



Casa abierta al tiempo

Universidad Autónoma Metropolitana

Unidad Iztapalapa

“GOBIERNOS LOCALES, VECINOS DISTANTES”

***Intermunicipalidad en la Zona Metropolitana de la Ciudad de
México: Iztapalapa y Nezahualcóyotl (2010)***

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL GRADO DE LICENCIADO EN

C I E N C I A P O L Í T I C A

P R E S E N T A

LUIS ALBERTO AGUILAR SUMANO

MATRICULA: 206330073

ASESOR

DR. MARIO BASSOLS RICARDEZ

LECTOR

DR. ENRIQUE CUNA PÉREZ

ÍNDICE **PÁG.**

AGRADECIMIENTOS _____ P. 5

INTRODUCCIÓN _____ P. 6

CAPÍTULO 1. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES _____ P. 15

1. 1 **E**l Enfoque Teórico de las Rig's _____ P. 17

1. 1. 1 **¿**Qué son las Rig's? _____ P. 18

1. 1. 2 **M**odelos de Rig's _____ P. 26

1. 2 **L**as Rig's en México _____ P. 37

1. 3 **L**a Acción Pública y el Interés Colectivo _____ P. 43

**CAPÍTULO 2. LA INTERMUNICIPALIDAD, BASE PARA
LAS RIG'S DEL S. XXI** _____ P. 51

2. 1 **L**a Base Teórica de la Intermunicipalidad _____ P. 51

2. 2 **E**l Gobierno Local, Espacio para Construir Capacidades de
Desarrollo _____ P. 58

2. 2. 1 **L**a Asociación de Municipios: ¿Motor del Desarrollo
Local? _____ P. 65

2. 3 **L**a Sombra que Persigue a la Intermunicipalidad _____ P. 74

2. 4 **D**el Desarrollo Local al Desarrollo Metropolitano _____ P. 79

2. 4. 1 **E**l Gobierno Metropolitano _____ P. 83

2. 4. 2 **C**ooperación Voluntaria de Gobiernos,
¿Pre o Post Metropolitano? _____ P. 93

2. 4. 3 ¿**P**ueden Converger el Gobierno Local
y la Opción Metropolitana? _____ P. 96

CAPÍTULO 3. ESTUDIO DE CASO.
LAS RELACIONES INTERMUNICIPALES ENTRE LA DELEGACIÓN
IZTAPALAPA DEL DISTRITO FEDERAL Y EL MUNICIPIO DE
NEZAHUALCÓYOTL DEL ESTADO DE MÉXICO _____ P. 101

3. 1 **D**elegación y Municipio. Iztapalapa y Ciudad Nezahualcóyotl,
Referentes del Oriente en el Valle de México _____ P. 103

3. 1. 1 **M**unicipio de Nezahualcóyotl _____ P. 103

3. 1. 2 **D**elegación Iztapalapa _____ P. 110

3. 2 **C**asos que Contextualizan y Argumentan
el Caso de Estudio _____ P. 118

3. 3 **D**iferencias y Similitudes entre Iztapalapa y Nezahualcóyotl _____ P. 124

3. 4 **D**escripción Político – Administrativa de los Gobiernos en Estudio.
Estructuras Normativas Distintas _____ P. 128

3. 4. 1 **D**istrito Federal, Ciudad de México
(Organización y distribución de competencias de
implicación a los gobiernos locales) _____ P. 131

3. 4. 2 **E**stado Libre y Soberano de México
(Organización y distribución de competencias de
implicación a los gobiernos locales) _____ P. 134

3. 4. 3 **N**ormatividad Orgánica de los Gobiernos Locales Estudiados _____ P. 136

3. 5 **A**tribuciones y Funciones de los Gobiernos Locales
y sus Titulares en Materia Intermunicipal _____ P. 146

3. 6	A tribuciones y Funciones de los Gobiernos Locales en Materia Metropolitana	P. 151
------	--	--------

CONCLUSIONES.	P. 164
----------------------	--------

ANEXOS.	P. 176
----------------	--------

Gráfico II. **D**ivisión Política del Estado de México.

Gráfico III. **M**unicipio de Nezahualcóyotl.

Gráfico IV. **D**ivisión Política del Distrito Federal.

Gráfico V. **D**elegación Iztapalapa.

Gráfico VI. **U**bicación Geográfica de Iztapalapa y Nezahualcóyotl.

Cuadro 7. **C**omparativo entre Municipio Libre y Delegación Política.

Cuadro 8. **P**rincipales Características y Diferencias Jurídico – Administrativas de los Gobiernos Locales, Municipio de Nezahualcóyotl y Delegación Iztapalapa, de acuerdo a la Normatividad Federal y Local Vigente.

Cuadro 9. **M**arco, Atribuciones y Funciones de los Gobiernos Locales, del Distrito Federal y del Estado de México, en Materia Metropolitana.

Cronograma de Actividades de la Investigación

BIBLIOGRAFÍA Y FUENTES.	P. 204
--------------------------------	--------

AGRADECIMIENTOS

A mi madre:

María Teresa: Gracias por la oportunidad de vivir y de estudiar; por el gran ejemplo de sacrificio, dedicación y amor que me haz inculcado, este triunfo es nuestro.

A mis hermanos:

Marisol e Iván: Gracias por su apoyo, palabras de aliento y desaliento; saber que siempre estarán ahí cuando los necesite no tiene precio.

A mi formadora de vida:

Mamá Chole: Desde dónde te encuentras estás conmigo lo sé; esto que concluyo te lo prometí y aquí lo tienes, he terminado de subir un escalón, vamos por los demás.

A mi pareja:

Esmeralda: Gracias por ti cariño, comprensión, apoyo y presión, he terminado.

A mis profesores y a mi casa de estudios:

Gracias por la instrucción, conocimiento, formación profesional y espacio que me han brindado.

INTRODUCCIÓN

“(...) la ciencia de las meras conclusiones no es la ciencia; que la verdadera ciencia es la de las premisas (principios) y de las conclusiones, en el movimiento integral de la demostración de su necesidad.”

Baruch Spinoza.

En la opinión pública y también en investigaciones de carácter académico o meramente informativo, cuando se abordan temas como el gobierno, la ciudadanía, la democracia, los partidos políticos, la participación ciudadana, la cooperación, el desarrollo o el sistema político, se encuentra especial interés en hallar víctimas o responsables exclusivos, del tema que se trate. Por ejemplo, para los estudiosos de la democracia, generalmente la víctima en el ambiente político es el ciudadano quien, *haga lo que haga*, se encuentra sujeto a las decisiones y acciones de un grupo político oligárquico que decide para y sobre él; otro ejemplo lo representa el desarrollo (entendido como la capacidad de modificar positivamente las condiciones históricas y presentes), que en la escena pública se sugiere como algo que debe de llegar, ya sea desde el gobierno o desde algún actor foráneo, olvidando muchas veces con conciencia, que el desarrollo se construye y no es algo que se obsequie o que se adopte sin más.

Sin intención de hacer de estas primeras líneas un breviario ético (mucho menos negar la importancia de esta disciplina en la formación de todo individuo y para las Ciencias Sociales), lo que se trata de dar a entender al lector de este documento, es que los problemas, desventajas, obstáculos, pendientes, tareas y metas que se perciben en la realidad contemporánea de nuestro país, no podrán llegar a librarse aisladamente, es decir, no llegarán si no actuamos y provocamos su arribo. De nada ha servido y seguirá sirviendo, estigmatizar las condiciones y problemas (de toda índole) hasta hoy presentes; en síntesis, no es intención de este

texto no señalar una víctima ni a sus victimarios, más bien tratará de explicar un tema y su reciente importancia para la dinámica sociopolítica mexicana, y que de observarse como propuesta para atender las múltiples barreras, obstáculos o metas, estaríamos en condiciones de mejorar la labor pública, el compromiso social, la participación ciudadana y el desarrollo (cultural, social, económico o político) de nuestro entorno.

Además de lo anterior, algunos autores optan por ubicar predominancias que expliquen los fenómenos políticos observados, tal es el caso de *las relaciones entre gobiernos*; por ejemplo hay quienes consideran que el tipo y forma de las relaciones entre gobiernos, pueden y tienen que ver única y exclusivamente con las transferencias o el financiamiento compartido que estos adquieren, para poder llevar a cabo funciones compartidas de gobierno. Otro ejemplo, es ubicar a la voluntad política de los titulares en los gobiernos, como la razón principal por la que los gobiernos locales no optan por coordinarse para solucionar los problemas comunes en sus demarcaciones; la presente investigación trata de mostrar una imagen amplia de éstas y otras razones, considerando prudente y necesario dar importancia a todos los factores que atentan o frenan el fenómeno del asociacionismo gubernamental, a fin de priorizar y enfrentar los obstáculos de acuerdo a su respectiva incidencia.

Poniéndonos un poco en el contexto de estudio, las últimas transformaciones y adecuaciones descentralizadoras que en teoría buscaban fortalecer las administraciones y gobiernos locales (municipales y delegacionales, los primeros sobre todo), ha sido impregnadas por un proceso descentralizador altamente controlado por el gobierno federal, quien dicta su intensidad y dirección, transfiriendo en los últimos años, el poder de dirección a los gobiernos estatales. Lo anterior ha provocado que los gobiernos de las entidades federativas, hayan sido los principales beneficiarios del proceso de descentralización y de las relaciones entre gobiernos, lo que en realidad y contrariamente al *discurso oficial de*

fortalecimiento a los municipios, estos últimos permanecen como el ámbito de gobierno menos fortalecido.

Con base en lo antes dicho, en la actualidad (pero en un nivel menor que en otras épocas) los gobiernos locales para su actuar administrativo y de gobierno, poseen más desventajas que ventajas; los tipos y razones de esa incapacidad son variadas, y algunas de ellas se presentan en el presente documento; empero, se deduce que ante el clima político cada vez más abierto, pluralista y heterogéneo, el gobierno local debiera ser el espacio y el actor del Estado mexicano, que tenga por responsabilidad, pugnar por la consolidación democrática, para lograr administraciones eficaces y eficientes y consecuentemente un desarrollo desde lo local que incida en el desarrollo nacional.

Es preciso reconocer que, las condiciones actuales de pluralidad social y política exigen a los gobiernos y demás actores políticos:

- Empezar nuevas estrategias político - democráticas con la finalidad de eficientar el trabajo de gobierno;
- Colaborar cercanamente con los demás actores sociales para entender y atender los temas y problemas comunes;
- Comenzar a ofrecer confianza a la ciudadanía sobre el actuar público; y
- Dar inicio al desarrollo nacional con un enfoque distinto, no centralista sino cooperativo y corresponsable.

Teniendo como premisas las anteriores, se considera propio y prudente emprender el análisis y estudio de las instancias de gobierno local que se deben fortalecer, reconociendo su historia, errores, obstáculos y experiencias contemporáneas a fin de ser objetivos y no omitir los rasgos característicos cada gobierno local.

Otra de las premisas a considerar, es que el panorama actual del municipio mexicano es complejo y heterogéneo, por lo que éste y cualquier estudio sobre municipios o gobiernos locales mexicanos, debe tener mucho cuidado en considerar este punto, ya que no será lo mismo estudiar a municipios pertenecientes a un área urbano – metropolitana (como nuestro caso de estudio), que municipios rurales o semirurales; estudiar y comparar gobiernos locales del norte del país (y dentro de ellos los que poseen colindancia con los Estados Unidos), que hacerlo con municipios del sur (y dentro de ellos los que poseen una estructura sociocultural indígena con importantes y arraigados sistemas de usos y costumbres); considerar gobiernos que se encuentran en climas desérticos o pluviales, que los que tienen climas cálidos y son destinos turísticos nacionales y extranjeros; en fin, México es un país diverso y plural, al igual que su estructura de organización sociopolítica básica, por ello ofrecer propuestas de desarrollo sin considerar esta premisa fundamental, representaría un estudio social efímero y sin mayor interés.

La intención principal del estudio es considerar la importancia de una acción de intermunicipalidad entre gobiernos locales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, así como documentar, cosa que no se ha hecho, sobre el primer intento de voluntad política para lograr una intermunicipalización en el área, ofrecida por el titular de un gobierno local de esta zona. Como referentes de un área particular, se consideró como hipótesis que entre las dos jurisdicciones o gobiernos locales electos, debían existir relaciones cercanas o por lo menos específicas y recurrentes, dadas sus similitudes, tanto en los ámbitos demográficos, como en los sociales, políticos y económicos.

Utilizar la relación entre los gobiernos de la delegación Iztapalapa y del municipio de Nezahualcóyotl, intenta ser un ejemplo que ilustre las condiciones de los gobiernos locales metropolitanos, a través del estudio y análisis de algunas de las carencias que rodean a los gobiernos locales de la zona, en torno a la cooperación para afrontar los problemas y temas comunes. Pero la investigación no

se limita sólo al ámbito demostrativo, sino que además sugiere las ventajas y posibilidades que la intermunicipalidad puede traer, así como las desventajas político - sociales que hasta hoy existen entre gobiernos locales dentro de un área metropolitana, actualmente tan cercanos, pero distantes en cuanto a sus condiciones político – normativas.

Para no confundir al lector del documento, hay que ser claros con las intenciones y nudos problemáticos de la presente investigación: *la intermunicipalidad o intermunicipalización en México existe*, e incluso hay un marco normativo *ad hoc*, para que ésta pueda darse, luego entonces la intención del texto es reconocer y presentar sus cuatro grandes problemas:

1.- Un marco jurídico intermunicipal centralista y de control total (también del municipio como esfera de gobierno en general), a través de autoridades externas a los propios gobiernos, quienes deciden cómo, cuándo y para qué una relación entre gobiernos locales. Este método restrictivo de asociación municipal la mayoría de las ocasiones, no entiende las dinámicas y necesidades de cada municipio, además de que no ofrece alicientes para que la asociación se reproduzca.

2.- Inexistencia de un marco jurídico asociativo similar en demarcaciones colindantes con dos características particulares:

- a) Ubicadas en una misma área metropolitana; y
- b) Demarcaciones de dos entidades federativas distintas orgánicamente, pero muy similares en cuanto a sus dinámicas social, económica, política y urbana.

Aunque características particulares en comparación con otros casos de análisis de gobiernos locales, éstas dos no son exclusivas de los gobiernos electos para el caso de estudio, pues en el mismo caso se encuentran por lo menos 32

gobiernos locales (las 16 delegaciones del Distrito Federal, y los municipios colindantes de cada una) de la ZMCM.

3.- Dada la necesidad de la cooperación entre gobiernos y entre todo actor social, demostrada desde el nivel internacional hasta en las propias comunidades y pueblos indígenas, se han presentado alternativas de asociacionismo (grupos de gobiernos) entre gobiernos municipales, que lejos de representar y atender sus necesidades y problemáticas particulares o comunes, generan más problemas y decepciones a una efectiva y positiva colaboración; pues hasta hoy, este tipo de asociacionismo es manipulado y controlado por los partidos políticos, pero también por otros diversos factores.

4.- Una de las alternativas asociativas y de cooperación (y que hoy en día es la de mayor promoción y fomento) que se ha presentado en nuestro sistema político es lo metropolitano. Pero lo metropolitano aplicado en un sistema intergubernamental donde todavía se encuentran muy activos los rasgos centralistas y autoritarios, donde sólo se reproduce el sistema de decisiones (políticas, públicas, sociales y económicas) verticales, pues lo metropolitano en esencia, representa la dirección de temas y problemáticas comunes, mediante la dirección y aplicación de políticas heterogéneas (uniformes) para atender temas comunes de las demarcaciones que se encuentran en una extensa área urbana delimitada.

Es fácil darse cuenta, que el desafío de los problemas expuestos no es actual, ni tiene una formula única para su solución, pero si de algo se interesa la presente investigación, es de mostrar el panorama actual de las relaciones entre gobiernos locales y su método llamado intermunicipalidad, mostrando la importancia de acciones y decisiones democráticas, así como las carencias y posibles reformas para hacer más eficientes y fructíferas estas relaciones entre gobiernos locales; pero demás, a través del caso de estudio, demostrar la carencia de visión y opción para ofrecer un marco normativo y estrategias democráticas de colaboración entre

gobiernos locales que comparten un área en común y que tienen dinámicas sociales muy similares.

Respecto a la aproximación metodológica de la investigación, se da por hecho que no es posible estudiar a los gobiernos locales sin conocer su situación pasada y presente, así como las expectativas para su demarcación (gnoseología, dialéctica y epistemología), teniendo la firme creencia que el desarrollo de las regiones y jurisdicciones locales no se puede continuar esperando desde afuera o desde arriba, sino que con voluntad, convicción, cooperación y trabajo arduo de los gobiernos locales, se puede lograr un bienestar de los habitantes y un desarrollo de las circunscripciones. Hablar de lo local fijando nuestro horizonte en lo nacional, es parte de la exigencia epistemológica de nuestro razonamiento analítico, pues sirve para delimitar el fenómeno observado, sirviendo no sólo para explicar el objeto o tema investigado, sino para aspirar a un proyecto de desarrollo real.

La presente investigación contiene un objetivo general y tres específicos: el general es *el estudio de los gobiernos locales y la estrategia política de cooperación y colaboración*, concretamente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México. Y los específicos, contenidos en cada uno de los capítulos del texto son:

El estudio de las Relaciones Intergubernamentales (RIG's) como enfoque de estudio desde la Ciencia Política y la importancia de su ejecución en la actualidad (federalismo más abierto, pluralidad política y transición política); así como algunos conceptos teóricos que fortalecen el tema de la unión de capacidades (acción pública y gobernanza) = **Capítulo I** =

La intermunicipalidad o intermunicipalización, como variante de las RIG's para y por los gobiernos locales, así como sus finalidades (desarrollo local y/o regional y democracia representativa efectiva); además lo metropolitano como método de planeación e instrumentación cooperativa actual = **Capítulo II** =

El estudio de una intermunicipalidad favorable pero inexistente, así como los motivos de su inexistencia (condiciones histórico – políticas, el marco jurídico disparejo) = **Capítulo III** =

Como se puede dar cuenta, el tema de investigación que se adoptó surge de la reflexión acerca del papel que tienen y juegan los gobiernos locales en el sistema político mexicano y cuales son y han sido, las opciones que estos han tenido para realizar su tarea como unidad básica de gobierno en la labor del Estado.

En todo momento se estuvo consciente de que el tema de las interacciones entre gobiernos y el desarrollo local no podía ser abordado de una manera simple, por lo que se decidió analizar y estructurar el presente trabajo con base en la proposición metodológica para el desarrollo municipal realizado por Dr. Carlos Massé Narváez (1993), que como principal aporte establece lo que aquí también se ha tratado de llevar a cabo: “una situación propositiva bivalente, con miras a entender la realidad y encauzarla para aspirar al desarrollo social desde lo local”.

Aunque se tiene conciencia de que existen otro tipo de temas donde la *coordinación intergubernamental metropolitana* está presente y donde los gobiernos (locales, estatales y federal) han venido trabajando durante algunos años (en temas como el transporte público, el tránsito, las vialidades principales, la seguridad pública, los tiraderos de basura, etc.) y por lo mismo se pudiera tener acceso a mayor información, la idea y el estímulo era trabajar e investigar uno de los temas hasta ahora ignorados: la intermunicipalidad en la zona metropolitana de la ciudad de México.

Además de cuestiones políticas que no se tratarán hondamente aquí, el resultado de la investigación arrojó la vigencia de marcos jurídico - institucionales que fueron diseñados en la última década del siglo pasado, época en que estados y sobre todo municipios, carecían de voz y voto. Hoy en día, la nueva dinámica de las

relaciones intergubernamentales precisa de nuevos arreglos institucionales que proporcionen a los gobiernos subnacionales los elementos necesarios para cumplir con sus funciones y responsabilidades.

El desafío político en este contexto, es implementar y reproducir las ventajas de una asociación entre gobiernos locales para responder a los problemas compartidos por las áreas metropolitanas, extendiendo los principios de buen gobierno local extraídos de los avances recientes de la teoría y transformando la visión de dificultad (institucional, normativa o política) como reto y como opción para definir un buen gobierno.

También debemos ser objetivos y muy conscientes, de que la transición democrática y un sistema de partidos más plural y abierto son todavía muy recientes en México, por lo que resulta normal observar logros y tropiezos en materia política y de gobierno; pero también debemos estar convencidos que el que exista más reparto de posiciones en la representación y administración pública, como espacios para los partidos políticos, no asegura una verdadera democracia, donde la mayoría sea gobernada para su bienestar y donde las minorías sean respetadas y estén representadas.

Resulta muy apreciable que al día de hoy, la transición política no ha dado los frutos esperados por la población, respecto a una mejora en su bienestar, por lo que muchos autores (a los que abra de sumarse), consideran prudente estudiar y ofrecer nuevas opciones, sino contrarias a una representación plural, sí complementarias, a fin de fortalecer la transición democrática y hacer de los actores de gobierno más cercanos a la población, actores con las opciones, funciones y capacidades suficientes para ofrecer mejores condiciones de vida, estancia y desarrollo de los habitantes en sus jurisdicciones.

CAPÍTULO 1. LAS RELACIONES INTERGUBERNAMENTALES

*“La cooperación no es ausencia de conflicto,
sino el medio para resolver el conflicto”*

Deborah Tannen.

En las últimas tres décadas, las Ciencias Sociales han visto prosperar una disciplina que tiene como finalidad el estudio y la reflexión de los sistemas políticos desde la óptica de la participación, cooperación, coordinación, negociación y porque no, del conflicto, entre los actores políticos; todos y cada uno de estos conceptos son llevados a la práctica para alcanzar objetivos particulares o comunes entre una dualidad o diversidad de gobiernos dentro de un mismo territorio nacional. La razón del interés por el estudio, crítica y progreso de esta ambiciosa disciplina es simple: los logros democráticos y la pluralidad política que durante las últimas décadas se han alcanzado en un gran número de países, sobre todo latinoamericanos; la disciplina a la que se hace alusión es: *las Relaciones Intergubernamentales (RIG's)*.

Es importante señalar que las relaciones intergubernamentales como disciplina de estudio surgen y se reproduce en los Estados Unidos de América, al ser este país el pionero en la conformación de un régimen político, que para su funcionamiento efectivo, contempló constitucionalmente dos esferas de gobierno (el Federal y los Estados).

La relación entre dos o más gobiernos dentro de un mismo Estado (este último para el caso de México), trae consigo una serie de métodos, estrategias y procedimientos a fin de cumplir y hacer cumplir las responsabilidades específicas, pero también (y sobre todo), cumplir con las metas, objetivos, prioridades y necesidades del conjunto, es decir, del Estado Nación.

La disciplina de estudio que nace en los Estados Unidos, acumula conocimientos de otras disciplinas como los estudios sobre el Estado, el Sistema

Político, la Democracia, las Políticas Públicas, y en mayor medida el Federalismo, pues todos ellos poseen herramientas para el análisis e investigación de las relaciones de y entre gobiernos. Hay diversas razones por las cuales en países latinoamericanos es importante emprender el estudio de esta disciplina, entre las que destacan:

- 1.- Que varios países latinoamericanos y sus respectivos Estados, también se encuentran regidos por un sistema político federal o de colaboración entre gobiernos.
- 2.- La dinámica plural y participativa que se ha venido desarrollando en la mayor parte de ellos, contraria a sus anteriores sistemas políticos centralistas.
- 3.- La realidad regional y mundial globalizadora, misma que exige países competitivos. Por lo tanto los gobiernos han de (y deben) tomar medidas y políticas con miras a elevar los niveles de desarrollo de su población, que les permita competir dentro y fuera de sus países.
- 4.- La necesidad (y los prototipos de algunos casos como Chile, Brasil o Argentina) de la colaboración y cooperación entre gobiernos que conforman el Estado, para atender las necesidades primordiales de su población y emprender ese desarrollo interior y exterior del país.

El estudio de las RIG's tiene central interés en el análisis y comprensión de la dinámica social en un ambiente plural y democrático (sino del todo presente, sí en gestación) pues la interacción voluntaria e involuntaria entre gobiernos surge como respuesta a lo acontecido en las jurisdicciones. La razón principal (puesto que arriba señalamos que hay otras tantas) por la que cada vez con mayor frecuencia se aprecian estas interacciones entre esferas gubernamentales, radica en la presencia activa de diversos actores sociopolíticos que ganan terreno en el accionar público y demandan mejores condiciones de vida, sean estas particulares o comunes; se trata

de funcionarios públicos, grupos y/o partidos políticos, ciudadanos organizados u organizaciones no gubernamentales con una heterogeneidad de cada vez mayor impacto, misma que marca la pauta para dar importancia y considerar la interacción entre gobiernos, como raíz de análisis para entender y complementar el estudio de otras disciplinas. La contemporaneidad del estudio por los gobiernos locales, es parte de una nueva fase y esencia de interés por entender, explicar y proponer alternativas por y para los gobiernos subnacionales (estatales y municipales), donde se aprecia que estos han entrado a una mayoría de edad, en la cual el tutelaje (por parte del gobierno nacional o federal) comienza a ser cosa del pasado.

Por ello, el presente texto se pudiera ubicar en el análisis que propone un movimiento de reestructuración de gobierno(s) y reconstrucción político - institucional del Estado, con miras a consolidar las funciones que tiene que cubrir para este siglo XXI. En el caso mexicano lo anterior se encuentra vinculado a lograr una descentralización efectiva, el fortalecimiento del federalismo en sus funciones horizontales, la autonomía funcional de los gobiernos locales que incida en los aspectos del desarrollo, una gestión de la participación ciudadana creciente y plural y el desarrollo de políticas públicas propias (para la nación, los estados y los municipios) de una sociedad cada vez más abierta, diferenciada, participativa y autogestionaria, con la finalidad de remontar de una vez y para siempre, *la tradicional administración patrimonialista*, característica del modelo corporativo en proceso de desactivación.

1.1 EL ENFOQUE TEÓRICO DE LAS RIG'S

Un texto pionero y por lo tanto central para el estudio de las RIG's, es el que hace poco más de treinta años publicó el profesor norteamericano Deil S. Wright (1930 – 2009); dicho *Tratado de Relaciones Intergubernamentales* (que más adelante citaremos, señalando lo conveniente para la presente investigación), representa un estudio sistemático sobre la evolución de las relaciones entre gobiernos norteamericanos (federal y estatales) orientado a las políticas públicas, que desde

los años treinta hasta los noventa, se formularon en su país. El profesor Wright explica con ejemplos, el origen, impacto, dinámica, obstáculos y resultados de las políticas públicas emprendidas por las administraciones federales y estatales en su país, lo esencial de su aporte es la validación documentada de que *las decisiones y acciones de cualquier gobierno, son distintas de acuerdo a los actores, el contexto social, económico y político y que en su gran mayoría, son definidas más que por el contexto, por lo el tipo de actores que participaron en ellas.*

Debemos aclarar que Deil S. Wright, aunque no es el primero en hablar, utilizar o tratar de definir las relaciones entre gobiernos, si lo es en escribir y publicar una investigación documentada, llena de conceptos y generalidades que resultan necesarias para el estudio actual de la dinámica política en los Estados federales. Por lo anterior, el texto *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales* es la base de ésta investigación en lo relativo al estudio y comprensión de las relaciones actuales entre gobiernos.

1.1.1 ¿QUÉ SON LAS RIG'S?

El término Relaciones Intergubernamentales (RIG's), de acuerdo con Deil Wright (1997), aparece en este siglo alrededor de la década de los treinta en los Estados Unidos de América¹, pero desde su aparición, su uso, estudio y comprensión se mezclaba y confundía (incluso hoy se sigue presentando) con términos relacionados al sistema político federativo², como por ejemplo el término de *federalismo cooperativo*.

¹ Wright menciona que una de las primeras apariciones del término lo observó en un artículo de Clyde F. Zinder en el año de 1937, el cual hacía referencia a la interacción entre gobiernos locales. Como haya sido, los autores norteamericanos coinciden en que el término de RIG's surge de las ideas progresistas y demandantes de un gobierno activo, ya fuera éste nacional, estatal o local. El contexto nacional en el que se origina el término es la época del *New Deal* (Nuevo Trato), donde el gobierno nacional estadounidense (dejando a un lado los ideales capitalistas de no intervención del Estado en el mercado) decide intervenir en la economía para reestructurar el mercado financiero (principal causante de la crisis) y asistir a los sectores más lastimados por la Gran Depresión, lo anterior provocó acciones cuantificables, colaboración entre gobiernos y una dinámica de resultados palpables de la actividad gubernamental.

² Un texto analítico y bien documentado sobre el federalismo es el texto del Mtro. Miguel González (2007), *Federalismo vs. Unitarismo*; este texto ilustra de una manera muy concisa el concepto del federalismo, sus

Como apología al título del libro de Wright, para entender las relaciones intergubernamentales y dejar plasmada la definición del término que estaremos renombrando a lo largo del presente documento, es preciso responder cuatro preguntas básicas para las RIG's y por supuesto para nuestra investigación, ¿qué?, ¿quién?, ¿cuándo? y ¿dónde?; la respuesta a dichas preguntas son las siguientes:

- **¿Qué son las RIG's?** : Un importante cuerpo de actividades o de interacciones que ocurren entre las unidades gubernamentales de todos tipos y niveles dentro del sistema federal, que sugieren mayor complejidad e interdependencia en el sistema político³. Señalando otra de las acepciones distinguidas se encuentra McCulloch (1965), en la que reconoce a las RIG's como un conjunto de relaciones funcionales, financieras y administrativas, que no son estrictamente materia de arreglos formales, institucionales, jurídicos o legales.

- **¿Quién interviene en las RIG's?** : En las RIG's intervienen a la vez los ciudadanos y los funcionarios públicos, así como entidades gubernamentales de todos tamaños, tipos y ubicaciones.

- **¿Cuándo se presentan las RIG's?** : Las RIG's son actuales y enfocan cuestiones críticas de las políticas públicas [de la administración pública y las decisiones de los gobiernos, las cuales influyen directamente en el estado de las personas que habitan en su jurisdicción de gobierno]. Pero las RIG's también poseen hondas raíces en el pasado [pasado centralista – clientelar – autoritario para el caso de México] y tendrán consecuencias importantes sobre como nos enfrentamos en el futuro a los problemas como la educación, el ambiente, la salud, el transporte, la beneficencia y similares.

acepciones y distinciones principales, mismo que nos permite dar cuenta de que el tema del federalismo posee una historia que impregna a las RIG's, mismas que no pueden dejar pasar por desapercibida.

³ Wright reconoce que el concepto de RIG's en el que se basa su texto proviene de William Anderson, de su obra *Intergovernmental Relations in Review* (Relaciones Intergubernamentales de Revisión) que data de los años sesentas del siglo pasado.

- **¿Dónde se encuentran las RIG's?** : Las RIG's se encuentran por doquier en nuestro sistema político y administrativo. Como la levadura del pan, las RIG's penetran y dan consistencia a todo el pan gubernamental.

Teniendo presentes las preguntas (y sus respectivas respuestas) que muestran el camino de las RIG's, es preciso definir ahora sus rasgos característicos de acuerdo con Wright⁴, ellos son:

a) El número y la variedad de las unidades gubernamentales:

- Nacionales
- Estatales
- Municipales
- Delegacionales

El nivel de gobierno Delegacional, hace referencia al cargo que ejercen los titulares de los órganos político – administrativos en cada una de las dieciséis demarcaciones en las que se divide el Distrito Federal. Cabe señalar que para los fines de este documento (y también en algunos procedimientos, métodos, estadísticas, organización o administración nacionales) se equipara el gobierno municipal con el gobierno o administración delegacional. Sin dejar de ser conscientes de la diferencia orgánica, administrativa y política de cada uno, y que más adelante se señalaran oportunamente, **se encuentran razones suficientes** (entre ellas la colindancia, la elección democrática de sus gobiernos y ser la esfera de gobierno más cerca de la población) **para considerarlas esferas de gobierno local en el mismo nivel.**

b) El número y la variedad de funcionarios públicos que intervienen:

- Funcionarios públicos electos (ejecutivos, legisladores y auxiliares político - administrativos).

⁴ Los rasgos señalados por Wright, resultan ser la base para interpretar estos mismos rasgos característicos de las RIG's en el contexto mexicano.

- Funcionarios nombrados (secretarios, directores, consejeros, procuradores, jefes de departamento).

- Funcionarios ciudadanos electos (para el caso de estudio, COPACI's en estado de México o *Comités Ciudadanos* en el Distrito Federal).

c) Intensidad y regularidad de los contactos entre funcionarios:

- Contactos cotidianos (por colaboración o simple información).
- Relaciones prácticas de trabajo convenidas por ordenamiento.
- Continuidad de pautas o líneas de acción.

d) Importancia de las acciones y las actitudes de los funcionarios:

- Comportamiento enfocado a un fin (de gobierno o de grupo).
- Percepciones de otros participantes.
- Acciones respecto a otros participantes o actores sociales.

e) Preocupación por cuestiones de política: (principalmente en la financiera)

- Ingresos (impuestos, ingreso gubernamental e intergubernamental, divisas por comercio exterior, transferencias de organismos internacionales u otros países).
- Gastos (gastos funcionales y operativos, gasto corriente, subsidios, transferencias federales).
- Rentas e inversión (mercados de capital rentable y financiero).
- Contenido y forma de las políticas públicas (diseño, distribución, regulación, acceso, redistribución).

Arriba mencionamos que el término de RIG's cuando aparece, era utilizado como sinónimo de otros términos que aludían al federalismo, pero en palabras del propio Wright, se establece la diferencia entre el federalismo (y cualquier concepto emanado de él) y las relaciones entre gobiernos RIG's:

El *federalismo* ha sido un término común de gran significado político a lo largo de 20 decenios de la historia constitucional de los Estados Unidos; no puede decirse lo mismo de las relaciones intergubernamentales. Mientras que el federalismo subraya las relaciones estatales-nacionales, con ocasional atención a las relaciones interestatales, el concepto de RIG reconoce no sólo las relaciones estatales-nacionales e interestatales, sino también las locales-nacionales, locales-estatales e interlocales; en pocas palabras, el concepto de RIG abarca todas las permutas y combinaciones de relaciones entre las unidades del gobierno de nuestro sistema. Las tendencias que se manifiestan en el número de unidades gubernamentales demuestran la diversidad y complejidad de las RIG⁵.

Como podemos observar, el concepto de las RIG's reconoce la presencia, actividad e importancia de todas las esferas de gobierno. Quizá, lo que le hizo falta señalar a Wright, es que la tendencia a aumentar el número de unidades gubernamentales no es producto exclusivo de las acciones de gobierno (federal), sino que también la dinámica social, una situación más abierta, plural, participativa y propositiva, en resumen, una sociedad más extensa y con necesidades más diversas, produce este tipo de aumento en las unidades gubernamentales, así como la legitimidad con la que son electos y ejercen sus funciones. Está por demás mencionar que, gracias a la apertura política y transición de partido en el gobierno federal, en los últimos años esta dinámica se ha observado en nuestro país, cuya experiencia la teoría habrá de considerar.

Para continuar con el breve (pero no limitado) acercamiento al concepto de las RIG's, es preciso señalar algunas consideraciones (obstáculos) que ayudarán a analizar y continuar con el estudio de éste. Primero, se trata del estudio (genérico o específico, eso lo decide el investigador) de una compleja red burocrático – administrativa, donde las unidades que se encargan de gravar, gastar y desempeñar funciones de este tipo pueden llegar a ser incuantificables; además, no se debe olvidar pasar por alto, la suma de la cantidad de directores y autoridades que se

⁵ Wright (1997), p. 72.

encargan de fijar una línea o política a los primeros. Pero más que un obstáculo, para el presente estudio, lo anterior representa un punto importante a considerar por los interesados, ya que pasarlo por desapercibido implicaría una visión corta de la trascendencia de las RIG's.

El segundo (siguiendo con la percepción cuanti y cualificativa) es tener presentes a las organizaciones públicas, privadas, no gubernamentales e internacionales que participan de manera directa o indirecta en las RIG's; ello sin olvidar que día con día y en la tendencia activa y diversa de la sociedad, aparecen nuevos grupos u organizaciones que tienen como objetivo incidir en las RIG's.

El tercero es ubicar a las personas (sus actividades y actitudes) que ocupan cargos de gobierno, como el factor clave de las RIG's. Son las actividades y actitudes de las personas las que determinan como serán las relaciones entre las diversas esferas de gobierno. Estrictamente hablando, y como haría a bien señalarlo Wright (1997), no existen relaciones entre gobiernos (el gobierno es un concepto de una actividad humana) hay relaciones entre funcionarios (personas que ocupan un cargo público ya sea por elección o nombramiento) que gobiernan, administran, manejan, dirigen, influyen y provocan el gobierno de diferentes espacios y/o territorios, es decir, que las acciones y actitudes de los funcionarios públicos se encuentran en el fondo de las RIG's.

El cuarto, recae en las condiciones (históricas, pasadas, presentes y provisorias), carencias, obstáculos, reglas escritas y no escritas y rasgos culturales de cada una de las esferas de gobierno (y de sus funcionarios). Lo anterior quiere decir que dada la diversidad y condiciones plurales dentro de un área, región o país, el estudio de las RIG's debe plantearse a partir de las condiciones del caso y contexto estudiado. No se sugiere dejar de percibir la dinámica general por una local, sino percibir las peculiaridades de cada una con miras a analizar y comprender la estructura social.

El quinto y último, tiene que ver con la naturaleza de las relaciones entre funcionarios (y con otros actores sociales), estas relaciones no son sucesos ocasionales o aislados y en la mayoría de los casos no están si quiera reglamentados o estipulados en la normatividad vigente; es decir, el producto que moldea las RIG's son los contactos continuos de los funcionarios y los intercambios de información y opiniones entre ellos, mismos que dan argumento y significado a la toma de decisiones. Los participantes de las RIG's siguen una pauta y casi siempre ya tienen un objetivo preciso, por lo que ocupan las interacciones e intercambios de información para lograr los resultados que tienen previstos, que les conseguirán llevar a cabo sus responsabilidades y competencias (o que les beneficiarían), y que sin embargo, requieren del consentimiento de otros funcionarios.

Como podemos observar, el interés de las RIG's para las Ciencias Sociales (en especial para la Sociología, Ciencia Política e Historia) radica en la apreciación, comprensión y análisis del sistema socio-político; en concreto, para generar un nuevo conocimiento a través de tres enfoques convergentes: el histórico – conceptual, el empírico - descriptivo y el contenido de las políticas públicas con miras a desarrollar y hacer de esta disciplina, una herramienta metódica para el estudio de nuestro sistema político⁶.

Para concluir, se pueden reconocer de acuerdo con Wright (1997), cinco distinciones que proporcionan los motivos para preferir el uso del concepto de RIG's sobre el de federalismo cuando se pretende estudiar el sistema político:

1.- Más que relaciones estatales – nacionales: Por la propia definición y uso del federalismo (la cual designa una forma de gobierno donde la unión de los estados reconoce la soberanía de una autoridad central, siendo esta última la que tendrá facultades de gobierno jerárquicamente superiores, sin con ello invadir la autonomía de los estados), se ha favorecido el estudio y dinámica de las relaciones

⁶ Para conocer con amplitud el citado método de estudio en el caso estadounidense, se propone consultar los capítulos de la obra de Deil S. Wright que en el presente documento no se consideran, ya que por cuestión de espacio y al no convenir con el interés central de la investigación, no se consideran aquí.

estatales-nacionales. Por ello (y ante el vacío empírico - científico que representaba), las RIG's reconocen y analizan las interacciones entre funcionarios y actores sociales, en todas las combinaciones y niveles de esferas de gobierno.

2.- Más allá del legalismo: Como es ampliamente conocido, el federalismo (desde la Constitución Política que le da sentido) ha producido en nuestro país (fundado como una República Constitucional) toda una herencia de legalismo, es decir que los escritos que fundan los poderes legales, las acciones formales y los acuerdos de Estado, han sido dominados por el pensamiento y la práctica del federalismo. Lo anterior provoca que, en nuestra *cosmovisión* de Estado, sean las leyes y no las personas las que gobiernen (método socio-organizativo comprensible y justificable). Dado lo anterior, el concepto de RIG's trasciende el enfoque jurídico del pensamiento y actividad del Estado mexicano e incluye dentro de sus funciones e interacciones, toda una gama de actitudes, acciones y concepciones informales de numerosos funcionarios, que de otra forma estarían olvidadas.

3.- Relaciones no jerárquicas: Implícita y explícitamente, el federalismo implica un conjunto jerárquico de relaciones de poder y autoridad (cláusula de jerarquía de la Constitución mexicana artículos 40 y 49), es decir, una corriente que tiende a precisar y solidificar la supremacía del gobierno nacional. En cambio, el término de RIG's no contienen distinciones jerárquicas de superioridad o inferioridad y aunque no excluye la existencia de tales diferencias de poder, tampoco implica considerar que el nivel nacional sea presuntamente superior.

4.- Preeminencia de las políticas públicas: En la bibliografía sobre federalismo, no se ha dado mayor importancia al planeamiento e instrumentación de políticas públicas nacionales, estatales o locales (salvo que el estudio gire en torno a una política en específico) olvidando con ello la intersección de intereses entre gobiernos y últimamente, entre gobiernos y diversos actores sociales. En cambio, el concepto y estudio de las RIG's surge (y según lo argumentado por el propio Wright) tiene

origen en los elementos explícitos de las políticas públicas, creados y asociados, a las relaciones entre gobiernos.

5.- La precisión no política: Como ya se ha citado, el concepto de federalismo ha sido empleado para tal variedad de condiciones y propósitos que hoy su significado resulta ser confuso e impreciso. Los significados corren desde, elegir adjetivos para explicar problemas políticos, hasta un modo de describir las cambiantes circunstancias y condiciones de la relación federal, todo ello ha traído consigo obstáculos para su provecho analítico en estudios sobre el sistema político. Lo anterior no quiere decir que el concepto de federalismo no sea útil práctica y analíticamente, más bien sugiere la utilidad del concepto de una manera diferente, para referirse a las relaciones interjurisdiccionales, múltiples y complejas que hoy en día invaden la dinámica socio-política mexicana⁷.

Es preciso concluir esta parte, con la reflexión de Wright ante el tema distintivo entre federalismo y RIG's:

Recuérdese que el concepto de RIG no reemplaza ni sustituye al concepto de federalismo. Antes bien, sirve como una base conceptual diferente, en varios modos preferida, sobre la cual explorar y resumir experiencias recientes y actuales de funcionarios públicos, así como de ciudadanos. El concepto de RIG es como un nuevo par de lentes o de gafas; hace visibles la variedad de los colores, el terreno y las pautas del panorama político que antes estaban oscurecidos. Para comprender cabalmente el actual sistema político (...) necesitamos utilizar el concepto de RIG.⁸

1. 1. 2 MODELOS DE RIG'S

Después de definir la argumentación para considerar a las RIG's como elemento indispensable para el estudio de los gobiernos y del sistema político, del

⁷ Es importante reconocer aquí que las citadas cinco distinciones entre federalismo y RIG's tienen origen en la reflexión de Wright, sin embargo se consideró prudente y necesario moldear estas distinciones generales, que reflejarán las mismas conclusiones para el caso mexicano. A fin de comparar con el original véase "Rig y federalismo: conceptos y modelos", *Ibíd.*,

⁸ Op. cit. Wright, pp. 91 - 130.

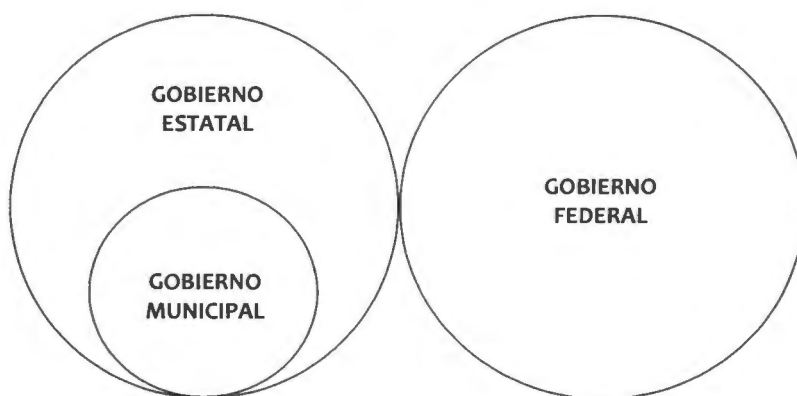
mismo modo es indispensable señalar aquí los modelos simplificados de las RIG's. El precursor en el estudio formal de las RIG's, Deil S. Wright, nos ofrece tres modelos de relaciones de autoridad entre las jurisdicciones nacional, estatal (que hasta antes del estudio del autor eran las únicas importantes y destacables) y local.

