	0	0	0

19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	Ciénega de Flores	19012	0	0	0	0	0	1
19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	García	19018	1	0	0	0	0	0
19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	San Pedro Garza García	19019	1	0	0	0	0	0
19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	General Escobedo	19021	1	0	0	0	0	0
19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	General Zuazua	19025	0	0	0	0	1	0
19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	Juárez	19030	1	0	0	0	0	0
19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	Monterrey	19039	1	0	0	0	0	0
19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	Pesquería	19041	0	0	0	0	1	0
19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	Salinas Victoria	19045	1	0	0	0	0	0

19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	San Nicolás de los Garza	19046	1	0	0	0	0	0
19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	Hidalgo	19047	0	0	0	0	0	1
19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	Santa Catarina	19048	1	0	0	0	0	0
19.01	Nuevo León	Zona Metropolitana de Monterrey	Santiago de Tulantepec de Lugo Guerrero	19049	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	Magdalena Apasco	20045	0	0	0	0	0	1
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	Nazareno ETLA	20063	0	0	0	0	0	1
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	Oaxaca de Juárez	20067	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	San Agustín de las Juntas	20083	1	0	0	0	0	0

20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	San Agustín Yatareni	20087	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	San Andrés Huayápam	20091	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	San Antonio de la Cal	20107	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	San Bartolo Coyotepec	20115	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	San Jacinto Amilpas	20157	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	Ánimas Trujano	20174	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	San Lorenzo Cacaotepec	20227	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	San Pablo ETLA	20293	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	Villa de ETLA	20338	0	0	0	0	1	0

20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	San Sebastián Tutla	203050	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	Santa Cruz Amilpas	20375	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	Santa Cruz Xixicotlán	20385	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	Santa Lucía del Camino	20390	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	Santa María Atzompa	20399	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	Santa María Coyotepec	20403	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	Santa María del Tule	20409	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	Santo Domingo Tomaltepec	20519	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	Soledad Etla	20539	0	0	0	0	1	0

20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	Tlaxiactac de Cabrera	20553	1	0	0	0	0	0
20.01	Oaxaca	Zona Metropolitana de Oaxaca	Villa de Zaachila	20565	0	0	0	0	1	0
20.02	Oaxaca	Zona Metropolitana de Tehuantepec	Salina Cruz	20079	1	0	0	0	0	0
20.02	Oaxaca	Zona Metropolitana de Tehuantepec	San Blas Atempa	20124	0	0	0	0	0	1
20.02	Oaxaca	Zona Metropolitana de Tehuantepec	San Pedro Huilotepec	20308	0	0	0	0	1	0
20.02	Oaxaca	Zona Metropolitana de Tehuantepec	Santa María Mixtequilla	20421	0	0	0	0	0	1
20.02	Oaxaca	Zona Metropolitana de Tehuantepec	Santo Domingo Tehuantepec	20515	0	0	0	0	1	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Acajete	21001	0	0	0	0	1	0

21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Amazoc	21005	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Coronango	21034	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Cuatlancingo	21041	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Chiautzingo	21048	0	0	0	0	0	1
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Domingo Arenas	21060	0	0	0	0	0	1
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Huejotzingo	21074	0	0	0	0	0	1

21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Juan C. Bonilla	21090	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Ocoyocan	21106	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Puebla	21114	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	San Andrés Cholula	21119	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	San Felipe Teotlalcingo	21122	0	0	0	0	0	1
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	San Gregorio Atzompa	21125	1	0	0	0	0	0

21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	San Martín Texmelucan	21132	0	0	0	0	0	1
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	San Miguel Xoxtla	21136	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	San Salvador el Verde	21143	0	0	0	0	0	1
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Tepatlatxco de Hidalgo	21163	0	0	0	0	1	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Tlaltenango	21181	0	0	0	0	0	1
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Ixtacuixtla de Mariano Matamoros	29015	0	0	0	0	0	1

21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Mazatecochco de José María Morelos	29017	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Tepetitla de Lardizábal	29019	0	0	0	0	0	1
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Acuamanala de Miguel hidalgo	29022	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Nativitas	29023	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	San Pablo del Monte	29025	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Tenancingo	29027	1	0	0	0	0	0

21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Tolocholco	29028	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Tepeyanco	29029	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Tetlatahuaca	29032	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Papalotla de Xicohténcatl	29041	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Xicohtzonco	29042	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Zacatelco	29044	1	0	0	0	0	0

21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	San Jerónimo Zacualpan	29051	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	San Juan Huactzinco	29053	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	San Lorenzo Axocomanitla	29054	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Santa Ana Nopalucan	29056	0	0	0	0	0	1
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Santa Apolonia Teacalco	29057	1	0	0	0	0	0
21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Santa Catarina Ayometla	29058	1	0	0	0	0	0