Como bien lo resalta Wright, estos modelos (y ningún aporte que lleve el mismo título) no muestran todas las complejidades y realidades del gobierno en sus múltiples aspectos. Pese a lo anterior, los tres modelos genéricos nos dan una imagen muy representativa de los tipos de autoridad en los regímenes federales, estos son los de *autoridad coordinada* (que refleja autonomía entre las esferas de gobierno), *autoridad dominante o inclusiva* (que expresa un nivel jerárquico entre gobiernos) y *autoridad igual o superpuesta* (mismo que representa el correcto para la dinámica actual e implica una negociación entre gobiernos y entre ellos y demás actores sociales). En seguida se muestran gráficamente estos modelos:

I. Modelo de Autoridad Coordinada

Relación Independiente

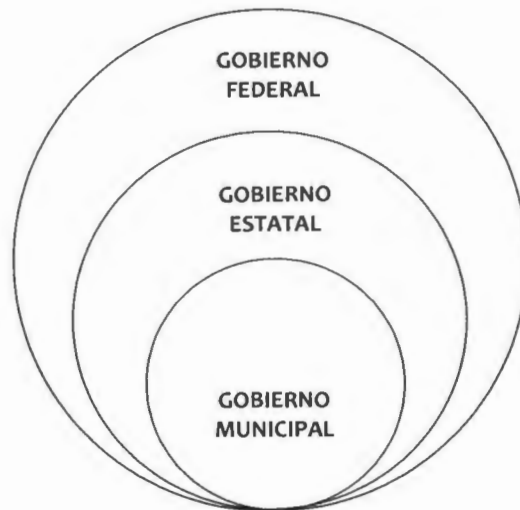
Pauta de Autonomía



II. Modelo de Autoridad Inclusiva

Relación Dependiente

Pauta Jerarquía



III. Modelo de Autoridad Traslapante

Relación Interdependiente

Pauta Negociación



Fuente: D. S. Wright 1997.

I) Autoridad Coordinada. En este modelo hay límites claros y bien definidos que separan la esfera de gobierno federal de la estatal y donde los gobiernos locales aparecen como meras extensiones administrativas. En síntesis, este modelo implica dos tipos de entidades independientes y autónomas, unidas sólo orgánica y tangencialmente. Este modelo que se presentó realmente en los Estados Unidos (no así en nuestro país) es ya caduco y está enfocado a condiciones sociales y políticas inexistentes.

II) Autoridad Inclusiva. De acuerdo con este modelo, los gobiernos estatales y municipales dependen completamente de las decisiones tomadas por el gobierno nacional, el cual actúa con el deseo de expandir su proporción de poder. Este modelo se caracteriza por una relación de dependencia de los gobiernos subnacionales, y la pauta de autoridad que prevalece es la jerárquica. Observadores, tanto conservadores como liberales, ven este modelo como el dominante en muchos aspectos de la vida pública, donde se percibe a la poderosa maquinaria federal avanzando sobre unos estados y municipios débiles y prostrados. Para analizar y entender este modelo de *federalismo centralizado* hay cuatro principales perspectivas: la elite del poder (los gobiernos subnacionales son insignificantes e incapaces de afectar las decisiones políticas o sociales importantes); la pluralista-tecnocrática (los gobiernos nacionales son incapaces de contrarrestar a los grupos de interés privado de alcance nacional); el federalismo económico (el poder económico está convertido en el más importante grupo de la sociedad, creando un sistema de gobiernos privados); y, la orientación administrativa de estados y municipios (estos son poco más que simples distritos administrativos del gobierno nacional, identificando a los representantes estatales y locales como funcionarios del sistema federal).

III) Autoridad Traslapante. Este modelo se caracteriza por una limitada dispersión del poder, cierta autonomía moderada, y un alto grado de interdependencia potencial o real. Se distingue por una competencia simultánea, cooperación y negociación. El poder o influencia para cada ámbito de gobierno es limitado y está

basado en la negociación, que es la principal estrategia para alcanzar acuerdos. Las áreas exclusivas para cada ámbito de gobierno, con amplio poder discrecional son muy limitadas. Por ello, existen grandes áreas en las cuales las diferentes esferas de gobierno operan simultáneamente.

El primer modelo, autoridad coordinada, hoy en día se puede ubicar en algunos regímenes europeos donde existe una división entre administración pública y gobierno; el gobierno federal (que en la mayoría de los casos recae en la figura del Primer Ministro) se encarga del gobierno y los gobernadores estatales, llevan a cabo la administración pública de sus jurisdicciones (considerando y tejiendo una estrecha relación con los condados o provincias, que también son contemplados como esferas de dirección política). De este modo, aunque existe una clara separación de funciones y atribuciones locales y nacionales, coexiste una coordinación armónica entre los ámbitos de gobierno pues todos ellos se encargan de una tarea pública elemental. Por lo tanto y como conclusión, ni el modelo aplica para los casos europeos, ni este modelo puede encontrar vigencia hoy en día.

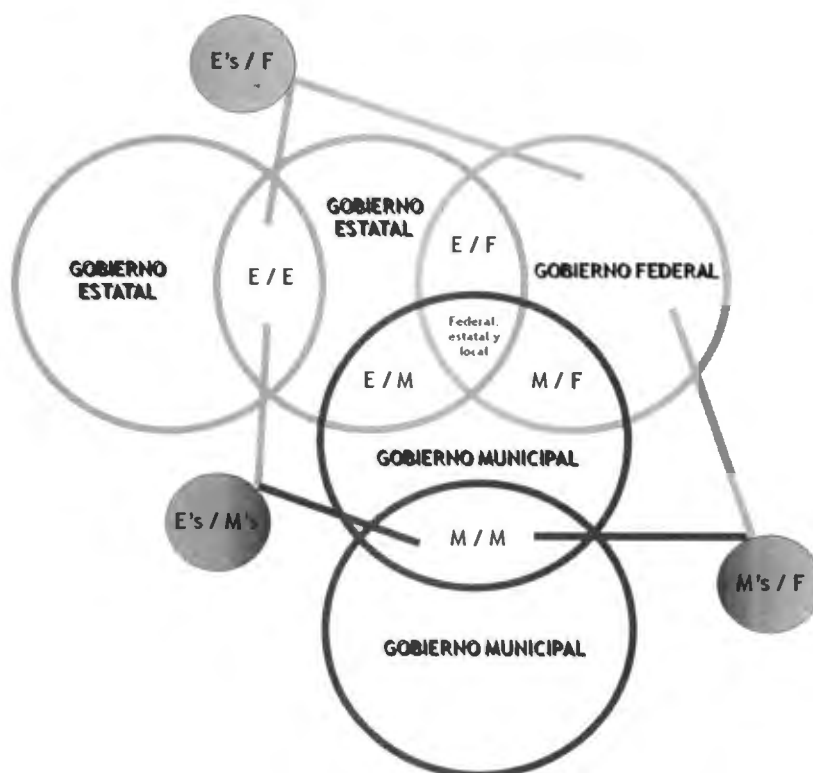
El segundo modelo de autoridad inclusiva, es el modelo de sistema político aplicado metódicamente hasta finales de los noventa del siglo XX en nuestro país. Este modelo, como la imagen lo ilustra, se caracteriza por la división jerárquica de los niveles de gobierno; lo anterior aunque significa eficiencia y orden en la estructura política, otorga demasiado poder (político, económico, social y cultural) a sólo una de las esferas del gobierno, por lo que los gobiernos estatales y municipales son considerados como agencias y sucursales, respectivamente, de la política federal. Lo anterior denota una clara insuficiencia democrática, que atenta contra lo establecido por la Constitución Política y el desarrollo social e intelectual de nuestros tiempos.

Por último, el tercer modelo es el de autoridad traslapada, aunque dicho modelo es considerado el modelo ideal de los sistemas de interacción entre gobiernos, se debe reconocer que muy pocas veces se ha alcanzado. Lo anterior es

precisamente resultado del desarrollo particular de cada uno de los países, es decir, existen un sin número de factores y condiciones que no permiten o limitan la ejecución de este modelo de RIG's. Sin embargo no hay que ser pesimistas pues la tendencia en nuestro país y en muchos países con similares sistemas de relaciones entre gobiernos, es hacia el cambio de relaciones entre los gobiernos con miras a mejorar las condiciones de las regiones o como política nacional de desarrollo.

Como parte de proposición y extensión del conocimiento sobre las relaciones e interacciones entre gobiernos, se propone el siguiente modelo ampliado de RIG's:

GRÁFICO 1. PROPUESTA DE MODELO AMPLIADO DE RIG'S



Como se puede apreciar en el Gráfico 1, la propuesta de un modelo ampliado de RIG's tiene base en el modelo de relación traslapante o de competencia y cooperación simultánea de Wright; de lo que se trata es de incluir, como parte del estudio de RIG's en el contexto mexicano, el actual sistema de relación o interacción

entre gobiernos subnacionales; en primer lugar como pares, es decir, relaciones entre un gobierno estatal y otro gobierno estatal o entre un gobierno municipal y otro gobierno municipal, **esto último representa la ubicación espacial y los modelos de RIG's para nuestro caso de estudio.** Y en un segundo estadio (tratándose más ampliamente en el siguiente capítulo), se consideran las asociaciones o agrupaciones de gobiernos estatales o de gobiernos municipales, y la relación de ambas con el gobierno federal, como parte de la nueva y reciente dinámica y configuración del sistema de relaciones intergubernamentales en nuestro sistema político.

Con base en los modelos antes presentados y de acuerdo con Arturo Pontifes (2004), las RIG's suelen generarse y diversificarse ante las siguientes condiciones:

- Necesidad de organizar y extender de manera consistente, programas y servicios del Estado en todo el territorio nacional.
- Despliegue de una capacidad interinstitucional para organizar la acción de los gobiernos en una amplia base territorial.
- Reconocimiento de la interdependencia como factor de éxito y parámetro de delimitación de las áreas de autonomía de los gobiernos estatales y municipales.
- El reconocimiento de que gran parte de las políticas nacionales expresan líneas generales que requieren de una administración regional y/o local, que se ejerza de manera directa por parte de las instancias gubernamentales más próximas a sus destinatarios.
- La concatenación de dos factores fundamentales: la dimensión espacial y la competencia de cada gobierno; los gobiernos coexisten y se combinan, antes de suponerse o aislarse. La acción asociativa que se convierte en algo común.

- El poder político adquiere una dimensión horizontal (se comparte) en el momento de las decisiones públicas, a la vez que se hace presente la dimensión social como fuerza vigente.
- El Estado moderno se fundamenta en un concepto de gobierno multiorganizativo.
- El modelo de decisión deviene del jerárquico al colegiado.
- Las relaciones entre gobiernos se inscriben en una dimensión política donde coexisten factores de acuerdo, legitimidad, presión, conflicto, negociación, disenso y relaciones de intercambio, entre otros.
- Los vínculos entre gobiernos que se coordinan no se reduce necesariamente al sistema de competencias exclusivas, ni estas se restringen en las respectivas autonomías y personalidades jurídicas, se fundamentan en las reglas y acuerdos asumidos en la acción coordinada.
- 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.

En resumen, las RIG's son cualquier interacción entre políticos o gobernantes, que tengan como finalidad un intercambio de gobierno; el resultado dependerá del régimen de gobierno; el grado de relación interpersonal de los actores; el posible resultado positivo que pueda arrojar; y el nivel de gobierno con el que se esté tratando. Por lo anterior, no será lo mismo las RIG's con un actor político de la misma filiación partidista que con uno que no lo es, así como tampoco será igual una relación con el Presidente de la República que con un alcalde o presidente municipal. Lo anterior no se comenta con fines discriminatorios o limitativos, sino simplemente como reconocimiento del tipo y forma de RIG's, en búsqueda de una política de RIG's horizontal y consensuada.

Como más adelante se registrará, aunque el modelo estructural autoritario o sistema de RIG's centralista no se modifique súbitamente o de tajo, el cambio de visión y el desarrollo de ideas progresistas se está registrando más a menudo en los gobiernos estatales y locales, por lo que se debe poner especial atención en la presencia atomizada de estos casos, medir sus ventajas y desventajas y establecer las condiciones que deben existir para llevar a cabo RIG's de bajo nivel orgánico, pero de alto nivel estructural, que provoquen poco a poco un desarrollo en sus respectivas jurisdicciones y que en suma, den resultados positivos y propositivos de desarrollo democrático para los gobiernos de todo el país.

De este modo y para Richard Simeon (1972), las RIG's son resultado de la interacción de cinco factores que se influyen mutuamente:

- a) Las metas u objetivos de cada gobierno o de cada gobernante;
- b) Las personalidades de los actores políticos;
- c) El comportamiento entre estos actores y con los gobernados;
- d) La influencia del contexto socio-cultural de cada una de las regiones o zonas con gobierno; y
- e) El marco jurídico-institucional, de acuerdo a lo alcances y limitantes de cada una de las esferas de gobierno.

De acuerdo con el autor, cada uno de estos factores no basta por sí solo para explicar la forma en que las RIG's evolucionan, por lo que resulta indispensable tener una visión amplia de todos ellos y de cómo interactúan entre sí. Como lo podemos observar, al igual que lo hizo Wright en su momento con los aspectos económicos, Simeon (1972) resalta sólo aspectos políticos como condiciones para las RIG's. Lo importante en este sentido es reconocer el avance y aporte de cada uno de los autores y formar un marco metodológico para el análisis de las RIG's, por lo tanto se reconocen cuatro aspectos generales para establecer interacciones entre gobiernos, provocando del mismo modo, que estos aspectos se conviertan en recursos para la negociación o convenio entre los gobiernos:

I) Constitucionales o legales;

II) Financieros;

III) Políticos; y

IV) De información.

En este sentido, algunas RIG's se llevan a cabo con un marco jurídico más propicio porque prescribe la participación de los tres órdenes de gobierno en materias como salud, educación, medio ambiente, asentamientos humanos y seguridad pública, principalmente. Los anteriores son algunos ejemplos de RIG's flexibles, en este sentido algunos autores señalan que mientras más flexible sea la dinámica de las RIG's, más fácil será encontrar los equilibrios para una adecuada hechura de programas y políticas gubernamentales. El objetivo es que las RIG's sean sólidas en todo momento, y sobre todo que estas sean la base para el desarrollo de los gobiernos locales.

De este modo, Cabrero y García (2001) señalan la atemporalidad de las RIG's, argumentando:

Las unidades del gobierno, independientemente de que sean pensadas como instituciones, organizaciones o agencias, interactúan entre sí, se comunican, crean vínculos de dependencia o de oposición, en fin se mueven a través de contactos múltiples expresados desde el marco legal hasta las relaciones personales. En cada país el sentido, intensidad y rasgos de las RIG's se ven influidos por distintos elementos como: la dimensión del país y características demográficas; la composición racial, religiosa, lingüística y cultural de un país; la solidez de la tradición y la experiencia política común de una federación para mantener y reorganizar sus RIG; la cantidad y la relativa dimensión de las unidades en una federación, el grado de desproporción entre ellas; el tipo de sistema electoral; la naturaleza del sistema de los partidos políticos; el grado de centralización o descentralización; y las relaciones hacia el exterior y su papel en la globalización⁹.

⁹ Cabrero y García (2001), p. 24.

En síntesis y de acuerdo con la base teórica antes expuesta, Ady Carrera (2004) nos señala la existencia de variables básicas que ayudan a entender y explicar cómo funcionan y evolucionan las RIG's. Lo anterior resulta de vital importancia para la presente investigación, pues las demarcaciones políticas analizadas, han sido protagonistas de cambios políticos, sociales y económicos a considerar. Las variables de función y evolución de las RIG's son:

- a) El análisis de las RIG's debe considerar, necesariamente, su **evolución histórica como la base de su actual estatus.**
- b) Las personas, autoridades, funcionarios y grupos de interés, y sus respectivos objetivos, metas y valores son **el factor más importante para entender la evolución** de las RIG's.
- c) Es necesario ubicar las dos variables ya señaladas en su **contexto institucional, social, cultural, y jurídico-institucional.**
- d) La interacción de los actores políticos se basa en la **negociación a través de medios tanto formales como informales**, y estos últimos tienen a veces mayor influencia que los primeros.
- e) Los **recursos financieros** no son los únicos ni los más importantes en la dinámica y transformación de las RIG's. Existen también recursos **jurídicos, políticos y de información** que también **influyen y pueden ser empleados en la consecución de objetivos y metas.**
- f) La **relación de poder tiene una naturaleza recíproca**, por lo que no importa cuan dependiente sea un gobierno subnacional en relación con el gobierno central, **el primero siempre dispondrá de algún recurso para influir en cierta medida sobre el segundo.**

1. 2 LAS RIG'S EN MÉXICO

Las relaciones o interacciones entre los distintos ámbitos de gobierno en nuestro país han estado impregnadas por condiciones particulares relativas al sistema federal implantado desde 1854. Un régimen federal que nace del centro formando jurisdicciones (estados) con la finalidad de dar orden a la Nación, es contrario al modelo clásico federal donde los estados independientes se unen para crear un gobierno soberano; ello refleja el origen centralista del tipo de RIG's en nuestro país.

Lo anterior provocó durante un largo periodo, que las autoridades o gobernantes de los estados (unidades políticas autónomas y soberanas que en conjunto forman la federación) y municipios (unidad política básica de gobierno local que en conjunto forman un estado) estuvieran sujetas al reparto discrecional del Presidente como cuotas de poder y lealtad. De este modo, el modelo de RIG's implementado por el gobierno federal centralista era del tipo de autoridad inclusiva, es decir, estados y municipios dependían de lo enjuiciado y dictado por el Presidente.

Ante ello, resulta claro que el caso mexicano se ha caracterizado por **una muy débil funcionalidad del marco legal que regula las relaciones intergubernamentales**, dado que si bien constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la práctica este pacto ha sido dominado por el nivel federal en detrimento de los niveles subnacionales. Por lo que se refiere a la capacidad de decisión de los componentes del sistema, queda igualmente clara la subordinación de gobiernos estatales y municipales debido a la centralización del sistema fiscal, entre otros factores de carácter político.

También se aprecia que, aunque las entidades federativas y los municipios han estado políticamente subordinados al gobierno federal, paradójicamente han tenido un rol fundamental para el sistema. Ambas esferas de gobierno han sido el vínculo entre el gobierno federal y la diversidad de intereses políticos, económicos y

sociales de las regiones que integran el país¹⁰. Además y de acuerdo con Morgenstern (1997) han sido responsables de preservar la cultura política y el *status-quo* del régimen posrevolucionario en sus respectivas jurisdicciones. No obstante, ésta contribución estructural e ideológica para el mantenimiento de la estabilidad política del sistema político, estados y municipios han estado tradicionalmente subordinados a las decisiones tomadas en el ámbito federal y hasta antes del año 1994 y formalmente del año 2000, a las decisiones de la figura Presidencial.

Además de concentrar las fuentes más importantes de ingreso, el gobierno federal tenía hasta hace poco, la disposición de diversos mecanismos para distribuir recursos públicos entre los estados de manera discrecional. Estos recursos eran canalizados en forma de transferencias para programas de inversión pública, apoyo a zonas y grupos marginados, y fondos para proyectos especiales. El monto y condiciones para acceder a estos recursos dependían, en gran medida, de la relación entre el Gobernador y el Presidente de la República, y de su capacidad de negociación.

La somera descripción anterior, deja ver el tipo o modelo de RIG's y autoridad política que ha venido desarrollándose y evolucionando en nuestro país; además permite afirmar que, hasta la década de los ochentas del siglo XX, las RIG's en el Estado mexicano posrevolucionario únicamente y como parte del régimen político vertical, obedecían al modelo de autoridad inclusiva. Es decir, que la dinámica de la relación entre federación, estados y municipios se basaba en una relación de dependencia de los gobiernos subnacionales, y la pauta de autoridad que prevalecía era jerárquica - diferenciada¹¹.

¹⁰ Para revisar un artículo a propósito de una relación de igual a igual entre estados y municipios, ver: **Villasana Dávila** (2011).

¹¹ Para consultar un resumen de las fases mexicanas de la RIG's en el periodo de 1980 – 2000, ver: **Carrera Hernández** (2004), pp. 7 - 18. En el texto, Carrera realiza una precisa descripción del cambio estructural de las RIG's en nuestro país, destacando como lo señala la teoría, las condiciones económicas, políticas y sociales en el cambio de las RIG's.

Sin embargo, analítica y formalmente no es sino hasta los años ochentas y noventas del siglo pasado, cuando se le otorga una consideración importante al estudio de ésta disciplina. Inicialmente se trató el tema de las RIG's a través de comisiones, convenciones o convenios entre las distintas esferas de gobierno. Posteriormente y ante el crecimiento del Estado (demográfica y administrativamente), implicó una reorganización y modernización de la administración pública, la cuál se vino presentando mediante una planeación más general relacionada sobre todo a la inversión federal y los programas regionales con recurso federal. Con las reformas constitucionales de 1983 (y teniendo como contexto la llegada del régimen económico neoliberal) se inició la etapa contemporánea de descentralización del Estado, provocando la apertura de la coordinación entre los distintos niveles de gobierno (aunque en forma todavía restringida conservando el ejecutivo federal las grandes facultades). Del mismo modo se estableció la creación de leyes que normaban las áreas de coordinación entre los estados y la federación en materias centrales y políticas públicas.

En síntesis, con las reformas constitucionales promovidas por los titulares tecnócratas del ejecutivo federal, la coordinación intergubernamental, hasta nuestros días, se divide en dos modelos: la coordinación económico- financiera (fiscal) y la coordinación para la planeación y ejecución de políticas federales. Con lo anterior, la coordinación intergubernamental se convirtió en una herramienta muy eficiente para *una fuerte recentralización administrativa y política*, es decir, se fortaleció el método jerárquico de RIG's. Como bien lo hemos señalado, las RIG's dependen más que del régimen, contexto, proceso o sistema político, de los personajes o actores que interactúan dentro del sistema sociopolítico, de este modo y como hipótesis para el caso mexicano, el inicio del estudio formal de las RIG's (y el contenido de las mismas) en nuestro país, se vio impregnado por la llegada de una clase política tecnócrata con ideas, estrategias y métodos económico-estructurales que establecieron un modo jerárquico (de política económica neoliberal) de relación entre las distintas esferas de gobierno en el

Estado mexicano. Como respuesta a lo anterior y de acuerdo con Moreno Espinosa (2009):

Es alentador que los gobiernos de las entidades federativas del Estado federal mexicano, estén impulsando una serie de acciones que permitan perfilar a estas por una senda más autónoma, pero también asumiendo nuevos retos y ciertamente riesgos, así vemos que los ejecutivos de varias entidades federativas también se encuentran enfrascados en la promoción de sus respectivas clases productivas y empresariales, buscando concretar mayores intercambios, o bien promoviendo potencialidades locales que den pie a una mayor inversión (nacional y) extranjera; tal aspecto es asumido, cuestión plenamente inédita, por gobiernos municipales. En suma, las reformas e innovaciones en la administración y gestión de las entidades federativas es cada vez más la regla que la excepción, además de una necesidad creciente¹².

Con lo anterior, se da cuenta que la alternancia política ha expresado en México la institucionalización de ambientes cada vez más inciertos en lo político (por ejemplo el inminente y poco alentador escenario de transitar de un Partido Hegemónico a una Partidocracia¹³), pero también más estimulante en cuanto al juego político que apunta a una alternancia en el poder (sobre todo el poder de hacer) en los tres órdenes de gobierno del Estado federal mexicano. El presente y el futuro se muestra alentador para esta disciplina que encuentra una gama de temas y problemas sociopolíticos diversos, que extiende la comprensión y conocimiento de los actores y el sistema político, ayudando a explicar el presente y construir un futuro más alentador.

Podemos afirmar que dichas relaciones se han transformado en un objeto de estudio que continuará ampliándose en el futuro inmediato, en virtud de que los

¹² Moreno Espinosa (2009), p. 39.

¹³ De acuerdo a Bobbio, Matteucci y Pasquino (2005), *Partidocracia* significa, más que gobiernos y acciones de gobierno por partidos políticos, un dominio verdadero y propio de estos o una expansión de sus ambiciones de dominio. De las dos principales críticas a los partidos fuentes del concepto, la que se utilizará aquí, es la de ambición o éxito de los partidos políticos al monopolizar no sólo el poder político, sino la misma vida política organizada.

vínculos entre los diferentes órdenes de gobierno y administración en una sociedad más urbana tienden a un incremento en razón directa a las necesidades que de ello se desprenden, así como por la complejidad creciente en la que nos encontramos inmersos. Las relaciones entre los órdenes de gobierno característicos de nuestro Estado federal tienden a multiplicarse en un plano horizontal, las reformas de 1999 al artículo 115 constitucional dan pie a una mayor relación, cooperación y asociación intermunicipal¹⁴.

Con lo antes señalado y con lo asentado por Cabrero y García (2001), estos cambios contribuirían al surgimiento y consolidación de un nuevo tipo de RIG's y de gestión intergubernamental que permitirían cristalizar las potencialidades de un sólido modelo federal y no hundirse en las trampas de procesos descentralizadores mal llevados y endebles en sus fundamentos políticos y administrativos.

No obstante hasta el día de hoy, los gobiernos municipales permanecen subordinados ante los estados y la federación con una muy limitada capacidad en la toma de decisiones en el uso de las nuevas transferencias federales y proyectos productivos estatales. Por lo tanto se reconoce al municipio, como el elemento más débil del proceso de descentralización. Si bien es cierto que la política de descentralización dio un paso importante entre 1996 y 2000, esta misma careció de un elemento fundamental: el fortalecimiento institucional de los municipios. Ello es resultado de una distribución de recursos (públicos, humanos y financieros) sin el diseño e implementación de una política consciente y promotora de las necesidades particulares de cada municipio, que fuese sistemática a fin de generar una capacidad institucional propia del ámbito municipal.

Otro de los objetivos a desarrollar para la eficiente implementación de las RIG's es el factor institucional, reconociendo que hasta el momento este tipo de cambio no se ha comenzado¹⁵. Así pues, estados y municipios tratan de ejercer sus

¹⁴ Op. cit., **Moreno Espinosa** (2009), p. 42.

¹⁵ Quizá la excepción más reciente y única en su tipo, (como se verá más adelante, el Distrito Federal cuenta con una Ley de Desarrollo Metropolitano pero, sin las implicaciones institucionales y democráticas como este ejemplo) y por la cual no cabría la generalidad, es el caso de la Ley de Coordinación Metropolitana aprobada el

facultades como gobiernos libres y soberanos, en un marco jurídico creado para la predominancia del gobierno federal. Para Cabrero y García (2001), uno de los principales obstáculos es el institucional (ver anexo Cuadro 7) pues:

El marco jurídico-institucional en el que tienen que trabajar fue diseñado para una etapa en la que ellos no tenían ni voz ni voto, mucho menos capacidad de gestión. Esto constituye uno de los principales problemas que habrá que solucionar si se desea que el modelo de RIG's en México evolucione hacia uno más acorde con el esquema federal del país¹⁶.

La participación de los municipios en la planeación del desarrollo regional¹⁷ debe ser más comprometida e incluir la asociación entre los gobiernos locales que por vecindad comparten una problemática común, este es el caso de las demarcaciones de nuestro estudio. En este contexto es importante señalar, que las experiencias de coordinación intermunicipal deben estimularse aún más y difundirse con el propósito de fomentar su implementación. La intermunicipalización puede convertirse en una valiosa estrategia para la solución eficaz, eficiente y a largo plazo de algunos de los problemas más importantes que aquejan a la mayor parte de los gobiernos locales del país.

13 de enero del 2011 por el Congreso del estado de Guadalajara, Jalisco. Dicha Ley tiene la finalidad establecer las bases generales para la coordinación entre municipios del estado, entre municipios y el gobierno estatal y entre municipios del estado y municipios de otras entidades federativas; además esta Ley crea tres instancias o autoridades: la Junta de Coordinación Metropolitana (órgano consultivo intermunicipal); el Instituto Metropolitano de Planeación (encargado de la política metropolitana); y el Consejo Ciudadano Metropolitano (órgano de participación ciudadana). Esta ley es un gran avance en materia de normatividad o institucionalización de las RIG's de carácter intermunicipal, por lo que se debe dar un seguimiento exhaustivo a su aplicación y un estudio programático de resultados a los órganos y actores incluidos.

¹⁶ Op. cit., **Cabrero y García (2001)**, p. 21.

¹⁷ Aquí y lo largo del texto se hace referencia al *desarrollo regional* en una de sus concepciones más simples, es decir, se considera al desarrollo regional como el mejoramiento general de un área geográfica específica con dos o más entidades incluidas; donde la colaboración incluyente de autoridades y gobiernos del área, provocará condiciones de mejora y satisfacción a las necesidades y prioridades en temas comunes. Se considera prudente hacer la aclaración ya que la contemporánea Ciencia de la Geografía Humana, dentro de sus enfoques de estudio, considera al Desarrollo Regional como una disciplina con bases teóricas, metódicas y empíricas, que el presente documento no está (y no es su intención hacerlo) considerando.

1.3 LA ACCIÓN PÚBLICA Y EL INTERÉS COLECTIVO

Después del anterior repaso por el contexto en la búsqueda contemporánea del buen gobierno, es preciso mencionar el concepto de la acción pública, pues como se verá, éste y todos los conceptos utilizados en la presente investigación están fuertemente relacionados, ya que todos ellos buscan explicar y dar la pauta para el fortalecimiento de los gobiernos locales en beneficio de la sociedad y su organización política, con miras a alcanzar el desarrollo local, regional y nacional.

Duran (1999) será el encargado de acercarnos al análisis de la acción pública, misma que cataloga como recurso necesario para entender los nuevos desafíos de la gobernabilidad en las sociedades contemporáneas, donde la descentralización de la cosa pública está presente y la dinámica social otorga al gobierno un papel importante para el desarrollo político, pero no el único:

(...) gobernar es conducir la acción colectiva, y para ello se requiere la construcción de una acción pública, la cual no solo se reduce a la acción de los gobiernos. De hecho, desde la perspectiva de la acción pública se puede entender el Estado y la sociedad civil no como una dicotomía, sino como un continuo: un Estado que pierde su monolitismo, que se fragmenta en agencias diversas, en racionalidades parciales, en intereses y perspectivas en ocasiones encontrados. Una sociedad civil que se bifurca, que se diferencia, se pluraliza cada vez más, en ocasiones se atomiza en una gran diversidad de preferencias, de grupos, de necesidades y de convicciones¹⁸.

La pluralidad y diversidad de preferencias a las que se refiere Duran, se ven elevadas a su máxima expresión en demarcaciones políticas muy urbanizadas y dónde los ámbitos de competencia se ven rebasados por los problemas que las aquejan. En este sentido, para Jean-Claude Thoenig (1998) y para continuar con la definición de nuestro concepto, *la acción pública es la construcción y la calificación de los problemas colectivos por una sociedad*, problemas que ella puede delegar a una o varias agencias gubernamentales, así como la elaboración de respuestas,

¹⁸ Duran (1999), p. 19.

contenidos, instrumentos y procesos para su tratamiento, en resumen, se trata de una perspectiva de elaboración de una teoría moderna del gobierno.

Con base en lo anterior, se puede argumentar que la acción pública es el método por el cual, un nuevo tipo de RIG's entre gobiernos locales pueda llevar a cabo sus respectivas tareas dentro de sus demarcaciones policéntricas. Concretamente, de lo que trata la acción pública, es de privilegiar el interés colectivo para solucionar los problemas públicos compartidos, de este modo las RIG's y la acción pública cumplen con un objetivo común (y por el cual se toman como marco teórico para esta investigación), ***la cooperación entre gobiernos y sociedad, para alcanzar un desarrollo local de acuerdo al interés colectivo***, es decir la concertación de acuerdos entre gobiernos y ciudadanos para mejorar el entorno metropolitano. De acuerdo con Cabrero (2005), se trata de llevar a cabo un permanente mecanismo de cooperación que sustituya al mentado interés general que hasta hoy no existe, y lo remplace por un interés colectivo:

Este enfoque se ubica en el marco de la sociología de la acción colectiva, asume el fin de una lógica estandarizada de la acción gubernamental favoreciendo la de una acción gubernamental diferenciada y territorializada de los problemas públicos, la cual conduce a sustituir un interés general mítico por el enunciado de un interés colectivo posible. Esta perspectiva permitirá entonces entender mejor un mundo policéntrico, de acciones conjuntas y de producción permanente de mecanismos de coordinación, muy alejado de las soluciones gubernamentales jerárquicamente establecidas y burocráticamente implementadas. Además, con este enfoque se puede avanzar en el análisis de la coproducción de acciones más o menos institucionalizadas de actores públicos y privados¹⁹.

Se puede apreciar en este enfoque cooperativo, que los gobiernos como figuras de dirección política no sólo deberán de ejercer su poder en la producción de soluciones (que muchas veces son ineficientes e ineficaces), sino en la co-construcción colectiva de las opciones y problemas públicos. En función de lo

¹⁹ Cabrero Mendoza (2005), p. 24

anterior, algunos autores le otorgan una nueva función al Estado como un agente articulador del conjunto, ubicando como nuevo papel estatal (y de a cada uno de los ámbitos de gobierno) la institucionalización de la acción colectiva mediante la construcción de la acción pública.

Retomando a Duran (2005), a partir del enfoque de la acción pública se puede entender y observar de un modo más activo, a la política en sus diferentes concepciones o interacciones:

- 1. Nivel constitucional: la política como función de distribución del poder en la sociedad;**
- 2. Nivel de elección colectiva: la política como acción de gobierno; y**
- 3. Nivel operacional: la política como juego cotidiano de actores por espacios de poder e influencia.**

Con lo anterior, le podríamos dar sentido a cada una de las interacciones políticas en búsqueda de proporcionar su justo significado, lo que para la lengua inglesa sería, *politics*, *policy* y *polity*, salvo que para el castellano aún no existe este tipo de conceptualización.

Como se ha planteado, la acción pública, en el contexto que nos ocupa, es la redirección del gobierno con miras a atender los males históricos y errores políticos que han costado una inestabilidad económica, incredibilidad política y desfragmentación social. En este orden de ideas, algunas de las exigencias y necesidades que plantea la acción pública, son gobiernos más democráticos, transparentes, con funciones y acciones bien definidas y métodos de gobierno acordes a la evolución social y política de nuestros tiempos. Es aquí donde convergen la reforma política de fortalecimiento y descentralización a municipios; el método de gobierno asociativo para afrontar problemas y temas comunes entre dos o más demarcaciones políticas; y, la redefinición de conceptos y temas inherentes a todo gobierno, como la gobernabilidad, la gobernanza, las políticas públicas y la normatividad jurídica.

De acuerdo con Cabrero Mendoza (2005), existen algunos fundamentos cruciales para el logro de resultados más democráticos y eficientes que la acción pública estima para el desarrollo óptimo y efectivo de los gobiernos locales, entre otros, algunos de ellos son:

- **Sistemas de elección de los mandatarios que posibiliten que los ciudadanos se pronuncien regularmente en cuanto a los problemas locales que les atañen y que les permitan responsabilizar a aquellos de su solución.**

En pocas palabras resulta necesario que dentro de las esferas locales exista la figura de participación ciudadana activa fomentada por el gobierno e incluso el método electoral de remoción de mandato cuando los ciudadanos consideren que sus representantes no cumplen con los intereses y necesidades de la localidad.

- **Cuerpos colegiados capaces de representar a todos los grupos interesados y dotados de potestad para supervisar las acciones del poder ejecutivo.**

Aunque esta figura la cumplen algunas organizaciones y asociaciones no gubernamentales, lo idóneo es que el mismo gobierno fomente la colaboración y corresponsabilidad de la ciudadanía organizando y dándoles justa importancia a este tipo de figuras.

- **Instituciones formales, que recojan las exigencias de la comunidad, reciban y den información.**

Este tipo de instituciones hoy en día en nuestro país han tenido un auge importante, mayormente a nivel federal con la promulgación de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y la creación del Instituto Federal de Acceso a la Información y Protección de Datos (IFAI), pues se ha considerado como derecho constitucional el acceso a la información pública gubernamental por parte de los ciudadanos y de todo ente público, así como la reproducción de éste para en todos los niveles de gobierno. Hay que considerar que este sistema es reciente y que deberá de actualizarse y adecuarse a los errores o necesidades que vayan surgiendo.

- Un régimen regulativo que obligue a los gobiernos locales informar, de forma regular y veraz sobre sus acciones, provisión de servicios o financiación.

Resulta necesario crear mecanismos nacionales, estatales y locales autónomos que recojan las exigencias básicas de los ciudadanos, les den seguimiento y puedan sancionar a las esferas de gobierno que no cumplan con dichas necesidades.

En este orden de ideas, otro de los métodos político-electorales que complementaría a los demás y traería consecuencias positivas para desarrollo y la construcción de una acción pública local más democrática, es la separación de las elecciones locales de las nacionales, pues significaría que las primeras se centren en los quehaceres de su propio ámbito territorial sin que se vean arrastradas de manera radical y exógena por los asuntos nacionales.

Otro de los conceptos y enfoques que permiten entender y valorar la acción pública local como herramienta para el desarrollo de las localidades es *la gobernanza*, la cual según Mayntz (1999), debe ser entendida como un nuevo estilo de gobernar, distinto del modelo histórico de control jerárquico. Según el autor se trata de *gobernar mediante un mayor grado de cooperación y por la interacción entre el Estado y los actores no estatales en el interior de redes decisionales mixtas, entre lo público y lo privado*. En síntesis:

El concepto de gobernanza se amplía para centrarse no sólo en el sujeto de la dirección política sino también en el objeto de la acción política, es decir, en los destinatarios de las políticas y en su capacidad para obstaculizar el logro de objetivos programados. En su versión actual, la llamada teoría de la gobernanza ha madurado y permite la coexistencia del control jerárquico y de la autorregulación social; (...) se amalgaman ambos principios ordenadores y la autorregulación a la sombra de la jerarquía permite reinventar la acción pública²⁰.

²⁰ Mayntz (1999), p. 22.

Como podemos observar, no hay nada más democrático y práctico para un gobierno local en los inicios del siglo XXI, que la aplicación de la gobernanza, pues no se está redireccionando la forma y el modo de hacer gobierno de manera radical, sino que se le da una importancia mayor a la regulación política y cooperación desde el ámbito social, que dicho sea de paso, implica una evolución en el quehacer del gobernante, que se pudiera complementar y amalgamar con el método asociativo entre gobiernos locales para el efectivo desarrollo de las localidades y regiones que se está planteando en el presente documento.

En sintonía con lo anterior, y según Le Galès (1995), un sistema de relaciones entre gobiernos locales bien diseñado, le proporcionaría a los gobiernos, los incentivos necesarios para asignar los recursos disponibles a los usos socialmente más rentables, donde estos deben tener responsabilidades bien definidas, pero a su vez recursos suficientes para cumplir con las responsabilidades que les son asignadas. También, deberán enfrentar restricciones presupuestarias estrictas, tratando de evitar el desvío de recursos públicos para otros fines y que los obliguen a observar y sopesar las difíciles opciones que trae consigo la asignación de limitados recursos entre múltiples áreas públicas.

Como se ha venido señalando, la acción pública representa un nuevo modelo de quehacer político y público, donde las acciones formales del gobierno en respuesta a las necesidades, intereses y problemas de la población, o políticas públicas, se verán inmersas, definidas y construidas en relación a este modelo de gobierno. El estudio y análisis de las políticas públicas, se ha definido como la intención de comprender y explicar planes y programas de acción concretos, es decir, nos aproxima a la comprensión de la acción pública organizada, que como se apreció en el capítulo I, las políticas públicas y las relaciones intergubernamentales están íntimamente relacionadas²¹.

²¹ Con el objetivo de relacionar lo aquí dicho, para Wright las políticas públicas giran dentro de cuatro arenas: la constitutiva, la distributiva, la regulatoria y la redistributiva (y Wright añade la jurisdiccional), todas producto del sistema de RIG's. En concreto, para constituir una política pública se requiere de las relaciones entre órganos o

En palabras de Cabrero Mendoza (2005):

La particularidad de la política pública, es que expresa una estrategia voluntaria de intervención orientada por un proceso de decisión. (...) Sin embargo, el análisis aislado de la política pública, si bien ayuda a identificar la intencionalidad de la acción observada, constriñe el análisis linealmente y en ocasiones aun unilateralmente, o como Thoenig lo menciona, ésta perspectiva con frecuencia incluso se encuentra en la acción gubernamental y la sociedad sólo representa su medio ambiente; por todo ello el análisis de la acción pública no puede sólo suscribirse al análisis de las políticas públicas.

La revolución de las consecuencias, como algunos autores la califican, obliga a replantear el análisis de la acción pública. Asistimos a un escenario en el que la legitimidad de la acción gubernamental no se deriva sólo de la legalidad ni tampoco sólo de la intencionalidad de dicha acción, sino fundamentalmente de la responsabilidad sobre las consecuencias prácticas que resultan de la acción. Se trata entonces de una legitimidad que se verifica cotidianamente, como lo plantea Habermas, de un equilibrio permanente entre promesas y realizaciones.²²

Vale la pena rescatar tres aspectos de las líneas antes citadas. Primero, que se propone ampliar el estudio de las políticas públicas, pero no sólo de su estudio, sino una operación extensa de las políticas públicas, que no sólo se limite a los resultados de la gestión en turno, sino resultados en todos o en la mayoría, de los factores y actores receptores de las políticas públicas locales. Segundo, asintiendo y dando por hecho la mencionada revolución de las consecuencias, donde la línea que separa la responsabilidad e irresponsabilidad públicas es muy tenue y puede ocasionar serenidad o furor por parte de los gobernados, es preciso implementar políticas públicas y mecanismos de gobierno que incluyan a los ciudadanos y actores no gubernamentales, que tengan como uno de sus objetivos primordiales la rendición de cuentas y los resultados que la política pública traerá para estos. Y tercero, en armonía con lo hasta ahora señalado, se trata de un cambio en la acción pública que provoque un equilibrio en las acciones y planes de gobierno, con miras a construir y establecer una legitimidad política democrática. Se reconoce, que hasta

esferas de gobierno, del mismo modo que distribuir las, regularlas y volverlas a distribuir. En síntesis, las políticas públicas con un enfoque de acción pública organizada, impregnan el pensar y actuar de las RIG's y sus actores.

²² Op. cit. **Cabrero Mendoza** (2005), p. 25.

hace algún tiempo y en algunos territorios del país, la acción gubernamental se legitimaba por objetivos e intenciones (promesas de campaña), sin embargo, en el escenario mexicano actual, éstas son dimensiones insuficientes, se requiere de una legitimación por los hechos, por la capacidad de resolver y prevenir problemas.

La acción pública citada hasta el momento, puede apreciarse y aplicarse desde un punto de vista nacional, estatal o local, siendo el último en el que se centra esta investigación.

Más arriba se trató de modo un tanto injusto, el tema y la importancia de los municipios urbanos, aquí sólo cabe hondar en el gobierno local, dentro de áreas metropolitanas está caracterizado por un alto dinamismo, innovaciones frecuentes, cambios sistemáticos en la hechura de las políticas y una participación política más activa por parte de partidos políticos, actores gubernamentales y no gubernamentales y la ciudadanía; por ello resulta de especial interés estudiar estas zonas, los conceptos y enfoques políticos aplicados en ellas y las problemáticas o soluciones que mejorarían estos entornos.

El panorama actual en el que se desenvuelve la actuación del gobierno local mexicano es cada vez más complejo, el cual convierte a la inmovilidad en un elevado costo. Frente al reto del nuevo diseño institucional²³, cada espacio local requiere transitar hacia gobiernos con características específicas, así como construir capacidades mayores y adecuadas para atender con eficacia, eficiencia y efectividad los asuntos públicos de su entorno inmediato.

²³ **Antonio Azuela y Emilio Duhau (1993)** en su texto sobre el cambio institucional de municipio conurbado, nos ofrecen tres buenas reformas jurídicas que impactarían directamente en la gestión pública local, estas son: la Reforma Municipal en torno a la descentralización de la gestión del territorio; el Programa de Reservas Territoriales que incidiera en el control de la urbanización periférica y; la Institucionalización de la Planeación Urbana que buscaba la organización del espacio urbano conforme planes y programas.