21.01	Puebla-Tlaxcala	Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala	Santa Cruz Quilehtla	29059	1	0	0	0	0	0	0
21.02	Puebla	Zona Metropolitana de Tehuacán	Santiago Miahuatlán	21149	1	0	0	0	0	0	0
21.02	Puebla	Zona Metropolitana de Tehuacán	Tehuacán	21156	1	0	0	0	0	0	0
21.03	Puebla	Zona Metropolitana de Teziutlán	Chignautla	21054	1	0	0	0	0	0	0
21.03	Puebla	Zona Metropolitana de Teziutlán	Teziotlán	21174	1	0	0	0	0	0	0
22.01	Querétaro-Guanajuato	Zona Metropolitana de Querétaro	Apaseo el Alto	11004	0	0	0	0	0	0	1
22.01	Querétaro-Guanajuato	Zona Metropolitana de Querétaro	Corregidora	22006	1	0	0	0	0	0	0
22.01	Querétaro-Guanajuato	Zona Metropolitana de Querétaro	Huimilpan	22008	0	0	0	0	0	1	0

22.01	Querétaro-Guanajuato	Zona Metropolitana de Querétaro	El Marqués	22011	1	0	0	0	0	0
22.01	Querétaro-Guanajuato	Zona Metropolitana de Querétaro	Querétaro	22014	1	0	0	0	0	0
23.01	Quintana Roo	Zona Metropolitana de Cancún	Isla Mujeres	23003	1	0	0	0	0	0
23.01	Quintana Roo	Zona Metropolitana de Cancún	Benito Juárez	23005	1	0	0	0	0	0
23.02	Quintana Roo	Zona Metropolitana de Chetumal	Othón P. Blanco	23004	0	0	1	0	0	0
24.01	San Luis Potosí	Zona Metropolitana de Rioverde	Ciudad Fernández	24011	1	0	0	0	0	0
24.01	San Luis Potosí	Zona Metropolitana de Rioverde	Rioverde	24024	1	0	0	0	0	0
24.02	San Luis Potosí	Zona Metropolitana de San Luis Potosí	San Luis Potosí	24028	1	0	0	0	0	0

24.02	San Luis Potosí	Zona Metropolitana de San Luis Potosí	Soledad de Graciano Sánchez	24035	1	0	0	0	0	0
24.02	San Luis Potosí	Zona Metropolitana de San Luis Potosí	Zaragoza	24055	0	0	0	0	0	1
25.01	Sinaloa	Zona Metropolitana de Culiacán	Culiacán	25006	0	0	1	0	0	0
25.02	Sinaloa	Zona Metropolitana de Mazatlán	Mazatlán	25012	0	0	0	1	0	0
26.01	Sonora	Zona Metropolitana de Guaymas	Empalme	26025	0	0	0	0	0	1
26.01	Sonora	Zona Metropolitana de Guaymas	Guaymas	26029	0	0	0	1	0	0
26.02	Sonora	Zona Metropolitana de Hermosillo	Hermosillo	26043	0	0	1	0	0	0
26.03	Sonora	Zona Metropolitana de Nogales	Nogales	26043	0	0	0	1	0	0

27.01	Tabasco	Zona Metropolitana de Villahermosa	Centro	27004	1	0	0	0	0	0
27.01	Tabasco	Zona Metropolitana de Villahermosa	Nacajuca	27013	1	0	0	0	0	0
28.01	Tamaulipas	Zona Metropolitana de Ciudad Victoria	Victoria	28041	0	1	0	0	0	0
28.02	Tamaulipas	Zona Metropolitana de Matamoros	Matamoros	28022	0	0	0	1	0	0
28.03	Tamaulipas	Zona Metropolitana de Nuevo Laredo	Nuevo Laredo	28027	0	0	0	1	0	0
28.04	Tamaulipas	Zona Metropolitana de Reynosa	Reynosa	28032	0	1	0	0	0	0
28.04	Tamaulipas	Zona Metropolitana de Reynosa	Río Bravo	28033	0	0	0	0	1	0
28.05	Tamaulipas-Veracruz	Zona Metropolitana de Tampico	Altamira	28003	1	0	0	0	0	0

28.05	Tamaulipas-Veracruz	Zona Metropolitana de Tampico	Ciudad Madero	28009	1	0	0	0	0	0
28.05	Tamaulipas-Veracruz	Zona Metropolitana de Tampico	Tampico	28038	1	0	0	0	0	0
28.05	Tamaulipas-Veracruz	Zona Metropolitana de Tampico	Pánuco	30123	1	0	0	0	0	0
28.05	Tamaulipas-Veracruz	Zona Metropolitana de Tampico	Pueblo Viejo	30133	1	0	0	0	0	0
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	Amaxac de Guerrero	29001	1	0	0	0	0	0
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	Apetatitlán de Antonio Carvajal	29002	1	0	0	0	0	0
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	Apizaco	29005	1	0	0	0	0	0

29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	Cuaxomulco	29009	1	0	0	0	0	0
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	Chiautempan	29010	1	0	0	0	0	0
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	Contla de Juan Cuamatzi	29018	1	0	0	0	0	0
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	Panotla	29024	1	0	0	0	0	0
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	Santa Cruz Tlaxcala	29026	1	0	0	0	0	0
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	Tetla de la Solidaridad	29031	1	0	0	0	0	0

29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	Tlaxcala	29033	1	0	0	0	0	0
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	Tocatlán	29035	1	0	0	0	0	0
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	Totolac	29036	1	0	0	0	0	0
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	Tzompantepec	29038	1	0	0	0	0	0
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	Xaloztoc	29039	1	0	0	0	0	0
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	Yauhquemecan	29043	1	0	0	0	0	0

29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	La Magdalena Tlaltelulco	29048	1	0	0	0	0	0
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	San Damián Texoloc	29049	1	0	0	0	0	0
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	San Francisco Tetlanohcan	29050	1	0	0	0	0	0
29.01	Tlaxcala	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	Santa Isabel Xiloxotla	29060	1	0	0	0	0	0
30.01	Veracruz	Zona Metropolitana de Acayucan	Acayucan	30003	1	0	0	0	0	0
30.01	Veracruz	Zona Metropolitana de Acayucan	Olutla	30116	0	0	0	0	1	0
30.01	Veracruz	Zona Metropolitana de Acayucan	Soconusco	30145	1	0	0	0	0	0

30.02	Veracruz	Zona Metropolitana de Coatzacoalcos	Coatzacoalcos	30039	1	0	0	0	0	0	0
30.02	Veracruz	Zona Metropolitana de Coatzacoalcos	Ixhuatlán del Sureste	30082	0	0	0	0	0	1	0
30.02	Veracruz	Zona Metropolitana de Coatzacoalcos	Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río	30206	1	0	0	0	0	0	0
30.03	Veracruz	Zona Metropolitana de Córdoba	Amatlán de los Reyes	30014	1	0	0	0	0	0	0
30.03	Veracruz	Zona Metropolitana de Córdoba	Córdoba	30044	1	0	0	0	0	0	0
30.03	Veracruz	Zona Metropolitana de Córdoba	Fortín	30068	1	0	0	0	0	0	0
30.03	Veracruz	Zona Metropolitana de Córdoba	Yanga	30196	0	0	0	0	0	0	1
30.04	Veracruz	Zona Metropolitana de Minatitlán	Cosoleacaque	30048	1	0	0	0	0	0	0

30.04	Veracruz	Zona Metropolitana de Minatitlán	Chinameca	30059	1	0	0	0	0	0
30.04	Veracruz	Zona Metropolitana de Minatitlán	Jáltipan	30089	0	0	0	0	0	1
30.04	Veracruz	Zona Metropolitana de Minatitlán	Minatitlán	30108	1	0	0	0	0	0
30.04	Veracruz	Zona Metropolitana de Minatitlán	Oteapan	30120	1	0	0	0	0	0
30.04	Veracruz	Zona Metropolitana de Minatitlán	Zaragoza	30199	0	0	0	0	1	0
30.05	Veracruz	Zona Metropolitana de Orizaba	Atzacán	30022	0	0	0	0	0	1
30.05	Veracruz	Zona Metropolitana de Orizaba	Camerino Z. Mendoza	30030	1	0	0	0	0	0
30.05	Veracruz	Zona Metropolitana de Orizaba	Huiloapan de Cuauhtémoc	30074	1	0	0	0	0	0
30.05	Veracruz	Zona Metropolitana de Orizaba	Ixhuatlancillo	30081	1	0	0	0	0	0

30.05	Veracruz	Zona Metropolitana de Orizaba	Ixtaczoquitlán	30085	1	0	0	0	0	0
30.05	Veracruz	Zona Metropolitana de Orizaba	Maltrata	30099	0	0	0	0	1	0
30.05	Veracruz	Zona Metropolitana de Orizaba	Mariano Escobedo	30101	1	0	0	0	0	0
30.05	Veracruz	Zona Metropolitana de Orizaba	Nogales	30115	1	0	0	0	0	0
30.05	Veracruz	Zona Metropolitana de Orizaba	Orizaba	30118	1	0	0	0	0	0
30.05	Veracruz	Zona Metropolitana de Orizaba	Rafael Delgado	30135	1	0	0	0	0	0
30.05	Veracruz	Zona Metropolitana de Orizaba	Río Blanco	30138	1	0	0	0	0	0
30.05	Veracruz	Zona Metropolitana de Orizaba	San Andrés Tenejapan	30140	0	0	0	0	1	0
30.05	Veracruz	Zona Metropolitana de Orizaba	Tlilapan	30185	0	0	0	0	1	0