CAPÍTULO 2. LA INTERMUNICIPALIDAD, BASE PARA LAS RIG'S DEL S. XXI

*"No puede haber grandes dificultades cuando
abunda la buena voluntad"*

Nicolás Maquiavelo.

2.1 LA BASE TEÓRICA DE LA INTERMUNICIPALIDAD

No obstante las relaciones intergubernamentales con tendencias centralistas, se debe reconocer, que los cambios políticos en el ámbito municipal fueron la semilla del proceso democratizador que impulsó la transformación del modelo de RIG's en México. El número de municipios electoralmente ganados por partidos políticos de oposición, aumentó significativamente de 1989 en adelante, por diversas razones. Una las razones más importantes surge de la demanda colectiva de cambio y transición política, provocada por de las elecciones presidenciales de 1988.

No obstante, uno de los principales problemas al que se tuvieron que enfrentar los municipios de oposición, fue los limitados recursos financieros con los que contaban para llevar a cabo sus funciones y los programas de gobierno que la población les demandaba. Casi de inmediato, las nuevas administraciones de oposición se dieron cuenta que su dependencia financiera resultaba uno de los obstáculos más serios (y que hasta hoy resulta indispensable como una reforma política) para lograr mayor autonomía y mejores gobiernos locales.

Como se ha señalado, hoy en día y gracias al proceso de descentralización administrativa y democratización política, la interacción entre los diferentes ámbitos de gobierno que coexisten en el Estado mexicano tiene una dinámica distinta, pero también es cierto que esa dinámica y sus efectos se han dado de manera asimétrica. Mientras el gobierno federal por su origen y estructura posee esferas de acción claramente definidas, y donde los gobernadores se han convertido poco a poco en actores políticos con capacidad de influir políticamente dentro y fuera de sus

demarcaciones, los gobiernos municipales en cambio, no se han fortalecido en la misma medida.

A pesar de esta situación, ni la federación ni los estados han desarrollado una política integral, sistemática y permanente a fin de transformar las condiciones actuales de los municipios. De tal forma que éstos últimos mantienen su situación de subordinación financiera (y en muchos casos de servicios) frente al gobierno federal y en muchos casos, subordinación política, ante los gobiernos estatales.

Por lo anterior y de acuerdo con Ady Carrera (2005), se debe redimensionar el papel del municipio y construir una estrategia de labor entre municipios:

(...) la intermunicipalización como una estrategia que puede contribuir al desarrollo de un modelo de relaciones intergubernamentales más acorde con el sistema federal del país, en el que los municipios contarían con las condiciones necesarias para convertirse en un ámbito de gobierno capaz de responder a las necesidades de su población en materia de servicios públicos y de promoción del desarrollo. Amén de incentivar una relación de verdaderos interlocutores, con capacidad de negociación, ante las instancias federales y estatales²⁴.

Lo anterior además de dar mayor legitimidad a los titulares de los gobiernos municipales, traerá consigo una redefinición de las RIG's en todos los ámbitos de gobierno; y lo más importante, un desarrollo municipal, con miras al desarrollo regional en su conjunto.

En concreto, y según la definición de Cadaval (2004), se debe entender a la intermunicipalización como la fórmula de colaboración entre dos o más municipios dotada de personalidad jurídica, para la realización de una o varias tareas.

En el caso de nuestro país, el concepto de intermunicipalidad es de muy reciente adopción, por lo que no existe aún una definición comúnmente aceptada y

²⁴ Carrera Hernández (2005), p. 1.

en muchos de los casos no se sabe si se trata de intermunicipalización o de otro tipo de interacción entre gobiernos locales.

Por lo anterior y en ánimos de aclarar la intermunicipalidad, de acuerdo con Satín (2002), se puede identificar a la intermunicipalización como la unión voluntaria de municipios colindantes con la finalidad de resolver problemas comunes, a través de un arreglo formal entre gobiernos locales, con propósitos, objetos y fines específicos para la ejecución de obras públicas y prestación de servicios determinados, con ello se considera a la intermunicipalización como una práctica para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento del territorio.

Ady Carrera (2005) realiza un extracto de la definición de intermunicipalidad y señala los elementos básicos de éste:

- a) Voluntariedad para su creación;
- b) Cooperación de gobiernos municipales;
- c) Resolución de problemas y/o carencias comunes;
- d) Institucionalizado por acuerdo formal; y
- e) Racionaliza y potencia el uso de recursos y capacidades.

Así, la intermunicipalización se construye en torno a una problemática común que forma a su vez soluciones particulares y comunitarias a los habitantes de diferentes municipios; ante esto, se vuelve necesaria la cooperación entre sus autoridades para la solución de dichos problemas. Se reconoce pues, que el llevar a cabo una interacción de este tipo por gobiernos locales, se trata de un fenómeno de acción colectiva, que lleva implícito un problema común.

Además de un beneficio atribuido a una acción pública colectiva, la finalidad de que gobiernos locales se asocien tiene un objetivo de primer orden para la presente investigación, este objetivo en palabras de Carrera es:

La intermunicipalización puede ser la base para que los gobiernos municipales se conviertan en actores políticos con mayor capacidad de decisión y negociación frente a los ámbitos superiores de gobierno, lo cual podría generar un nuevo modelo de relaciones intergubernamentales más equilibradas en México²⁵.

Después de señalar qué son y cuál podría ser su principal contribución al sistema político mexicano, resta señalar algunos de los orígenes, según Carrera (2005), de la intermunicipalización:

- 1) El interés de los municipios involucrados;
- 2) Una política impulsada por gobiernos estatales;
- 3) Una política impulsada por el gobierno federal;
- 4) Una política impulsada por agencias internacionales; o
- 5) Una combinación de las opciones anteriores²⁶.

Además de los aspectos de asociación voluntaria o exógena, la evidencia indica que dada la incapacidad institucional y financiera de los gobiernos locales, es necesario que los gobiernos federal y estatal canalicen recursos para este tipo de desarrollo regional, lo anterior fomentará la participación de más municipios e irá en el sentido de alcanzar la autoridad gubernamental codependiente. De este modo, y aunado a los aspectos antes citados, es indispensable que los gobiernos de todos los ámbitos involucrados tengan la voluntad política de cooperar y trabajar de manera coordinada.

Una de las justificaciones más importantes del porqué la importancia del desarrollo municipal y de la capacidad de relacionarse entre municipios para el presente trabajo, se debe a que hoy en día, el ámbito municipal (o delegacional si se habla del Distrito Federal) es en donde más claramente se refleja la nueva geografía del poder. Desafortunadamente, entre los ayuntamientos o delegaciones con

²⁵ *Ibíd.*, p. 2.

²⁶ *Ibíd.*, p. 3.

diferente filiación partidista, prevalece la lógica de la confrontación más que la de cooperación, para brindar mejores niveles de vida a sus gobernados.

Hasta aquí hemos hablado del municipio o los gobiernos locales como algo general, por lo que es preciso señalar algunas de las diferencias sustanciales entre los gobiernos locales. En primer lugar, hay que reconocer que México es un país de contrastes, es decir, hay regiones del país más prosperas, hay otras con un legado cultural irrefutable, otras donde el turismo es el polo de desarrollo u otras más donde la pobreza ha permanecido durante siglos. Segundo, la política y los gobiernos heterogéneos, es decir muy rara vez se encuentran gobiernos locales con la misma historia o con las mismas experiencias culturales y de gobierno. Lo anterior complica o frena un poco la relación entre gobiernos, pero en este nuevo contexto (de altibajos económicos, falta de confianza en lo político y una desconfiguración del tejido social) la reestructuración social y política debe revalorar la dirección política básica. Por último, de los 2456 municipios en el país, existen algunos que poseen más ingresos que algunos gobiernos estatales (los de las zonas metropolitanas), y hay otros en los que la marginación (por diversos factores geográficos, políticos, sociales o culturales) es una condición desde hace muchos años.

En este contexto, la intermunicipalidad además de evolucionar y reconfigurar el modelo de RIG's actual con miras a uno codependiente, también responde a una utilidad muy concreta: **representa una alternativa para solucionar muchos de los problemas de gestión a los que se enfrentan cotidianamente tanto gobiernos locales rurales como metropolitanos.**

De acuerdo con la revista especializada en temas municipales y análisis de las problemáticas locales, *Alcaldes de México*, en un artículo de Diveinz (2011), para estos momentos (primer semestre de 2011) las relaciones intermunicipales se pueden definir y entender como:

“La unión voluntaria de municipios más próximos para resolver problemas comunes, con base en un acuerdo formal entre ayuntamientos, con propósitos y fines específicos para la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos determinados; la intermunicipalidad es una metodología de gobierno político – administrativo que organiza la cooperación entre municipios”.

Asimismo señala que, el asociacionismo municipal al interior de la organización del Estado tiene alcances específicos y límites establecidos por la legislación federal y estatal, de ahí que en el Manual del Taller Zonas Metropolitanas y Gobiernos Locales en Sistemas Federales, impartido por el Colegio de México (COLMEX) y por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), se destaquen los siguientes puntos:

- La intermunicipalidad nunca deberá entenderse como una forma de crear un nuevo orden de administración y mucho menos de gobierno.
- La intermunicipalidad no puede crear una estructura política distinta a las entidades federativas y a los propios municipios.
- La intermunicipalidad responde al propósito de fortalecer al municipio, pero sin afectar a las entidades del pacto federal.
- La intermunicipalidad no es una fusión de municipios, ni una empresa pública, es un ente local que funciona bajo las reglas públicas y tiene una personalidad jurídica propia.
- El cómo del contrato o estatuto de la intermunicipalidad implica ver todas las reglas de funcionamiento con un órgano de representación, con mecanismos de decisión, con formas de establecer el presupuesto, respetando las diferencias de los municipios ejerciendo por delegación una o más dependencias.

- La intermunicipalidad no es un esquema de coordinación intergubernamental, es intermunicipal (aunque innegablemente el segundo es parte del primero).
- La intermunicipalidad es un organismo político para la toma de decisiones para la gestión diversa de los servicios públicos.
- El asunto difícil de la intermunicipalidad es el de la supuesta transferencia de competencias, por tanto se trata de compartirlas conservando la responsabilidad municipal.

Según el artículo y de acuerdo con la especialista en Filosofía Política, Leticia Santón del Río, los principales obstáculos que enfrena la intermunicipalidad son: la resistencia de los actores municipales y del gobierno estatal; la complejidad de los problemas que puede dificultar llegar a un acuerdo; que no existen recursos suficientes y que los disponibles en su mayoría están etiquetados; que los municipios no saben usar esta herramienta intermunicipal; los límites que impone el periodo trianual del gobierno municipal, entre otros.

A la inversa, algunos de los alcances y beneficios de los convenios de intermunicipalidad son: impulsan el desarrollo institucional, social y económico de cada municipio; generan un mecanismo horizontal de coordinación y corresponsabilidad, para formular y ejecutar estrategias de acción y gestión pública a nivel local y regional; se adquiere el hábito de rendición de cuentas; se potencia un uso más racional y estratégico de los recursos financieros; permiten valorizar los territorios, favoreciendo su desarrollo así como las iniciativas locales; y la cooperación intermunicipal refuerza la titularidad de las funciones que le corresponden al municipio al ser de carácter voluntario, flexible y autororganizativo.

Como se aprecia, lo hasta aquí contenido representa un nuevo modo (para la ZMCM) de labor de gobierno con miras a potenciar las regiones, atendiendo coordinadamente las necesidades comunes, los problemas compartidos y el desarrollo regional.

2.2 EL GOBIERNO LOCAL, ESPACIO PARA CONSTRUIR CAPACIDADES DE DESARROLLO

Antes de iniciar con el tema del desarrollo local dirigido por los gobiernos locales y a una de sus alternativas, el desarrollo metropolitano, parece conveniente definir lo que se entiende por desarrollo, ya que se ha utilizado y se seguirá utilizando en el texto. El término desarrollo posee múltiples acepciones, así podemos hablar de desarrollo personal, desarrollo urbano, desarrollo vital, desarrollo económico o desarrollo nacional, estatal o bien local, pero específicamente el término puede ser entendido como el *proceso de evolución, crecimiento y cambio de un objeto, persona o situación específica* en determinadas condiciones. El desarrollo es la condición de evolución, que siempre tiene una connotación positiva ya que implica el paso hacia etapas superiores o estadios mejores²⁷. En síntesis, el desarrollo de las demarcaciones locales significa el proceso de crecimiento o evolución de las condiciones actuales, ya sean estas políticas, económicas, sociales, culturales, institucionales o normativas. En el presente documento, el desarrollo al que haremos alusión es al desarrollo sociopolítico – institucional, considerando que del vínculo de estos, emana la mayor parte de los otros tipos de desarrollo.

Muchas veces se habla de cambio, evolución o desarrollo como conceptos clave para modificar aspectos sociales, políticos o económicos, pero se desconoce a ciencia cierta como iniciar, por ello, es preciso dar paso estableciendo el paradigma que debemos de romper, este es el de *observar cualquier forma de interacción u organización humana como que alguien agradadamente da, y alguien que humildemente recibe*. Cambiar ello resulta muy ambicioso, por es un aspecto sociocultural muy arraigado en el imaginario colectivo; lo importante es que cuando se habla de y por el gobierno esta actitud no debería aplicar, puesto que el asunto de asistencialismo de Estado y la limitación de libertades políticas es mucho más trascendental en términos de cultura y actitud democrática por parte de los

²⁷ Definición de Desarrollo, ver en: <http://www.definicionabc.com/general/development.php>

gobernantes, incidiendo internamente en la organización del propio Estado y sobre todo en la manera como la sociedad y sus ciudadanos entienden y participan en la política y lo político; en otras palabras, actualmente y pese a los avances democráticos, el sistema político mexicano reproduce dos tipos de asistencialismo, el de Estado (la forma asistencialista como éste interactúa con la y por la sociedad) y el *intra* Estado (la forma asistencialista como éste interactúa con los órganos de internos de gobierno).

El último caso, actualmente se puede ver en el caso de los gobiernos locales, donde el girar sus objetivos de gobierno en sólo recibir dinero por parte de la federación, es un asunto de libertad y presencia política. Ello resulta trascendental si consideramos que libertad aparejada con la responsabilidad pública, son las que producen las oportunidades y el desarrollo de las localidades y sus habitantes.

Hoy en día, los ayuntamientos como órganos de gobierno de los municipios del país, según la Constitución federal y las estatales, son autónomos en su régimen interior y libres en la administración de su hacienda, sin embargo, la autonomía y libertad municipal es relativa, ya que en el marco jurídico y administrativo vigente, se mantienen, como en el capítulo anterior se señaló, disposiciones y mandatos que limitan o regulan la actuación de los ayuntamientos.

Quizá el ejemplo más claro de estas limitantes, son las competencias de los Congresos locales en materia de regulación municipal. Ejemplos de ellos son la desaparición o suspensión de los ayuntamientos, el establecer figuras para la integración de los ayuntamientos, la aprobación o rechazo de relaciones intergubernamentales e intermunicipales, la comparecencia de funcionarios y presidentes municipales ante el Congreso, la modificación de la extensión territorial de los municipios, la aprobación de la deuda pública municipal, la aprobación anual de los ingresos, fiscalización, etc.²⁸

²⁸ Una excelente investigación acerca de las atribuciones de los Congresos locales sobre los ayuntamientos antes de la última reforma federal descentralizadora, la encontramos en el texto de **Oscar López** (2005). Su texto presenta cuadros comparativos sobre las principales atribuciones de cada uno de los 31 Congresos locales

Si a lo anterior le sumamos la baja asignación de recursos federales y estatales, la carencia de políticas de desarrollo económico municipal (así como su obligación de adoptar las políticas estatales y federales) y las atribuciones que también poseen los estados sobre los municipios, provoca que, lejos de existir aparatos administrativos y de gobierno local más eficientes, existen extendidas regulaciones que burocratizan y disminuyen la capacidad de respuesta de los ayuntamientos a los problemas sociales.

No obstante, los ayuntamientos legalmente reconocidos como la esfera básica de gobierno, cuentan en todo momento con la controversia constitucional cuando consideren que se atenta contra su autonomía. Por todo lo anterior, se debe reconocer que uno de los primeros avances pendientes en materia de desarrollo local, lo representa *la reivindicación de las autonomías del orden de gobierno municipal*, una reivindicación que supere la percepción de víctima ante las otras dos esferas de gobierno y se repositone como la esfera de organización social principal y que esta característica lo haga revolucionar la forma de ver y hacer política y gobierno.

Como bien lo menciona Patricia Flores (2005), uno de los principales cambios políticos, en ánimos de iniciar el desarrollo local, debe surgir de la forma de representación social dentro de los gobiernos locales:

La forma de organización y funcionamiento actual de los ayuntamientos se ha convertido en una desafortunada combinación de presidencialismo, con un cabildo prácticamente anulado en su capacidad de vigilancia del ejecutivo y disminuido en su función legislativa. Las planillas se conforman mediante la valoración de los pesos políticos de diversos grupos que actúan dentro de los municipios, por lo que los regidores representan más a un partido político (o a su grupo dentro del partido) que a la sociedad²⁹.

en materia municipal; resultaría un muy buen ejercicio actualizar estos datos a fin de comparar y concluir cuánto se ha avanzado, desde la última reforma constitucional, en la democracia y desarrollo de los gobiernos locales.

²⁹ Para revisar un artículo a propósito si deben existir o no, los síndicos y regidores como auxiliares del ayuntamiento, ver: Juárez González (2011).

Los regidores que son elegidos para acordar las decisiones del gobierno en beneficio del municipio, desafortunadamente en la realidad, representan intereses partidistas (o de grupo político), relegando a un segundo plano los del municipio³⁰.

Lo anterior no provoca otra cosa que una escasez generalizada del interés por servir, el afán del protagonismo personal y el desconocimiento de la problemática local por quienes aspiran a cargos públicos, generando gobiernos locales facciosos y sin otro interés que el particular (o en todo caso grupal). Ello conlleva sin lugar a dudas a un retroceso (o nulidad) democrático y a poder considerarlo como uno de los obstáculos principales a superar para que los gobiernos locales finquen el desarrollo local.

Como se ha mencionado, la nueva dinámica de los gobiernos locales también debe aceptar la pluralidad y trabajar en base a ella; fomentar y ser parte del ejercicio de las libertades; fortalecer los valores de la justicia social; negociar con los otros órdenes de gobierno un gasto equilibrado y razonado, con el objetivo de acabar con las necesidades históricas, siempre teniendo en cuenta que éstas necesidades cambian de una región a otra, e incluso de un grupo social otro; pero sobre todo, hacerse independientes y responsables administrativamente, frente a los estados y la federación.

Siguiendo con la línea de considerar las condiciones actuales a fin de promover otras más democráticas se debe agregar, que el pensar el desarrollo social desde lo local, implica diferenciar y considerar cinco grandes dimensiones integradas, producto de la contribución de Sánchez Velásquez (2005):

- 1.- El municipio como un ámbito territorial determinado, que forma parte de otro mayor, por lo que sus acciones no podrán ser independientes ni meramente autónomas, sino coordinadas y siempre buscando el desarrollo del conjunto, es decir, un sistema efectivo federal de RIG's.

³⁰ Flores (2005), p. 92.

2.- El municipio como un ámbito social local, que basado en ese territorio se integra y a la vez se diferencia, de la sociedad estatal. Es parte de ésta y de esa manera lo es de la sociedad nacional. Se trata así, de un conjunto de personas, grupos sociales, económicos, políticos, étnicos, etc., y de todos ellos con sus múltiples interacciones e instituciones, mismos que cada vez y con mayor medida, tratan de incidir en el gobierno.

3.- El municipio como un orden de Estado, es decir un gobierno responsablemente político de esa sociedad y vinculado estrechamente con la vida cotidiana de su población. Por lo que las políticas, estrategias y el accionar gubernamental, deben girar en torno a satisfacer las necesidades e intereses de sus habitantes, que de consolidarse, se convertiría en la base del desarrollo nacional.

4.- Comunidades urbanas o rurales con identidad vecinal y territorial y con representación local que en el ámbito comunitario, mismas que interactúan entre sí y a la vez con el ámbito municipal, fomentándose la cultura de la cooperación y la corresponsabilidad, que de consolidarse en la esfera local, traería repercusiones en los otros órdenes de gobierno.

5.- Familias e individuos integrantes de esas familias. La condición de comunidad aparece conforme al grupo del que se forma parte, si los municipios dan pie a considerar comunidades dentro de una comunidad mayor, se pudiera hablar de una identidad local con impacto en lo estatal y nacional.

No se puede negar que dentro de la organización del Estado, el municipio es el nivel de gobierno más vinculado con las necesidades, demandas y presiones de la población. La población espera, cada vez más, que sus gobiernos locales operen democráticamente, reconociendo su ciudadanía plena y trabajando para encontrar soluciones a los problemas comunes a los que se deben enfrentar. Esta demanda se ha hecho patente gracias a los factores ya señalados, y sobre todo, porque hoy en

día la mayor parte de los municipios ya han experimentado una transición política (cambio de partido político en el poder) local, y lógicamente demandan que los gobiernos entrantes sean mejores que los salientes en el tema de la atención ciudadana y solución efectiva de los problemas generales.

Lo anterior y todo lo que se ha planteado hasta aquí, hace evidente la necesidad de producir modificaciones (legales, administrativas, políticas y de voluntad sobre todo) para que los municipios operen como agentes de desarrollo local, lo que implica fortalecer en ese nivel el proceso de descentralización cooperativa, reconociendo a los representantes de las comunidades como interlocutores para la planeación, ejecución y evaluación de las acciones institucionales. Ello podría traer consigo, mayor transparencia del gasto público, mayor participación, corresponsabilidad de la población y acciones gubernamentales más consensuadas.

Sánchez Velásquez (2005) le da mucha importancia a la descentralización de competencias entre los niveles de gobierno, y agrega que, para que la descentralización contribuya al desarrollo local, es necesario que se logren los siguientes cuatro factores:

a) La voluntad política de las autoridades de los tres órdenes de gobierno.

Sin duda lo más complicado en términos operativos, pues no sólo debe existir voluntad política en los titulares de las esferas de gobierno (parte principal), sino además en el personal administrativo - burocrático y sobre todo en los titulares de las secretarías administrativas y el personal directivo, quienes son los operadores. Y se dijo complicado, más no imposible, por lo que resulta fundamental **una estrategia democrático – cooperativa dirigida a todos lo sectores del gobierno y la administración pública.**

b) La representatividad efectiva de las autoridades locales. Legitimada por la comunidad y reconocida formalmente por las instancias legislativas de los tres órdenes de gobiernos.

En ella se plantea distribuir el poder, por lo que en primera instancia resulta una amenaza para cualquier esfera de gobierno. Pero si se logra una estrategia democrática de corresponsabilidad y cooperación, más que una amenaza política, estas representaciones implicarían una válvula de escape e implicaría hablar de una democracia participativa no sólo representativa como hasta ahora.

c) Un método democrático cuantificable de planeación, que permita el consenso entre los gobiernos y la sociedad.

Pero más que la planeación en sí, método que incluso es reconocido constitucionalmente, es necesaria una la reglamentación, tiempos y herramientas para ejecutar dicha planeación, con un sistema de metas específicas, competencias bien definidas y resultados públicos de la ejecución.

d) El acuerdo entre las partes y la formalización constitucional de las reglas del juego por el legislativo local y, en su caso, por el federal.

Se trata de **formalizar las RIG's como un nuevo sistema de cooperación, colaboración, participación comunitaria, evaluación y transparencia.**

No cabe duda que estos cuatro factores políticos incidirían de manera categórica en el desarrollo local, por ello pareció muy prudente considerarlos, pero si es importante diferir un poco con el autor en cuanto a privilegiar la descentralización con el mismo método que hasta ahora, puesto que históricamente, las iniciativas de descentralización han seguido un mismo patrón (liberar presiones administrativas de otros gobiernos órdenes de gobierno) y no han gozado de gran éxito. La razón por la cual no se ha comenzado una descentralización integral (orgánico – normativo – institucional), es que *los gobiernos estatal o federal (mayormente el primero) no desean verdaderamente delegar poder real a las instancias locales.* Y cuando por presiones políticas logran delegar significativamente autoridad, una desproporcionada parte de los beneficios son explotados por las elites locales (sean estas políticas, económicas, religiosas o sectoriales).

Lo que se ha propuesto hasta aquí, es un sistema de cooperación y corresponsabilidad sociopolítica, es decir, que los problemas se enfrenten con una nueva forma de hacer política y gobierno, con mayor participación social, responsabilidad y transparencia de las administraciones locales y representación de los grupos marginados, ya que estos últimos, son los que realmente padecen y conocen las necesidades principales de su población y territorio, todo con miras de construir el ansiado desarrollo local.

Para lograrlo, se hace indispensable una reforma política local institucional, no una reforma administrativa del Estado (como la que hasta ahora se ha hecho), sino una reforma del sistema (de la estructura e instituciones) y la cultura política (de la manera de ver a la política, los políticos y de participar en ella). La reforma hasta hoy administrativa, radica en cambiar las formas pero manteniendo las estructuras de dominio, mientras que la reforma del sistema, representa un cambio en y de las estructuras de dominio: sociales (medios masivos), económicas (libre mercado y competencia desigual) y políticas (paternalismo y centralismo). En síntesis, se trata de un nuevo pacto social y de Estado federalista, con una oferta política, económica y social que de un sentido diferente a las relaciones entre individuos y sus organizaciones en y con el gobierno.

2. 2. 1 LA ASOCIACIÓN DE MUNICIPIOS: ¿MOTOR DEL DESARROLLO LOCAL?

Se ha señalado antes que la cooperación y corresponsabilidad representan los motores de la propuesta democrática a la nueva dinámica social plural y participativa, que en las condiciones políticas actuales no encuentra solución a sus demandas y problemas. En este sentido, y trayendo a colación lo expuesto en el capítulo I, las relaciones entre gobiernos que tienen la finalidad de dar respuesta eficiente a las demandas de la ciudadanía mediante la comunicación, forma de convenios y estrategias de cooperación para temas específicos, es un fenómeno que se ha presentado en otros países y que en el nuestro comienza a emprender camino.

Con la finalidad de ir abriendo camino al Capítulo III, aquí se tratará de explicar y analizar la asociación (entendida como la unión de más de dos gobiernos locales que buscan una representación unilateral) entre municipios de nuestro país. El municipalista Cuauhtémoc Paz (2005), nos señala que la asociación municipal se ha afirmado como una poderosa herramienta de los gobiernos locales con funciones en dos grandes vertientes:

- a) La atención a los problemas o necesidades regionales compartidas (intermunicipalidades) y;**
- b) La representación intergubernamental.**

Y aunque es poco el tiempo en el que comenzaron a operar estos tipos de asociacionismo entre gobiernos locales y mucho menor el tiempo del reconocimiento como actores dentro de las RIG's, "el asociacionismo municipal en México ha transformado la forma de hacer la política y las políticas. Por tanto, es un factor que se suma a otros catalizadores de la reforma del Estado mexicano".

La asociación municipal (entre dos o más municipios colindantes) en México, es origen y condición de temas como el fortalecimiento del federalismo, la descentralización y la necesidad de un nuevo tipo RIG's, mismos que dan origen a formas de coordinación política e intergubernamental, manteniendo acciones y políticas de gobierno en un entorno fluido, donde la única constante es el cambio con miras al desarrollo local y regional de las demarcaciones.

El fenómeno asociacionista (como lo llama Paz) lleva a replantear nuevos esquemas de relaciones intergubernamentales, donde la cooperación y no la jerarquía, son el patrón dominante. Y se reconoce que el origen de este fenómeno, es compatible con las tendencias globales que llevan al trabajo coordinado, asociado y de complejas interrelaciones³¹.

³¹ Paz Cuevas (2005), p. 174

Como ya se dijo, los movimientos por la democratización y transición política municipal están provocando un impulso democratizador nacional proveniente desde la base, hacia órganos de poder y gobierno de cobertura mayor. Con base en lo anterior, el sistema federalista y los órdenes de gobierno se deben modificar en sintonía con la ola democratizadora municipal, esto de ser aprovechado desde lo local, pudiera catapultar al municipio y a sus innovadoras estrategias de gestión y gobierno, a abrir el diálogo y ser actores torales para la reforma política de Estado, sea está de hecho o de facto. Acerca del federalismo traslapante hasta aquí considerado como pendiente y necesario, Cuauhtémoc Paz (2005) argumenta:

(...) el federalismo por el que se pugna desde las regiones va más allá de la simple dualidad original en la que los estados se han unido mediante un pacto (*foedus*), creando un Estado de orden mayor. El federalismo que se requiere es un sistema de redes³² donde el municipio sea reconocido como tercer orden de gobierno, puesto que quienes integran su órgano directivo, el Ayuntamiento, llegan ahí por el sufragio popular.

El federalismo significa la organización de un compromiso equitativo entre los intereses de las grandes y pequeñas comunidades. Es democrático sólo cuando los intereses de todas las comunidades están representados de manera justa, en el proceso que conduce a acuerdos negociados y en el resultado material de los mismos³³.

Se ha hecho mención del término *federalismo de redes*, que el propio Paz Cuevas (2005) reconoce como parte del nuevo conocimiento intergubernamental, y aunque no se esté del todo de acuerdo con el autor por su sobre valoración de una aglomeración de municipios heterogéneos, se ha considerado en el texto por la

³² Cuauhtémoc Paz ubica al sistema federalista de redes, como un modelo que supera la dualidad original del federalismo tradicional y da la posibilidad de relaciones intergubernamentales concurrentes en lo vertical (RIG's entre un gobierno local y el gobierno estatal, o bien el primero con el gobierno federal) y en lo horizontal (RIG's entre gobiernos locales). Aunque se reconoce que el autor trata de dar una connotación nueva a las relaciones de los gobierno locales, se pudiera decir que siguen siendo RIG's a escala local en sentido estricto, de conformidad con el propio Deil Wright (1997).

³³ Op. cit. Paz Cuevas (2005), p. 177.

coincidencia con lo hasta ahora argumentado y analizado (el desarrollo local a través de la actividad coordinada y codependiente de gobiernos).

Se considera pertinente definir el federalismo de redes en palabras del propio autor:

La evolución que vive el federalismo mexicano está influenciada por el surgimiento de nuevos y muy variados actores en las regiones, y caracterizado por muy distintas formas de coordinación entre gobiernos, en la búsqueda de esquemas innovadores que permitan nuevas formas de relaciones intergubernamentales, de cooperación, de intercambio, de negociación y de representación. Por eso es que se habla de federalismo de redes, siendo las asociaciones de municipios y de otros órdenes de gobierno sus componentes principales, en el que la interacción vertical u horizontal entre gobiernos genere una nueva forma de hacer política y políticas³⁴.

La intermunicipalización o el asociacionismo municipal forma parte del resurgimiento del municipio mexicano y como arriba se mencionó, este tiene dos fases o métodos, el que interesa para la presente investigación es el primero (la atención a los problemas o necesidades regionales compartidas), pero el autor que ha estudiado más tiempo y más de cerca este tipo de relaciones entre gobiernos, señala que su objetivo principal es servir de cauce para la interlocución de los municipios ante los otros actores de la escena intergubernamental (el segundo método), reconociendo que el trasfondo de cualquier intención asociativa, es el efecto que tiene ésta asociación en la forma de hacer la política y las políticas intergubernamentales del país.

Paz Cuevas (2005), como experto en temas municipalistas, nos ofrece una mirada a las principales asociaciones de municipios hasta el año 2004, las tres más importantes son: la Asociación de Ayuntamientos por el Municipio Libre, A.C. (AAMLAC) que surge en 1994 y que para 1996 cambiaría su nombre, por la actual **Asociación de Municipios de México, A.C. (AMMAC)** - se apunta que es la más consolidada por la diversidad de técnicas y asistencias que ofrece a los municipios

³⁴ *Ibidem.*

miembros - ; la **Asociación de Autoridades Locales de México, A.C. (AALMAC)** que surge en 1997 como asociación de autoridades locales perredistas para la interlocución política; y la **Federación Nacional de Asociaciones de Municipios de México, A.C. (FENAMM)** asociación que surge en 1997 y aglutina a organizaciones regionales, conformada por presidentes municipales priistas. Cada una posee su historia particular, pero las tres tienen como coincidencia, buscar constituir una figura progresista de derecho público, que sea reconocida como interlocutor en las relaciones y gestión intergubernamental con las otras dos esferas de gobierno (estatal y federal) y darle un matiz partidista a su formación y conformación.

Esto último es quizá el problema principal de estas asociaciones municipales, ya que la atención del desarrollo local y de las relaciones intergubernamentales se centra en intereses comunes, métodos para el accionar público, político o social y de reforma a la actual forma y medios del Estado mexicano, cosa muy distinta a los objetivos partidistas (y más aun en el contexto actual donde los partidos políticos son los únicos artífices de la parálisis o activación política).

Llevando a cabo una crítica orgánica ante este problema, se puede argumentar que según sus necesidades y origen, de lo que debieran tratar este tipo de asociaciones es de representar a los municipios (que ellos se representen como órganos de gobierno) y no a los partidos a los que pertenecen sus titulares o autoridades; por lo cuál, de continuar con ese modelo este medio de cooperación y participación “democrática” de gobiernos locales, no podrá ser un medio para alcanzar la democracia y la cooperación entre gobiernos sugerida, ni siquiera representar su sentir y opinión que pugne por el desarrollo de sus jurisdicciones.

A partir de lo anterior, se concluye que existen una serie de elementos que se identifican como limitantes del movimiento municipal asociacionista, algunos de ellos son:

- a) **Los partidos políticos.** Estos tienen implicaciones negativas (aunque también las hay positivas) para los fines de las asociaciones municipales y del

municipio como institución real de poder, puesto que dan prioridad a la representación partidista y como ésta pudiera influir en los gobiernos locales, individual o colectivamente.

b) La falta de normatividad y reglamentación del asociacionismo autónomo.

La carencia jurídica y la incapacidad de generar una figura formal que exprese la organización e interacción entre gobiernos, ha provocado improvisaciones poco efectivas para los fines de interlocución y cooperación de las asociaciones locales.

c) El breve periodo de gobierno municipal. Sumado a una reelección no inmediata, que permita dar continuidad a la gestión, políticas públicas y al propio asociacionismo, sobre todo el regional en materias de servicios públicos y desarrollo urbano.

d) La distinción particular entre bienes, recursos y normatividad de los municipios asociados. Al existir 2456 municipios (contando las 16 delegaciones políticas en que se divide el Distrito Federal), todos con una historia, cultura y poblaciones heterogéneas, el tratar de asociarlos para alcanzar el bienestar común, incluso regionalmente, implicaría una uniformidad de condiciones (políticas, económicas, sociales, de infraestructura y servicios) que no se tienen, y que muchas veces esa distancia de desarrollo local entre unos y otros, es la que termina por dividirlos, pues sus necesidades, problemas y objetivos pueden ser muy distintos. Pero como bien lo dice Paz, no todo es y debe ser, felicidad para las asociaciones entre municipios, ya que ni representan la panacea de las relaciones intergubernamentales, y si son más bien herederas de los errores y las prácticas de sistema político hasta ahora cimentado y de los propios partidos que las han permeado, condicionado y limitado.

Lo que es un hecho, es que **el asociacionismo en México apenas comienza**, por lo que son lógicas las críticas y los tropiezos, pero reconociendo que de la

experiencia y los errores se aprende, y ante la necesidad de avanzar democráticamente desde los gobiernos locales, el asociacionismo municipal o el nuevo tipo de relaciones intergubernamentales entre gobiernos locales, representan una opción idónea para el desarrollo regional y local, y una vez ejecutadas y dando resultados tangibles, incidirán en la reforma de Estado con visión desde la base. Paz Cuevas (2005) concluye su aporte de la siguiente manera:

El asociacionismo municipal mexicano plantea las posibilidades de contar con un instrumento del cual los municipios pueden echar mano, en términos de prácticas innovadoras, para trabajar conjuntamente en lo relativo a la gestión coordinada, el desarrollo de las regiones y el fortalecimiento de los aparatos de gestión municipales. A su vez, representa la opción de los municipios para cambiar las reglas de juego en el tablero intergubernamental y, así, influir en el proceso de las políticas (públicas) intergubernamentales, federalistas y regionalistas (y locales), transformando así el régimen político de un federalismo dual a un federalismo cooperativo de redes³⁵.

Aunque debe reconocerse, que el método de unión entre municipios para lograr interlocución con las otras esferas de gobierno, es el que tiene una mayor historia y experiencia al día de hoy, **la apuesta del presente texto es revalorizar la asociación e interacción en cuanto alcanzar objetivos y atender problemas comunes**; pero también hay que iniciar labores al interior de los municipios, y eso sólo es competencia de los propios ayuntamientos. La gran mayoría de los ayuntamientos municipales conserva la inercia centralizadora, existen en ellos atrasos institucionales en las relaciones intra e intergubernamentales, no existen mecanismos efectivos de control y rendición de cuentas, no existe la mínima profesionalización en los servidores públicos, no hay continuidad en las políticas y programas locales, la participación ciudadana no es constante y las relaciones políticas no tienden hacia la cooperación. Al ser problemas comunes, todos estos pudieran conformar la agenda central de los gobiernos locales para después dar inicio a unas RIG's más abiertas, donde al llevar a cabo (los municipios) su tarea con

³⁵ Op. cit. Paz Cuevas (2005), p. 190.

un enfoque abierto, plural y participativo, incidiendo en la propuesta y negociación en la reforma del Estado.

Desde un enfoque local introspectivo, en otras palabras desde la óptica administrativo – burocrática, el ex Director General de Desarrollo Municipal del Estado de Jalisco, Antonio Fernando Chávez (2005), señaló que existen indicadores o temas esenciales en la gestión pública municipal, las cuales, una cooperación o asociación de municipios debe tomar como metas base para iniciar con un trabajo coordinado de gobiernos que influya en el desarrollo local y regional. Las materias cooperativas a considerar son las siguientes:

Para fortalecer al ayuntamiento como organización política...

- Servicio Civil de Carrera
- Estructura Administrativa
- Reglamentación
- Innovación Municipal
- Automatización Municipal
- Servicios Públicos

Para impulsar el desarrollo social u económico municipal...

- Planeación Municipal
- Desarrollo Urbano Municipal
- Obra Pública
- Medio ambiente y ecología
- Participación Ciudadana

Arriba señalábamos que la diversidad de condiciones entre los municipios debía ser algo a considerar muy seriamente entre los estudiosos de los gobiernos locales. En el criterio geográfico – administrativo³⁶, podemos caracterizar a los

³⁶ Medina Giopp (2004).

municipios mexicanos en rurales, semiurbanos, urbanos y metropolitanos, que hasta el día de hoy y según el INEGI, son 2,456 (contando las 16 delegaciones del Distrito Federal para términos prácticos) de los que aproximadamente 300 concentran la riqueza, el mayor nivel de bienestar social y los beneficios del desarrollo urbano, mientras que el resto se debaten entre sus propias limitaciones para resolver, los no pocos, problemas comunitarios y de recursos, con la intención (unas veces más que otras) para atender sus necesidades más inmediatas.

Con el anterior contexto, claramente se aprecia que en nuestro país se registran los más altos niveles de bienestar en las entidades con mayor actividad económica y concentración urbana como sería el caso de los estados del norte y centro de la República (Nuevo León, Coahuila, Distrito Federal o Estado de México), mientras tanto, los niveles más bajos de bienestar se localizan en las zonas rurales o semiurbanas de los estados del sureste (Oaxaca, Guerrero o Chiapas³⁷). De acuerdo con Jorge Arenas (2005), la problemática de los gobiernos locales es diversa, heterogénea y compleja, y ante ello se requiere ofrecer nuevos mecanismos jurídico – institucionales para enfrentar los procesos internos y regionales de cada uno:

Queda como una situación de mera ficción tan sólo pensar que los municipios del norte de la República Mexicana tienen el mismo entorno y problemática que los municipios más pobres del sur, o que las localidades rurales o semirurales tienen los mismos requerimientos que los municipios caracterizados por la metropolización; pero, sobre todo, que las comunidades que se rigen por usos y costumbres tienen la misma perspectiva que los gobiernos locales que se han propuesto enfrentar los retos de la globalización³⁸.

Con base en lo anterior, cabe mencionar que el tipo de gobiernos locales estudiados en el presente documento, son precisamente municipios metropolitanos que tienen como principales prioridades obtener más y mejores medios para ofrecer servicios públicos concretos a su población y enfrentar la competitividad interior y

³⁷ Para revisar un artículo a propósito de los siete estados que concentran a los 125 municipios más pobres de la República Mexicana, ver: **Hernández Espinosa** (2011).

³⁸ **Arenas** (2005), p. 348.

exterior. Aunque el tipo de gobiernos locales estudiados sea de un tipo en específico, la intención de este texto es ir más allá de una simple descripción del caso de estudio, puesto que los obstáculos y limitantes no son exclusivas de los municipios estudiados, sino de todos los gobiernos locales del país.

Ante una insuficiente y muchas veces incongruente respuesta ante el desarrollo local, por parte de los gobiernos y administraciones estatales y federal, algunos municipios se han visto en la necesidad de implementar mecanismos innovadores que los ayuden a ofrecer soluciones a sus problemas específicos. Ya hemos abordado el tema de la coordinación o asociacionismo entre municipios, pero una variante de dicha colaboración entre gobiernos locales es el gobierno metropolitano³⁹, en el que más adelante abundaremos.

2.3 LA SOMBRA QUE PERSIGUE A LA INTERMUNICIPALIDAD

La base jurídica de la asociación intermunicipal en nuestro país es de muy reciente creación y se configuró a través de la reforma al artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1983, cuando se otorgó a los municipios la capacidad de coordinarse y asociarse entre ellos. Posteriormente, los ajustes constitucionales de 1999 en este rubro, permitieron reforzar el papel municipal a través del reconocimiento de competencias exclusivas en sus facultades y funciones, ampliando su capacidad asociativa para la prestación de servicios públicos, no sólo a los ayuntamientos dentro de una misma entidad federativa, sino entre dos o más estados, para lo cual es necesario contar diversos requisitos que más adelante se exponen a detalle.

A pesar de que la Constitución consagra el derecho de los municipios a asociarse, los gobiernos estatales y los Congresos locales resultan ser los responsables de regular todo lo relacionado con este tema y en sus respectivas

³⁹ Algunos autores que abordan el tema de los gobiernos locales ubicados en un área metropolitana, consideran viable crear una nueva figura de gobierno que represente una variante de asociación intermunicipal, esta figura es el *gobierno metropolitano* que en algunos países latinoamericanos (Brasil y Chile) ya se viene implementando y que no en pocos europeos (Francia y España) ya cuentan con una historia y experiencia de este tipo de gobierno vinculante.

jurisdicciones, es decir, **los gobiernos locales dependen de condiciones exógenas para llevar a cabo la intermunicipalización.**

No obstante lo anterior y en muestra de la falta de voluntad para el desarrollo de los gobiernos locales, se puede comprobar de acuerdo con Carrera (2005) que:

En general, la legislación de la mayor parte de los estados no establece los lineamientos básicos que deban seguir los gobiernos locales interesados en asociarse, ni los instrumentos y mecanismos a través de los cuales se formalice y opere la intermunicipalidad. El marco jurídico es claramente insuficiente para apoyar el asociacionismo municipal y ello constituye uno de los principales problemas para su desarrollo, fortalecimiento y consolidación⁴⁰.

La tarea de legislar o crear un marco normativo para la interacción entre gobiernos locales, aunque es un avance importante, no representa la solución al problema, pues la revisión y actualización del marco jurídico no debe producir un modelo de intermunicipalidad estandarizado, pues como ya se mencionó, las condiciones de los municipios no son las mismas. Las instituciones que se creen para ello deberán ser acordes al contexto cultural, económico y social de cada región. Como bien lo señala Carrera, **la redefinición del marco jurídico de los gobiernos locales debe hacer de la intermunicipalidad un mecanismo suficientemente flexible** con el fin de que todo tipo de gobierno local pueda beneficiarse de ella.

No se puede afirmar que ningún gobierno local, hasta hoy y con las condiciones que les rodean, haya llevado a cabo algún tipo de interacción con otro gobierno colindante, pues temas centrales como la seguridad, el tránsito y los servicios básicos no dan lugar a límites territoriales. Es más, algunos gobiernos han aplicado políticas asociativas que han resultado benéficas para los habitantes de sus jurisdicciones, el problema en este sentido radica en el mantenimiento o formalidad de este tipo de políticas que rebase personajes y gobiernos:

⁴⁰ Op. cit., Carrera Hernández, (2005), p. 6.