30.06	Veracruz	Zona Metropolitana de Poza Rica	Cazones	30033	0	0	0	0	0	1
30.06	Veracruz	Zona Metropolitana de Poza Rica	Coatzintla	30040	1	0	0	0	0	0
30.06	Veracruz	Zona Metropolitana de Poza Rica	Papantla	30124	0	0	0	0	0	1
30.06	Veracruz	Zona Metropolitana de Poza Rica	Poza Rica de Hidalgo	30131	1	0	0	0	0	0
30.06	Veracruz	Zona Metropolitana de Poza Rica	Tihuatlán	30175	1	0	0	0	0	0
30.07	Veracruz	Zona Metropolitana de Veracruz	Alvarado	30011	0	0	0	0	0	1
30.07	Veracruz	Zona Metropolitana de Veracruz	Boca del Río	30028	1	0	0	0	0	0
30.07	Veracruz	Zona Metropolitana de Veracruz	Jamapa	30090	0	0	0	0	1	0
30.07	Veracruz	Zona Metropolitana de Veracruz	Manlio Fabio Altamirano	30100	0	0	0	0	1	0

30.07	Veracruz	Zona Metropolitana de Veracruz	Medellín de Bravo	30105	0	0	0	0	1	0
30.07	Veracruz	Zona Metropolitana de Veracruz	Veracruz	30193	1	0	0	0	0	0
30.08	Veracruz	Zona Metropolitana de Xalapa	Banderilla	30026	1	0	0	0	0	0
30.08	Veracruz	Zona Metropolitana de Xalapa	Coacoatzintla	30036	0	0	0	0	1	0
30.08	Veracruz	Zona Metropolitana de Xalapa	Coatepec	30038	0	0	0	0	1	0
30.08	Veracruz	Zona Metropolitana de Xalapa	Emiliano Zapata	30065	0	0	0	0	1	0
30.08	Veracruz	Zona Metropolitana de Xalapa	Xalapa	30087	1	0	0	0	0	0
30.08	Veracruz	Zona Metropolitana de Xalapa	Xico	30092	0	0	0	0	1	0
30.08	Veracruz	Zona Metropolitana de Xalapa	Jilotepec	30095	0	0	0	0	1	0

30.08	Veracruz	Zona Metropolitana de Xalapa	Rafael Lucio	30136	0	0	0	0	1	0
30.08	Veracruz	Zona Metropolitana de Xalapa	Tlalnahuayocan	30182	1	0	0	0	0	0
31.01	Yucatán	Zona Metropolitana de Mérida	Acanceh	31002	0	0	0	0	1	0
31.01	Yucatán	Zona Metropolitana de Mérida	Conkal	31013	0	0	0	0	0	1
31.01	Yucatán	Zona Metropolitana de Mérida	Hunucmá	31038	0	0	0	0	1	0
31.01	Yucatán	Zona Metropolitana de Mérida	Kanasín	31041	1	0	0	0	0	0
31.01	Yucatán	Zona Metropolitana de Mérida	Mérida	31050	1	0	0	0	0	0
31.01	Yucatán	Zona Metropolitana de Mérida	Samahil	31063	0	0	0	0	1	0
31.01	Yucatán	Zona Metropolitana de Mérida	Timucuy	31090	0	0	0	0	1	0

31.01	Yucatán	Zona Metropolitana de Mérida	Tixkokeb	31093	0	0	0	0	0	1
31.01	Yucatán	Zona Metropolitana de Mérida	Tixpéhual	31095	0	0	0	0	0	1
31.01	Yucatán	Zona Metropolitana de Mérida	Ucú	31100	0	0	0	0	0	1
31.01	Yucatán	Zona Metropolitana de Mérida	Umán	31101	1	0	0	0	0	0
32.01	Zacatecas	Zona Metropolitana de Zacatecas-Guadalupe	Guadalupe	32017	1	0	0	0	0	0
32.01	Zacatecas	Zona Metropolitana de Zacatecas-Guadalupe	Morelos	32032	0	0	0	0	1	0
32.01	Zacatecas	Zona Metropolitana de Zacatecas-Guadalupe	Vetagrande	32050	0	0	0	0	1	0

32.01	Zacatecas	Zona Metropolitana de Zacatecas-Guadalupe	Zacatecas	32056	1	0	0	0	0	0
32.01	Zacatecas	Zona Metropolitana de Zacatecas-Guadalupe	Trancoso	32057	0	0	0	0	1	0