Una vez que se ha logrado que un grupo de municipios formalice su asociación y lleve a cabo acciones exitosas en beneficio de sus comunidades, el siguiente reto al que se enfrenta es cómo lograr la permanencia de esa experiencia. Lo más común es que esas prácticas exitosas desaparezcan cuando concluye la administración que las puso en marcha. El marco jurídico con el que cuentan actualmente los gobiernos municipales para su asociación, no garantiza la permanencia de estas prácticas. No existe hoy en día ningún medio jurídico que proporcione estabilidad a una asociación intermunicipal exitosa⁴¹.

Como suma a lo anterior, **contra lo primero que deben de batallar los gobiernos locales es contra la costumbre**, pues como dice Carrera (2005) ni las condiciones actuales son las mismas, ni se tiene un marco jurídico que refleje las condiciones actuales de los municipios; **el marco jurídico-institucional fue diseñado en una época en que estados, y sobre todo municipios, carecían de voz y voto y la nueva dinámica de las relaciones intergubernamentales precisa de nuevos arreglos institucionales que proporciona a los gobiernos subnacionales los elementos necesarios para cumplir con sus funciones y responsabilidades**. El diseño de una política que pretenda fortalecer el desarrollo de la intermunicipalidad deberá contemplar, además de la transformación del marco jurídico existente, otros elementos que garanticen la continuación de esta práctica.

El otro tema a considerar, y sin el cual cualquier visión o estudio de gobierno local estaría por demás limitado, es la carencia de recursos para llevar a cabo proyectos de desarrollo local basados en las prioridades de cada municipio. Lo anterior coloca a la política mexicana en general, en una situación en la que es necesaria la suma de capacidades con el fin de promover una estrategia de desarrollo más adecuada a las necesidades de la población y no sólo a las prioridades de los gobiernos federal e incluso estatal.

⁴¹ Op. cit., Carrera Hernández, (2005), p. 6.

Se concluye pues, que **hacen falta esfuerzos y condiciones, y que esta modalidad de coordinación intergubernamental es muy reciente en México y su desarrollo no ha tenido mucho dinamismo.**

Hoy en día en diversos textos podemos encontrar ejemplos de coordinación o intermunicipalización entre municipios, el éxito de estos casos marca una experiencia positiva de la interacción funcional entre gobiernos, aunque en muchos casos se trata de municipios con condiciones turísticas o económicamente más desarrollados (de zonas metropolitanas) cuyo resultado de coordinación es más tangible y puede tener apoyo de otros ámbitos de gobierno; lo rescatable e importante de estos casos radica en que, ello ha provocado la unión entre titulares de gobiernos locales de distinta filiación partidista o incluso entre gobiernos locales de diferentes entidades federativas. **De lo que trata ésta investigación es (tomando las experiencias como base más no como modelo) que este tipo de relaciones entre gobiernos locales se lleven a cabo y reproduzcan eficazmente en el caso de gobiernos colindantes de la ZMCM.**

Aunque el presente estudio no se basa explícitamente en ellos, los actores políticos que tendrán una tarea muy importante para el desarrollo regional y la consolidación de los gobiernos municipales son los gobiernos estatales; dichos gobiernos serían fundamentales para apoyar la transición de los municipios de meras agencias administrativas a auténticos ámbitos de gobierno con mayores posibilidades para afrontar los problemas y necesidades de sus respectivas poblaciones. En este contexto, la voluntad política de los estados por apoyar la asociación de sus municipios a través de la adecuación de su marco jurídico, incentivos fiscales, asesoría legal y asistencia técnica, representaría un enorme avance para el desarrollo de RIG's más equilibradas. Por lo anterior resulta apropiado que la federación también reproduzca e incite en los gobiernos estatales la importancia de una estructura municipal sólida. Todo lo anterior daría como resultado una autoridad codependiente y por lo tanto una visión estructural para la solución a los problemas de Estado.

Como se mencionó antes, otro de los aspectos donde se debe modificar la manera de concebir a los gobiernos locales es a nivel interno, es decir, al interior de cada municipio⁴². Esto se comenta dado que en la mayor parte de los gobiernos municipales prevalece la concepción de un gobierno local dependiente de los estados y de la federación, sin capacidad de generar sus propias soluciones. Esto es algunas veces cómodo para ediles y miembros de la administración municipal, pero implica subordinación y es hasta cierto sentido antidemocrático, pues el gobierno es la capacidad de mando y decisión para llevar a cabo acciones públicas en beneficio y administración de una demarcación, no se trata de la reproducción de una línea política girada por otros ámbitos de gobierno, es decir, esta es una disputa contra la tradición de mando único de regímenes pasados. Lo anterior se encuentra ligado con la lucha encarnada por el poder entre las élites regionales y locales o los mismos partidos políticos (hoy en día se ve más marcada la lucha del poder por el poder incluso entre compañeros del mismo partido) pues parece predominar el conflicto y la querella en lugar de la búsqueda de consensos y la disposición para cooperar.

Por último, cabe hacer mención de una política interpartidista instaurada en el sistema electoral mexicano a partir de finales de los noventas del siglo pasado, con motivo de la descentralización y democratización del sistema político, nos referimos a las alianzas electorales (con los pros y contras característicos que dicho proceso ha traído consigo). Las alianzas electorales⁴³ entre partidos políticos, están contempladas por los códigos electorales federal y de las respectivas entidades federativas, reconociendo como sus métodos más usuales la coalición y la candidatura común; dichos métodos electorales sirven y fueron creados para

⁴² Sobre este tema existe específica y muy diversa bibliografía, pero aunque ello rebase el contenido del texto, se recomienda consultar a: **Azuela y Duhau** (1993); **Guzmán Rodríguez** (1997); **Cabrero y Nava** (1999); **Cruz Rodríguez** (2006); **Cabrero Mendoza** (2007); **Moreno Espinosa** (2009) y **Morales y Gómez** (2009).

⁴³ Se da por hecho que alianza electoral y coalición electoral son dos conceptos con acepciones distintas, pero como el presente texto no tiene como fin el desarrollo del tema, se entenderán, con fines prácticos, como conceptos similares.

permitir el equilibrio de fuerzas políticas y sobre todo, dar capacidad a los partidos políticos de unirse con sus similares en búsqueda de un objetivo y política común⁴⁴.

En los últimos años este método electoral ha provocado críticas e inconformidades entre propios y extraños, ya que (y reconociendo la deslegitimación de los personajes políticos y de la política en general por los ciudadanos) se ha venido utilizando este tipo de alianza partidista con fines “pragmáticos”, es decir, ganar por ganar las elecciones (y las prerrogativas que ello implica), sin importar quienes son los aliados y las consecuencias políticas que esto atrae. No obstante, este tipo de interpartidismo electoral ha venido ganando terreno y existen ejemplos⁴⁵ prácticos de victorias electorales de este tipo.

Lo anterior se trae a colación y para el presente estudio, por que es innegable que **los gobiernos emanados de este tipo de alianzas electorales que se convierten en gobiernos interpartidistas, arrojarán un nuevo tipo de RIG's**. Se podría hacer una introspección o especulación del tipo y forma de lo que le depara a este tipo de RIG's, pero será mejor hacer la justa investigación una vez que haya pasado un tiempo prudente de acción de pública de los gobiernos.

2. 4 DEL DESARROLLO LOCAL AL DESARROLLO METROPOLITANO

Se tiene la firme idea que con el fortalecimiento del desarrollo local, se puede iniciar una reforma del Estado mexicano de abajo hacia arriba, es decir, mejorar la forma de ver y hacer política por parte de las instituciones sociopolíticas locales (sean de gobierno o ciudadanas) y a su vez representaría uno de los medios reales para emprender el cambio sociopolítico que la sociedad mexicana contemporánea demanda.

⁴⁴ Para revisar un artículo a propósito de las alianzas electorales vs. alianzas políticas ver: **Pérez Juárez** (2011).

⁴⁵ En 2010, las coaliciones electorales entre el PAN y el PRD (reconocidos como dos partidos con ideología y política programática divergente) ganaron los gobiernos de Oaxaca, Puebla y Sinaloa, es aquí donde el estudio de nueva modalidad de RIG's debe de prestar sólida atención y supone un estímulo para continuar con su estudio.

Lo anterior encuentra significado en el cúmulo de autores y textos que han abordado temas en el mismo sentido; por ejemplo, se pueden encontrar investigaciones sobre el fortalecimiento, la reforma, la autonomía, una nueva gestión, e incluso independencia del municipio mexicano, entendido éste como la figura básica de organización sociopolítica en nuestro territorio⁴⁶.

Lo que no debemos perder de vista, es que existe una pluralidad de opiniones acerca del origen y método para la reforma del Estado mexicano (y que este texto resultaría limitado para abarcar la importancia y complejidad del mismo); empero, en la actual heterogeneidad político - democrático - pluralista una de las opciones que se antoja para la reforma del Estado y su estructura orgánica, es sin duda el cambio desde la base política, es decir desde el gobierno local.

En lo que va del texto, se ha señalado a la democracia y el pluralismo como temas indispensables para la aplicación de una nueva estrategia de cooperación y colaboración entre gobiernos, la fuente de esta estrategia es considerar que, con una efectiva cooperación entre gobiernos, se puede llegar a un desarrollo político e incluso social, ofreciéndose resultados tangibles en cada una de las demarcaciones y en la población que las habita. Pero debe entenderse que para el fin del texto, la democracia a la que se alude es una democracia muy generalizada, que en nuestro país hoy en día significa: elecciones periódicas y pacíficas, el ejercicio del voto ciudadano y la capacidad para exigir o solucionar por cuenta propia, en base a una organización, problemas específicos o de grupo.

Lo anterior se pone de manifiesto ya que se reconoce que la democracia que se tiene actualmente en México, está en proceso de construcción (ello quiere decir que unas veces avanza, pero en otras más retrocede), además de considerar que el país apenas cuenta con apenas 10 años de transición política nacional y que la estructura organizativa del Estado autoritario, de la que aún se conservan rasgos,

⁴⁶ Un importante aporte sobre el tema del fortalecimiento político – institucional del municipio, lo encontramos en un trabajo de **Jacinto Faya** (2005), el cuál, elabora un análisis de experiencias locales e internacionales, con la finalidad de contribuir al desempeño gubernamental local y a la calidad de las políticas públicas municipales.

viene en detrimento, en resumen, falta mucho por avanzar en materia de democracia social y económica, no sólo política como aquí se trata de hondar.

Como todo tema a consideración, las razones para *no suponer* que el cambio sociopolítico pueda comenzar desde abajo, e incidir en todas y cada una de las dependencias, órganos, instituciones y formas de administración del Estado, son varias, entre ellas:

1.- Que de hacerlo, se atenta contra el orden estructural (sociopolítico) cimentado durante siglos, por lo que modificar o tratar de modificar dicho orden, es algo inconcebible. El orden estructural del que se habla es el *legal personalista*⁴⁷.

2.- Qué, como se comentó en el capítulo I, nuestra Constitución Política (y la normatividad que de ella emana) como texto federalista, otorga reconocimiento y facultades específicas a figuras autónomas de gobierno (estatal y municipal) en lo formal, pero en lo real, dichas relaciones resultan jerárquicas; en concreto, la jerarquía procede del modelo político – administrativo de gobierno federal.

3.- Que la larga tradición del tutelaje o la sumisión del gobierno con poder más limitado, ha provocado un modelo burocrático – administrativo efectivo, donde los titulares de la esfera de gobierno local no deben ser tan activos, pues deben de esperar principalmente, la intervención de otra esfera superior de gobierno para operar conforme a los lineamientos establecidos. Lo anterior es producto del federalismo centralista instaurado y reproducido por décadas, que es la base de los últimos gobiernos tecnócratas.

4.- Aceptar en términos generales, que hasta hoy el nivel de gobierno federal ha hecho efectivamente su labor, es decir, ha descentralizado lo suficiente sus competencias con la finalidad de que los gobiernos estatales y locales, posean más y

⁴⁷ El motivo de ocupar este término para definir el rasgo característico de nuestro régimen político, nace de la reflexión hacia el tipo y métodos con las que se ha gobernado este país desde su independencia formal en 1921. Personajes que llegan al poder con el objetivo de brindar, por ellos mismos, orden a los problemas nacionales a través de leyes o normas que pueden modificar según les convenga, con el fin de llevar a cabo su visión de Estado nación; ello ha dado lugar a un sistema político vertical autoritario, que hoy en día tiene sus implicaciones y nutridas repercusiones.

mejores herramientas para gobernar. Lo anterior no se puede negar, pues las últimas reformas constitucionales al artículo 115 así lo han reflejado, sólo que la descentralización ha tenido origen en presiones sociopolíticas y sobre todo en las insostenibles tareas administrativas en manos del gobierno federal, manteniendo las competencias y funciones elementales de gobierno al poder federal.

5.- El contexto económico global, nacional, estatal e incluso local, implica tareas de planeación, dirección y ejecución de planes, programas, líneas y políticas (en su mayoría económicas) generales, método que es contrario a la descentralización o distribución de competencias específicas en cada nivel de gobierno.

Es importante decir que aunque las razones anteriores (cada una y a veces en conjunto) poseen argumentos bien fundados para continuar con la estructura política actual, pero el objetivo de éste capítulo y general de todo el trabajo de investigación, es encontrar, demostrar, comprender y conocer alternativas viables para el inicio de un nuevo rumbo de política y gobierno, que sea resultado de las actuales características sociopolíticas en nuestro país.

Para finalizar con este brevario, resulta conveniente citar a Cuauhtémoc Paz (2005) con lo siguiente:

El debate sobre la modernización de la institución municipal está muy lejos de ser el asunto “local”, aislado y de relevancia sólo para el entorno inmediato. Por el contrario, su naturaleza se liga con asuntos públicos fundamentales, como son la propia estructura del Estado, la consolidación de la democracia y el desarrollo nacional⁴⁸.

En síntesis, dadas las necesidades contemporáneas (en especial las democráticas y sociales), la naturaleza del municipio y en una prospectiva hacia el futuro, se debe revalorar el espacio social e institucional local, considerándolo necesario e imprescindible para convertir las grandes metas nacionales en iniciativas

⁴⁸ Paz Cuevas Cuauhtémoc, “Presentación”, en: Díaz y Bazdresch (2005), pp. 1 y 2.

concretas, favorables al modo de vida de las personas y recordar que fue en las sociedades municipales (consolidando a los partidos de oposición y permitiendo la alternancia en los gobiernos municipales) donde fueron cimentadas las bases de la actual democracia.

2. 4. 1 EL GOBIERNO METROPOLITANO

A largo del texto, se puede dar cuenta de incisiva propuesta de accionar gubernamental democrática, coherente con la dinámica de cambio y pluralismo presentes en los gobiernos locales de nuestro país, especial y específicamente sobre los que pertenecen a una amplia área urbana, también conocida como área metropolitana⁴⁹, puesto que en estas zonas, es donde los gobiernos locales requieren de administraciones públicas más amplias, eficientes y efectivas que atiendan y entiendan una cantidad importante de demandas ciudadanas.

En algunos países, han surgido ejemplos de una opción distinta a la de replantear o acomodar lo ya existente en términos de gobierno, nos referimos a *la modalidad de gobierno metropolitano*; esta modalidad replantea el modo de gobernar demarcaciones urbanas con características de desarrollo particulares, pero que encuentra convergencia con el fin de este estudio, la democracia política y el desarrollo local de los países.

Estos gobiernos metropolitanos que incluyen regiones, municipalidades o delegaciones políticas, abarcan un amplio número y tipo de organismos con jurisdicción sobre un territorio específico dentro de un mismo territorio, mismos que requieren colaborar en la promoción de un proceso de desarrollo más equitativo y democrático, por medio de la entrega eficiente de servicios públicos de salud, educación y saneamiento, entre otros, los cuales constituyen insumos fundamentales para asegurar el bienestar de la población y elementos esenciales

⁴⁹ Un área metropolitana según el texto de Rojas, Cuadrado y Fernández (2005) y el BID, puede definirse como un conjunto de territorios que presentan características comunes, por ejemplo funcionales, socioeconómicas, políticas e históricas, que le confieren una identidad colectiva. Los territorios metropolitanos experimentan intensas interdependencias funcionales, externalidades y efectos de desbordamiento, que hacen aconsejable la planificación conjunta y la coordinación de determinados servicios.

para alcanzar una mayor igualdad entre los diferentes grupos de la sociedad, así como en los distintos lugares del territorio. En concreto, los gobiernos metropolitanos según el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), ofrecen y cumplen lo que este documento trata de plantear como fundamental para el desarrollo nacional: un desarrollo equitativo y democrático, igualdad (política y económica) entre los diferentes grupos de la sociedad y bienestar de la población.

Más adelante se verá como, **ni los gobiernos metropolitanos logran lo que prometen, ni lo propuesto por ellos representa la panacea para inquirir mejores condiciones** sociales, políticas, culturales, institucionales, económicas, legales, judiciales, normativas, etc.

La aparición y expansión de aglomeraciones metropolitanas en las últimas décadas, ha planteado un gran desafío a los esfuerzos cooperativo - democráticos. A la compleja tarea que ha supuesto el traspaso de funciones y recursos a instituciones locales relativamente débiles, se unen los no pocos problemas de coordinación entre jurisdicciones, en cuanto a la provisión de servicios y a la gestión del desarrollo de los conglomerados urbanos.

De acuerdo con el aporte de Cuadrado y Fernández (2005), las metrópolis en América Latina están marcadas por características propias en cuanto a su estructura espacial y socioeconómica, fruto de la génesis histórica de la región, y que pueden sintetizarse en los términos siguientes:

- **Macrocefalia de muchos sistemas urbanos;** crecimiento demográfico, de infraestructura y servicios desmedidos y muchas veces sin regulación alguna.
- **Fuerte segregación y fragmentación social;** los grandes conglomerados crean polos de desarrollo opuestos de acuerdo al tipo (formación, empleo, transporte e inversión de patrimonio) y forma (migraciones, residencias, temporales, tipos de vivienda) de familias que habitan las demarcaciones.

- **Excesiva dependencia del transporte privado frente al público;** potenciada por un fuerte proceso de suburbanización, y alimentada por la carencia o las graves deficiencias de los servicios colectivos.
- **Dicotomía del tejido económico;** por un lado, existen empresas de alta tecnología y muy innovadoras, integradas en los mercados globales, mientras que, por otro, se encuentran multitud de microempresas con un bajo nivel de innovación y productividad, desconectadas de los mercados globales.
- **Dualización del mercado laboral;** en la que se destaca el peso del sector informal. La economía informal abarca ramas del sector secundario y del terciario, movilizand una gran cantidad de trabajo y capital humano.
- **Realimentación del tejido productivo de carácter informal;** con las transferencias de recursos económicos (remesas) que realizan los migrantes a su país de origen.
- **Suburbanización de la producción industrial;** nuevo asentamiento de empresas industriales y logísticas en la periferia, sin perder los emplazamientos que dichas empresas poseen en los centros urbanos. Esta suburbanización industrial provoca un significativo aumento de la movilidad metropolitana.
- **Distribución de centros comerciales, de ocio y universitarios;** ubicados y construidos por todo el espacio metropolitano, multiplicando así las centralidades.

El nuevo gobierno metropolitano plantea la necesidad de una asociación más cercana y eficiente entre esferas de gobierno colindantes y donde muchas veces los problemas y políticas rebasan su ámbito jurisdiccional. **Al no existir líneas, acuerdos o normas que prevean este tipo de evolución urbana, se conduce a un desajuste en los ámbitos de competencia,** el resultado de acuerdo con Enrique Cabrero (2005) es la corta eficacia de los gobiernos y una *responsabilidad difusa*⁵⁰:

⁵⁰ Se sugiere el concepto de “Responsabilidad Difusa” para significar un fenómeno político cotidiano en el contexto metropolitano, caracterizado por la falta de responsabilidad directa por actos, errores o problemas ocurridos dentro de una demarcación o área urbana; donde las competencias de los actores políticos no están bien definidas y en el peor de los casos, estos mismos personajes no admiten su responsabilidad. Ejemplo reciente de lo anterior fue el desbordamiento del canal de La Compañía en febrero de 2010 en varios municipios

La financiación de los servicios en un área metropolitana acarrea complejos problemas de eficiencia y equidad, debido a la presencia de varias jurisdicciones que proveen diferentes tipos de servicios: las encargadas de las áreas centrales aportan infraestructura y servicios para empleados provenientes de toda el área metropolitana en tanto que las jurisdicciones de los suburbios presentan los servicios residenciales.

La expansión de las áreas metropolitanas hacia territorios que se encuentran bajo la jurisdicción de muchas autoridades locales conduce a un creciente desajuste entre el ámbito de competencia de los órganos electos y el ámbito territorial afectado por las decisiones de inversión y prestación de servicios”⁵¹.

De lo anterior podemos rescatar que el papel o competencia metropolitana dependerá según el tipo de gobierno y demarcación física. Si se trata de una demarcación central (como lo es la Ciudad de México y sus respectivas delegaciones políticas) aporta infraestructura y servicios para personas provenientes de otras demarcaciones; y si se trata de demarcaciones perimetrales (como lo son los gobiernos municipales colindantes a la Ciudad de México) presentan servicios de vivienda o recreación. De modo particular, ésta es la dinámica metropolitana actual en la ZMCM (y de la que forman parte los gobiernos locales de este estudio), ubicando como problema principal, que *este sistema de interacción entre gobiernos locales parece un último recurso de gobierno*, por lo tanto se encuentra medianamente implementado y en muchas ocasiones ni siquiera existe como método de administración pública. Lo anterior más que generar soluciones o un método avanzado de gobierno relacionado con el avance y expansión de las áreas

mexiquenses, donde en lugar de observar el problema de la inundación de cientos de casas como un problema común y donde los distintos órdenes de gobierno (federal, estatal y locales) tendrían que colaborar a fin de resolverlo o aminorarlo, se mostró una clara indefinición de responsabilidad y acusaciones de una a otro nivel de gobierno, generado confusión e incluso evasión de gobierno. Ver en: La Crónica de Hoy, *Continúa angustia de habitantes en Valle de Chalco por inundación*, marzo, 2010.

⁵¹ Op. cit., **Cabrero Mendoza (2005)**, p. 45.

metropolitanas, aparece como un conflicto entre demarcaciones vecinas y no como una pauta para la interacción entre gobiernos⁵².

El desafío en este contexto, es implementar y reproducir las ventajas de una asociación entre gobiernos locales para responder a los problemas compartidos por las áreas metropolitanas, extendiendo los principios de buen gobierno local extraídos de los avances recientes en la teoría y transformando la visión de dificultad (institucional, normativa o política) como reto y opción para definir un buen gobierno, en vez de observarla como hasta ahora: condición irrefutable del gobierno local.

Sobre el fenómeno metropolitano y desde el punto de vista socioeconómico, llama especial atención una cuestión, si ¿a gran escala este modelo de gobierno resultaría eficiente, rentable y conveniente?, o si, por el contrario, las grandes metrópolis sólo generan efectos negativos, al sobrepasar con creces el tamaño óptimo funcional de una ciudad. Lo que se puede decir con seguridad, es que las grandes urbes son capaces de crear un amplio conjunto de efectos sinérgicos y al mismo tiempo, pueden generar costos externos significativos, en forma de impactos ambientales, congestión de tráfico, especulación inmobiliaria y marginación social, entre otros. En suma, el fenómeno metropolitano conlleva impactos positivos y negativos gracias a la masificación de las ciudades y la heterogeneidad social que en ellas existe.

Formalmente y de acuerdo a los informes internacionales de desarrollo de la región, el surgimiento de las metrópolis latinoamericanas durante el siglo XX ocurrió dentro de una configuración político-institucional y socioeconómica bastante específica, caracterizada por un gobierno fuertemente centralizado y combinado con estrategias de desarrollo nacional rígidas y protegidas por un desarrollo industrial producto de la sustitución de importaciones. Las estrategias de industrialización y desarrollo en la región se implementaron con gobiernos

⁵² Para ver un ejemplo conciso sobre inconformidad metropolitana y rechazo a la solución de problemas comunes metropolitanos, diferente del principio cooperativo ver: *Edomex no será más basurero del D.F.*, CiudadanosenRed.com.mx, noviembre de 2010.

nacionales que tenían una fuerte capacidad central y una escasa, o nula, participación de los actores locales. Según Jeroen Klink (2005), dada la escasez de recursos humanos y financieros locales, las estrategias de industrialización y desarrollo se concentraron espacialmente en unos pocos centros urbanos que rápidamente se convirtieron en regiones metropolitanas.

De acuerdo con Klink, podemos definir un área metropolitana como un territorio o conjunto de territorios que muestran:

- a) Intensas interdependencias funcionales.
- b) Un mercado laboral amplio y con oferta profesional diversificada.
- c) Concentración espacial de externalidades y efectos de desbordamiento.
- d) Un ecosistema humano que comparte los mismos recursos naturales.
- e) Una identidad cultural distintivamente homogénea.

Y lo que pudiera ser más característico, en cuanto a la realidad socioeconómica, el área metropolitana se sitúa por encima de las actuales divisiones jurídico-administrativas del territorio. En otras palabras, los municipios y sus respectivos ayuntamientos, son rebasados por mucho, por la dinámica y flujo humano – productivo que generan las metrópolis:

(...) las grandes metrópolis exigen cuantiosos medios materiales (transportes, infraestructuras básicas, agua y energía) y una transformación del medio físico para satisfacer sus necesidades de desarrollo. Frente a estas necesidades sectoriales, la acción municipal, en términos de planificación y gestión, suele mostrarse excesivamente fragmentada y limitada como para satisfacer con eficacia y eficiencia las necesidades de las actividades productivas.⁵³

⁵³ Op. cit. Cuadrado y Fernández (2005), pp. 67 y 68.

Con base en lo anterior, Eduardo Rojas (2005) sugiere considerar cuatro retos fundamentales a los que se enfrentan las áreas metropolitanas contemporáneas:

- 1.- **Creciente complejidad e integración de la problemática metropolitana.**
- 2.- **Diversidad en los perfiles e intereses de los agentes que intervienen en las decisiones sobre política metropolitana.**
- 3.- **Incertidumbre sobre el futuro y los procesos de cambio.**
- 4.- **Comprensión del rol económico desempeñado por las ciudades.**

Actualmente y contrario para aquellos que consideran a las áreas metropolitanas como un nuevo orden de gobierno [Arenas (2005); Pradilla y Sodi (2006); Pradilla (2007)], éstas carecen de legitimidad y visibilidad política, lo cual se debe a los sistemas formales de representación política, donde los congresos nacionales y locales representan los únicos intereses regionales. Siguiendo con Eduardo Rojas (2005), como los intereses urbanos en conjunto están socialmente mal representados (que para el caso de México no lo están), resulta muy complicado crear y aprobar leyes y constituir políticas a favor de las áreas metropolitanas. **Esto último representa la contradicción política e informalidad administrativa que invade a las áreas metropolitanas en México, y como se argumentará más adelante, lo metropolitano es algo que se adoptó y se adopto mal.**

Otra de las estructuras formales que resulta un obstáculo para los gobiernos metropolitanos, como bien lo señala Christian Lefèvre (2005), son paradójicamente los gobiernos locales. Según el autor, el proceso de descentralización vivido en las últimas décadas en los países latinoamericanos, complicó el surgimiento de las áreas metropolitanas como entidades políticas, ya que reforzó a los gobiernos locales. Algunos autores, sobre todo federalistas, ubican la relación gobierno local – gobierno metropolitano, como un juego de suma cero, ya que si el municipio (o gobierno local) se fortalece, el gobierno metropolitano se debilita y viceversa. Para

evitar que uno gane y el otro necesariamente pierda, Lefèvre (2005) señala que en los procesos de descentralización, lo que se debe asegurar es que dicha descentralización se base en el **principio de “subsidiariedad”**, por el cual, *el poder debe ser otorgado a las estructuras políticas más adecuadas*, es decir, a las municipalidades los problemas y cuestiones municipales y a estructuras “supramunicipales” para problemas y cuestiones de rango metropolitano, como el transporte, la vivienda social o la planificación.

Otras de las limitantes que encuentran los gobiernos metropolitanos son:

- Cuando se establecen los acuerdos de gobernabilidad metropolitana, estos son ambiguos;
- La falta de autonomía entre los distintos gobiernos locales existentes y el Estado;
- La falta de capacidad institucional;
- La falta de recursos financieros;
- La falta de competencias adecuadas;
- La inadecuación entre el territorio jurisdiccional y el área metropolitana funcional;
- La falta de legitimidad de las áreas metropolitanas. La falta de legitimidad proviene de dos factores: la ausencia de identidad de las áreas metropolitanas y el hecho de que no son territorios de referencia para la sociedad en conjunto;
- Que los ordenamientos metropolitanos, sean supramunicipales o intermunicipales, son recientes;
- Los partidos políticos, por ejemplo, tienen su base territorial en el ámbito de la provincia o del Estado, pero no en el nivel metropolitano;

- Los problemas fiscales. La financiación de los servicios en un área metropolitana acarrea complejos problemas de eficiencia y equidad, debidos a la presencia de varias jurisdicciones, que proveen diferentes tipos de servicios;
- La expansión de las áreas metropolitanas hacia territorios que se encuentran bajo la jurisdicción de muchas autoridades locales, conduce a un creciente desajuste entre el ámbito de competencia de los órganos electos y el ámbito territorial afectado por las decisiones de inversión y prestación de servicios.⁵⁴

Como se ha dicho antes y al igual que cualquier proposición pro democrática, el desafío para los gobiernos metropolitanos y sus promoventes, consiste en extender los principios del buen gobierno local, extraídos de los avances recientes en la teoría y la práctica en el tema, para ser aplicados a los problemas particulares de las áreas metropolitanas. Es decir, para que exista en un momento dado una autoridad metropolitana, el primer paso es que los gobiernos locales sean democráticos, eficientes, eficaces y autónomos, del mismo modo que cooperativos con las demás esferas de gobierno. En letras de Eduardo Rojas (2005):

Un buen gobierno local requiere un sistema de reglas e incentivos bien diseñados, que induzca a sus administradores a hacer un uso eficiente y transparente de los recursos disponibles, de manera que se consigan satisfacer las necesidades de la mayoría de la población. Los cuatro conjuntos de reglas e incentivos siguientes son cruciales:

- Los que **derivan del sistema de relaciones intergubernamentales**, que definen las responsabilidades y los recursos disponibles para cada nivel de gobierno.
- Los que se originan en la estructura de gobierno local, que determina **el grado de participación de la comunidad en las decisiones**, así como el control que ejerce sobre los mandatarios.

⁵⁴ Lefèvre (2005), pp. 216 – 236.

- Los relacionados con la **capacidad institucional de los gobiernos locales** para desempeñar las funciones que les han sido asignadas.
- Los que se originan en los **mecanismos de financiación de las actividades e inversiones de los gobiernos locales**⁵⁵.

Como se podrá apreciar, los incentivos a los que alude Rojas, son los principios, estrategias y procesos democrático – participativos que el presente texto ha venido argumentando desde el inicio. A lo que en síntesis se señala:

No existen soluciones fáciles y, (...) no hay fórmulas únicas. Cada área metropolitana deberá encontrar un método que se ajuste a sus necesidades –en función de su nivel de desarrollo y evolución previsible– y el contexto legal e institucional en que aquél se insertare. La solución que se adopte será siempre el resultado de un nivel de compromiso entre los interesados, nivel que sólo se conseguirá tras un debate abierto y democrático.⁵⁶

Mencionar la importancia de un tipo inclusivo de relaciones entre gobiernos, afines al desarrollo social y sus respectivas demandas, nos proporciona un avance en el estudio sobre las nuevas opciones para el desarrollo local y regional partiendo de una estructura ya establecida. Se consideran hasta aquí, cambios y reformas que revolucionan el modo de ver y hacer gobierno y como ello influiría en la democracia mexicana.

Al existir aglomeraciones urbanas que juegan un papel importante en el desarrollo social y económico de las regiones y de los respectivos países, se da como aproximación y argumento que de gobernarlas de forma adecuada, son capaces de sostener a gobiernos locales efectivos y eficientes.

⁵⁵ Rojas (2005), pp. 47 y 48.

⁵⁶ *Ibíd.*, pp. 56 y 57.

2. 4. 2 COOPERACIÓN VOLUNTARIA DE GOBIERNOS, ¿PRE O POST METROPOLITANO?

En contra parte a las características alicientes y bondades de las relaciones intermunicipales e intergubernamentales que hemos planteado en el presente documento, pero como parte de la objetividad del mismo, se consideró necesario señalar lo que para el BID significa la cooperación voluntaria entre gobiernos. Ésta cooperación voluntaria (y que algunas veces aparece como imperativa), es descrita por Sharpe (1995) como una **reestructuración gubernamental mínima** en la que existe un cuerpo de ámbito local basado en la cooperación voluntaria entre las unidades de gobierno local existentes en un área determinada, pero **sin ningún estatus legal institucional permanente e independiente**. En este caso y como se ha mencionado, no se crea una nueva institución como lo plantea el gobierno metropolitano, sino que se constituye un ordenamiento basado en la cooperación voluntaria u obligatoria entre las municipalidades del área metropolitana. Otro de los distintivos de éste tipo de cooperación, es que **las autoridades conjuntas intermunicipales, están muy diversificadas, por lo que se complica su estudio y aplicabilidad**.

Christian Lefèvre (2005) nos ofrece una tipología simple de este tipo de ordenamientos institucionales, dependiendo del grado y naturaleza de la cooperación entre gobiernos locales. Existen tres categorías de arreglos intermunicipales y son:

a) **Autoridades conjuntas intermunicipales con sentido metropolitano.** Ésta categoría es la más completa y limitativa para las municipalidades (o para cualquier otra unidad de gobierno local involucrada). De hecho, puede afirmarse que se aproxima al modelo metropolitano en casi todo, salvo en que estos ordenamientos institucionales no son administrados por juntas elegidas de forma directa. Adolecen de legitimidad política, mas constan del resto de elementos del modelo de gobierno metropolitano: una jurisdicción que, de manera aproximada, iguala al área

funcional, recursos económicos propios y financiación adecuada, responsabilidades significativas y una dotación de personal apropiada.

b) Autoridades conjuntas intermunicipales inframetropolitanas. Categoría más diversificada, cuya característica principal es el hecho de que la cooperación intermunicipal se da únicamente en una porción del área metropolitana. Esto es debido, en gran medida, a *la incapacidad de lograr participación a un nivel mayor*. Como consecuencia, estas formas de colaboración, si bien son plurisectoriales, varían enormemente en lo que se refiere a las funciones delegadas a la autoridad conjunta, su financiación, etc.

c) Autoridades conjuntas intermunicipales monosectoriales (potencialmente hacia plurisectoriales). Autoridades conjuntas de ámbito metropolitano, que potencialmente pueden ampliar su administración hacia otros sectores políticos. Ordenamientos que agrupan actores públicos de distintos niveles gubernamentales y que, en general, cubren el área metropolitana funcional.

Sin duda lo arriba contenido sirve para conocer como se encuentra la dinámica del asociacionismo gubernamental en otros países e incluso para poder ubicarnos en lo más deseable o cercano para el caso mexicano (e incluso latinoamericano). Pero hay que entender y analizar lo anterior desde su justa dimensión, pues la historia, sistema político y contexto mexicano difiere mucho de todos los anteriores, respecto a los países europeos o de los Estados Unidos. En síntesis, lo que para los Estados Unidos o Europa pueden ser medidas “mínimas” en México (y Latinoamérica) implican el inicio del cambio democrático y del viraje en las relaciones cada vez más horizontales entre gobiernos. La experiencia no se puede comparar y por ello lo que aplica para unos países, no debe aplicar exactamente en otros, y menos cuando las desigualdades en unos y otros rubros abundan.

Entonces pues, para los promoventes del gobierno metropolitano, la cooperación voluntaria representa sólo *un método alternativo de reconocer la*

interrelación entre las localidades de una región a través de una forma de ordenamiento. Pero en general, esta forma de cooperación (las relaciones intermunicipales, producto de la estrategia de relaciones intergubernamentales) implica un cierto grado de integración administrativa, así como algún tipo de nexo político; la cooperación voluntaria es, en concreto, una forma de suministrar servicios en toda una región sin recurrir a la fusión.

Otro de los reconocimientos, es que el modelo cooperativo voluntario puede funcionar muy bien cuando quienes formulan las políticas en los distintos gobiernos locales tienen los mismos objetivos. Sin embargo, no marcha tan bien cuando los distintos gobiernos persiguen fines divergentes. En general, el objeto de estos acuerdos es la reducción de costos o, algunas veces, la creación de obligaciones conjuntas específicas para las distintas municipalidades (Bird y Slack, 2005). Sin embargo...

(...) este enfoque no ofrece soluciones a los problemas básicos de coordinación de carácter regional. Además, los acuerdos intermunicipales tampoco permiten, en general, una clara rendición de cuentas excepto a través del contrato o pacto. Así, por ejemplo, si algo va mal, algunas veces resulta difícil para los ciudadanos saber si deben quejarse ante su gobierno local o ante el gobierno local que fue contratado para suministrar el servicio. La experiencia apunta igualmente que los acuerdos municipales pueden aumentar la probabilidad de que surjan controversias y conflictos entre municipios⁵⁷.

Pero al final, Bird y Slack (2005) reconocen que los acuerdos intermunicipales pueden tener éxito al lograr una buena coordinación y eficiencia para servicios específicos, pero, *en principio no constituyen una forma adecuada de coordinación sostenible para toda la región*. Y ello es entendible si se hace una lectura y propuesta seria, pues la diversidad y pluralidad de municipios y condiciones de los mismos, no posibilitarían homogeneizar las medidas e interacciones entre gobiernos y sus administraciones.

⁵⁷ Bird y Slack (2005), p. 281.

2. 4. 3 ¿PUEDEN CONVERGER EL GOBIERNO LOCAL Y LA OPCIÓN METROPOLITANA?

Al ofrecer el conocimiento de ambas formas de ver y proponer el desarrollo local, ahora se debe considerar que ambos poseen ventajas y desventajas; pero lo que sí se debe en todo momento evitar, es la propuesta de colocar a los actores institucionales dentro de la rígida camisa de fuerza de relaciones formales; los marcos institucionales deben ser flexibles y participativos, y guiar la evolución de la cooperación interjurisdiccional e intersectorial hacia sistemas de gobernabilidad local y regional verdaderamente vivos y maduros. De acuerdo con esta visión, lo ofrecido en el presente documento, se convierte en un proceso de aprendizaje abierto, que consta de considerar a múltiples actores representativos con diversos intereses, muchos de ellos comunes, que sufren adelantos y retrocesos y donde los productos y procesos (políticos, sociales, económicos, institucionales y legales) se hagan cada vez más interdependientes.

Con la finalidad de que converja en cierto sentido, el gobierno local en su formato de gobierno metropolitano con el capítulo primero, sobre las relaciones intergubernamentales, en sintonía con Rojas, se puede señalar lo siguiente:

La definición de un sistema de relaciones intergubernamentales adecuado requiere responder a preguntas como las siguientes:

– **¿Quién hace qué?** Es el problema de la asignación de responsabilidades y de si se efectúan de una manera apropiada. La respuesta adecuada a esta pregunta reside en la claridad en cuanto a la asignación de responsabilidades entre niveles de gobierno y en el respaldo de esta distribución conforme a la autoridad suficiente, como para movilizar los recursos necesarios.

– **¿Quién cobra qué impuestos y tasas?** Aquí se presenta el problema de la asignación de recursos para asumir las responsabilidades. Su respuesta más adecuada consiste en lograr una estrecha coincidencia entre los ingresos y los gastos del gobierno local, que éste sea responsable en cuanto a la financiación de los gastos derivados de la ejecución de las funciones de las que es políticamente responsable, y que los

impuestos locales no distorsionen el proceso de asignación de recursos en la economía local. Los gobiernos locales harán una administración más eficiente de los recursos que los electores conciban como propios, y pondrán menos cuidado a la hora de administrar aquellos que se perciban como ajenos. Por este motivo, las fuentes preferibles de recursos deberían ser los cargos por servicios, impuestos locales y contribuciones.

– **¿Como resolver la inevitable falta de equilibrio entre ingresos y gastos en los gobiernos locales?** Los problemas de desequilibrio vertical (entre niveles de gobierno) pueden ser resueltos mediante un sistema de transferencias bien diseñado. La clave para obtener un buen sistema de transferencias reside en el hecho de hacer responsables de las decisiones de asignación a los mandatarios locales, al tiempo que se les impone una restricción presupuestaria estricta. Estos objetivos se pueden lograr mediante transferencias de libre disposición, programadas y basadas en fórmulas.

– **¿Como igualar los niveles de servicio entre jurisdicciones territoriales?** Aquí se plantea el problema de los desequilibrios horizontales, que se resuelve, asimismo, con transferencias entre niveles de gobierno, siempre que éstas se diseñen y ejecuten conforme a los principios enunciados.

– **¿Se deben endeudar los gobiernos locales?** Existen sólidos argumentos que buscan la eficiencia y equidad para permitir el endeudamiento en casos en que se financien infraestructuras que generen una corriente de beneficios que puedan servir a varias generaciones. Sin embargo, para que la potestad para contraer deudas no redunde en un ablandamiento de las restricciones presupuestarias que imponen las decisiones de los mandatarios locales en cuanto a los gastos, los mercados financieros y las regulaciones del gobierno central deben promover una estricta disciplina de crédito. Para lograrla, es esencial el firme compromiso por parte del gobierno federal o estatal, de no rescatar a los gobiernos locales insolventes.⁵⁸

Como se planteó en el capítulo anterior, los esfuerzos actuales por implementar relaciones de asociación entre gobiernos locales poseen un significado

⁵⁸ Op. cit. Rojas (2005), pp. 48 y 49.

básico, el desarrollo regional o local de las demarcaciones correspondientes. La descentralización paulatina del sistema federal en México (que como ya se ha dicho es contrapuesto desde su origen centralizado) en estos últimos años ha generado que los gobiernos subnacionales (estatales y locales) vayan ganando terreno en la reivindicación democrática y de gobierno autónomo.

No obstante, el desarrollo nacional (industrial, de servicios, de infraestructura, de comunicaciones, etc.) no se detiene, es más, se podría hablar que el nuevo tipo de RIG's se ve impregnado por las nuevas características del desarrollo nacional, por lo tanto, y acompañado de los fenómenos económicos o políticos, es necesario observar como lo nacional ha impactado en la dinámica urbana, de la que han sido testigos buena parte de los municipios en México, pero sobre todo como ésta dinámica urbana se ha presentado en el contexto de nuestro caso estudiado.

Cabe hacer una justa aclaración, no se está proponiendo crear súper municipios o súper gobiernos locales que arguyan a la desfragmentación político-administrativa o la inestabilidad del sistema político; de lo que se trata es descentralizar y fortalecer la estructura básica de gobierno en el país, para lograr una mejora del conjunto. Se espera que con el comienzo de la política asociativa, las condiciones exógenas que dificultan el actuar y desarrollo de los gobiernos locales se vayan replanteando para un mejor desarrollo local, regional y nacional.

A modo de conclusión del capítulo y como puente entre éste y el siguiente capítulo, se considera prudente retomar partes torales de las RIG's y como éstas se sujetarán a nuestro estudio de caso. La primera tienen que ver con lo mencionado por Wright (1997), *¿cuándo se presentan las RIG's?*, la respuesta a ésta pregunta es que las RIG's son actuales y enfocan cuestiones críticas de las políticas y administraciones públicas, esto último, **la crítica al actual modo de administración pública por y entre gobiernos locales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, es la crítica toral del caso de estudio.**

Además, Wright señala que las RIG's poseen hondas raíces en el pasado, que para el caso mexicano significa un pasado centralista, clientelar y autoritario, y nos dice que éste pasado y tendrá consecuencias importantes sobre como nos enfrentamos en el futuro a los problemas comunes y servicios públicos; como se verá, esto último es la **crítica a un todavía vigente marco normativo obsoleto y redactado cuando los gobiernos locales (particularmente los de la ZMCM) carecían de voz, voto, independencia técnico –administrativa y sobre todo política.**

De acuerdo con el autor Simeon (1972), las RIG's son resultado de la interacción de cinco factores que se influyen mutuamente y son:

1. **Las metas u objetivos de cada gobierno o de cada gobernante;**
2. Las personalidades de los actores políticos;
3. El comportamiento entre estos actores y con los gobernados;
4. **La influencia del contexto socio-cultural de cada una de las regiones o zonas con gobierno; y**
5. **El marco jurídico-institucional, de acuerdo a lo alcances y limitantes de cada una de las esferas de gobierno.**

De estos cinco factores, en nuestro caso de estudio tres se podrán ubicar (1, 4 y 5) mientras los otros dos (2 y 3) se tendría que seguir estudiando el caso para poder llegar a explicar de una manera más específica y amplia, según Simeon, una relación intergubernamental de nivel local.

Para finalizar con la retroalimentación de nuestro capítulo I, Ady Carrera (2004) nos señala la existencia de **variables básicas** que ayudan a entender y explicar cómo funcionan y evolucionan las RIG's, de ellas, nuestro estudio y análisis de caso considera:

- El análisis de las RIG's debe considerar, necesariamente, su evolución histórica como la base de su actual estatus.

- El contexto institucional, social, cultural, y jurídico - institucional.
- La interacción de los actores políticos se basa en la negociación a través de medios tanto formales como informales, y estos últimos tienen a veces mayor influencia que los primeros.
- Los recursos jurídicos, políticos y de información influyen y pueden ser empleados en la consecución de objetivos y metas.
- La relación de poder tiene una naturaleza recíproca, por lo que no importa cuan dependiente sea un gobierno subnacional en relación con el gobierno central, el primero siempre dispondrá de algún recurso para influir en cierta medida sobre el segundo.

La pregunta obligada es, y según Carrera que le hizo falta (concientemente) al estudio y análisis de caso, la respuesta es:

- El estudio de las personas, autoridades, funcionarios y grupos de interés, y sus respectivos objetivos, metas y valores, entendidos como uno de los factores más importante para entender la evolución de las RIG's.
- Es estudio y consideración de los recursos financieros, así como su dinámica y transformación dentro y para las RIG's.

Con lo anterior podemos entrar de lleno a nuestro tema de estudio, estando concientes de que se trata de un caso muy singular y que si duda un estudio más preciso y especializado arrojará resultados mayores.

CAPÍTULO 3. ESTUDIO DE CASO. LAS RELACIONES INTERMUNICIPALES ENTRE LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA DEL DISTRITO FEDERAL Y EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL DEL ESTADO DE MÉXICO.

“Todo el secreto de gobernar consiste en saber cuándo es necesario quitarse la piel de león para ponerse la de zorro”.

Napoleón Bonaparte.

Esta breve introducción al capítulo tiene por objetivo, que el lector se entere en que momento específico, porqué, cómo se ha elegido el tema de la intermunicipalidad entre Iztapalapa y Nezahualcóyotl.

Pues bien, como primer respuesta a los planteamientos aludidos, podemos decir que la razón fundamental de haber elegido, primero a las demarcaciones territoriales (Iztapalapa y Nezahualcóyotl) y después el tema de la intermunicipalidad, surge del ambiente residencial y socio - político en el que se desenvuelve el autor del presente texto, pero no sólo eso, una de las razones más atractivas para éste investigador se origina del reconocimiento generalizado, **sobre los referentes obligados cuando se habla del oriente de la Ciudad de México y su área metropolitana**, mejor conocida como Zona Metropolitana de la Ciudad de México (ZMCM), ellos son **la Delegación Iztapalapa y el Municipio de Nezahualcóyotl** (ver anexo Gráfico 7).

Como referentes de un área particular, se consideró como aproximación (*hipótesis*), que **entre estas dos jurisdicciones debían existir relaciones cercanas o por lo menos específicas y recurrentes, dadas sus similitudes, tanto en los ámbitos demográficos, como en los sociales, políticos y económicos.**

Con forme a la hipótesis en un primer momento planteada, el autor de ésta investigación dio por sensato que, al ser demarcaciones colindantes; al pertenecer a la misma área geográfico - urbana; al tener similitudes socio - espaciales; al estar

gobernadas por el mismo partido político⁵⁹; al ser referentes para la Ciudad de México y el propio Estado de México; al encontrarse condicionados sus gobiernos locales a muy similares dinámicas demográficas; entre otras, **las relaciones de cooperación y/o acercamiento de gobierno entre estas dos demarcaciones deberían ser algo cotidiano y tener ya una historia escrita.**

Sin embargo, el resultado de la presente investigación ha arrojado que el supuesto anterior se encuentra muy alejado de la realidad política, jurídico – normativa, de gobierno y de administración pública local, dando como resultado el presente capítulo, que tiene como finalidad mostrar las **carencias, obstáculos, marcos normativos y formas válidas (y únicas) de relación entre gobiernos de dos demarcaciones políticas, tan cercanas pero tan distintas.**

La primer parte del presente capítulo, propone un muy breve acercamiento a la dinámica contemporánea y actual de estas dos demarcaciones, a fin de dar ubicar y entender un poco a los gobiernos locales electos⁶⁰.

⁵⁹ En el inicio de la presente investigación, tanto la Delegación Iztapalapa como el Municipio de Nezahualcóyotl eran gobernadas por miembros del Partido de la Revolución Democrática; empero, en el periodo electoral del año 2009, donde estuvieron en juego ambos gobiernos, política y electoralmente, ocurrieron acontecimientos abruptos e incluso inesperados en el oriente del área metropolitana de la Ciudad de México, mismos que provocaron que en ambas demarcaciones, haya perdido el Partido de la Revolución Democrática. La dinámica político – electoral en la delegación Iztapalapa fue peculiar, porque aunque el PRD perdió en las urnas (ganando la Jefatura Delegación el Partido del Trabajo), una táctica política permitió que una de las precandidatas del PRD asumiera la Jefatura Delegacional). Y por su parte el PRD en Nezahualcóyotl, como la mayor parte de los municipios del sur - oriente del Valle de México gobernados por él, sucumbió electoralmente hablando, ante una recomposición del Partido Revolucionario Institucional y una división interna provocada por sus líderes nacionales. Para cerrar la nota, lo que no se puede pasar por desapercibido, es que, aunque la colindancia entre estas demarcaciones es evidente y representativa, los gobiernos estatales de estas circunscripciones, son distintos tanto en su estructura orgánica, como en los partidos políticos y políticos que gobiernan ambas entidades federativas, cosa que hasta hoy han marcado las relaciones intermunicipales “nulas” entre estos dos gobiernos locales.

⁶⁰ Por diversos motivos (espacio e interés del análisis, principalmente) no se ha realizado un estudio exhaustivo de las etapas históricas, dinámicas urbanas, movimientos socioeconómicos y sociopolíticos de las demarcaciones que se eligieron como caso de estudio (municipio de Nezahualcóyotl y delegación Iztapalapa), pero si el lector se interesa por conocer un poco más acerca de este tema le sugerimos revisar los textos de **Cruces (2006); Aréchiga (2010); Pastor et. al. (1997); y Rosales et. al. (2005).**

3. 1 DELEGACIÓN Y MUNICIPIO. IZTAPALAPA Y CIUDAD NEZAHUALCÓYOTL, REFERENTES DEL ORIENTE EN EL VALLE DE MÉXICO.

Antes de dar inicio con la exploración específica sobre el caso de estudio, resulta conveniente señalar qué el tema de análisis, *los gobiernos locales y sus interacciones*, se ha elegido en lugar de otras esferas de gobierno (como la federal o estatal), por cuestiones de delimitación en la investigación. No es que ésta investigación omita la importancia y trascendencia de las administraciones públicas estatales o federal, o que no considere la incidencia que éstas actualmente tienen sobre los gobiernos locales, por el contrario, el presente documento si algo tiene que reconocer en su contenido y sus conclusiones, es que, **analizar a los gobiernos locales como órganos democráticos, independientes, autónomos y comprometidos estrictamente con sus habitantes, implica llegar a resultados que muestren y señalen una realidad muy distinta al actual sistema político mexicano.**

Tampoco habrá que ser negativos en tanto al actuar individual de los gobiernos locales, pues si algo reconoce el presente documento, es **la presencia de cambio y fortalecimiento democrático que los gobiernos locales han alcanzado y deben reforzar**, para ofrecer mejores condiciones de vida y estancia a los habitantes de sus jurisdicciones.

Aclarado lo anterior, iniciemos el análisis del caso describiendo brevemente quiénes son, dónde se encuentran, cuáles son sus situaciones sociodemográficas actuales y cómo están organizados los gobiernos locales de estudio, los vecinos distantes: Nezahualcóyotl e Iztapalapa.

3. 1. 1 MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL⁶¹

Municipio del Estado Libre y Soberano de México, creado el 3 de abril de 1963. Se le denomina así en honor del Gran Tlatoani Nezahualcóyotl Acolmiztli de Tezcoco, gran poeta e ingeniero prehispánico.

⁶¹ La información contenida en este apartado, tiene origen en la *Enciclopedia de Los Municipios y Delegaciones de México - Estado de México*, del **Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)**, con créditos para el H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, autoría **Pedro Gutiérrez Arsaluz**.

Nezahualcóyotl, es una palabra en lengua náhuatl que proviene de las raíces: *nezahual*: ayunar y *coyotl*: coyote, es decir “Coyote en ayuno”.

Se pudiera hacer aquí un recorrido basto sobre el origen, desarrollo e historia del municipio, pero esa no es la intención ni el objeto del presente documento, por lo que se considera pertinente sólo contemplar los acontecimientos contemporáneos y fundamentales de este municipio.

El municipio de **Nezahualcóyotl se asienta en la porción oriental del valle de México**, en lo que fuera el lago de Texcoco. Nezahualcóyotl está situado a una altura de 2,220 metros sobre el nivel del mar, **y forma parte de la zona conurbada de la ciudad de México** (ver anexo Gráficos 3 y 4).

Limita al noroeste con el municipio de Ecatepec de Morelos y la zona federal del lago de Texcoco; al oeste con las delegaciones del Distrito Federal Gustavo A. Madero y Venustiano Carranza del Distrito Federal; al este con los municipios de La Paz, Chimalhuacán y Atenco; **al sur con las delegaciones Iztapalapa e Iztacalco**.

El municipio cuenta con un territorio de 63.44 km², de los cuales 50.57 son de uso urbano (81%) en donde se ubican 86 colonias; y 11.87 km² corresponden a la zona federal del ex-vaso de Texcoco.

Por el límite norte, de poniente a oriente, cruza el río de Los Remedios, de sur a noreste una rama del río Churubusco y en el límite noreste se encuentra el vaso del antiguo lago de Texcoco. Asimismo, cuenta con el lago del Parque del Pueblo que sirve como zona lacustre y ecológica. En general, el municipio no cuenta con recursos naturales.

Como se ha dicho, la mayor parte de la superficie del suelo está destinada a la zona urbana. El suelo del lago desecado, fue rellenado y esta formado por humus, sedimentos y otros materiales.

El territorio municipal de Nezahualcóyotl está conformado de la siguiente manera: cabecera municipal, con asiento en Ciudad Nezahualcóyotl, y las delegaciones administrativas Neza II y Carlos Hank González.

Está dividido en dos grandes zonas: norte y sur, y cuenta con 86 colonias. De acuerdo con el INEGI, en la cabecera municipal radica el 99.98% de la población con una densidad de población de 19 mil 901 habitantes por km². De ahí que, si el criterio para definir a las principales localidades o colonias es poblacional, se puede afirmar que todas las colonias son importantes.

Como se trata de un municipio de reciente creación (poco menos de 50 años de creación), sus habitantes provienen de casi todo el país, predominando los del estado de Oaxaca, por lo que en el municipio habitan aproximadamente 15 mil personas que hablan alguna lengua indígena.

Es importante señalar que para el año 2005, de acuerdo con los resultados del Censo General de Población y Vivienda efectuado por el INEGI, existían en el municipio un total de 1, 410, 528 habitantes (1, 224, 924 habitantes en el conteo 2000), de los cuales, 553, 113 son hombres y 587, 415 son mujeres; esto representa el 48% del sexo masculino y el 52% del sexo femenino.

En el mismo sentido, de acuerdo a los resultados preliminares que presentó el III Censo de Población y Vivienda en el 2010, el municipio cuenta con un total de 1, 109, 363 habitantes. Esto refleja un preocupante despoblamiento que sin duda modifica el perfil demográfico del municipio, que hay que decirlo, viene presentándose desde años atrás. Al igual que en otros temas, se pueden dar posibles razones de tal acontecimiento (como el que casi toda la propiedad del municipio está ya repartida y escriturada, que cada vez existen más los giros comerciales o que no es un lugar agradable para vivir), pero cualquier aproximación sin el estudio objetivo que lo demuestre, no resulta real ni propicio.

En 2005, de 275, 187 viviendas, 275, 139 eran propias, de las cuales 265, 012 contaban con agua entubada, 265, 732 con drenaje y 264, 864 con energía eléctrica.

En el municipio habitan en promedio 4.13 personas por vivienda. La cobertura de servicios públicos de acuerdo a apreciaciones del Ayuntamiento es: agua potable 99.56%; drenaje 99.43%; y energía eléctrica 99.88%

Conforme a la historia contemporánea del municipio, en 1945 se llevó a cabo la construcción del bordo de Xochiaca (depósito de residuos sólidos) y el túnel de Tequixquiac en la zona donde actualmente se ubica el municipio de Nezahualcóyotl. Lo anterior propició la afluencia de habitantes formándose las primeras colonias en la zona.

Para el año de 1949, en la zona había aproximadamente dos mil habitantes y gracias al crecimiento demográfico y expansión urbana, sólo cinco años después (en 1954), la población de la zona aumentó a 40 mil habitantes, los cuales carecían de todos los servicios.

En 1953, para resolver la gran problemática a la que se enfrentaban en su conjunto las trece colonias del ex-vaso de Texcoco, obligaron al gobierno del Estado de México a crear el Comité de Fraccionamientos Urbanos del Distrito de Texcoco. Para la misma época, el entonces gobernador del Estado de México, Salvador Sánchez Colín, declaró ante el Congreso del Estado de México que el conjunto de trece colonias del ex-vaso de Texcoco, se encontraban en tierras inapropiadas para el cultivo, por lo que era necesario crear el Comité de Fraccionamientos Urbanos del Distrito de Texcoco, para que se le diera un uso apropiado a las tierras de la zona y ofrecer, éstas mismas tierras, a los migrantes de otros estados de la República que se aproximaban a la capital a laborar.

Ya para 1959, existía una federación de 33 colonias en el ex-vaso de Texcoco, mismas que se organizaron para así poder denunciar las deficiencias del servicio público de agua potable y la carencia de los demás servicios. Un año después y como parte de la efervescencia y movilidad política de los colonos, la citada Federación de Colonos del ex-vaso de Texcoco, solicitó al entonces gobernador del Estado, Gustavo Baz Prada, su separación del municipio de Chimalhuacán y la

creación de un nuevo municipio. Señalaban que los entonces 80 mil habitantes, aspiraban a tener una vida social y política autónoma.

Fue hasta el 20 de febrero de 1963, que se sometió a la consideración de la XLI Legislatura del Congreso del Estado, el proyecto de decreto para erigir el municipio de Nezahualcóyotl. La iniciativa fue aprobada el 3 de abril de 1963. El 18 de abril de 1963 se expidió el “Decreto 93” de la XLI Legislatura local, por el que se erige el municipio de Nezahualcóyotl, siendo gobernador del estado el Dr. Gustavo Baz Prada.

El primer presidente municipal, Jorge Sáenz Gómez Knoth, se encargó de realizar la construcción del edificio destinado al palacio municipal, así como la construcción de mercados y centros de salud para el naciente municipio. Una vez erigido el nuevo municipio, el siguiente gobernador del Estado, Juan Fernández Albarrán, se encomendó a expedir varios acuerdos para regularizar los fraccionamientos en el municipio, tema muy politizado, por sus implicaciones socioeconómicas y socioestructurales para el municipio, pero en general para el Estado de México.

De 1969 a 1975 el gobernador en turno, Carlos Hank González, dotó a la urbe de agua potable, alcantarillado, luz y pavimento de calles; y a los ejidos, bienes comunales, bienes nacionales y de común esparcimiento, creando desde infraestructura pública hasta programas sectoriales con la finalidad de organizar el asentamiento humano y urbano en el municipio.

El problema de la lotificación y tenencia de la tierra era tan complejo, que el mismo Presidente de la República, Luis Echeverría Álvarez, en mayo de 1973 creó el *Fideicomiso Translativo de Dominio sobre los Bienes de Nezahualcóyotl* para evitar el indiscriminado tráfico de lotes. Durante toda la década de los setenta e inicios de los ochenta, se continuó atendiendo la regularización de la tierra en el municipio Nezahualcóyotl.

Para el año de 1983, el Distrito Federal y la zona conurbada del Estado de México, incluido el municipio de Nezahualcóyotl representaban el 22% del total de la población del país, dato que da cuenta de la importancia demográfica del municipio. El 20 de diciembre del mismo año, fue publicado el Plan Estatal de Desarrollo Urbano mediante el que se declara como centros de población estratégicos a 17 municipios del valle Cuautitlán-Texcoco, entre los que se encuentra Nezahualcóyotl, en esos momentos el área urbana del municipio se había incrementado a 6, 244 hectáreas (he).

En 1991-1993 Nezahualcóyotl contaba con 6,244 he de las cuales 5,293 eran urbanas (84%) y 1,051 correspondían a otros usos.

Dado su origen, dinámica y acontecer, el municipio de Nezahualcóyotl se ha convertido en una realidad compleja y multidimensional.

Según la apreciación general y de sus propios habitantes, el municipio localizado al oriente del Valle de México se ha convertido en un problema difícil de entender. La complejidad de sus relaciones sociales; la indiferencia ante las políticas de gobierno; las alternativas educativas, deportivas, culturales; los altos índices delictivos, el desempleo, la falta de civilidad política, la politización de servicios, las pretensiones de igualdad social que originan más desigualdades; y la globalización de la economía que el pequeño comerciante resiente, son problemáticas por entender y atender con urgencia⁶².

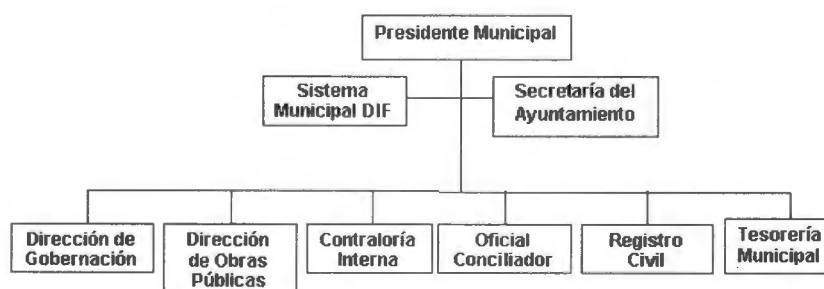
Con lo anterior, se puede argumentar y reconocer que el municipio de Nezahualcóyotl se caracteriza por un conjunto de profundas y rápidas transformaciones en lo territorial, demográfico, social, económico, político, cultural, científico y tecnológico, por lo que cualquier estudio acerca del municipio que no considere o tenga origen en estas circunstancias, no tendrá la capacidad de analizar y aportar conocimiento acerca del mismo.

⁶² Guerrero Jiménez (2009).

Ahora bien, en términos de su organización y estructura de Administración Pública Municipal, el H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl cuenta con la estructura orgánica siguiente (Ver Gráfico IV):

- Presidente municipal
- Diecinueve regidores
- Secretario del ayuntamiento
- Dirección de Tesorería
- Dirección de la Contraloría
- Dirección de Administración
- Dirección de Desarrollo Urbano y Obras Públicas
- Dirección de Desarrollo Social
- Dirección de Servicios Públicos
- Dirección de Seguridad Pública
- Dirección de Comunicación Social
- Unidad Administrativa Zona Norte
- Organismo Descentralizado de Agua Potable y Alcantarillado
- Presidencia del DIF Municipal.

GRÁFICO 2. ORGANIGRAMA DEL H. AYUNTAMIENTO DE NEZAHUALCÓYOTL



Fuente: INAFED 2010.

El municipio de Nezahualcóyotl se fundamenta jurídica y legalmente en la siguiente normatividad:

- Bando de Policía y Buen Gobierno
- Reglamento de Hacienda Municipal
- Reglamento de Limpia
- Reglamento de Desarrollo Municipal
- Reglamento de Seguridad Pública
- Reglamento de Mercados
- Reglamento de Panteones

3. 1. 2 DELEGACIÓN IZTAPALAPA⁶³

Desde su denominación, *Iztapalapa* describe su situación ribereña; ésta demarcación junto con otros espacios aledaños, tuvo su asentamiento parte en tierra firme y otra en agua, conforme al conocido y emblemático sistema de chinampas.

Iztapalapa es un suburbio al oriente de la Ciudad de México, que fue un poblado independiente a la orilla del Gran Canal, cuyo nombre proviene de la lengua náhuatl, *Iztapalli*: losas o lajas, *a tl*: agua, y *apan*: sobre; que pueden traducirse como "*En el agua de las lajas*".

Iztapalapa colinda al norte con la Delegación Iztacalco, al sur con las Delegaciones Xochimilco y Tláhuac, **al oriente con el Estado de México** (con el municipio de Nezahualcóyotl), al poniente con la Delegación Coyoacán y al norponiente con la Delegación Benito Juárez (ver anexo Gráficos 5 y 6).

La Delegación Izatapalapa se encuentra al oriente del Distrito Federal, tiene una extensión de 105.8 km², lo que representanta el 7.5 % de la superficie del D.F.

En cuanto al relieve, plano en su mayoría y correspondiente a una fosa o depresión tectónica, que fue el resultado de dos fallas montañosas, quedaron dos

⁶³ La información de este apartado tiene origen en la *Enciclopedia de Los Municipios y Delegaciones de México – Distrito Federal*, del **Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED)**, con créditos para la Delegación Izatapalapa (2006 – 2009).

alineamientos volcánicos; al primero corresponden: el Cerro Peñón del Marqués (2,400 msnm) y Cerro de la Estrella (2,460 msnm); al segundo: la Sierra de Santa Catarina compuesta por el Cerro Tecuautzi o Santiago (2,640 msnm); Cerro Tetecón (2,480 msnm), Volcán Xaltepec (2,500 msnm); Volcán Yuhualixqui (2,420 msnm) y Volcán Guadalupe o el Borrego (2,820 msnm), tomándose en cuenta solo las elevaciones principales.

Aún cuando Iztapalapa fue una región con grandes extensiones de agua por la antigua colindancia con el Vaso de Texcoco, ya que existieron canales para transportarse a Santa Anita, Jamaica y Tlatelolco, **actualmente no existen depósitos naturales de agua superficiales** por el efecto combinado de la desecación lacustre y la pavimentación urbana.

Por la Delegación atraviesa el Río Churubusco que al unirse con el Río de la Piedad (ambos actualmente entubados), forman el Río Unido. También la cruza el Canal Nacional, actualmente una parte descubierta y otra convertida en Calzada La Viga, donde recogían las aguas de los canales de Chalco, de Tezontle, Del Moral y el de Garay; que finalmente desembocaban sobre los terrenos que antiguamente formaban parte del lago de Texcoco. **Iztapalapa no cuenta con recursos naturales.**

Los usos de suelo establecidos participan de la siguiente forma:

Habitacional: Conformado por aquellas zonas en donde el uso de suelo predominante es Habitacional. Este uso representa el 46% del territorio delegacional.

Usos Mixtos: Conformados por espacios que concentran usos principalmente no habitacionales y que mezclan actividades industriales, de almacenamiento, talleres, encierro de vehículos, deshuesaderos, grandes comercios, además de darse de forma dispersa sobre las principales vialidades en la Delegación, consideran en su conjunto una ocupación del 13 % del suelo urbano.

Industrial: Este uso está conformado por la concentración de industria mediana y pesada, la representa el 3% de la superficie total.

Equipamiento Urbano: De carácter regional, destacan la Central de Abasto, los panteones San Lorenzo Tezonco y Civil de Iztapalapa, los reclusorios Oriente y Santa Martha y los

Hospitales Regionales del IMSS y del ISSSTE, y de servicio inmediato los pequeños equipamientos como son escuelas de educación básica y mercados. Este uso en su conjunto ocupa un área del 19% del territorio urbano delegacional.

Son considerados áreas verdes y espacios abiertos, los parques Cuitláhuac y Santa Cruz Meyehualco, además de explanadas, los pequeños parques y zonas jardinadas de barrio y camellones en vialidades, estas áreas, ocupan en su conjunto una superficie que significan el 14% del suelo urbano de la Delegación, lo que se traduce en que por cada habitante existe 4.5 m².

De la mayoría de los grupos étnicos que conforman la Delegación Iztapalapa, según el conteo del INEGI 2005, la población de 5 años y más hablante de lengua indígena es de 29, 834 habitantes; las lenguas indígenas con mayor presencia en ese periodo censal fueron náhuatl, mixteca, la lengua otomí y el zapoteco.

Según datos del conteo de Población y Vivienda del año 2005, la Delegación Iztapalapa contaba con una población de 1, 820,888 habitantes, lo que representa el 20.60% con respecto a la población total del Distrito Federal. Del total de la población iztapalapense el 48.6% son hombres y el 51.4% representa a las mujeres.

Respecto a las tasas de crecimiento poblacional, el periodo en donde se registró la tasa más elevada en la Delegación fue en el periodo de 1970 a 1990, donde el ritmo de crecimiento fue de 10.3 % de crecimiento anual; la baja en la tasa de crecimiento en los últimos tiempos, encuentra su justificación en el hecho de que **se han agotado las reservas urbanas en la Delegación.**

La Delegación aloja en la zona Centro, el principal equipamiento de abasto metropolitano que es la Central de Abasto, cuya operación genera un alto impacto a la funcionalidad de la estructura urbana de su entorno, en términos de usos del suelo, vialidad, transporte tanto de pasajeros como de carga, tratamiento de desechos, etc., partiendo del hecho de que su capacidad de almacenamiento es de 155 mil toneladas en 337 he.

Es necesario mencionar como tema y problema de la demarcación, el desequilibrio entre los sectores territoriales, siendo la población mejor atendida por mercados y establecimientos formales la de los sectores Cabeza de Juárez y Aculco, mientras que Santa Catarina y Paraje San Juan se proveen principalmente por tianguis y concentraciones de comercio informal, siendo importante subrayar respecto a estas modalidades, la prioridad de regularizar su operación ya que ocasionan graves problemas de obstrucción de la vía pública, inseguridad e insalubridad.

La vivienda que es considerada como uno de los satisfactores esenciales que definen el bienestar de los individuos así como su nivel y calidad de vida, y forman parte de la convivencia que tiene a diario con la sociedad, contando con factores como la ubicación, la dimensión y el espacio disponible, así como la calidad de los materiales con que es construida la vivienda, forman también aspectos importantes de la calidad del desarrollo social.

De esta manera, hemos observado como **el crecimiento constante de la población, requiere de cada vez más y mejores viviendas**, misma que ha influido en el crecimiento de las Unidades Habitacionales (UH's), que el mismo proceso de urbanización al interior de la Delegación ha marcado. Las UH's son una opción para satisfacer las necesidades de vivienda de las familias pequeñas y se reducen las viviendas para las familias con muchos miembros, por ello el crecimiento de éstas ha sido notorio, ya que son diseñadas para familias pequeñas, por lo que actualmente esta demarcación cuenta con 276 UH's.

Según datos del INEGI, nos revelan que para 2005, la Delegación contaba con un total de 266, 577 viviendas particulares con 1, 163, 569 ocupantes; 380, 306 habitaban en edificio o departamento; 209, 647 en vivienda o cuarto en vecindad; 2, 433 en vivienda o cuarto de azotea; 2, 519 en algún local no construido para habitar; 56 en vivienda móvil; 199 en algún refugio y 46, 257 en lugares no especificados.

En la Delegación Iztapalapa, se observa que la mayoría de las viviendas tienen agua potable (96.74%) lo que constituye una cobertura de 29.2% respecto del total del Distrito Federal. Pero, aunque los indicadores muestren la cifra anterior, es muy conocido y reconocido que **dada la elevada demanda de líquido y la carencia de flujos de agua potable a la zona, la delegación Iztapalapa ha vivido largo tiempo con insuficiencias del líquido vital.** Aunque no es el tema específico de ésta investigación, resulta importante señalarlo pues dicho tema representa el reto y necesidad principal para la demarcación y sus autoridades.

Casi la totalidad de viviendas en Iztapalapa tienen servicio de drenaje (98.49%). Esta cifra es importante por que significa que un amplio sector de la población al interior de la Delegación, tiene condiciones favorables en cuanto a dotación de drenaje conectado a la red. No obstante, en términos absolutos se refleja una cantidad considerable de viviendas particulares habitadas que carecen de dicho servicio, lo cual impacta en un sector de la población.

Prácticamente el total de los habitantes de la delegación de Iztapalapa goza de luz eléctrica al interior de la vivienda dado que el 99.50 por ciento de las viviendas cuentan con el fluido eléctrico.

Los datos emitidos por el INEGI, nos reflejan **la importancia que se da al interior de la Delegación Política de Iztapalapa, cuya economía esta más orientada hacia el sector manufacturero y comercial.** Sabiendo que aloja el principal equipamiento de abasto metropolitano que es la central de abasto, considerado como el principal punto de encuentro entre productores mayoristas, minoristas y consumidores de todo el país. Cuenta también con el Mercado de Pescados y Mariscos “La Nueva Viga” que comercializa cerca del 60% de la producción nacional de pescado con escama y un 60% de moluscos y crustáceos, así como otras especies de procedencia extranjera. Además de 5 mercados sobre ruedas, 305 tianguis, 20 mercados públicos y 115 concentraciones.

Para ilustrar un poco sobre la historia contemporánea de la Delegación, nos remontamos a los años ochentas, donde en todavía existían casas de campesinos que habitaban sobre las chinampas, teniendo algunas de ellas a su cargo, otros vivían en barrios cercanos que completaban su economía con la crianza de ganado y aves. El tamaño de dichas chinampas se fue modificando con el tiempo debido a los cambios de propietarios que marcaban límites nuevos a sus lotes, tapando los canales originales y abriendo otros nuevos, pero manteniendo el área suficiente para contener la humedad del suelo.

En 1983, la agricultura de la chinampas se encontraba en su etapa final, debido a las políticas y acciones encaminadas a desecar el Valle de México, iniciadas desde el tiempo de Huehuetoca y acelerado con el crecimiento urbano e industrial, terminando con todas las actividades agropecuarias, así como dando paso a la contaminación del agua.

La extinción de las chinampas ha sido cada vez más acelerada y notoria, ya que según las investigaciones sobre el tema, hasta antes de 1940 se podía navegar sobre el Canal de la Viga, desde el mercado de Jamaica hasta Xochimilco y Tlahuac, desde ahí se podían ver las chinampas de Santa Anita, Iztacalco, Mexicaltzingo e Iztapalapa. Fue entonces cuando comenzaron con la etapa de urbanización, iniciando también con la extinción de las chinampas.

En la década de 1950, los canales del sur ya estaban casi totalmente secos y entonces se pensó y diseñó la solución que sigue hasta hoy: alimentar los canales con aguas residuales previamente tratadas en plantas creadas para tales efectos.

La **Delegación Iztapalapa tiene 15 pueblos originarios**, en los cuales actualmente habita el 9% de la población total de la demarcación, dichos pueblos son:

- Aculco
- Culhuacán
- Iztapalapa (8 Barrios)

- Magdalena Atlazolpa
- San Andrés Tetepilco
- San Andrés Tomatlán
- San Juanico Nextipac
- San Lorenzo Tezonco
- San Marcos Mexicaltzingo
- San Sebastián Tecoloxtitla
- Santiago Acahualtepec
- Santa Cruz Meyehualco
- Santa María Aztahuacán
- Santa María Tomatlán
- Santa Martha Acatitla

A partir del año 2000, el Jefe Delegacional es electo por la ciudadanía, convirtiendo a la Delegación en uno de los 16 Órganos Político - Administrativos que conforman la administración pública desconcentrada del Distrito Federal.

De esta manera, la Delegación cuenta con asignación presupuestal, personalidad jurídica propia y es un órgano sujeto a fiscalización y bajo la normatividad del Gobierno del Distrito Federal y la Asamblea Legislativa.

La Estructura Orgánica Delegacional está compuesta por 272 plazas, cuya principal función es aminorar las problemáticas que aquejan a la ciudadanía, para ello se cuenta con:

- Un Jefe Delegacional
- Un Coordinador de Asesores
- Un Coordinador General
- Un Secretario Particular del Jefe Delegacional
- Seis Directores Generales
- Siete Directores Territoriales

- Seis Directores de Área
- Treinta y siete Coordinadores Centrales
- Veintidós Subdirectores
- Noventa y ocho Jefes de Unidad Departamental
- Ochenta y dos Líderes Coordinadores de Proyectos; y
- Cinco Enlaces Gubernamentales.

Las Autoridades Auxiliares delegacionales son los 7 Directores Territoriales, mismos que encabezan cada uno, una Dirección Territorial, cuya función principal es la de acercar y gestionar los servicios públicos a la ciudadanía.

Direcciones Territoriales

- Aculco
- Cabeza de Juárez
- Centro
- Ermita Zaragoza
- Paraje San Juan
- San Lorenzo Tezonco
- Santa Catarina

La Delegación de Iztapalapa se rige por las leyes, reglamentos y manuales del Distrito Federal siendo los principales:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley Orgánica de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal.
- Ley Orgánica del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal.
- El Manual Administrativo Delegacional.

3. 2 CASOS QUE CONTEXTUALIZAN Y ARGUMENTAN EL CASO DE ESTUDIO

Después del breve recorrido por las características sociodemográficas y políticas la interior de nuestras demarcaciones de estudio, es preciso señalar algunos casos, que ya comenzada y como parte de la investigación, se localizaron y que proporcionan un interés mayor al texto, puesto que ofrecen un aliciente para que *tarde que temprano* (aunque se desearía que más temprano que tarde) se puedan observar relaciones de cooperación y colaboración intermunicipales en la ZMCM que atiendan los problemas comunes y provoquen un desarrollo local y regional, entre los hasta hoy, son vecinos distantes.

En la bibliografía consultada, se encontró un texto de Santos Zavala (2004), este es un caso que ilustra de manera justa el éxito de una política asociativa de gobierno. El caso en específico, es la forma como un grupo de gobiernos municipales del estado de San Luis Potosí se organizaron, pese a diversas diferencias, en torno a una necesidad común: el acceso y distribución de agua potable, reconocida como demanda principal de los gobiernos locales en México. Cabe mencionar que algunos gobiernos locales de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México (entre los que se encuentran los gobiernos locales aquí estudiados) también los aqueja el problema del suministro y distribución del agua potable. Incluso existen propuestas como la del “Lago de Xico” (desarrollada y propuesta por el Dr. Pedro Moctezuma Barragán, Coordinador General del Programa de Investigación Sierra Nevada de esta casa de estudios) que involucraría voluntades, esfuerzos, recursos e interacción entre algunos de los gobiernos locales de la zona sur – oriente del Valle de México.

Otro caso con resultados tangibles, es el caso de La Comarca Lagunera, zona ubicada al noreste de la República mexicana, característica por su producción algodonera y de productos derivados del bovino, misma que actualmente conforma el noveno conglomerado urbano del país, integrado por los estados de Durango y Coahuila. Como lo señala el texto de Marlene Diveinz (2011), las características e importancia productiva de la región, ha exigido a los presidentes municipales de

Ciudad Lerdo y Gómez Palacio en Durango y **Torreón** en Coahuila, e incluso a las instancias estatales, trabajar de manera conjunta en la resolución de necesidades y demandas que genera la urbanización.

Se trae a colación el caso de La Comarca Lagunera puesto que representa una intermunicipalidad de resultados favorables y a corto plazo, iniciada en 2008 y considerada por sus autoridades como una planificación regional competitiva con acceso a fondos federales y estables (metropolitanos), **destinados específicamente a zonas interestatales** para su promoción en el mundo y la coordinación de esfuerzos y recursos que permitan el desarrollo cualitativo de la región.

Del ejemplo citado, cabe reconocer dos cuestiones: por un lado, y en ella radica la importancia de utilizar el ejemplo, es que se trata de **municipios de distintas entidades federativas, que comparten temas y problemas en común**, que gracias a los incentivos de financiamiento externos y promoción de la región, se pudo construir una intermunicipalidad favorable. La segunda cuestión tiene que ver con la objetividad del texto, pues si bien se trata de gobiernos locales de estados distintos, hay que decir que la zona es económicamente próspera, donde resulta más organizado y efectivo colaborar en un ambiente así, que un ambiente muy politizado, de varios rezagos, problemas socioestructurales y carencias meramente sociales (no productivas).

Por último en cuanto a este caso, Diveinz argumenta una cuestión nada más cierta, y que el presente estudio ha tratado más de una ocasión, de señalar como objetivo y argumento para los gobiernos locales de la ZMCM, esto es:

Dado que algunas de las necesidades y problemas no reconocen fronteras entre los municipios, el trabajo coordinado y asociado entre los gobiernos de éstos es una tarea esencial para lograr el desarrollo y ordenamiento integral de sus territorios, así como de sus sociedades locales⁶⁴.

⁶⁴ Diveinz (2011), pp. 48 - 51.

A lo largo del texto se ha mencionado que uno de los objetivos del presente estudio, es analizar y con argumentos demostrar, los obstáculos (un tanto irracionales) para poder llevar a cabo un ejercicio de intermunicipalidad entre gobiernos locales ubicados en la ZMCM, que **además de formar parte de entidades federativas distintas, no cuentan con marcos normativos, ni prácticas políticas de cooperación entre gobiernos, afines a la actual dinámica plural y urbana.**

De forma casual, el autor del presente documento logró enterarse que gracias a la voluntad y capacidad de visión para resolver problemas comunes, lo expresado hasta aquí sobre **la necesidad de coordinación y colaboración entre gobiernos de la ZMCM, ya había tenido su antecedente y un precursor político**, éste es el gobierno local de Iztapalapa, en la administración 2006 – 2009 y a través de su Jefe Delegacional Horacio Martínez Meza, quién ante dos temas de interés por demás conocidos entre los habitantes de la ZMCM - el acceso y distribución del agua potable y la protección civil - invitó a los Alcaldes Municipales y a los Jefes Delegacionales del Sur – Oriente del Valle de México, a colaborar dentro de sus posibilidades, para avanzar en la atención sistemática y coordinada de la problemática común, caso que, dada la relación con el tema y problema de la investigación, es preciso registrar en estas líneas.

Antes de pasar con la información específica sobre el caso en comento, se debe señalar que, aunque existen algunos casos en la ZMCM de intentos, proyectos o acciones en materia de cooperación de gobiernos dentro del área metropolitana, lo destacable del **caso de voluntad política para colaborar, desde el gobierno local de Iztapalapa es único**, dado su origen y significado, cosa que más adelante detallaremos.

16 titulares de los gobiernos locales colindantes del Distrito Federal y del Estado de México de la región sur – oriente del valle de México, recibieron la invitación y la voluntad de uno de ellos, para llevar a cabo **lo que significaría la primer intermunicipalización de este tipo en la ZMCM.**

Se cree conveniente señalar las partes torales del oficio emitido por el Jefe Delegacional en Iztapalapa, Horacio Martínez Meza, con fecha del 18 de abril del 2007:

(...) me permito enviarle la documentación que recientemente presenté ante la Comisión de Protección Civil de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, donde informé a esa Soberanía acerca de los grandes riesgos ambientales y sociales que implica el modelo mediante el cual se ha buscado atender la demanda de agua potable en el Valle de México. En Iztapalapa, la sobre explotación del acuífero trajo ya como consecuencias hundimientos diferenciales y grietas que han dañado miles de viviendas e infraestructura urbana.

El énfasis puesto en la extracción intensiva del acuífero a través de la perforación de pozos (...) puede devenir en un desastre de proporciones incalculables y no resuelve la insuficiencia del agua potable.

Por ello, resulta imperioso el diseño e implementación de un nuevo modelo que permita soluciones de fondo, mediante una gestión integral del agua para el Valle de México que considere como ejes fundamentales:

- La inclusión efectiva de todos los órdenes de gobiernos (y otros cuatro más específicos).

La solución de éste y otros problemas metropolitanos rebasa con mucho las acciones aisladas y los esfuerzos unilaterales, y exige sensibilidad, voluntad y coordinación de todos los actores involucrados. En el caso de los gobiernos municipales y delegacionales de la Región Sur – Oriente del Valle de México (...) habrá de posibilitarnos avanzar en la atención sistemática y coordinada de la problemática en común, así como presentar proyectos consistentes y consensuados para ser considerados en le Fondo Metropolitano ejercicio 2008.

La información que se envía, tiene como finalidad prevenir y evitar que en el futuro esta problemática se presente, de continuar con el actual modelo de extracción de agua en otros municipios y delegaciones del Sur – Oriente del Valle de México⁶⁵.

⁶⁵ Delegación Iztapalapa, Administración 2006 – 2009, oficio número: SP/499/2007.

El oficio citado, fue dirigido a los titulares de los gobiernos locales circunvecinos de la región interesada, mostrados en el cuadro siguiente:

CUADRO 1. PRESIDENTES MUNICIPALES Y JEFES DELEGACIONALES INVITADOS AL EJERCICIO COOPERATIVO DE SOLUCIÓN A UNA PROBLEMÁTICA EN COMÚN.

CARGO	NOMBRE
Presidente Municipal del Valle de Chalco, Edo. de Méx.	Arq. Ramón Montalvo Hernández
Presidente Municipal de Cocotitlan, Edo. de Méx.	C.P. Miguel Florín González
Presidente Municipal de Temamatla, Edo. de Méx.	C. Jorge Pino Popoca Orozco
Presidente Municipal de Tenango del Aire, Edo. de Méx.	C. Jose Juárez Castro
Presidente Municipal de Juchitepec, Edo. de Méx.	Ing. Jose Arturo Camacho Linares
Presidente Municipal de Chalco, Edo. de Méx.	C. Vicente Alberto Onofre Vásquez
Presidente Municipal de Nezahualcóyotl, Edo. de Méx.	C. Victor Manuel Bautista López
Presidente Municipal de Texcoco, Edo. de Méx.	Lic. Constanzo de la Vega Membrillo
Presidente Municipal de Chicoloapan, Edo. de Méx.	Lic. Adrián Manuel Galicia Salcedo
Presidente Municipal de Ixtapaluca, Edo. de Méx.	C. Mario Moreno Conrado
Presidente Municipal de Los Reyes La Paz, Edo. de Méx.	Dr. Agustín Corona Ramírez
Jefe Delegacional en Iztacalco, D.F.	C. Erasto Ensástiga Santiago
Jefe Delegacional en Tláhuac, D.F.	C. Gilberto Ensástiga Santiago
Jefe Delegacional en Milpa Alta, D.F.	C. José Luis Cabrera Padilla
Jefe Delegacional en Venustiano Carranza, D.F.	Lic. Julio Cesar Moreno Rivera
Jefe Delegacional en Xochimilco, D.F.	Biol. Uriel González Monzón

A lo antes señalado, sólo restan hacer tres breves comentarios:

El primero, que el caso citado ocupa un lugar muy importante para el texto, pues **resultó ser un argumento más a favor de nuestra investigación teórico – empírica**, ya que como se aprecia, el gobierno promotor de esta acción es la Delegación Iztapalapa y uno de los gobiernos circunvecinos invitados es el municipio de Nezahualcóyotl. Es por ello, que nuestra investigación y su contenido, adquieren un valor político - práctico, es decir, sin conocer el caso que ahora se presenta, el autor y así lo justifica en el capítulo II, consideró prudente y necesaria una actividad de gobierno cooperativo entre estas dos jurisdicciones, afín a la actual dinámica política; y en el mismo sentido, uno de los titulares (y coincidentemente uno nuestro caso de estudio), intentó llevar a la práctica el asociacionismo municipal dentro de la ZMCM, para afrontar los problemas comunes y ofrecer a su jurisdicción un desarrollo local.

Segundo, habrá de señalar lo que en términos prácticos significó el caso presentado: voluntad política sumada a una visión democrática de enfrentar los problemas de gobierno; visión de gobierno a futuro, puesto que el Jefe Delegacional era conciente que el proyecto requería de una continuidad en la labor de cada uno de los gobierno implicados; cooperativismo y colaboración con sus pares, como medio, aunque poco usual, efectivo por tratarse de un tema en común, con beneficios en común; el reconocimiento desde el gobierno local, que de enfrentar aisladamente o seguir disimulando los problemas comunes, nunca se llegaría a su solución; y lo más importante, que dicha iniciativa no proviene del gobierno central (estatal o del Distrito Federal) ni federal, es decir, es una iniciativa de acción de gobierno para y por los gobiernos locales, revalorando y legitimando el actuar y responsabilidad de los gobiernos locales. Desafortunadamente, todos estos valores no se vieron consumados, por una larga serie de factores.

Por último, hay que señalar que este intento por colaborar y solucionar los problemas comunes de un área urbana resultó infructuoso por diversas razones, entre ellas se suponen como principales: la falta de voluntad de todos los implicados, la incertidumbre sobre los resultados de tal ejercicio, la visión

individualista de la forma y modo de gobernar, los factores políticos (gobiernos que representan distintas afiliaciones partidistas, administraciones públicas politizadas⁶⁶ y el método práctico de acciones de gobierno vistosas y ornamentales), el corto periodo de los gobiernos locales (donde muy probablemente no habría continuidad al proyecto), o los marcos normativos disímiles que impiden y restringen el actual cooperativo de los gobiernos locales, a decisiones y acciones de esferas de gobierno y autoridades exógenas.

Ejemplos hay muchos (cosa que se debe de reconocer como un logro democrático, todavía atomizado pero los avances son paso a paso) y mientras se escribía este documento deben haber sido elaborados y desarrollados otros más; pero la intención de mencionar estos tres ejemplos es mostrar un contexto muy similar a nuestro caso de estudio: una necesidad en común resulta con compromiso, voluntad y colaboración, una relación intermunicipal exitosa entre gobiernos locales de distintos estados y un ejemplo que quedó como anillo al dedo para esta investigación, con la única diferencia que éste estudio se limitó (por cuestiones de tiempo y espacio) al estudio de dos demarcaciones que contienen semejanzas y diferencias, pero más de las primeras para nosotros.

3. 3 DIFERENCIAS Y SIMILITUDES ENTRE IZTAPALAPA Y NEZAHUALCÓYOTL

Como se pudo señalar antes, existen diferencias y similitudes entre los gobiernos locales que nos competen para la presente investigación (ver Cuadro II), lo que resulta indispensable es que como gobiernos, **trabajen coordinadamente en el contexto actual de pluralismo y solicitud de gobiernos eficientes, hacia la búsqueda de mecanismos para la colaboración teniendo como base las similitudes.** E incluso, para contener y eliminar poco a poco las diferencias existentes entre unos y otros. Cabe señalar que cuando hablamos de similitudes y diferencias nos estamos refiriendo explícitamente a las administrativo - funcionales, pues **no se puede**

⁶⁶ Con ello se trata de señalar lo que se ha mencionado antes como problema de primer orden para los gobiernos locales, en cuanto a su eficiencia y eficacia para atender de servicios públicos y resolver problemas en sus jurisdicciones, es decir, las administraciones públicas como centros de colocación de empleos o botines políticos de los grupos que llegan a los gobiernos locales, sean delegacionales o municipales.

pretender que las diferencias socioeconómicas, políticas y culturales que forman parte de nuestra gran diversidad, se encuadren en medidas unísonas que no reflejen la pluralidad y diversidad del México actual.

En síntesis, de lo que se trata con lo anteriormente dicho, es que los gobiernos locales colindantes o no colindantes (de la ZMCM en este caso), posean las mismas herramientas político – administrativas, a fin de establecer condiciones de cooperación y colaboración entre iguales que pugnen por un desarrollo local, regional e incluso nacional. Se está convencido que el desarrollo vertical o desde arriba, ha contado con los medios, pero ha perdido la brújula por apostar a homogenizar programas generales y perder de vista la dinámica regional y local como factores primordiales del desarrollo nacional.

CUADRO 2. SIMILITUDES Y DIFERENCIAS ENTRE EL MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL Y LA DELEGACIÓN IZTAPALAPA.

SIMILITUDES	DIFERENCIAS
1.- Ubicación geográfica y nombre de origen prehispánico (ambas se ubican al oriente de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México, fueron parte del lago de Texcoco).	1.- Entidades Federativas distintas (cada una se encuentra y forma parte de una entidad federativa, con las diferencias político-administrativas que ello implica).
2.- Número elevado de habitantes (ambas demarcaciones tienen poblaciones por arriba del millón de habitantes).	2.- Condiciones orgánico - jurídicas incomparables (al formar parte de entidades federativas distintas y sobre todo, que una es capital de la República y la otra un Estado libre y soberano, las condiciones jurídico-administrativas de ambos gobiernos locales son disímiles).
3.- Alto número de Distritos Electorales (locales y federales, la explicación sencilla de ello es la cantidad de población; y la implicación es que ambas demarcaciones cuentan con un importante número de representantes populares tanto en las Legislaturas locales, como en el Congreso Nacional).	3.- Índice de Desarrollo Humano (IDH)⁶⁷ distinto (mientras que los habitantes de Nezahualcóyotl mantienen un IDH alto -ocupando el lugar número 13 de 125- la Delegación Iztapalapa ocupa el lugar número 15 de 16 respecto al IDH de la capital).
4.- Origen demográfico (ambas se han compuesto demográficamente por personas provenientes de otras entidades federativas u otras zonas aledañas).	4.- Dotación de servicios públicos dispar (Ciudad Nezahualcóyotl posee casi un 100% en la dotación de servicios públicos básicos -agua potable, energía eléctrica, drenaje y alcantarillado- a sus habitantes, mientras que Iztapalapa, sobre todo en su zona con mayor índice de marginación -Santa Catarina y San Lorenzo- tiene un rezago importante en dotación de servicios públicos y calidad de vida).
5.- Administraciones públicas locales extensas con presupuestos públicos	5.- Forma de organización interna distinta (mientras el municipio de Nezahualcóyotl para el

⁶⁷ Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (2009).

locales elevados (dada la misma circunstancia demográfica, el diseño, ejecución, dotación de servicios públicos y asignación presupuestal es elevado y complejo).	cumplimiento de sus funciones se organiza en dos delegaciones administrativas y una cabecera municipal, la Delegación Iztapalapa se organiza en siete direcciones territoriales).
6.-Desarrollo urbano (ambas demarcaciones cuentan con un desarrollo de infraestructura, comunicaciones, áreas de esparcimiento y servicios públicos muy similar).	6.- Estructura social diferente (mientras que Ciudad Nezahualcóyotl es casi por completo una urbe, la Delegación Iztapalapa mantiene arraigadas tradiciones prehispánicas y religiosas, mismas que se ven reflejadas en su conformación todavía por pueblos y barrios originarios).
7.- Carencia de recursos naturales (ambas jurisdicciones locales carecen de recursos naturales que pudieran ser explotados para consumo interno o externo).	7.- Marco normativo dispar (mientras que los municipios del Estado de México encuentran su organización y dinámica interna de acuerdo a su propia Constitución Política Estatal, el Distrito Federal al día de hoy no cuenta con un marco normativo similar, y por lo tanto sus Delegaciones están expuestas al control político - administrativo del poder Ejecutivo local e incluso de los poderes federales).
8.- Mayoría poblacional de mujeres (ambas demarcaciones cuentan con un porcentaje mayor de mujeres en sus poblaciones).	
9.- Presencia de población indígena en las demarcaciones (las dos demarcaciones tienen un importante número de habitantes indígenas originarios y migrantes).	
10.- Dinámica económica (dada la condición natural actual, ambas demarcaciones tienen como sus fuentes económicas más importantes el comercio y la distribución de servicios).	
11.- Gobiernos de Izquierda (ambas demarcaciones han sido gobernadas en los últimos diez años por gobernantes alineados a la izquierda política, provenientes del Partido de la Revolución Democrática (PRD), dándoles una nueva cara y dinámica, al gobierno, la política y la administración pública en sus demarcaciones).	
12.- Dependencia a otros niveles de gobierno (ambas demarcaciones dependen de las esferas de gobierno estatal o federal, en cuanto la asignación de financiamiento, coordinación urbana, programas de gobierno y otras).	
13.- Problemas sociales (estas demarcaciones tienen problemas sociales con muy similar grado de incidencia, como lo son la delincuencia, inseguridad o el comercio informal).	
14.- Se han agotado las reservas urbanas (en ambas demarcaciones el suelo y superficies para poblamiento o infraestructura urbana están agotadas).	
15.- Elección de representantes libre y directa por sufragio popular (los titulares de ambos gobiernos locales son electos cada tres años por la ciudadanía).	

Del cuadro anterior se pueden dar dos impresiones, más las que el lector considere prudentes; la primera tiene significado en el número y tipo de similitudes y diferencias; las similitudes enunciadas resultan ser sociodemográficas y sociopolíticas, y las diferencias son orgánico –administrativas. Lo anterior significa que, por un lado las diferencias entre las demarcaciones aunque menores, son de mayor clase e incidencia, desde la óptica de Estado y gobierno, pues del marco orgánico - normativo (como más adelante se desarrollará) es donde se define el actuar de y entre gobiernos. Por otro lado, aunque se reconoce que las diferencias son más influyentes, las similitudes son características poblacionales y deben ser tomadas en cuenta por los gobiernos y sus políticas públicas; si se considera que éstas características poblacionales han sido y son de primer orden, su solución y manejo en colaboración con otro gobierno que las sobrelleva del mismo modo, es (y así lo ha venido señalando esta investigación) de especial necesidad para los nuevos gobiernos locales mexicanos, con base en sus limitaciones y restricciones, atender estas características y problemas comunes de forma cooperativa y coordinada.

La segunda impresión, es que de las similitudes y diferencias entre las dos demarcaciones, al no tratarse de un estudio de demarcaciones centrado únicamente en sus orígenes, estructuras sociales, políticas, económicas o culturales, las aproximaciones expuestas aquí pudieran ser refutadas en cuanto se consideren una a una con detalle; por ejemplo, aunque una similitud entre ellas resulta el elevado número de población, se puede señalar que el municipio de Nezahualcóyotl ha venido presentado un fenómeno de despoblación en los últimos 10 años, lo que quiere decir que las características y contexto actual del municipio (además del necesario estudio particular sobre este fenómeno) requiere una explicación más a detalle; por otro lado, si se toma en cuenta el IDH de Iztapalapa, mismo que representa el penúltimo lugar de su entidad, al hacer una rígida diferenciación, más que una diferencia de IDH, éste sería una similitud con el municipio de Nezahualcóyotl, ya que ambas demarcaciones contienen un IDH Alto respecto a muchos otros gobiernos locales en el país. Las aclaraciones anteriores se hacen porque, no es que no interese ampliarlas en el presente documento, sino que dado

el tipo y espacio de éste, es preciso dejar fuera estas explicaciones a detalle; pero también se está convencido que como investigador, resulta indispensable señalar las carencias que atañen a su texto.

Todo lo anterior da mayores argumentos a lo propuesto por el documento (una cooperación y colaboración de gobiernos locales que entienda y atienda sus problemas comunes) y representa una clara señal de la objetividad de ésta investigación y la seriedad con la que el autor considera necesario tratar temas complejos y extensos.

Ahora bien, dado que **uno de los factores principales** (y el legítimo pues se sustenta en la ley) **que justifica el actual sistema vertical y centralista de la cooperación y colaboración entre gobiernos locales** y entre estos y otras esferas de gobierno, es el marco jurídico – normativo, se encuentra fundamental revisar y localizar puntualmente cómo y cuáles son estos factores normativos que impiden y restringen una cooperación democrática entre los gobiernos de estudio y los de la ZMCM que se encuentran en las mismas condiciones.

3. 4 DESCRIPCIÓN POLÍTICO – ADMINISTRATIVA DE LOS GOBIERNOS EN ESTUDIO. ESTRUCTURAS NORMATIVAS DISTINTAS.⁶⁸

Después de una revisión condensada sobre la delegación política y el municipio de estudio, así como de los casos que contextualizan y dan mayores argumentos empíricos a la presente investigación, parece conveniente dar inicio al presente apartado, que presenta uno de los obstáculos más importantes para la ejecución de la intermunicipalización o interacción de cooperación entre los dos gobiernos locales electos, agregando que estos se encuentran dotados de una característica especial: **son gobiernos locales dentro de entidades federativas distintas e incluso disímiles**. El obstáculo al que nos referiremos en este apartado, es la naturaleza orgánico – normativa particular en cada una de las entidades federativas de las que son parte los gobiernos locales de nuestro estudio; la

⁶⁸ Para observar el cuadro comparativo entre la organización político - administrativa entre Iztapalapa y Nezahualcóyotl ver el anexo Cuadro 8.

finalidad de presentar el marco normativo dentro del cuál se encuentran explícitas e implícitas las relaciones intermunicipales entre la delegación política del Distrito Federal y el municipio del estado de México, nos dará pie a considerar como necesaria una reforma a la Constitución federal en cuanto a las relaciones intermunicipales entre gobiernos locales de las áreas metropolitanas y a los marcos normativos estatales (del Distrito Federal en su caso), con la intención de que se ofrezcan las facultades necesarias, de acuerdo al contexto metropolitano actual de los gobiernos locales, con miras a permitir que atiendan de manera efectiva y eficiente sus problemas y necesidades, pugnando y provocando el desarrollo local compartido de sus jurisdicciones.

Antes de iniciar específicamente con la revisión de los marcos normativos del caso de estudio, se deben señalar dos principales críticas a ésta normatividad:

1.- Qué cómo muchas otras leyes federales o estatales vigentes, las que tratan específicamente de las funciones, atribuciones, obligaciones y limitaciones de los gobiernos locales, resultan obsoletas y rebasadas por la realidad política y las dinámica urbano – metropolitana actuales, cosa que genera contradicciones legales o marcos normativos distantes del acontecer sociopolítico real. Aunado a lo anterior y conociendo también que nuestro sistema legislativo posee una serie de problemas, entre ellos, el que muchas leyes no se cumplen o poseen “huecos” por donde es fácil evadir lo establecido por ley; la intención de comentar lo anterior, nace de la reflexión sobre que, si bien las leyes en veces son eludibles, en el caso estudiado, la normatividad posee una **congruencia difícil de evadir, esta es: el control de las decisiones y acciones de gobierno por medio de políticas y medidas centralistas**, cosa que ya se ha y que se seguirá comentando y comprobando.

2.- La segunda crítica surge del modo y forma en la que los gobiernos locales pueden coordinarse para llevar a cabo acciones compartidas de gobierno: **la forma en la que está redactada la norma, justifica el modo centralista de cooperación y solución compartida de los problemas comunes, restándole importancia, legitimidad y capacidad de maniobra a los gobiernos locales.** Lo anterior aplica

tanto en los municipios y sus ayuntamientos, como en las delegaciones y sus administraciones delegacionales; en cuanto a los municipios (como también ya se ha dicho), estos deben sujetar su decisión de colaboración intermunicipal a la aprobación del Congreso estatal y de acuerdo al Plan de Desarrollo Estatal (al menos para el caso de estudio), además de sumar las sistemáticas carencias y privaciones económicas, administrativas, políticas, institucionales que caracterizan hoy en día a los municipios mexicanos; por su parte, las delegaciones además de su condición como órganos político – administrativos desconcentrados y auxiliares de la Administración Pública del Distrito Federal, cada vez más, se encuentran restringidos en su actuar de gobierno, pierden sus atribuciones de mayor relevancia y se les excluye cada vez más de la toma de decisiones de gobiernos y administración pública estatal.

Lo anterior resulta fundamental plantearlo como reflexión y labor del texto, pues **el gobierno más inmediato a la población, que es electo por la ciudadanía y que más contacto público, político y social mantiene con sus representados** (donde estos en su mayoría no distinguen tres esferas de gobierno y esperan una oportuna y eficiente solución a sus problemas inmediatos), **es el gobierno local, donde los ciudadanos recurren como primer autoridad que debe atender y ofrecer solución a sus necesidades públicas y particulares.** Un marco jurídico - normativo que no considera lo anterior, así como las nuevas dinámicas urbano - metropolitanas, resulta ser letra muerta para la realidad política democrática, aunque letra viva y útil para los rasgos políticos y de gobierno, centralistas y autoritarios.

Nuestra Carta Magna, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, señala la organización, autoridades y distribución de competencias para el Distrito Federal y los Estados que conforman la federación, conforme a lo siguiente:

Las partes integrantes de la Federación son los Estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Coahuila de Zaragoza, Colima, Chiapas, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, **México**,

Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán, Zacatecas y **el Distrito Federal**.

De las anteriores, dos entidades federativas poseen un mayor impacto y presencia para la federación dadas sus condiciones geográficas, históricas, demográficas, políticas, económicas, sociales, urbanas, de desarrollo e infraestructura pública, estas son **el Distrito Federal y el Estado de México**, mismas que poseen similitudes, pero también diferencias, entre la que destaca su estructura político – administrativa.

Como se detallará más adelante, el Distrito Federal está dividido por demarcaciones territoriales y cada una de ellas posee un gobierno electo por voto popular, llamado genéricamente Delegación. Por su parte, el Estado de México tiene como base de división territorial y organización política al municipio; los municipios también poseen un gobierno electo por la ciudadanía y a éste se le conoce como Ayuntamiento municipal. Ahora entremos al detalle.

3. 4. 1 DISTRITO FEDERAL, CIUDAD DE MÉXICO

La Ciudad de México es el Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos.

Son autoridades locales del Distrito Federal: la Asamblea Legislativa, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal y el Tribunal Superior de Justicia.

La distribución de competencias entre los Poderes de la Unión y las autoridades del Distrito Federal poseen una particular distribución; el Distrito Federal, capital de la Nación y sede de los poderes de la Unión (Ejecutivo, Legislativo y Judicial), implica que en el territorio que representa el Distrito Federal se encuentren ubicados: el Palacio Nacional, sede del Presidente de la República, el Congreso de la Unión, sede de las Cámaras de Diputados Federales y Senadores, y la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sede del Poder Judicial Federal.

Ante esta situación, **el Distrito Federal o Ciudad de México, no está considerada como una entidad federativa** y por lo tanto su organización político - administrativa posee diferencias importantes respecto a la estructura político - administrativa de los 31 estados libres y soberanos. Resulta indispensable para el presente texto señalar lo anterior, ya que **entre la organización estructural del Distrito Federal y del Estado de México hay importantes disparidades, mismas que van a definir el tipo, forma y nivel de relaciones intermunicipales entre órganos de gobiernos locales** de cada una de estas entidades federativas. Hay que poner atención por qué, como se mencionó antes, **éste es uno de los primeros obstáculos a superar para el advenimiento de relaciones intermunicipales que provoquen un desarrollo local o regional compartido.**

A fin de observar el estado que guarda el marco normativo del Distrito Federal se presenta el siguiente cuadro:

CUADRO 3. ATRIBUCIONES Y FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DEL DISTRITO FEDERAL

AUTORIDAD	ATRIBUCIONES Y FACULTADES
Congreso de la Unión	- Legislar en lo relativo al Distrito Federal, con excepción de las materias expresamente conferidas a la Asamblea Legislativa; - Expedir el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal; - Legislar en materia de deuda pública del Distrito Federal; - Dictar las disposiciones generales que aseguren el debido, oportuno y eficaz funcionamiento de los Poderes de la Unión;
Presidente de los Estados Unidos Mexicanos	- Iniciar leyes ante el Congreso de la Unión en lo relativo al Distrito Federal; - Proponer al Senado a quien deba sustituir, en caso de remoción, al Jefe de Gobierno del Distrito Federal; - Enviar anualmente al Congreso de la Unión, la propuesta de los montos de endeudamiento necesarios para el financiamiento del presupuesto de egresos del Distrito Federal. Para tal efecto, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal someterá a la consideración del Presidente de la República la propuesta correspondiente; - Proveer en la esfera administrativa a la exacta observancia de las leyes

	que expida el Congreso de la Unión respecto del Distrito Federal;
Asamblea Legislativa del Distrito Federal	- Legislar en materia de Administración Pública local, su régimen interno y de procedimientos administrativos; - Legislar en las materias civil y penal; normar el organismo protector de los derechos humanos, participación ciudadana, defensoría de oficio, notariado y registro público de la propiedad y de comercio; - Normar la protección civil; justicia cívica sobre faltas de policía y buen gobierno; los servicios de seguridad prestados por empresas privadas; la prevención y la readaptación social; la salud y asistencia social; y la previsión social; - Legislar en materia de planeación del desarrollo; en desarrollo urbano, particularmente en uso del suelo; preservación del medio ambiente y protección ecológica; vivienda; construcciones y edificaciones; vías públicas, tránsito y estacionamientos; adquisiciones y obra pública; y sobre explotación, uso y aprovechamiento de los bienes del patrimonio del Distrito Federal; - Regular la prestación y la concesión de los servicios públicos; legislar sobre los servicios de transporte urbano, de limpia, turismo y servicios de alojamiento, mercados, rastros y abasto, y cementerios; - Expedir normas sobre fomento económico y protección al empleo; desarrollo agropecuario; establecimientos mercantiles; protección de animales; espectáculos públicos; fomento cultural cívico y deportivo; y función social educativa en los términos de la fracción VIII, del artículo 30. de esta Constitución; - Presentar iniciativas de leyes o decretos en materias relativas al Distrito Federal, ante el Congreso de la Unión;
Jefe de Gobierno del Distrito Federal	- Cumplir y ejecutar las leyes relativas al Distrito Federal que expida el Congreso de la Unión, en la esfera de competencia del órgano ejecutivo a su cargo o de sus dependencias; - Promulgar, publicar y ejecutar las leyes que expida la Asamblea Legislativa, proveyendo en la esfera administrativa a su exacta observancia, mediante la expedición de reglamentos, decretos y acuerdos. Asimismo, podrá hacer observaciones a las leyes que la Asamblea Legislativa le envíe para su promulgación, en un plazo no mayor de diez días hábiles. Si el proyecto observado fuese confirmado por mayoría calificada de dos tercios de los diputados presentes, deberá ser promulgado por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; - Presentar iniciativas de leyes o decretos ante la Asamblea Legislativa; - Nombrar y remover libremente a los servidores públicos dependientes del órgano ejecutivo local, cuya designación o destitución no estén previstas de manera distinta por esta Constitución o las leyes

	correspondientes; - Ejercer las funciones de dirección de los servicios de seguridad pública de conformidad con el Estatuto de Gobierno;
--	---

Fuente: Artículos 43, 44, 115 y 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Si el espacio nos lo permitiera, pudiéramos definir o aclarar la implicación (para la organización interna del Distrito Federal), de cada una de las facultades antes citadas, pues en recientes años ha proliferado la propuesta una Reforma Política para el Distrito Federal, argumentando que **las competencias y facultades de las autoridades Federales en materia del Distrito Federal, resultan limitativas y controladoras en materias importantes para el desarrollo y acontecer político de la entidad**. Restricciones en materias estatutarias, financieras y legislativas son algunas de las limitantes que se reflejan en la falta de autonomía del Distrito Federal.

Lo anterior se hace expreso ya que para el tema que nos corresponde (las relaciones entre gobiernos locales) resulta indispensable que las administraciones públicas locales colindantes (delegaciones y municipios) posean lineamientos y una normatividad afín en materia de cooperación y servicios públicos locales, ya que teniendo similitudes normativas, la interrelación y cooperación entre ellos se podrá fijar de manera menos restrictiva como hasta ahora ocurre.

3. 4. 2 ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO

Nuestra Constitución Política señala que los Estados que conforman la federación adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo y popular, **teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre**, conforme a dos bases (entre otras):

1.- Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que la Constitución otorga al gobierno

municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

2.- Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar, de acuerdo con las leyes en materia municipal que deberán expedir las legislaturas de los Estados, los bandos de policía y gobierno, los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones, que organicen la administración pública municipal, regulen las materias, procedimientos, funciones y servicios públicos de su competencia y aseguren la participación ciudadana y vecinal.

Pero los gobiernos u órganos político - administrativos locales del Distrito Federal no son los únicos que cuentan con obstáculos en su organización político - administrativa, hay una larga y caótica historia política entre las facultades, atribuciones y capacidades de los municipios en México, que como en temas anteriores, es importante señalar dada su trascendencia en el tema de la administración pública municipal y sus opciones de desarrollo, pero dadas las características espaciales del actual documento, no se pueden ampliar. **En fin, el tema de la autonomía y capacidades municipales es el otro obstáculo importante a superar para la adecuada implementación de políticas y estrategias afines al desarrollo local.**

Un ejemplo sobre las condicionantes u obstáculos para los municipios y sus ayuntamientos, se encuentra en que las legislaturas locales, por ejemplo, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, pueden suspender ayuntamientos, declarar que éstos han desaparecido y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local considera. Lo anterior es sólo uno de los varios ejemplos, que muestran la dependencia política en los Congresos, que reviste a los ayuntamientos del país.

Adentrarse al estudio particular de los marcos jurídicos estatales es sin duda un tema extenso y elemental que debe considerar cualquier estudio sobre gobiernos, sin embargo, el presente texto señalará sólo lo contendiente a los temas que aquí nos ocupan; en otras palabras, si en este apartado se muestran las atribuciones de las autoridades del Distrito Federal y la forma de constitución del estado de México y algunas de las características de los municipios tiene un propósito simple: comenzar a inquirir sobre las características que distinguen a una y otra entidad federativa, para más adelante **señalar explícitamente las características y formas legales, que impiden que un municipio del estado de México y una delegación del Distrito Federal circunvecinas no puedan inscribir relaciones de colaboración.**

3. 4. 3 NORMATIVIDAD ORGÁNICA DE LOS GOBIERNOS LOCALES ESTUDIADOS

Como se mencionó en apartados anteriores de éste mismo capítulo, una de las diferencias principales entre el Distrito Federal y el Estado de México, es su normatividad y las implicaciones de cada una en los gobiernos locales, precisamente esa es la intención del apartado, señalar puntualmente cuales son esas diferencias jurídicas que infieren en nuestro caso de estudio: las relaciones intermunicipales entre la delegación iztapalapa y el municipio de Nezahualcóyotl.

La primer diferencia, radica en que el Estado de México cuenta con una Constitución Política Estatal (**CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO**), misma que se encarga de establecer las directrices del Estado con base en su estructura orgánica, demográfica y geográfica particular, pero ésta no debe ni puede contradecir a la Constitución Política General.

De acuerdo con el tema del presente apartado, algunas de las funciones y competencias organizativas que contempla la Constitución del Estado de México se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO 4. ARTÍCULOS DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO Y LOS MUNICIPIOS CON TERCER ORDEN DE GOBIERNO

ARTÍCULO	CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO
-----------------	--

Artículo 117	Los ayuntamientos se integrarán con un jefe de asamblea, que se denominará Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población del municipio que representen.
Artículo 118	Los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección. Se distinguirán los regidores por el orden numérico y los síndicos cuando sean dos, en la misma forma.
Artículo 123	Los ayuntamientos, en el ámbito de su competencia, desempeñarán facultades normativas, para el régimen de gobierno y administración del Municipio, así como funciones de inspección, concernientes al cumplimiento de las disposiciones de observancia general aplicables.
Artículo 115	En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, podrán desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales
Artículo 116	Los ayuntamientos serán asamblea deliberante y tendrán autoridad y competencia propias en los asuntos que se sometan a su decisión, pero la ejecución de ésta corresponderá exclusivamente a los presidentes municipales. Durarán en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el período inmediato siguiente

El equivalente a una Constitución Política local para el Distrito Federal es el **ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL**, el cual también contiene las directrices generales de la constitución orgánica la Ciudad de México, pero que a diferencia de una Constitución Política local que es aprobada y reformada por su Congreso local, **el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal sólo puede ser aprobado y reformado con la aprobación del Congreso de la Unión**. Las características a considerar del Estatuto de Gobierno del Distrito Federal se presentan en el siguiente cuadro:

CUADRO 5. ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL, TEMAS Y ARTÍCULOS A CONSIDERAR PARA LOS GOBIERNOS LOCALES DELEGACIONALES

ARTÍCULO

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

TEMA

Artículo 11	El gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado por (entre otros): - Su condición de Distrito Federal, sede de los Poderes de la Unión y capital de los Estados Unidos Mexicanos; - La unidad geográfica y estructural de la Ciudad de México y su desarrollo integral en compatibilidad con las características de las demarcaciones territoriales que se establezcan en su interior para el mejor gobierno y atención de las necesidades públicas;	Determinación de la organización política y administrativa
Artículo 104	La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial. Para los efectos del Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en cada una de ellas se denominarán genéricamente Delegaciones. La Asamblea Legislativa establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa.	Órganos político-administrativos
Artículo 105	Cada Delegación se integrará con un Titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la Ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el reglamento respectivos	Titular en cada Delegación
Artículo 108	La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno o de los diputados, podrá remover a los Jefes Delegacionales por las causas graves siguientes (entre otras): - Por contravenir de manera grave y sistemática los reglamentos, acuerdos y demás resoluciones del Jefe de Gobierno del Distrito Federal; - Por realizar cualquier acto o incurrir en omisiones que afecten gravemente el funcionamiento de la administración pública del Distrito Federal o el orden público en la Entidad; - Por invadir de manera reiterada y sistemática la esfera	Remoción de los Jefes Delegacionales

	de competencia de la administración pública central o paraestatal del Distrito Federal; - Por incumplir reiterada y sistemáticamente las resoluciones de los órganos jurisdiccionales Federales o del Distrito Federal; - Por realizar actos que afecten gravemente las relaciones de la Delegación con el Jefe de Gobierno del Distrito Federal; Los Jefes Delegacionales deberán observar y hacer cumplir las resoluciones que emitan el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia, y las demás autoridades jurisdiccionales. Las controversias de carácter competencial administrativo que se presentaren entre las Delegaciones y los demás órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal serán resueltas por el Jefe de Gobierno.	
Artículo 114	Los Jefes Delegacionales, de conformidad con las normas que resulten aplicables darán audiencia pública por lo menos dos veces al mes a los habitantes de la Delegación, en la que éstos podrán proponer la adopción de determinados acuerdos, la realización de ciertos actos o recibir información sobre determinadas actuaciones, siempre que sean de la competencia de la administración pública del Distrito Federal.	Atribución ciudadana en Audiencia pública

Como nos podemos dar cuenta, los Jefes Delegacionales, titulares de las Delegaciones Políticas en las que se divide el Distrito Federal, se encuentran restringidos de una forma importante, además de estar sujetos a las convenciones y contra convenciones de las autoridades del Distrito Federal, con lo que se puede decir que **los Jefes Delegacionales están mayormente limitados en su actuar político - administrativo, gracias a su configuración y limitadas atribuciones en la Ciudad,** que más adelante se mostrará.

Otros dos textos fundamentales, y quizá los más importantes para los gobiernos locales en términos funcionales y administrativos, son las leyes orgánicas de las administraciones públicas. Para el caso estudiado se trata de la **Ley Orgánica**

de la Administración Pública del Distrito Federal y la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, la diferencia primordial radica en el tipo y forma de los gobiernos locales entre el Estado de México y el Distrito Federal, lo que quiere decir concretamente que: **las Delegaciones políticas no poseen una ley orgánica propia y que sus lineamientos, atribuciones y estructuras se encuentran contenidas en la ley orgánica de la entidad federativa**, es decir, en la ley que regula las funciones y atribuciones del gobierno central.

La **LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL** señala para la administración y gobiernos locales lo siguiente:

Según su artículo 10, que el Distrito Federal se divide en 16 Demarcaciones Territoriales denominadas:

Álvaro Obregón; Azcapotzalco; Benito Juárez; Coyoacán; Cuajimalpa de Morelos; Cuauhtémoc; Gustavo A. Madero; Iztacalco; **Iztapalapa**; La Magdalena Contreras; Miguel Hidalgo; Milpa Alta; Tláhuac; Tlalpan; Venustiano Carranza, y Xochimilco.

En el artículo 37 menciona que, la Administración Pública del Distrito Federal cuenta con los antes citados, **órganos político-administrativos desconcentrados, con autonomía funcional en acciones de gobierno**, a los que genéricamente se les conoce como Delegaciones del Distrito Federal, teniendo los nombres y circunscripciones que establecen los artículos 10 y 11 de la Ley Orgánica.

Al igual que el Estatuto de Gobierno, el artículo 38 señala que los titulares de los Órganos Político-Administrativo de cada demarcación territorial serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa en los términos establecidos en la legislación aplicable y **se auxiliarán para el despacho de los asuntos de su competencia de los Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental**, que establezca el Reglamento Interior.

Por su parte y al tratarse de un texto más específico, la **LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO** en términos de la administración pública local señala lo contenido en el cuadro siguiente:

CUADRO 6. TEMAS Y ARTÍCULOS A CONSIDERAR DE LA LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO

ARTÍCULO	LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO	TEMA
Artículo 1	El municipio libre es la base de la división territorial y de la organización política del Estado, investido de personalidad jurídica propia, integrado por una comunidad establecida en un territorio, con un gobierno autónomo en su régimen interior y en la administración de su hacienda pública , en términos del Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.	Personalidad e integración del municipio
Artículo 4	La creación y supresión de municipios, la modificación de su territorio, cambios en su denominación o ubicación de sus cabeceras municipales, así como la solución de conflictos sobre límites intermunicipales, corresponden a la Legislatura del Estado.	Facultades de la Legislatura del Estado
Artículo 8	La división territorial de los municipios se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los ayuntamientos	Integración de la división territorial de los municipios
Artículo 9	Las localidades establecidas dentro del territorio de los municipios podrán tener las siguientes categorías políticas: I. CIUDAD: Localidades con más de quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, rastro, cárcel y panteón; instituciones bancarias, industriales, comerciales y agrícolas; y centros educativos de enseñanza preescolar, primaria, media y media superior; Este tipo de localidad es el municipio estudiado, por ello también se le conoce como Ciudad Nezahualcóyotl. II. VILLA: Localidades entre cinco mil y quince mil habitantes, servicios públicos, servicios médicos, equipamiento urbano; hospital, mercado, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria y media superior;	Categorías políticas de los municipios

	III. PUEBLO: Localidades entre mil y cinco mil habitantes, servicios públicos indispensables, cárcel y panteón; y centros educativos de enseñanza primaria; IV. RANCHERIA: Localidades entre quinientos y mil habitantes, edificios para escuela rural, delegación o subdelegación municipal; V. CASERIO: Localidad de hasta quinientos habitantes. El Ayuntamiento podrá, acordar o promover en su caso la modificación de categoría política de una localidad, cuando esta cuente con el número de habitantes indicado.	
Artículo 16	Los ayuntamientos se renovarán cada tres años, iniciarán su periodo el 18 de agosto del año de las elecciones municipales ordinarias y lo concluirán el 17 de agosto del año de las elecciones para su renovación; y se integrarán por: I. Un presidente, un síndico y seis regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta cuatro regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de menos 150 mil habitantes; II. Un presidente, un síndico y siete regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y hasta seis regidores designados según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tenga una población de más de 150 mil y menos 500 mil habitantes; III. Un presidente, dos síndicos y nueve regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa. Habrá un síndico y hasta siete regidores según el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de 500 mil y menos un millón de habitantes; y IV. Un presidente, dos síndicos y once regidores, electos por planilla según el principio de mayoría relativa y un síndico y hasta ocho regidores designados por el principio de representación proporcional, cuando se trate de municipios que tengan una población de más de un millón de habitantes.	Integración y renovación de los municipios
Artículo 27	Los ayuntamientos como órganos deliberantes , deberán resolver colegiadamente los asuntos de su	Los ayuntamientos

	competencia. Para lo cual los Ayuntamientos deberán expedir o reformar, en su caso, en la tercera sesión que celebren, el Reglamento de Cabildo , debiendo publicarse en la Gaceta Municipal.	como órganos deliberantes
Artículo 28	Las sesiones de los ayuntamientos serán públicas , salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas. Las causas serán calificadas previamente por el ayuntamiento.	Sesiones del cabildo municipal
Artículo 30	Las sesiones del ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente; constarán en un libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los acuerdos y asuntos tratados y el resultado de la votación.	Libro de sesión de cabildo
Artículo 30 Bis	El Ayuntamiento , para atender y en su caso resolver los asuntos de su competencia, funcionará en Pleno y mediante Comisiones .	Funcionamiento del ayuntamiento
Artículo 33	Los ayuntamientos necesitan autorización de la Legislatura o la Diputación permanente en su caso para: I. Enajenar los bienes inmuebles del municipio , o en cualquier acto o contrato que implique la transmisión de la propiedad de los mismos; II. Cambiar las categorías políticas de las localidades del municipio a ciudad; en los términos del artículo 10 de esta Ley; III. Contratar créditos cuando los plazos de amortización rebasen el término de la gestión municipal , en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México; IV. Dar en arrendamiento, comodato o en usufructo los bienes inmuebles del municipio , por un término que exceda el período de la gestión del ayuntamiento; V. Celebrar contratos de obra, así como de prestación de servicios públicos , cuyo término exceda de la gestión del ayuntamiento contratante; VI. Desincorporar del dominio público los bienes inmuebles del municipio ; VII. Poner en vigor y ejecutar los planes de desarrollo de las localidades de conurbación intermunicipal .	Autorizaciones a los ayuntamientos

Artículo 49	Para el cumplimiento de sus funciones, el presidente municipal se auxiliará de los demás integrantes del Ayuntamiento , así como de los órganos administrativos y comisiones que esta Ley establezca.	Funciones de auxiliar de los integrantes del Ayuntamiento
Artículo 51	No pueden los presidentes municipales: I. Distraer los fondos y bienes municipales de los fines a que estén destinados. II. Imponer contribución o sanción alguna que no esté señalada en la Ley de ingresos u otras disposiciones legales. III. Juzgar los asuntos relativos a la propiedad o posesión de bienes muebles o inmuebles o en cualquier otro asunto de carácter civil, ni decretar sanciones o penas en los de carácter penal; IV. Ausentarse del país por más de 5 días, sin la autorización del ayuntamiento, con excepción de los viajes que realice durante sus periodos vacacionales; V. Cobrar personalmente o por interpósita persona, multa o arbitrio alguno, o consentir o autorizar que oficina distinta a la tesorería municipal, conserve o tenga fondos municipales; VI. Utilizar a los empleados o policías municipales para asuntos particulares; VII. Residir durante su gestión fuera del territorio municipal; VIII. Separarse del ejercicio de sus funciones, en los términos de esta ley	Restricciones para los titulares de un ayuntamiento
Artículo 160	Los ayuntamientos expedirán el bando municipal y los presidentes municipales lo promulgarán y difundirán en la Gaceta Municipal y por los medios que estimen convenientes. El 5 de febrero de cada año el presidente municipal acompañado de los demás miembros del ayuntamiento en acto solemne dará publicidad al bando municipal o sus modificaciones.	Promulgación del Bando
Artículo 161	El Bando Municipal regulará y deberá contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipales.	Contenido del Bando municipal
Artículo 162	El bando municipal regulará al menos lo siguiente:	Regulaciones

	I. Nombre y escudo del municipio; II. Territorio y organización territorial y administrativa del municipio; III. Población del municipio; IV. Gobierno municipal, autoridades y organismos auxiliares del ayuntamiento; V. Servicios públicos municipales; VI. Desarrollo económico y bienestar social; VII. Los principios del Programa Estratégico para lograr la equidad de género, así como las infracciones administrativas y sanciones que por éstas deban imponerse en el ámbito de su competencia. VIII. Protección ecológica y mejoramiento del medio ambiente; IX. Actividad industrial, comercial y de servicios a cargo de los particulares; X. Infracciones, sanciones y recursos; XI. Las demás que se estimen necesarias.	contenidas en el Bando
Artículo 163	El bando municipal podrá modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos de su aprobación y publicación.	Modificación del Bando

La intención de presentar las reglas y lineamientos principales tanto del Distrito Federal como del Estado de México, y en específico de las Delegaciones y Municipios, radica en observar la dinámica en la que se mueven las administraciones públicas locales, sus bases e impedimentos, con el objetivo de concluir el tipo y forma de las relaciones intermunicipales para nuestro caso de estudio; dando **como primer aproximación la dificultad y falta de normatividad** (por condiciones político-estructurales federativas como por condiciones políticas históricas) **para las relaciones entre un municipio del Estado de México y una Delegación del Distrito Federal.**

3. 5 ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES Y SUS TITULARES EN MATERIA INTERMUNICIPAL

Siguiendo con la normatividad jurídico - administrativa tanto federal, como estatal y local, es importante destacar algunas de las atribuciones y funciones para los gobiernos locales y sus titulares, que como apremiante principal nos muestren la línea de acción de los gobiernos locales en materia de planeación y cooperación intermunicipal, así como las principales limitaciones normativas (sobre todo para los gobierno locales del Distrito Federal) para lo aquí propuesto y expuesto.

Entre las atribuciones y funciones de los gobiernos locales destacan: las consideradas en el siguiente cuadro:

Para el caso del Estado de México y sus municipios de acuerdo al artículo 31 y 48 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de México, son atribuciones de los ayuntamientos en materia de cooperación intergubernamental y planeación intermunicipal:

- **Celebrar convenios**, cuando así sea necesario, **con las autoridades estatales competentes; en relación con la prestación de los servicios públicos** a que se refiere el artículo 115, fracción III de la Constitución General, así como en lo referente a la administración de contribuciones fiscales;
- **Convenir, contratar o concesionar, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos**, con el Estado, **con otros municipios de la entidad** o con particulares, recabando, cuando proceda, la autorización de la Legislatura del Estado;
- **Promover políticas públicas apoyadas en sistemas de financiamiento, cooperación y coordinación**, que procuren el acceso a las tecnologías de la información y comunicación, específicamente servicios de acceso a internet, como un servicio gratuito, considerando para ello las características socioeconómicas de la población.

- **Formular programas de organización y participación social, que permitan una mayor cooperación entre autoridades y habitantes del municipio;**

El presidente municipal tiene la siguiente atribución:

- **Contratar y concertar en representación del ayuntamiento y previo acuerdo de éste, la realización de obras y la prestación de servicios públicos, por terceros o con el concurso del Estado o de otros ayuntamientos;**

Para el caso del Distrito Federal y sus Delegaciones, estos último de conformidad con el artículo 117 del Estatuto de Gobierno y el artículo 39 de la Ley Orgánica de la Administración Pública ambos del Distrito Federal, tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones en materia de cooperación intergubernamental y planeación intermunicipal:

Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública, promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes.

- **Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y con el gobierno de la Ciudad conforme las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables;**
- **Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación;**
- **Coordinar sus acciones con la Secretaría de Gobierno para aplicar las políticas demográficas que fijen la Secretaría de Gobernación y el Consejo Nacional de Población;**

- Prestar el servicio de información actualizada en materia de planificación, contenida en el programa delegacional y en los programas parciales de su demarcación territorial;
- Establecer e incrementar relaciones de colaboración con organizaciones e instituciones cuyas finalidades sean de interés para la comunidad;
- Suscribir los documentos relativos al ejercicio de sus atribuciones, así como celebrar, otorgar y suscribir los contratos, convenios y demás actos jurídicos de carácter administrativo o de cualquier otra índole dentro del ámbito de su competencia, necesarios para el ejercicio de sus funciones y en su caso de las unidades administrativas que les estén adscritas, con excepción de aquellos contratos y convenios a que se refiere el artículo 20, párrafo primero, de esta Ley. También podrán suscribir aquellos que les sean señalados por delegación o les correspondan por suplencia. El Jefe de Gobierno podrá ampliar o limitar el ejercicio de las facultades a que se refiere esta fracción;

Es en este apartado, donde encontramos la razón jurídico - administrativa que dará pie a la conclusión sobre las relaciones intermunicipales entre una Delegación del Distrito Federal y un Municipio del Estado de México o de cualquier otro Estado. Las Delegaciones Políticas no pueden firmar, establecer o ser parte independiente de ninguna relación intermunicipal o intergubernamental con otra entidad de gobierno, el que posee esa intensa facultad es el Jefe de Gobierno, que si así lo desea, podrá invitar a la Delegación para la firma de algún convenio de colaboración entre el Distrito Federal y un municipio del Estado de México, o con el propio Estado.

- Participar y colaborar con todas las dependencias en la formulación, planeación y ejecución de los programas correspondientes en el ámbito de la competencia de dichas dependencias;

Observado y reconociendo a detalle las atribuciones y competencias jurídico – administrativas de los gobiernos locales, así como sus facultades en materia de cooperación y colaboración con otros gobiernos locales, de los estados o con el federal, podemos concluir una premisa toral para la presente investigación: **al día de hoy no existen las facultades legales para que una Delegación del Distrito Federal y un Municipio del Estado de México (o cualquier otro estado) lleven a cabo entre sí relaciones intergubernamentales;** en otras palabras, no su pueden suscribir convenios, actos, acuerdos o programas programáticos entre dos gobiernos locales del Distrito Federal o entre uno de éste y el Estado de México, de manera independiente y **por lo tanto cualquier intento serio y formal (como el caso del entonces Jefe Delegacional en Iztapalapa, Horacio Martínez Meza) de interacción o cooperación resulta infecundo legalmente.**

Las razones por las que hasta hoy, es inexistente alguna relación cercana de cooperación o interacción entre los gobiernos locales del presente estudio, **van desde la propia configuración orgánica del Distrito Federal**, donde las Delegaciones aparecen como órganos político – administrativos sólo con autonomía funcional, un cuanto más auxiliares de la administración pública de la entidad con facultades restrictivas, **hasta una política centralista por parte del Gobierno del Distrito Federal**, puesto que, como el artículo 39, fracción XLV de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal señala, “el Jefe de Gobierno del Distrito Federal puede ampliar o limitar el ejercicio de las facultades en materia de acuerdos y convenios cuando las condiciones así lo ameriten”.

Lo anterior puede dar cuenta, de la necesidad que para el problema de estudio (la falta de interacción y cooperación de gobiernos locales con colindancia geográfica y con problemas y necesidades comunes) representa una reforma política para el Distrito Federal, con la finalidad de dotar con mayores facultades a los gobiernos delegacionales en materia de cooperación y colaboración con otros gobiernos circunvecinos, entre otras; pero lo real, es que **al día de hoy ésta no es una necesidad urgente, ni para los propios gobiernos locales dado su nivel de**

desarrollo constante, ni para los gobiernos de las entidades federativas que aún cuentan con un centralismo arraigado en cuanto a la ministración de funciones públicas que provoquen un desarrollo compartido.

Otra de las razones esenciales por las que este tipo de relaciones intermunicipales no son necesarias para y por los gobiernos locales, específicamente para los que se encuentran ubicados en áreas o zonas metropolitanas, es que **lo metropolitano en los últimos años ha proliferado como opción de sumar esfuerzos y actuar de manera conjunta ante situaciones, planes o proyectos entre dos o más gobiernos.**

Como en el capítulo II se explicó, para el autor de este texto resulta poco fructífero que en vez de existir y fomentar relaciones e interacciones entre gobiernos locales, sinónimo de un sistema democrático de acciones y decisiones, nuestro país y sus gobiernos estén adoptando como respuesta a la necesidad (una necesidad mal entendida y muchas veces producto de las opiniones internacionales) cooperativa la dinámica metropolitana; en sí lo metropolitano no es negativo en cuanto a valores, pero si debe ser consciente que **lo metropolitano en términos simples implica decisiones centralistas para dar orden a una dinámica urbana extensa**, ello no hace mas que reforzar las actitudes centralistas y autoritarias claramente antidemocráticas, arraigadas en nuestro sistema político. Pero, aunque no se esté de acuerdo con ello, es responsabilidad y objetividad de este autor, señalarlo como dinámica actual en materia cooperativa de gobiernos.

Luego entonces, en el siguiente apartado se plantea el marco jurídico – normativo en materia metropolitana que existe entre los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México y sus respectivos municipios.

3. 6 ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES EN MATERIA METROPOLITANA.⁶⁹

Antes de dar inicio con la presentación y explicación del marco normativo vigente en materia metropolitana, que incide en nuestro caso de estudio, se considera prudente cerrar la idea del final del apartado anterior, señalando una de las consideraciones o críticas que se puede hacer al actual sistema de relaciones entre gobiernos en nuestro país, este es **el establecimiento de una política de planeación y ejecución metropolitana, sin antes existir una sólida relación e interacción entre gobiernos locales**. La condición antes citada ha sido un común denominador en países europeos (Francia y España) y angloamericanos (Reino Unido y los Estados Unidos) que hoy en día avanzan en políticas macro, como lo han sido las políticas metropolitanas surgidas y desarrolladas en muchos de ellos.

Lo anterior sugiere remarcar que el modelo mexicano de RIG's o de políticas metropolitanas no tiene porqué copiar o seguir del todo modelos internacionales, lo que aquí se considera, es la necesidad, para el fortalecimiento de nuestro régimen democrático, de un federalismo real y sólido, donde las relaciones entre gobiernos locales (y entre todo nivel de gobierno) que hasta hoy día están atomizadas y requieren fomentarse, mejoren las condiciones de vida de la población, su hábitat (servicios públicos y recursos humanos) y el desarrollo en sus demarcaciones; se cree que **todo lo anterior si ha de considerarse, sería pieza clave para políticas metropolitanas con sentido democrático, plural e integrador**, circunstancia que en nuestro país, hasta el día de hoy, no ha sucedido del todo.

Bien, después del preámbulo anterior pasemos a la normatividad en materia metropolitana de la que son parte los gobiernos locales estudiados. Nuestra Carta Magna es la primera en establecer este tipo de relaciones entre gobiernos señalando, primero para los municipios:

⁶⁹ Para observar el cuadro comparativo con mayor información en materia de marco normativo metropolitano entre el Distrito Federal y el Estado de México y sus municipios, ver anexo (Cuadro VI).

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas.

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad demográfica, la Federación, las entidades federativas y los Municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, planearán y regularán de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dichos centros con apego a la ley federal de la materia (Artículo 115 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos).

Ahora, para el Distrito Federal (pues como ya se dijo las delegaciones no tienen facultades independientes en materia intermunicipal) la Constitución Política Federal señala que:

Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en materia de asentamientos humanos; protección al ambiente; preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte, agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública, sus respectivos gobiernos podrán suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurren y participen con apego a sus leyes.

Respecto al Estado de México, su Constitución Política Estatal considera el tema de la coordinación metropolitana de la siguiente manera:

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

para concesionar los servicios públicos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, **prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio. (Artículo 126 de la Constitución Política del Estado de México).**

Por su parte, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal en materia metropolitana señala que, el Gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado (entre otras) por:

La coordinación con las distintas jurisdicciones locales y municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal. (Artículo 11)

El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto, podrá:

I. Acordar con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, la constitución integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas como instancias de organización y coordinación en las materias a que se refiere el artículo anterior; y

II. Suscribir convenios con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, de conformidad con las bases establecidas por las comisiones a que se refiere la fracción anterior, para determinar los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias a que se refiere el artículo anterior (Artículo 70).

En la coordinación metropolitana, por el Distrito Federal participarán los titulares de las dependencias o entidades paraestatales encargadas de las materias objeto del acuerdo, así como los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales limítrofes, **conforme a las disposiciones que dicte el Jefe de Gobierno (Artículo 72).**

Lo antes señalado conforma el centralismo en materia intermunicipal, que tiene origen en **el propio marco normativo, que dicta las bases de autoridad a las que tiene facultad el Gobierno del Distrito Federal, cuando pretenda llevar a cabo una coordinación metropolitana** que busque atender los problemas y necesidades comunes entre las delegaciones y los municipios colindantes.

La participación del Distrito Federal en la coordinación metropolitana, se sujetará a las siguientes bases:

I. Tratándose de la aportación de recursos materiales, humanos y financieros, **sólo se contraerán compromisos hasta por los montos autorizados por la Asamblea Legislativa**, en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente;

II. Será causa de responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal que participen en la coordinación metropolitana, contraer compromisos fuera del ámbito de sus atribuciones o de las disponibilidades presupuestales aprobadas;

III. **Los compromisos que el gobierno del Distrito Federal adquiera así como las reglas a que sujete su participación, deberán ajustarse a lo dispuesto por las leyes que expida la Asamblea Legislativa;** las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión tratándose de materias concurrentes y en general a lo dispuesto por la legislación local aplicable a la materia de que se trate; y

IV. En todo caso, los integrantes de las comisiones, contarán con la asesoría y el apoyo técnico y profesional necesarios de acuerdo con la naturaleza y características de la materia de que se trate **(Artículo 73)**.

Por su parte, la **Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México** en materia de coordinación y desarrollo metropolitano para el Estado de México y sus municipios señala lo siguiente:

La Secretaría de Desarrollo Metropolitano es la dependencia encargada de promover, coordinar y evaluar, en el ámbito del territorio estatal, las acciones y programas orientados al desarrollo armónico y sustentable de las zonas metropolitanas (Artículo 37).

A la Secretaría de Desarrollo Metropolitano le corresponde el despacho de los siguientes asuntos (entre otros):

- **Ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación con los gobiernos Federal, del Distrito Federal, de las entidades federativas vecinas y de los municipios conurbados, para atender de manera integral los asuntos de carácter metropolitano;**
- **Fortalecer, promover y evaluar los mecanismos de coordinación para planear los trabajos de las comisiones metropolitanas;**
- **Promover, coordinar, vigilar y evaluar los proyectos de inversión metropolitanos, estratégicos de obras y acciones estatales y en materia intermunicipal, cuando así se convenga con los municipios involucrados;**
- **Asesorar cuando así lo soliciten, a los municipios conurbados en asuntos de carácter metropolitano y de coordinación regional e intermunicipal, para que fortalezcan sus programas de infraestructura y equipamiento urbano;**
(Artículo 38).

Para el Distrito Federal, el Reglamento Interior de la Administración Pública establece en materia metropolitana:

Corresponde a la Secretaría de Gobierno (entre otras):

- **La Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental.**

Quedan adscritos a esta Secretaría los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial. (Artículo 7)

Corresponde a la Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental (entre otras):

- **Acordar con el titular de la Secretaría de Gobierno, o en su caso con el Jefe de Gobierno, el despacho de los asuntos que guarden relación con los órganos político-administrativos, con los Gobiernos de las Entidades Federativas y los municipios que colindan con el Distrito Federal, en los asuntos que correspondan a su ámbito de competencia;**
- **Acordar con el Secretario de Gobierno, el despacho de los asuntos en materia de coordinación y planeación metropolitana, en lo referente a las comisiones metropolitanas y a los diversos mecanismos de coordinación con Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios que colindan con el Distrito Federal, asimismo, colaborar en la organización de reuniones del Jefe de Gobierno con los Titulares de los Gobiernos antes referidos;**
- **Participar en el diseño e instrumentación de la planeación metropolitana; así como participar en la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de los Programas Delegacionales y parciales de los Órganos Político- Administrativos, y de todos aquellos que contribuyan al desarrollo integral de la Ciudad de México como Unidad Metropolitana, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Administración Pública del Distrito Federal;**
- **Representar a la Administración Pública del Distrito Federal, ante los diversos mecanismos de coordinación metropolitana, en términos de lo dispuesto por los respectivos convenios de creación;**
- **En coordinación con los titulares de las dependencias respectivas y previa opinión del Secretario de Gobierno proponer al Jefe de Gobierno, la suscripción de convenios para la constitución, integración y funcionamiento comisiones metropolitanas, en las materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico;**

transporte y vialidad; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; seguridad pública y procuración de justicia; así como de aquellos otros que contribuyan al desarrollo de la Ciudad de México, con la participación que corresponda con la participación que corresponda a la federación y a los estados y municipios que colindan con el Distrito Federal;

- Promover y coordinar las relaciones institucionales de los órganos político-administrativos limítrofes con los Municipios de la Zona Metropolitana;

- Promover las relaciones de colaboración, y asistir como testigo de calidad en la suscripción de convenios, entre los Órganos Político-Administrativos y los Municipios limítrofes, de conformidad con las normas aplicables;
(Artículo 32 Bis)

Para detener la exhaustiva revisión a la ley, se comenta al lector que arriba sólo se ha señalado lo más rescatable, comentándose que en el anexo (Cuadro 9) se encuentra la información completa en materia metropolitana, de acuerdo a todo el marco legal consultado en la investigación.

A modo de conclusión para este apartado, podemos reconocer que **aunque las relaciones inmediatas entre los gobiernos locales de este estudio, poseen condiciones geográficas y demográficas similares** y que cuentan con amplios aparatos administrativos para dar solución a las demandas y necesidades públicas de sus 2 millones 924 mil 959⁷⁰ habitantes en conjunto, **no sean lo recurrente⁷¹, si se**

⁷⁰ Cifra de la suma de la población total de las dos demarcaciones, según los Resultados Preliminares del Censo de Población y Vivienda 2010. En este resultado proporcionado por el INEGI, la demarcación local con mayor número de habitantes a nivel nacional, la ocupa la Delegación Iztapalapa con un millón, 815 mil, 596 habitantes; mientras que el municipio de Nezahualcóyotl ocupa el undécimo lugar, con un millón, 109 mil, 363 habitantes.

⁷¹ Las razones por las que no se han dado tales relaciones formales como algo común entre los gobiernos locales pueden ser variadas, pero entre ellas destacan: la historia de una estructura político – administrativa centralista y autocrática, medidas clientelares de gobierno y los conocidos sistemas de acceso al poder y erario público, como el compadrazgo, el nepotismo y las dadas a compañeros de partido. Hasta el día de hoy, algunas de éstas dinámicas políticas siguen vigentes, pero se debe reconocer que esto ha venido cambiando a través y como motivo de distintos acontecimientos y reformas políticas con tintes democráticos, como el arribo de la oposición al poder y la elección popular de cargos públicos en espacios donde antes no existía. Lo que se debe señalar con toda causa, es que tanto la democracia como las libertades políticas, son métodos políticos que

puede asegurar que lo metropolitano, entendido someramente como el conjunto de voluntades de administración y gobierno que busca atender las necesidades compartidas dentro de un área geográfica en común, **si ha tendido un avance significativo**.

Por motivos de extensión, en el presente texto no trataremos el tema específico de lo metropolitano en tanto sus avances, límites y experiencias en el área de geográfica de estudio, pero sí cabe hacer mención, que dentro del caso estudiado, el Distrito Federal es la entidad que posee una normatividad más *ad hoc* al tema metropolitano, pues cuenta con una **Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal**, misma que establece todos los lineamientos, estrategias y competencias para la Ciudad de México en materia de relación de gobiernos y administración pública, entre sus demarcaciones territoriales y con las entidades federativas o los municipios colindantes.

Además de la Ley en comento, el Órgano Legislativo del Distrito Federal, la H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal, recientemente ha propuesto otro método innovador en materia de colaboración en torno a temas metropolitanos, este método o estrategia es el *Parlamento Metropolitano*.

La Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Asamblea Legislativa del D.F., aprobó el 4 de agosto del 2010, un dictámen que exhorta a la Comisión de Gobierno de la Asamblea, a discutir y en su caso aprobar un nuevo esquema de encuentro metropolitano denominado “Primero Parlamento Metropolitano” a celebrarse el 11 de febrero del 2011.

El dictámen aprobado por la Comisión de Desarrollo Metropolitano en sus considerandos y resoluciones señala lo siguiente:

CONSIDERANDOS

(...)

tienen recién aparición en nuestro país, y cualquier avance puede ser visto como un logro que alienta a seguir por la senda democrática.

DÉCIMO. Que la **principal problemática de la zona metropolitana es que, siendo una ciudad moderna, está hoy dividida en dos o más jurisdicciones político-administrativas y tiene dos o más autoridades o estructuras de gobierno que administran cada una sus circunscripciones**, lo cual genera problemas económicos, sociales y políticos de diversa índole. **Cuando dos, tres o más gobiernos forman parte de una gran ciudad y no son capaces de ponerse de acuerdo, resulta con ello una disparidad en la forma de responder a cada una de las necesidades de las personas. Ante dicha problemática surge la necesidad de uniformizar criterios de tipo administrativo (normas y reglamentos), de planeación e instrumentación de políticas** en materias como seguridad pública y procuración de justicia, vías de comunicación, transporte público y administración, dotación de los servicios municipales (distribución de agua potable, drenaje y recolección y disposición final de los residuos sólidos, principalmente), desarrollo sustentable, turismo, salud y establecimientos mercantiles.

DÉCIMO TERCERO. Que, **ante esta problemática, es indispensable tener una coordinación de acciones entre los gobiernos y entre los representantes de ambas entidades, a fin de delimitar políticas comunes y establecer acciones conjuntas para su resolución.** Esta circunstancia nos exige ponernos de acuerdo tanto a los representantes del Distrito Federal como a los del Estado de México en los temas más importantes de la agenda metropolitana. **Es menester reconocer que a pesar de existir una gran relación de colaboración entre ambas entidades, la acción gubernamental ha carecido de estrategias eficaces que resuelvan los problemas de los límites territoriales.** Pero no basta con seguir llevando a cabo el anterior esquema plenario de reunión entre legislaturas locales para tratar temas metropolitanos; es necesario plantear una nueva estrategia de reunión con temas a debatir y con la asignación de acuerdos y convenios.

DÉCIMO CUARTO. Que la creación de un “Parlamento Metropolitano” ayudaría a resolver diferendos como el asunto de la inseguridad, construcción de viviendas que requieren de forma urgente homologar leyes y reglamentos para que se tipifique de

la misma forma los delitos. El Parlamento Metropolitano tendrá que proponer proyectos de reglamentos y buscar acuerdos y convenios que permitan a los gobernantes en turno suscribirlos como una petición de la gente a través de sus representantes populares. Sólo así, teniendo un nuevo esquema de trabajo con los legisladores de ambas entidades y los funcionarios de las distintas administraciones tendremos la sensibilidad política para que los grandes lineamientos de planeación, regional o sectorial, se reflejen en las políticas de desarrollo municipal y delegacional. Sólo así se abatirán las incongruencias que se generan a partir de puntos de vista diferentes e intereses distintos entre las autoridades de los tres niveles de gobierno.

RESUELVE

PRIMERO. Se exhorta a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a discutir y en su caso aprobar un nuevo esquema de encuentro metropolitano denominado “Primer Parlamento Metropolitano”, bajo el siguiente proyecto:

1) Participarán

Los legisladores que hayan sido **electos por el principio de mayoría relativa en los distritos electorales que se encuentran dentro de las demarcaciones territoriales de** Tlalpan, Cuajimalpa de Morelos, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza, Iztacalco, **Iztapalapa**, Tláhuac y Milpa Alta.

Los legisladores que hayan sido **electos por mayoría relativa en los distritos electorales que se encuentran dentro de los municipios de** Jalatlaco, Ocoyoacac, Huixquilucan, Naucalpan de Juárez, Tlanepantla de Baz, Tultitlán, Coacalco, Ecatepec, Texcoco, **Nezahualcóyotl**, Los Reyes La Paz, Valle de Chalco, Chalco, Tenango del Aire y Juchitepec.

(...)

Los Jefes Delegacionales de Tlalpan, Cuajimalpa de Morelos, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Azcapotzalco, Gustavo A. Madero, Venustiano Carranza,

Iztacalco, **Iztapalapa**, Tláhuac y Milpa Alta y **los presidentes municipales de** Jalatlaco, Ocoyoacac, Huixquilucan, Naucalpan de Juárez, Tlanepantla de Baz, Tultitlán, Coacalco, Ecatepec, Texcoco, **Nezahualcóyotl**, Los Reyes La Paz, Valle de Chalco, Chalco, Tenango del Aire y Juchitepec.

2) Para determinar la fecha, sede, contenidos temáticos del evento y la mecánica del mismo, se conformará una comisión organizadora conformada por los integrantes de la Comisión de Desarrollo Metropolitano, que realizará una propuesta a la Comisión de Gobierno de este órgano legislativo para que, a su vez, esta pueda llegar a un acuerdo con la Coordinación Política del Poder Legislativo del Estado de México.

3) Se discutirán y debatirán los temas referentes al desarrollo metropolitano, con el fin de llegar a acuerdos y convenios que a su vez signarán en la clausura del evento los titulares del Poder Ejecutivo del Distrito Federal y del Estado de México⁷².

Como se resalta, lo que la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Asamblea Legislativa del D.F. considera como importante e indispensable en la labor de los gobiernos y el marco normativo, no es otra cosa que lo hasta aquí expuesto; además de resaltar que los gobiernos locales y los representantes de nuestro caso de estudio se encuentran contemplados como actores fundamentales dentro de este ejercicio de colaboración metropolitana, propuesto por el poder legislativo del Distrito Federal.

Basta cerrar la información anterior señalando que, aunque programado para febrero de este año (2011), el Parlamento Metropolitano no ha podido ser una realidad, el presunto motivo: político. Actualmente éste dictámen se encuentra todavía en la Comisión de Gobierno de la ALDF, como se dice en el lenguaje popular legislativo “en la congeladora”, en síntesis, el intento de crear el Primer Parlamento Metropolitano no se ha aprobado todavía como proyecto. Como se dijo, las razones son políticas y sin duda la más importante es que la competencia electoral ha ocupado los reflectores políticos e informativos (elección de Gobernador del Estado

⁷² H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal (2010).

de México 2011 y del Presidente así como órganos legislativos y gobiernos locales), que sumado a la configuración política de las dos legislaturas locales (en el Estado de México el PRI es mayoría y en el Distrito Federal lo es el PRD) convierte, y es algo que debe modificarse, al tema de cooperación en un tema de tercer o cuarto término, respecto a los que arrojan resultados político - electorales.

En resumen y ante la revisión de lo contenido en este capítulo, nos podemos dar cuenta que, tanto el Estado de México como el Distrito Federal cuentan con mecanismos, herramientas, entidades y estrategias en materia de desarrollo metropolitano e incluso se ha intentado algo en conjunto. **Lo metropolitano hoy en día y para nuestro país, refleja las formas actuales de respuesta a la formación, reproducción y expansión de grandes centros urbanos, mismos que interaccionan y se relacionan de manera directa con la periferia;** ésta periferia en los últimos años y sobre todo hoy en día, resulta algo inherente al centro urbano, remarcando la complejidad político - administrativa del centro urbano y creando condiciones demográfico – administrativas, que rebasan las delimitaciones que existen entre distintas jurisdicciones.

El contexto de nuestro caso de estudio es muy peculiar, puesto que en toda la historia de México, la capital o Ciudad de México ha sido el centro de las más importantes operaciones sociales, políticas, económicas y culturales. Y cuando a ésta entidad urbana por naturaleza, se le suma la entidad circunvecina con el mayor número de habitantes del país, la condición en la cual se desenvuelve nuestro caso de estudio resulta compleja y no muy fácil de explicar unilateralmente.

Pero no hay que detenernos en lo complicado que implica el estudio de una mega ciudad y su zona metropolitana, por el contrario hay que encontrar condiciones y alicientes para el estudio, análisis y la investigación de uno de los temas actuales y que infieren en una variedad de circunstancias y decisiones que van desde la configuración o estructura de las entidades federativas, hasta el grado de desarrollo general, particular y compartido que hay en la región.

El tipo y forma de hacer política, políticas públicas, gobierno, administración pública y planeación del desarrollo y como todos ellos inciden en el actual y deseable sistema político democrático, son las razones por las que se ha elegido el tema de las relaciones entre gobiernos y como ellas pueden influir, construir e incluso destruir, el desarrollo social, económico, político, cultural y personal de los que habitamos en un área metropolitana, pero en general en el país.

CONCLUSIONES.

Sobre el tema de estudio

La contemporaneidad en el estudio de los gobiernos locales, representa una nueva fase y esencia del interés académico por los gobierno mexicano y sus distintos niveles, donde se aprecia qué, gracias a la dinámica política plural de los últimos años, los gobiernos locales cada vez más entran a una mayoría de edad o por lo menos han adquirido funciones y atribuciones reales de gobierno, contrarías al sistema de tutelaje federal por muchos años implementado y reproducido.

Además del cambio a nivel dirección federal en nuestro país, los gobiernos estatales y municipales motivo de la alternancia, han venido ganado terreno y mayor poder político en sus respectivas jurisdicciones, después de mucho tiempo haber estado sometidas a las políticas y decisiones del Presidente de la República. Lo anterior debe considerarse como un avance democrático, pero todavía limitado, pues los gobiernos subnacionales están aún subordinados en algunos aspectos (el financiero principalmente) a las políticas de orden federal. Lo anterior resulta más marcado en la esfera de gobierno de más baja escala (aunque no de más baja importancia), pues tiende a sustentarse de acuerdo a las medidas y apoyo de los otros ámbitos de gobierno (federal y estatal), lo que provoca que los municipios, aunque sean la estructura base de la organización política, sea a su vez la estructura política más débil.

No se puede negar, que dentro de la organización del Estado, el municipio es el nivel de gobierno más vinculado con las necesidades, demandas y presiones de la población. La población espera, cada vez más, que sus gobiernos locales operen democráticamente, reconociendo su ciudadanía plena y trabajando conjuntamente para encontrar soluciones a los problemas a los que se deben enfrentar para su bienestar. Esta demanda se ha hecho patente gracias a los factores ya señalados, y sobre todo, porque hoy en día la mayor parte de los municipios ya han experimentado una transición política (cambio de partido político en el poder) local,

y lógicamente se le demanda a los gobiernos entrantes, mejores acciones e intervenciones que los gobiernos salientes.

Lo anterior y todo lo que se ha planteado hasta aquí, hace evidente la necesidad de producir modificaciones (legales, administrativas, políticas y de voluntad sobre todo) para que los municipios operen como agentes de desarrollo local, lo que implica como una de sus estrategias, fortalecer en ese nivel el proceso de descentralización cooperativa, reconociendo a los representantes de los gobiernos como interlocutores para la planeación, ejecución y evaluación de las acciones institucionales, dentro y fuera de sus jurisdicciones.

Si bien es cierto que la política de descentralización municipal dio un paso importante entre 1996 y 2000, creando un marco normativo adecuado (según las necesidades y decisiones federales) para la cooperación y asociación entre gobiernos, careció de un elemento fundamental: el fortalecimiento institucional de los municipios. Uno de los resultados es la distribución de recursos materiales y no materiales, sin el diseño e implementación de una política consciente de las necesidades particulares de cada municipio y sobre todo sistemática, para generar una capacidad institucional propia del ámbito municipal. Para el caso de los gobiernos locales de la ZMCM, en su momento no fueron consideradas y por lo tanto resultan necesarias, reformas en torno a un marco jurídico similar de los vecinos de distintas entidades federativas, que ocupan el mismo espacio urbano.

Sin embargo, la modalidad de coordinación o relación intergubernamental es muy reciente en México y su desarrollo ha sido lento debido a que, en la mayor parte de los gobiernos municipales, prevalece la concepción de un gobierno local dependiente de los estados y de la federación, sin capacidad de generar sus propias soluciones.

Para el caso de México como se ha dicho, nuestro sistema de RIG's es característico por una muy débil funcionalidad en su marco legal; si bien es cierto que constitucionalmente el pacto federal es relativamente equilibrado, en la

práctica este pacto ha sido dominado por el nivel de gobierno federal en detrimento de los gobiernos estatales y municipales.

Como se señaló en el capítulo primero, las RIG's no son estáticas y están en constante movimiento, esto se debe en términos teóricos, a que en un régimen democrático como el nuestro, los gobernantes y representantes políticos tienen cargos temporales y competencias distintas de acuerdo al nivel jerárquico de dirección, lo que provoca que las RIG's se formen de acuerdo al gobernante en turno; así mismo, su desarrollo siempre se verá impregnado y condicionado por el contexto económico, político y/o social. Lo anterior nos permite señalar que las RIG's son condición de cualquier gobierno y se irían diseñado de acuerdo al tipo de dirigente y ambiente político, aunque como se pudo apreciar, el marco normativo incide de un manera muy importante sobre el tipo y forma de estas relaciones entre gobiernos.

Lo anterior nos da la pauta para considerar que las RIG's, estudiadas en casos y temporalidades específicas como las de este documento, no se deben de tomarse como condiciones o algo irreversible; lo que se debe captar es la importancia de un desarrollo democrático de las RIG's con la finalidad de promover un cambio horizontal en la estructura organizativa del país, comenzando desde la base, o sea, desde los gobiernos locales.

El asociacionismo municipal mexicano surge en un contexto de múltiples contradicciones. Por un lado, puede ser visto como un factor de desarrollo político - institucional de los gobiernos locales y desarrollo de las regiones; pero para los defensores del sistema federal dualista, puede considerarse un elemento que distorsiona la dinámica del régimen federal y sólo agrega a los actores ya reconocidos, otros que podrían aportar más problemas que soluciones.

Lo cierto es que, la asociación contemporánea entre gobiernos locales requiere de una política diseñada de forma tal, que promueva asociaciones estables para y entre todo los niveles de gobierno, que vayan más allá de un solo período y

que permitan continuidad en la articulación de las políticas públicas en el ámbito local, regional y nacional.

Sobre los gobiernos locales de estudio.

Hay que señalar que sobre los gobiernos de estudio, lo que en un principio significó carencia de conocimiento (y que es parte fundamental de toda investigación empírica o científica), más adelante se convirtió en una elección a propósito, es decir, se encontraron gracias a la investigación, los alicientes para señalar con argumentos y pugnar con conciencia, por la autonomía institucional de los gobiernos con mayores responsabilidades frente a la población: los gobiernos locales; así también, se presenta la necesidad de flexibilidad de sus marcos normativos, de acuerdo a sus problemas y necesidades, criticando la infructuosidad de continuar con marcos normativos disímiles entre dos entidades federativas y sobre todo entre gobiernos locales tan cercanos y con problemas tan comunes.

Como se ha podido observar, existen diferencias y similitudes entre los gobiernos locales que se trataron en la presente investigación, lo que resulta indispensable es que como gobiernos, trabajen coordinadamente y en el contexto actual, con base en las similitudes y pugnar por el desarrollo de mecanismos de colaboración para contener y eliminar poco a poco las diferencias.

Lo que se sugiere con lo señalado por este estudio, es que los gobiernos locales colindantes o no colindantes, posean las mismas herramientas político - administrativas a fin de establecer condiciones de cooperación y colaboración entre iguales que pugnen por un desarrollo local, regional e incluso nacional. Pues se cree que el desarrollo vertical o desde arriba, ha contado con los medios, pero ha perdido la brújula por apostar a homogenizar programas generales y perder de vista la dinámica regional y local como actores principales en el desarrollo nacional.

La intención de presentar las reglas y lineamientos principales tanto del Distrito Federal como del Estado de México, y en específico de las Delegaciones y Municipios, radica en observar la dinámica en la que se mueven las administraciones

públicas locales, sus bases e impedimentos, con el objetivo de concluir el tipo y forma de las relaciones intermunicipales para nuestro caso de estudio; dando como aproximación la dificultad para establecer una intermunicipalidad en la ZMCM y la falta de normatividad (por condiciones político - estructurales federativas, como por condiciones políticas históricas) para llevar a cabo relaciones entre un municipio del Estado de México y una Delegación del Distrito Federal.

La razón jurídico - administrativa es la que da pie a la conclusión sobre las relaciones intermunicipales entre una Delegación del Distrito Federal y un Municipio del Estado de México o de cualquier otro Estado. Las Delegaciones Políticas no pueden firmar, establecer o ser parte independiente de ninguna relación intermunicipal o intergubernamental con otra entidad de gobierno, el que posee esa facultad es el Jefe de Gobierno, que si así lo desea, podrá invitar a la Delegación para la firma de algún convenio de colaboración entre el Distrito Federal y un municipio del Estado de México, o con el propio Estado. Al día de hoy no existen las facultades legales para que una Delegación del Distrito Federal y un Municipio del Estado de México (o cualquier otro estado) lleven a cabo entre sí relaciones intergubernamentales; en otras palabras, no se pueden suscribir convenios, actos, acuerdos o programas programáticos entre dos gobiernos locales del Distrito Federal o entre uno de éste y el Estado de México de manera independiente.

Lo anterior da cuenta, de la necesidad de una reforma normativa e institucional que incluya a los gobiernos locales de la ZMCM, con la finalidad de dotar con mayores facultades a estos en materia de cooperación y colaboración con otros gobiernos circunvecinos.

Tanto el Estado de México como el Distrito Federal cuentan hoy en día con mecanismos, herramientas, entidades y estrategias en materia de desarrollo metropolitano. Lo metropolitano en nuestro país, refleja las formas actuales de formación, reproducción y expansión de grandes centros urbanos.

La crítica más importante que este texto hace al actual sistema de relaciones entre gobiernos en nuestro país, es que se ha llevado a cabo una política de planeación y ejecución metropolitana, sin antes existir una sólida relación e interacción entre gobiernos locales.

De este modo, aunque las relaciones inmediatas entre los gobiernos locales de este estudio no sean lo recurrente, si se puede asegurar que lo metropolitano, entendido someramente como el conjunto de voluntades de administración y gobierno que busca atender las necesidades compartidas dentro de un área geográfica en común, si ha tendido un avance significativo.

Ante ello cabría proponer, y como lo metropolitano se ha ocupado hoy en día de este tipo de asuntos, una reforma metropolitana, ya sea por acurdo de los gobiernos de la ZMVM o por parte de la promulgación y colaboración con el gobierno federal, con la finalidad de que jurisdicciones de estados vecinos, con diferente marco normativo, posean reglas del juego iguales, en tanto a la cooperación para la atención a los problemas comunes.

Sobre las condiciones actuales

Mientras a nivel mundial y sobre todo a nivel latinoamericano donde existen rasgos y características similares con nuestro país, la tendencia de los gobiernos es la descentralización planeada, articulada e inteligente de funciones y atribuciones, que incluyen a todos los niveles de gobiernos, pero también a los grupos y organizaciones no gubernamentales y a la ciudadanía, el objetivo resulta ser la eficiencia y eficacia de las administraciones públicas y de los gobiernos. Sin embargo (y se menciona puesto que en los últimos años los gobernantes mexicanos han establecido como método y estrategia de gobierno la imitación del exterior) en nuestro sistema político y más en específico para el caso de estudio, la tendencia es inversa, es decir, se trata de centralizar las administración pública, trayendo consigo signos de autoritarismo, límites y restricciones a los otros órdenes de gobierno, en

síntesis, carestía democrática. Se excluye cada vez más a los gobiernos locales de la toma de decisiones y acciones de administración pública y gobierno.

A lo largo del texto, se señaló a la democracia y el pluralismo como temas indispensables para la aplicación de una nueva estrategia de cooperación y colaboración entre gobiernos, la fuente de esta estrategia es considerar que con la efectiva cooperación entre gobiernos, se puede llegar a un desarrollo político e incluso social de las regiones, ofreciendo resultados tangibles para cada una de las demarcaciones y la población que las habita.

Dadas las necesidades contemporáneas (en especial las democráticas y sociales), en la naturaleza del municipio y la prospectiva hacia el futuro, se debe revalorar el espacio social e institucional local y considerarlo necesario e imprescindible para convertir las grandes metas nacionales en iniciativas concretas, favorables al modo de vida de las personas, recordando que fue en las sociedades municipales (consolidando a los partidos de oposición y permitiendo la alternancia en los gobiernos municipales), donde fueron cimentadas las bases de la actual democracia.

De los objetivos más importantes a desarrollar para la eficiente implementación de las RIG's es el factor institucional desde lo local, pues hasta el momento este tipo de cambio no se ha comenzado. Así pues los gobiernos locales tratan de ejercer sus facultades como gobiernos libres y soberanos, en un marco jurídico creado para la predominancia y autoridad de las otras esferas de gobierno. El marco jurídico - institucional en el que se desenvuelven los gobiernos locales (mientras ven como sus límites territoriales y problemas se extienden), fue diseñado en una etapa en la que estos no tenían ni voz ni voto, mucho menos capacidad de gestión. Esto constituye uno de los principales problemas que se habrá que solucionar, si se desea que el modelo de RIG's en México evolucione hacia uno más acorde con el esquema federal del país.

El panorama actual en el que se desenvuelve la actuación del gobierno local mexicano es cada vez más complejo, el cual convierte a la inmovilidad en un elevado costo. Frente al reto del nuevo diseño institucional, cada espacio local requiere transitar hacia gobiernos con características específicas, así como construir capacidades mayores y adecuadas para atender con eficacia, eficiencia y efectividad los asuntos públicos de su entorno inmediato.

El tipo y forma de hacer política, políticas públicas, gobierno, administración pública y planeación del desarrollo y como todos ellos inciden en el actual y deseable sistema político democrático, son las razones por las que se ha elegido el tema de las relaciones entre gobiernos y como ellas pueden influir o construir en el desarrollo social, económico, político, cultural y personal de los que habitamos en un área metropolitana, pero en general en el país.

A pesar de todos los males que limitan la cooperación (históricos, financieros, interpersonales, de estructura política, de legitimidad), hay experiencias de intermunicipalización exitosas, las cuales demuestran que este mecanismo puede convertirse en el medio principal para que los gobiernos municipales no sólo atiendan a sus responsabilidades en materia de servicios públicos, sino que además, sean auténticos gestores de su desarrollo regional, sea este rural o urbano.

Sin duda la tarea más ardua e importante recaerá en los propios gobiernos locales, pues además de superar un sinnúmero de adversidades, deben poseer la convicción para mejorar sus jurisdicciones de gobierno y tener la capacidad para convencer a la ciudadanía y a los otros ámbitos de gobierno, de la importancia de una estructura de gobierno local sólida y acorde al contexto económico (nacional e internacional), político (de Estado y en materia de legitimidad política) y social (mejorar la calidad de vida de su población gobernada).

Sobre lo que nos arrojó de más el texto

El texto no ignora la función y actividad de las tres esferas de gobierno dentro de los territorios de estudio, mucho menos plantea que la responsabilidad

de gobierno recaiga única y exclusivamente en los gobiernos locales, lo que se intenta señalar es la necesidad de una normatividad común para los gobiernos de la ZMCM y mayor capacidades de acción e integración entre los gobiernos locales de la zona, a fin de atender los temas y servicios que les corresponden atender, pero con eficiencia y colaboración, en suma, la unión de capacidades.

Otro tema que el texto no trata pero que si se debe señalar dada su importancia es *lo político* y su influencia en cualquier nivel de gobierno. Por un lado, existen poderes político - electorales muy territorializados, donde grupos políticos, corrientes, organizaciones o partidos políticos se apropian del territorio y en un ánimo de “esto es mío y no me interesa lo tuyo” se encuentran obstáculos de poder reales para la realización de relación entre gobiernos locales. Con un enfoque politológico, el impacto en las relaciones intergubernamentales de la dinámica político - electoral con enfoque de partidos políticos, en merma de una administración pública autónoma (federal, estatal y municipal), eficiente y efectiva que atienda y entienda las problemáticas locales y nacionales.

La participación de los gobiernos locales en la planeación del desarrollo regional debe ser más comprometida e incluir la asociación entre los gobiernos locales que por vecindad comparten una problemática común, este es el caso de las demarcaciones de nuestro estudio. En este contexto es importante señalar que las experiencias de coordinación intermunicipal deben estimularse aún más y difundirse con el propósito de fomentar su implementación. La intermunicipalización puede convertirse en una valiosa estrategia para la solución eficaz, eficiente y a corto plazo de algunos de los problemas más importantes que aquejan a la mayor parte de los municipios del país.

No se puede afirmar que ningún gobierno local ha llevado a cabo algún tipo de interacción con algún otro gobierno colindante, pues temas centrales como la seguridad, el tránsito y los servicios básicos no dan lugar a límites territoriales. Es más, como se demuestra en el texto, algunos gobiernos han aplicado políticas asociativas que han resultado benéficas para los habitantes de sus jurisdicciones, el

problema en este sentido radica en el mantenimiento o formalidad de este tipo de políticas, pues se rebasa personajes y gobiernos.

Una vez que se haya logrado que un grupo cada vez mayor de municipios formalice su asociación y lleve a cabo acciones exitosas en beneficio de sus comunidades, el siguiente reto que se enfrenta es cómo lograr la permanencia de estas experiencias. Ya que lo más común, es que esas prácticas exitosas desaparezcan cuando concluye la administración que las puso en marcha. El marco jurídico con el que cuentan actualmente los gobiernos municipales para su asociación, no garantiza la permanencia de estas prácticas. No existe hoy en día ningún medio jurídico que proporcione estabilidad a una asociación intermunicipal exitosa.

El asociacionismo en México apenas comienza, por lo que son lógicas las críticas y los tropiezos, pero reconociendo que de la experiencia y errores se aprende, y ante la necesidad de avanzar democráticamente desde los gobiernos, el asociacionismo municipal o relaciones intergubernamentales serán una opción idónea para el desarrollo regional y local e inicial la reforma del Estado desde la base.

Sobre el final

La tarea de legislar o crear un marco normativo para la interacción entre gobiernos locales, aunque es un avance importante, no representa la solución de todo el problema. La redefinición del marco jurídico de los gobiernos locales debe hacer de la intermunicipalidad un mecanismo suficientemente flexible con el fin de que todo tipo de gobierno local pueda beneficiarse de ella.

Es importante reconocer para el texto, que faltan por considerar múltiples aspectos políticos, económicos, electorales, participativos, etc., que tendrían una influencia determinante para la asociación entre gobiernos locales y el impacto que

estas generen en sus jurisdicciones, en sus regiones y por qué no, se reflejen a nivel nacional.

Posiblemente cada vez con mayor frecuencia, vaya quedando atrás la idea de entender al gobierno municipal como un nivel receptor de pocos recursos y espacios de decisión, y deberemos cada vez más estudiarlo y entenderlo como un agente activo del acuerdo intergubernamental, con capacidad emprendedora y con una acción pública propia que se articula con otros niveles, con la finalidad de hacer mejor su trabajo y mejorar las condiciones de su entorno.

Las dificultades y obstáculos son múltiples y se encuentran interconectados, pero las opciones y soluciones a estos problemas también se encuentran interconectados puesto que dar inicio a una política local, estatal o federal cooperativista como la que se plantea, puede influir en una gama de temas como los son:

- Apertura y reproducción del régimen democrático.
- Fortalecimiento institucional y administrativa de los gobiernos locales.
- Aporta credibilidad a la imagen pública política en la ciudadanía, porque se da paso a la cooperación para contrarrestar el conflicto.
- Se atenderían necesidades y problemas históricos, particulares y comunes dentro de las demarcaciones locales.
- Se daría paso a un fortalecido asociacionismo de los gobiernos locales que logrará influir en las decisiones estatales y federales.
- Se presionaría a los otros órdenes de gobierno y a los congresos locales, a considerar en todo momento la opinión y las alternativas propuestas por gobiernos locales activos y eficientes.

Se está consciente que paralelamente a este tipo de estrategia de gobierno, deben secundarle otro tipo de estrategias políticas como las que aquí se han

mencionado (reelección de gobierno locales, financiamiento local más flexible, reformas a las administraciones públicas federal, estatal y local o la reforma política del Distrito Federal para sea considerada como otra entidad federativa, con ventajas que ello implicaría) pues una estrategia o método asilado y poco legitimado, muy pocas veces resulta implementado.

Quizás el presente texto sobrevalore el método cooperativista entre gobiernos locales, ello puede ser hasta cierto punto correcto y consciente de ello también hay que señalar las desventajas y las dificultades, pero de eso propiamente trata el presente texto, pues señalando las dificultades, las críticas y las limitantes, se puede construir un modelo de acción pública intergubernamental, que antepone la cooperación y el diálogo entre los actores involucrados con la intención de solucionar problemas y satisfacer necesidades.

Se concluye pues, que esta modalidad de coordinación intergubernamental entre gobiernos locales es muy reciente en México y su desarrollo no ha tenido mucho dinamismo, por lo tanto el modelo ideal de RIG's, es decir, el de autoridad coordinada, muy pocas veces se ha alcanzado; sí muy pocas veces pero mientras que esas reducidas veces arrojen resultados positivas para los gobiernos, sus poblaciones y el país, se seguirá considerando a la intermunicipalidad como factor democrático de desarrollo necesario en nuestro días.

“Sería infinitamente mejor para México, que volviera sus ojos a Suiza o Dinamarca como modelos, más que los Estados Unidos y tratarse de hallar la solución (a sus problemas) sobre una base local (...) en miles de pequeñas comunidades adaptando a ellas todo cuanto la ciencia y la técnica moderna puede ofrecer sin hacerlas cada vez más dependientes... No constituye ventaja alguna inundar estas localidades con productos deficientes, (...) cuando pueden hacer la mayor parte de las cosas que necesitan en sus propios pueblos y en los de las cercanías, con sus propias manos, con sus propias técnicas y hacer productos sólidos y útiles. Nada se consigue destruyendo la comunidad (urbana) mexicana. Lo que México necesita es enriquecer sus comunidades locales. México necesita realmente una filosofía de cosas pequeñas (que multiplicando su eficiencia e incidencia, lleve a cosas grandes)”.

Frank Tannenbaum.

ANEXOS.

Gráfico 3. División Política del Estado de México.

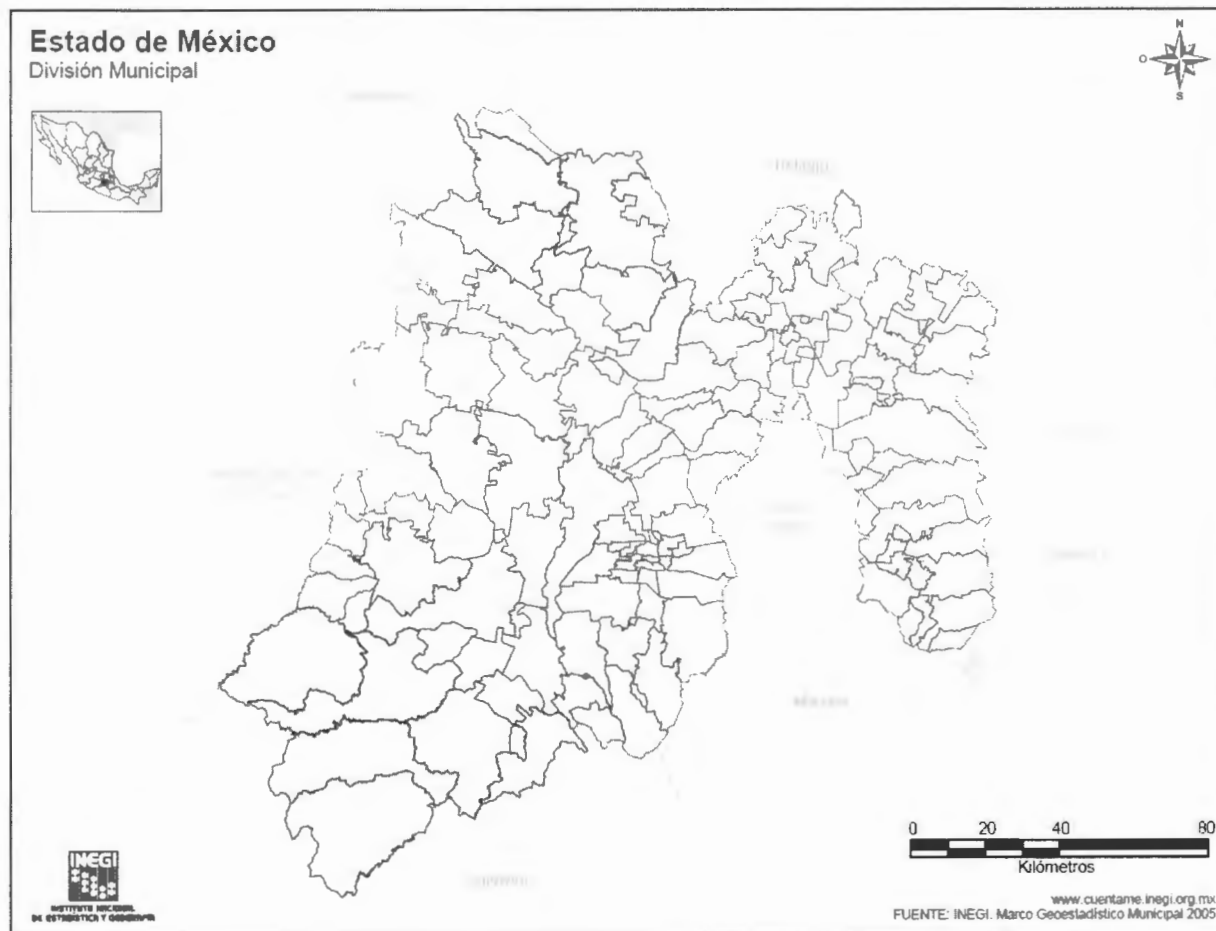
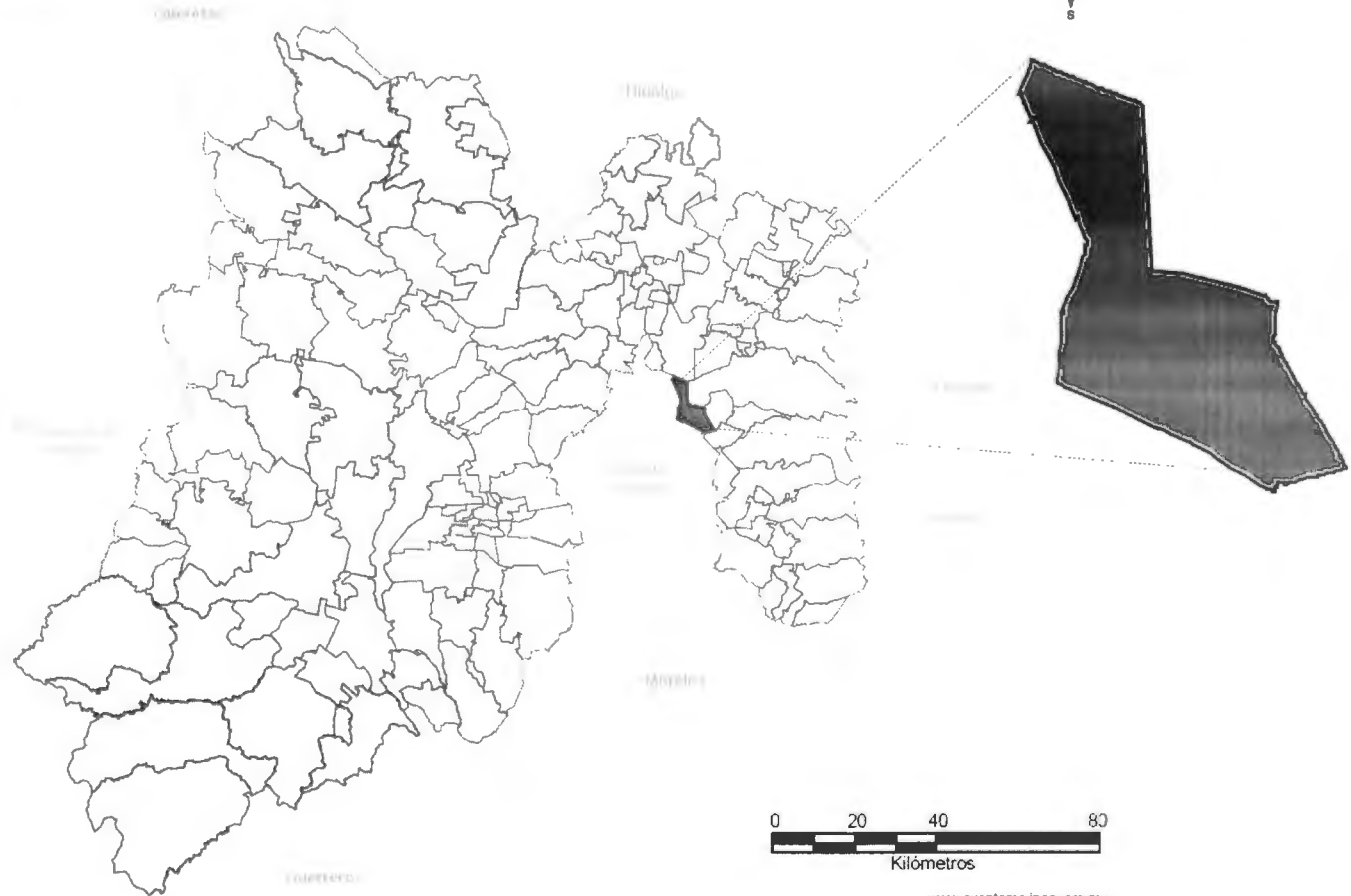
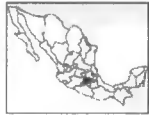


Gráfico 4. Municipio de Nezahualcóyotl

Estado de México
División Municipal



www.cuentame.inegi.org.mx
FUENTE: INEGI, Marco Geoestadístico Municipal 2005

Gráfico 5. División Política del Distrito Federal.

Distrito Federal
División delegacional



www.cuentame.inegi.org.mx
FUENTE: INEGI Marco Geoestadístico Municipal 2005

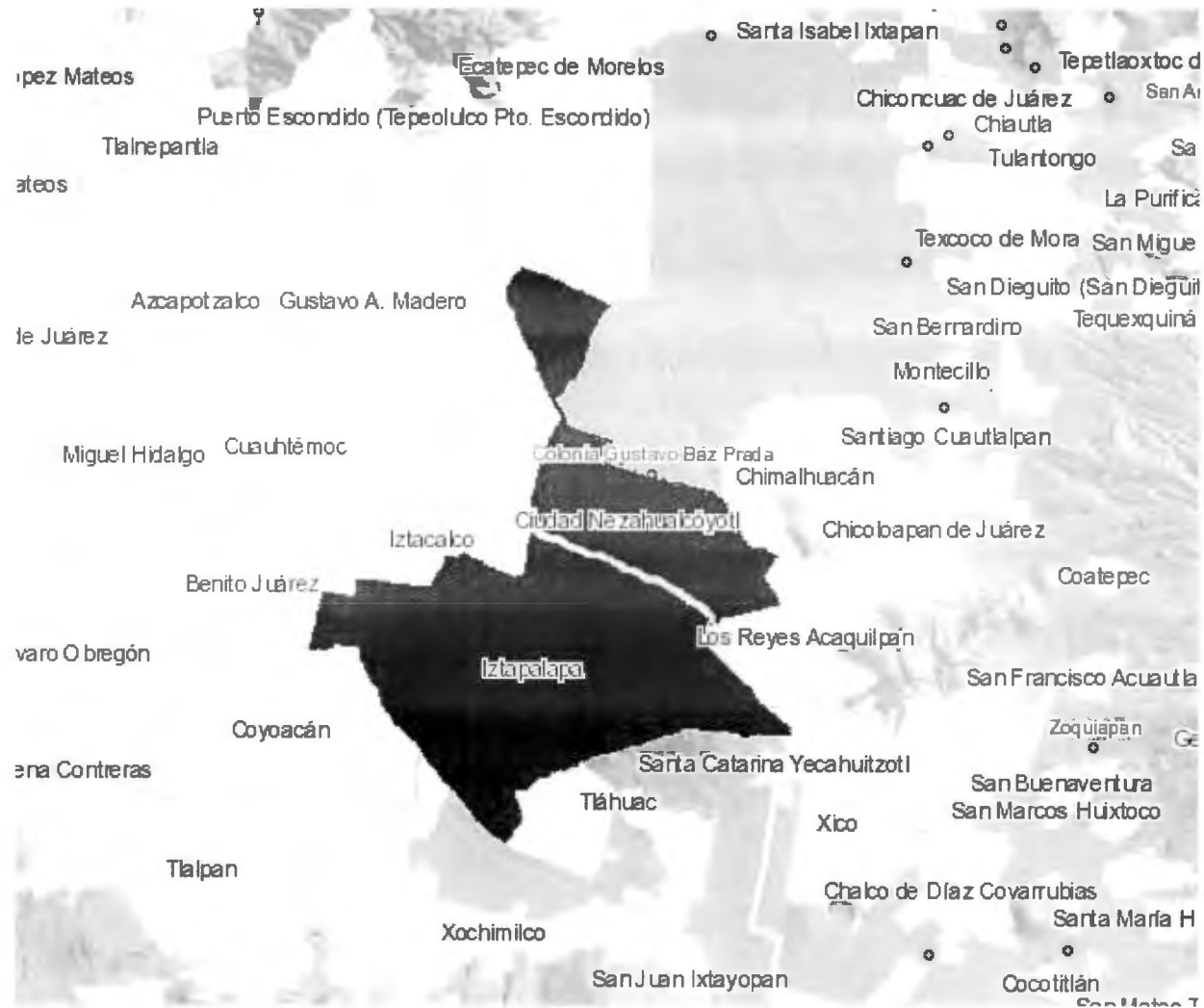
Gráfico 6. Delegación Iztapalapa.

Distrito Federal
División delegacional



www.cuentame.inegi.org.mx
FUENTE: INEGI Marco Geoestadístico Municipal 2005

Gráfico 7. Ubicación Geográfica de Iztapalapa y Nezahualcóyotl



CUADRO 7. COMPARATIVO ENTRE MUNICIPIO LIBRE Y DELEGACIÓN POLÍTICA

NOMBRE TÉCNICO	DEFINICIÓN	INTEGRACIÓN	ATRIBUCIONES	PERSONALIDAD JURÍDICA	PARTICIPACIÓN DEL ERARIO PÚBLICO
MUNICIPIO LIBRE	Art. 115 de la Constitución: Los 31 Estados que integran la federación tendrán como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre.	Art. 115 de la Constitución: Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine y no habrá autoridad intermedia alguna entre el gobierno municipal y el gobierno del Estado.	Art. 115 de la Constitución, apartado IV: Los municipios administrarán libremente su hacienda, la cual se formará de los rendimientos de los bienes que les pertenezcan, así como de las contribuciones y otros ingresos que las legislaturas establezcan a su favor. Los ayuntamientos tendrán facultades para aprobar: los bandos de policía y gobierno; los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas públicas municipales. Los Municipios tendrán a su cargo las funciones y servicios públicos siguientes: a) Agua potable, drenaje, alcantarillado, tratamiento y disposición de sus aguas residuales;	Art. 115 de la Constitución, apartado II: Los municipios estarán investidos de personalidad jurídica y manejarán su patrimonio conforme a la ley.	Art. 115 de la Constitución, apartado II: b) Las participaciones federales, que serán cubiertas por la Federación a los Municipios con arreglo a las bases, montos y plazos que anualmente se determinen por las Legislaturas de los Estados.

NOMBRE TÉCNICO	DEFINICIÓN	INTEGRACIÓN	ATRIBUCIONES	PERSONALIDAD JURÍDICA	PARTICIPACIÓN DEL ERARIO PÚBLICO
			b) Alumbrado público; c) Limpia, recolección, traslado, tratamiento y disposición final de residuos; d) Mercados y centrales de abasto; e) Panteones; f) Rastro; g) Calles, parques y jardines y su equipamiento; h) Seguridad pública, en los términos de policía preventiva municipal y tránsito; y i) Los demás que las Legislaturas locales determinen según las condiciones territoriales y socioeconómicas de los Municipios, así como su capacidad administrativa y financiera. Los Municipios están facultados para: a) Formular, aprobar y administrar la zonificación y planes de desarrollo urbano municipal;		

NOMBRE TÉCNICO	DEFINICIÓN	INTEGRACIÓN	ATRIBUCIONES	PERSONALIDAD JURÍDICA	PARTICIPACIÓN DEL ERARIO PÚBLICO
			b) Participar en la creación y administración de sus reservas territoriales; c) Participar en la formulación de planes de desarrollo regional, los cuales deberán estar en concordancia con los planes generales de la materia. Cuando la Federación o los Estados elaboren proyectos de desarrollo regional deberán asegurar la participación de los municipios; d) Autorizar, controlar y vigilar la utilización del suelo, en el ámbito de su competencia, en sus jurisdicciones territoriales; e) Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana; f) Otorgar licencias y permisos para construcciones; g) Participar en la creación y administración de zonas de reservas ecológicas y en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia;		

NOMBRE TÉCNICO	DEFINICIÓN	INTEGRACIÓN	ATRIBUCIONES	PERSONALIDAD JURÍDICA	PARTICIPACIÓN DEL ERARIO PÚBLICO
			h) Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros cuando aquellos afecten su ámbito territorial; y i) Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.		
DELEGACIÓN POLÍTICA	Art. 122. de la Constitución, Base tercera: La Administración Pública local en el Distrito Federal de acuerdo con los lineamientos para la distribución de atribuciones, establecerá los Órganos político-administrativos en cada una de las	Art. 105 del Estatuto de Gobierno del D.F.: Cada Delegación se integrará con un Titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional, electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la Ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que	Art. 112 del Estatuto de Gobierno del D.F.: Las Delegaciones ejercerán, con autonomía de gestión, sus presupuestos, observando las disposiciones legales y reglamentarias, así como los acuerdos administrativos de carácter general de la Administración Pública Central. Las Delegaciones tendrán competencia, dentro de sus respectivas jurisdicciones, en las materias de: gobierno, administración, asuntos jurídicos, obras, servicios, actividades sociales, protección civil, seguridad pública,	Art. 104 del Estatuto de Gobierno del D.F.: La Administración Pública del Distrito Federal contará con un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial.	Art. 112 del Estatuto de Gobierno del D.F.: En la iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos, el Jefe de Gobierno deberá proponer a la Asamblea Legislativa asignaciones presupuestales para que las Delegaciones cumplan con el ejercicio de las actividades a su cargo, considerando criterios de población, marginación, infraestructura y equipamiento urbano. Las Delegaciones informarán al Jefe de Gobierno del ejercicio de sus

NOMBRE TÉCNICO	DEFINICIÓN	INTEGRACIÓN	ATRIBUCIONES	PERSONALIDAD JURÍDICA	PARTICIPACIÓN DEL ERARIO PÚBLICO
	demarcaciones territoriales en que se divida el Distrito Federal.	determinen la ley orgánica y el reglamento respectivos.	promoción económica, cultural y deportiva, y las demás que señalen las leyes. El ejercicio de tales atribuciones se realizará siempre de conformidad con las leyes y demás disposiciones normativas aplicables en cada materia y respetando las asignaciones presupuestales. Los Jefes Delegacionales tendrán bajo su responsabilidad las siguientes atribuciones: I. Dirigir las actividades de la Administración Pública de la Delegación; II. Prestar los servicios públicos y realizar obras, atribuidos por la ley y demás disposiciones aplicables, dentro del marco de las asignaciones presupuestales; III. Participar en la prestación de servicios o realización de obras con otras Delegaciones y		asignaciones presupuestarias para los efectos de la Cuenta Pública, de conformidad con lo que establece este Estatuto y las leyes aplicables.

NOMBRE TÉCNICO	DEFINICIÓN	INTEGRACIÓN	ATRIBUCIONES	PERSONALIDAD JURÍDICA	PARTICIPACIÓN DEL ERARIO PÚBLICO
			con el gobierno de la Ciudad conforme las disposiciones presupuestales y de carácter administrativo aplicables; IV. Opinar sobre la concesión de servicios públicos que tengan efectos en la Delegación y sobre los convenios que se suscriban entre el Distrito Federal y la Federación o los estados o municipios limítrofes que afecten directamente a la Delegación; V. Otorgar y revocar, en su caso, licencias, permisos, autorizaciones y concesiones, observando las leyes y reglamentos aplicables; VI. Imponer sanciones administrativas por infracciones a las leyes y reglamentos; VII. Proponer al Jefe de Gobierno, los proyectos de programas operativos anuales y de presupuesto de la		

NOMBRE TÉCNICO	DEFINICIÓN	INTEGRACIÓN	ATRIBUCIONES	PERSONALIDAD JURÍDICA	PARTICIPACIÓN DEL ERARIO PÚBLICO
			Delegación, sujetándose a las estimaciones de ingresos para el Distrito Federal; VIII. Coadyuvar con la dependencia de la administración pública del Distrito Federal que resulte competente, en las tareas de seguridad pública y protección civil en la Delegación; IX. Designar a los servidores públicos de la Delegación, sujetándose a las disposiciones del Servicio Civil de Carrera. En todo caso, los funcionarios de confianza, mandos medios y superiores, serán designados y removidos libremente por el Jefe Delegacional; X. Establecer la estructura organizacional de la Delegación conforme a las disposiciones aplicables, y XI. Las demás que les otorguen este Estatuto, las leyes, los reglamentos y los acuerdos que expida el Jefe de Gobierno.		

CUADRO 8. PRINCIPALES CARACTERÍSTICAS Y DIFERENCIAS JURÍDICO - ADMINISTRATIVAS DE LOS GOBIERNOS LOCALES, MUNICIPIO DE NEZAHUALCÓYOTL Y DELEGACIÓN IZTAPALAPA, DE ACUERDO A LA NORMATIVIDAD FEDERAL Y LOCAL VIGENTE.

NEZAHUALCÓYOTL

(Forma parte de los 125 municipios que conforman el Estado de México)

IZTAPALAPA

(Forma parte de las 16 Delegaciones que conforman el Distrito Federal)

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

El Estado de México tienen como base de división territorial y organización política al municipio; los municipios también poseen un gobierno electo por la ciudadanía y a éste se le conoce como Ayuntamiento municipal.

Cada Municipio es gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine.

Los municipios están investidos de personalidad jurídica y manejan su patrimonio conforme a la ley.

El Estado de México cuenta con una Constitución Política Estatal, que se encarga de establecer las directrices del Estado, con base en su estructura orgánica, demográfica y geográfica.

El Distrito Federal está dividido por demarcaciones territoriales y cada una de ellas, posee un gobierno electo por voto popular, llamado genéricamente Delegación.

El equivalente a una Constitución Política local para el Distrito Federal es su Estatuto de Gobierno, el cual también contiene las directrices generales de la constitución orgánica la Ciudad de México, pero que a diferencia de una Constitución Política local que es aprobada y reformada por su Congreso local.

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE MÉXICO

Los ayuntamientos se integran con un jefe de asamblea, que se denomina Presidente Municipal, y con varios miembros más llamados Síndicos y Regidores, cuyo número se determinará en razón directa de la población.

ESTATUTO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL

La Administración Pública del Distrito Federal cuenta con **un órgano político-administrativo en cada demarcación territorial.**

Para los efectos del Estatuto y las leyes, las demarcaciones territoriales y los órganos político-administrativos en **cada una de ellas se denominarán**

	genéricamente Delegaciones. La Asamblea Legislativa establecerá en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal el número de Delegaciones, su ámbito territorial y su identificación nominativa.
Los miembros de un ayuntamiento serán designados en una sola elección.	Cada Delegación se integra con un Titular, al que se le denominará genéricamente Jefe Delegacional , electo en forma universal, libre, secreta y directa cada tres años, según lo determine la Ley, así como con los funcionarios y demás servidores públicos que determinen la ley orgánica y el reglamento respectivos.
En ningún caso los ayuntamientos, como cuerpos colegiados, pueden desempeñar las funciones del presidente municipal, ni éste por sí solo las de los ayuntamientos, ni el ayuntamiento o el presidente municipal, funciones judiciales.	La Asamblea Legislativa del Distrito Federal, a propuesta del Jefe de Gobierno o de los diputados, podrá remover a los Jefes Delegacionales por causas graves.
Los Ayuntamientos durarán en sus funciones tres años y ninguno de sus miembros propietarios o suplentes que hayan asumido las funciones podrá ser electo para el período inmediato siguiente.	Los Jefes Delegacionales deben observar y hacer cumplir las resoluciones que emitan el Jefe de Gobierno, la Asamblea Legislativa, el Tribunal Superior de Justicia, y las demás autoridades jurisdiccionales. Las controversias de carácter competencial administrativo que se presentaren entre las Delegaciones y los demás órganos y dependencias de la Administración Pública del Distrito Federal serán resueltas por el Jefe de Gobierno.
LEY ORGÁNICA MUNICIPAL DEL ESTADO DE MÉXICO	LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DEL DISTRITO FEDERAL
La creación y supresión de municipios, la modificación de su territorio, cambios en su denominación o ubicación de sus cabeceras municipales, así como la solución de conflictos sobre límites intermunicipales, corresponden a la Legislatura del Estado.	La Administración Pública del Distrito Federal es central, desconcentrada y paraestatal. La Jefatura de Gobierno del Distrito Federal, las Secretarías, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal, la Oficialía Mayor, la Contraloría General del Distrito Federal y la Consejería Jurídica y de

	Servicios Legales, son las dependencias que integran la Administración Pública Centralizada.
La división territorial de los municipios se integra por la cabecera municipal, y por las delegaciones, subdelegaciones, colonias, sectores y manzanas, con la denominación, extensión y límites que establezcan los ayuntamientos.	En las demarcaciones territoriales en que se divide el Distrito Federal, la Administración Pública Central cuenta con órganos político administrativos desconcentrados, con autonomía funcional en acciones de gobierno , a los que genéricamente se les denomina Delegación del Distrito Federal.
Los Ayuntamientos deberán expedir o reformar, en su caso, en la tercera sesión que celebren, el Reglamento de Cabildo , debiendo publicarse en la Gaceta Municipal.	Los titulares de las Delegaciones serán elegidos en forma universal, libre, secreta y directa en los términos establecidos en la legislación aplicable y se auxiliarán para el despacho de los asuntos de su competencia de los Directores Generales, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Unidad Departamental, que establezca el Reglamento Interior.
Los ayuntamientos sesionarán cuando menos una vez cada ocho días o cuantas veces sea necesario en asuntos de urgente resolución , a petición de la mayoría de sus miembros y podrán declararse en sesión permanente cuando la importancia del asunto lo requiera.	
Las sesiones de los ayuntamientos serán públicas , salvo que exista motivo que justifique que éstas sean privadas.	
Las sesiones del ayuntamiento serán presididas por el presidente municipal o por quien lo sustituya legalmente; constarán en un libro de actas en el cual deberán asentarse los extractos de los acuerdos y asuntos tratados y el resultado de la votación.	
El Ayuntamiento, para atender y en su caso resolver los asuntos de su competencia, funcionará en Pleno y mediante Comisiones .	
Los ayuntamientos necesitan autorización de la Legislatura o la Diputación permanente en su caso para (entre otros): - Enajenar los bienes inmuebles del municipio , o en cualquier acto o contrato que implique la transmisión de la propiedad de los mismos; - Contratar créditos cuando los plazos de amortización rebasen el término de la gestión municipal, en términos de la Ley de Deuda Pública Municipal del Estado de México;	

- **Dar en arrendamiento, comodato o en usufructo los bienes inmuebles del municipio**, por un término que exceda el período de la gestión del ayuntamiento;
- **Celebrar contratos de obra**, así como de prestación de servicios públicos, cuyo término exceda de la gestión del ayuntamiento contratante;
- **Desincorporar del dominio público los bienes inmuebles del municipio**;
- **Poner en vigor y ejecutar los planes de desarrollo** de las localidades de conurbación intermunicipal.

A los miembros de los **ayuntamientos se les puede revocar su mandato por causas graves** como (entre otras):

- Ocasionar **daños y perjuicios a la hacienda pública municipal**, por el indebido manejo de sus recursos;
- **Atacar a las instituciones públicas**, al funcionamiento normal de las mismas, a la forma de gobierno, a las garantías individuales o sociales; y a la libertad del sufragio;
- **Infringir la Constitución Política y ordenamientos legales locales**, que causen perjuicio grave al Estado, al municipio o a la colectividad;
- **Utilizar su autoridad o influencia oficial** para hacer que los votos en las elecciones recaigan en determinada persona o personas;
- **Realizar cualquier otro acto u omisión que afecte derechos o intereses de la colectividad**, altere seriamente el orden público o la tranquilidad y la paz social de los habitantes del municipio.

Para el **cumplimiento de sus funciones, el presidente municipal se auxilia de los demás integrantes del Ayuntamiento**, así como de los órganos administrativos y comisiones que esta Ley establezca.

El Bando Municipal regula y debe contener las normas de observancia general que requiera el gobierno y la administración municipales.

El bando municipal puede modificarse en cualquier tiempo, siempre y cuando se cumplan los mismos requisitos de su aprobación y publicación.

CUADRO 9. MARCO, ATRIBUCIONES Y FUNCIONES DE LOS GOBIERNOS LOCALES, DEL DISTRITO FEDERAL Y DEL ESTADO DE MÉXICO, EN MATERIA METROPOLITANA.

**GOBIERNOS LOCALES
DEL ESTADO DE MÉXICO**

**GOBIERNOS LOCALES
DEL DISTRITO FEDERAL**

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Artículos 115 y 122**

Los Municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, pueden coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan.

En este caso y tratándose de la asociación de municipios de dos o más Estados, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los Estados respectivas.

Así mismo cuando a juicio del ayuntamiento respectivo sea necesario, podrán celebrar convenios con el Estado para que éste, de manera directa o a través del organismo correspondiente, se haga cargo en forma temporal de algunos de ellos, o bien se presten o ejerzan coordinadamente por el Estado y el propio municipio.

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

Para la eficaz coordinación de las distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí, y de éstas con la federación y el Distrito Federal en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, sus respectivos gobiernos pueden suscribir convenios para la creación de comisiones metropolitanas en las que concurran y participen con apego a sus leyes.

Las comisiones serán constituidas por acuerdo conjunto de los participantes. En el instrumento de creación se determinará la forma de integración, estructura y funciones.

A través de las comisiones se establecerán:

- a) Las bases para la celebración de convenios, en el seno de las comisiones, conforme a las cuales se acuerden los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias indicadas en el primer párrafo de este apartado;
- b) Las bases para establecer, coordinadamente por las partes integrantes de las comisiones, las funciones específicas en las materias referidas, así como para la aportación común de recursos materiales, humanos y financieros necesarios para su operación; y
- c) Las demás reglas para la regulación conjunta y coordinada del desarrollo de

	las zonas conurbadas, prestación de servicios y realización de acciones que acuerden los integrantes de las comisiones.
Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México	Estatuto de Gobierno del Distrito Federal
El Ejecutivo del Estado puede convenir con los ayuntamientos, la asunción de las funciones que originalmente le corresponden a aquél, la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, cuando el desarrollo económico y social lo hagan necesario. Los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, pueden coordinarse y asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan, asimismo, pueden asociarse para concesionar los servicios públicos, de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables, prefiriéndose en igualdad de circunstancias a vecinos del municipio. Cuando trascienda el periodo constitucional del Ayuntamiento se requerirá autorización de la Legislatura del Estado.	El gobierno del Distrito Federal para su organización política y administrativa está determinado (entre otras) por: La coordinación con las distintas jurisdicciones locales y municipales y con la Federación en la planeación y ejecución de acciones en las zonas conurbadas limítrofes con el Distrito Federal, en los términos del Apartado G del artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
En materia metropolitana, el Gobierno del Estado y los Ayuntamientos de los municipios deberán en forma coordinada y en términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: a) Participar en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, y con las entidades federativas colindantes con el Estado, en las materias de: Abasto y Empleo, Agua y Drenaje, Asentamientos Humanos, Coordinación Hacendaría, Desarrollo Económico, Preservación, Recolección, Tratamiento y Disposición de Desechos Sólidos, Protección al Ambiente, Protección Civil, Restauración del Equilibrio Ecológico, Salud Pública, Seguridad Pública y Transporte, Turismo y aquellas que resulten necesarias y conformar con dichas entidades las comisiones metropolitanas en las que concurren y participen	El Distrito Federal participará en la planeación y ejecución de acciones coordinadas con la Federación, Estados y Municipios en las zonas conurbadas limítrofes con la Ciudad de México, en materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos y seguridad pública. El Jefe de Gobierno del Distrito Federal, dentro del ámbito de sus atribuciones y de conformidad con lo dispuesto en el Estatuto, puede: I. Acordar con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, la constitución integración y funcionamiento de comisiones metropolitanas

con apego a sus atribuciones y conforme a las leyes de la materia. Estas comisiones también podrán ser creadas al interior del Estado, por el Gobernador del Estado y los ayuntamientos cuando sea declarada una Zona Metropolitana. b) Integrar invariablemente al proceso de planeación regional y metropolitana a través de las comisiones respectivas para la ejecución de las obras y prestación de los servicios que conjuntamente hubieren aprobado para sus zonas metropolitanas y ejecutarán los programas conjuntos en los distintos ramos de la administración estatal y municipal, en los términos de los convenios suscritos al efecto. c) Presupuestar a través de la legislatura y sus cabildos respectivamente las partidas presupuestales necesarias para ejecutar en el ámbito de su competencia los planes y programas metropolitanos, en cada ejercicio, y constituirán fondos financieros comunes para la ejecución de acciones coordinadas. Su participación se regirá por principios de proporcionalidad y equidad atendiendo a criterios de beneficio compartido, en términos de los convenios respectivos. d) Regular la ejecución conjunta y coordinada de los planes, programas y acciones que de ellos deriven a través de las comisiones metropolitanas. e) Suscribir convenios con la Federación, los Estados y municipios limítrofes y el Distrito Federal, en su caso, para la ejecución de obras, operación y prestación de servicios públicos o la realización de acciones en las materias que fueren determinadas por las comisiones metropolitanas y relacionadas con los diversos ramos administrativos. f) Publicar los acuerdos y convenios que se suscriban para dar cumplimiento a los	como instancias de organización y coordinación en las materias a que se refiere el artículo anterior; y II. Suscribir convenios con la Federación, los Estados y Municipios limítrofes, de conformidad con las bases establecidas por las comisiones a que se refiere la fracción anterior, para determinar los ámbitos territoriales y de funciones respecto a la ejecución y operación de obras, prestación de servicios públicos o realización de acciones en las materias a que se refiere el artículo anterior. Los convenios que se celebren en el seno de dichas comisiones serán suscritos por el Jefe de Gobierno del Distrito Federal o por el servidor público que éste designe para tal efecto. Tratándose de materias concurrentes o en el caso de que se comprometan recursos federales asignados o transferidos al Distrito Federal, también deberán suscribirse por un representante de la administración pública federal. En la coordinación metropolitana, por el Distrito Federal participarán los titulares de las dependencias o entidades paraestatales encargadas de las materias objeto del acuerdo, así como los titulares de los órganos político-administrativos de las demarcaciones territoriales limítrofes, conforme a las disposiciones que dicte el Jefe de Gobierno. La participación del Distrito Federal en la coordinación metropolitana, se sujetará a las siguientes bases: I. Tratándose de la aportación de recursos materiales, humanos y financieros, sólo se contraerán compromisos hasta por los montos autorizados por la Asamblea Legislativa, en el presupuesto de egresos del ejercicio correspondiente; II. Será causa de responsabilidad de los servidores públicos del Distrito Federal
---	--

planes metropolitanos, en los periódicos oficiales.	que participen en la coordinación metropolitana, contraer compromisos fuera del ámbito de sus atribuciones o de las disponibilidades presupuestales aprobadas; III. Los compromisos que el gobierno del Distrito Federal adquiera así como las reglas a que sujete su participación, deberán ajustarse a lo dispuesto por las leyes que expida la Asamblea Legislativa; las leyes generales expedidas por el Congreso de la Unión tratándose de materias concurrentes y en general a lo dispuesto por la legislación local aplicable a la materia de que se trate; y IV. Los integrantes de las comisiones, contarán con la asesoría y el apoyo técnico y profesional necesarios de acuerdo con la naturaleza y características de la materia de que se trate. Los acuerdos y convenios que en materia de coordinación metropolitana suscriba el gobierno del Distrito Federal, deberán publicarse en el Diario Oficial de la Federación y en la Gaceta Oficial del Distrito Federal. El Jefe de Gobierno difundirá el contenido de los acuerdos y convenios entre los habitantes del Distrito Federal que residan en la zona materia de los mismos, a fin de que éstos conozcan sus alcances, así como a las autoridades responsables de su ejecución.
Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México	Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal
La Secretaría de Desarrollo Metropolitano del Estado, es la dependencia encargada de promover, coordinar y evaluar, en el ámbito del territorio estatal, las acciones y programas orientados al desarrollo armónico y sustentable de las zonas metropolitanas.	
A la Secretaría de Desarrollo Metropolitano le corresponde el despacho de los siguientes asuntos: I. Ampliar y fortalecer los mecanismos de coordinación con los gobiernos Federal, del Distrito Federal, de las entidades federativas vecinas y de los	El Jefe de Gobierno podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con el Ejecutivo Federal, sus dependencias y entidades, los gobiernos estatales y con los municipales, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan.

municipios conurbados, para atender de manera integral los asuntos de carácter metropolitano;

II. Promover, coordinar y evaluar con las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal, **las acciones y programas orientados al desarrollo de las zonas metropolitanas** o de conurbación en la entidad;

III. Convocar a las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal, **a participar directamente en alguna comisión metropolitana** cuando así resulte necesario;

IV. Coordinar y promover con los representantes de la entidad en las comisiones metropolitanas, que **los programas y acciones** de éstas se vinculen con los objetivos y estrategias del Plan de Desarrollo del Estado de México, a través de un enfoque metropolitano;

V. Fortalecer, promover y evaluar los mecanismos de coordinación para planear los trabajos de las comisiones metropolitanas;

VI. Integrar y coordinar los trabajos de las comisiones metropolitanas que correspondan a las dependencias, organismos auxiliares, fideicomisos públicos y órganos de la Administración Pública Estatal;

VII. Coordinar y dirigir los trabajos de las dependencias estatales en las comisiones metropolitanas, vigilando el cumplimiento de los acuerdos en el ámbito de su competencia;

VIII. Promover, coordinar, vigilar y evaluar los proyectos de inversión metropolitanos, estratégicos de obras y acciones estatales y en materia intermunicipal, cuando así se convenga con los municipios involucrados;

IX. Realizar investigaciones y estudios para apoyar las actividades que realiza la Administración Pública Estatal en las zonas metropolitanas de la entidad, así

como de aquéllas que se deriven de los programas de las comisiones metropolitanas; X. Asesorar cuando así lo soliciten, a los municipios conurbados en asuntos de carácter metropolitano y de coordinación regional e intermunicipal, para que fortalezcan sus programas de infraestructura y equipamiento urbano; y XI. Fomentar la participación ciudadana en la planeación y evaluación de acciones y programas de carácter metropolitanos, procurando la promoción de la identidad mexiquense;	
Ley Orgánica Municipal del Estado de México	Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal
Para el eficaz cumplimiento de sus funciones, los ayuntamientos pueden coordinarse entre sí y con las autoridades estatales; y en su caso, con las autoridades federales.	Los titulares de las Dependencias tienen las siguientes facultades (entre otras): - Atender, en coordinación con los titulares de los Órganos Político-Administrativos, los asuntos relacionados con proyectos metropolitanos.
La prestación de los servicios públicos deberá realizarse por los ayuntamientos, sus unidades administrativas y organismos auxiliares, quienes podrán coordinarse con el Estado o con otros municipios para la eficacia en su prestación.	Para el despacho de los asuntos que competan a las Dependencias de la Administración Pública, se les adscriben las Unidades Administrativas, las Unidades Administrativas de Apoyo Técnico-Operativo, los Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados siguientes (entre otros): I. A la Secretaría de Gobierno (entre otras): - La Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental, a la que quedan adscritas: 1. Dirección General de Regularización Territorial; 2. Coordinación General de Proyectos Estratégicos y Enlace Gubernamental; 3. Dirección General de Asuntos Agrarios del Distrito Federal, y

	4. Coordinación General de Enlace Institucional con los Gobiernos de los Estados. 5.- Coordinación General de Planeación y Seguimiento. Quedan adscritos a esta Secretaría los Órganos Político-Administrativos de cada demarcación territorial. El Jefe de Gobierno tiene las siguientes atribuciones indelegables (entre otras): - Adscribir los Órganos Político-Administrativos y los Órganos Desconcentrados, a las Dependencias de la Administración Pública; - Autorizar las políticas del Distrito Federal en materia de prestación de servicios públicos; y - Autorizar las políticas en materia de planeación. Corresponde a la Subsecretaría de Coordinación Metropolitana y Enlace Gubernamental: I. Acordar con el titular de la Secretaría de Gobierno, o en su caso con el Jefe de Gobierno, el despacho de los asuntos que guarden relación con los órganos político-administrativos, con los Gobiernos de las Entidades Federativas y los municipios que colindan con el Distrito Federal, en los asuntos que correspondan a su ámbito de competencia; II. Acordar con el Secretario de Gobierno, el despacho de los asuntos en materia de coordinación y planeación metropolitana, en lo referente a las comisiones metropolitanas y a los diversos mecanismos de coordinación con Gobiernos de las Entidades Federativas y Municipios que colindan con el Distrito Federal, asimismo, colaborar en la organización de reuniones del Jefe de Gobierno con los Titulares de los Gobiernos antes referidos; III. Mantener informado al Secretario de Gobierno, o en su caso al Jefe de Gobierno, del cumplimiento de los convenios suscritos por el Jefe de Gobierno, con Gobiernos de las Entidades Federativas que colindan con el Distrito Federal;
--	---

	IV. Participar en el diseño e instrumentación de la planeación metropolitana; así como participar en la elaboración del Programa General de Desarrollo del Distrito Federal, de los Programas Delegacionales y parciales de los Órganos Político- Administrativos, y de todos aquellos que contribuyan al desarrollo integral de la Ciudad de México como Unidad Metropolitana, en coordinación con las unidades administrativas competentes de la Administración Pública del Distrito Federal; V. Participar en las actividades materia de límites, en términos de lo dispuesto por las disposiciones jurídicas y administrativas aplicables y coadyuvar en los trabajos de amojonamiento y señalización de límites del Distrito Federal con las entidades federativas colindantes; VI. Representar a la Administración Pública del Distrito Federal, ante los diversos mecanismos de coordinación metropolitana, en términos de lo dispuesto por los respectivos convenios de creación; VII. En coordinación con los titulares de las dependencias respectivas y previa opinión del Secretario de Gobierno proponer al Jefe de Gobierno, la suscripción de convenios para la constitución, integración y funcionamiento comisiones metropolitanas, en las materias de asentamientos humanos; protección al ambiente, preservación y restauración del equilibrio ecológico; transporte y vialidad; agua potable y drenaje; recolección, tratamiento y disposición de desechos sólidos; seguridad pública y procuración de justicia; así como de aquellos otros que contribuyan al desarrollo de la Ciudad de México, con la participación que corresponda con la participación que corresponda a la federación y a los estados y municipios que colindan con el Distrito Federal; VIII. Promover la difusión de convenios que en materia de coordinación metropolitana suscriba el Jefe de Gobierno; IX. Promover y coordinar las relaciones institucionales de los órganos político-administrativos limítrofes con los Municipios de la Zona Metropolitana;
--	--

	X. Promover las relaciones de colaboración, y asistir como testigo de calidad en la suscripción de convenios, entre los Órganos Político-Administrativos y los Municipios limítrofes, de conformidad con las normas aplicables; XI. Promover y realizar estudios, y en su caso elaborar proyectos, para sustentar técnicamente la coordinación metropolitana, que propicien formas eficientes de coordinación con los distintos órdenes de gobierno que inciden en la Ciudad de México; XII. Promover la organización de foros y eventos que contribuyan a la integración de propuestas en materia de coordinación metropolitana; XIII. Establecer y Coordinar el Sistema de Información y análisis de la problemática de la Zona Metropolitana del Distrito Federal; XIV. Promover la creación de fondos orientados al desarrollo de la Zona Metropolitana del Distrito Federal; XV. Apoyar las tareas del consejo de población del Distrito Federal, en los términos de las disposiciones aplicables a la materia; XVI. Instrumentar la aplicación de las políticas demográficas que fije la Secretaría de Gobernación en el ámbito de la competencia del Distrito Federal, así como fomentar y propiciar la coordinación interinstitucional y a la que corresponda en el Consejo Nacional de Población; y XVII. Coordinar las acciones de regularización de la tenencia de la tierra en el Distrito Federal, así como la ejecución de los programas que de ellas se deriven.
--	--

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA METROPOLITANA - IZTAPALAPA
Cronograma de Actividades de Tesina “Gobiernos Locales, Vecinos Distantes”

Alumno: **Luis Alberto Aguilar Sumano**

Licenciatura: Ciencia Política

Matricula: 206330073

	Enero		Febrero		Marzo		Abril		Mayo		Junio		Julio		Agosto	
Actividades	1-15	16-31	1-15	16-28	1-15	16-31	1-15	16-30	1-15	16-31	1-15	16-30	1-15	16-31	1-15	16-31
Inicio de trimestre 11 – I (17 de enero)																
Entrevista con el profesor																
Presentación del proyecto de investigación																
Consulta de fuentes y bibliografía Cap. I																
Lectura de material bibliográfico																
Redacción del capítulo																
Entrega para revisión del capítulo																
Consulta de fuentes y bibliografía Cap. II																
Lectura de material bibliográfico																
Fin de trimestre 11 – I (1 de abril)																
Entrega de actas (11 al 15 de abril)																

Redacción del capítulo																	
Entrega para revisión del capítulo																	
Consulta de fuentes y bibliografía Cap. III																	
Inscripción al trimestre 11 – P (25 de abril al 4 de mayo)																	
Inicio de trimestre 11 – P (9 de mayo)																	
Lectura de material bibliográfico																	
Redacción del capítulo																	
Entrega para revisión del capítulo																	
Consulta de fuentes y bibliografía Cap. IV																	
Realización de entrevistas para información empírica																	
Lectura de material bibliográfico																	
Redacción del capítulo																	
Entrega para revisión del capítulo																	
Realización de conclusiones																	

Fin de trimestre 11 – P (22 de julio)																
Entrega para revisión de conclusiones																
Entrega de la investigación competa para revisión																
Entrega de actas (1 al 5 de agosto)																

Cabrero Mendoza, Enrique y García Del Castillo, Rodolfo.

2001 *Relaciones intergubernamentales en México. Los nuevos escenarios y la nueva agenda de estudios*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales en México, México.

Cabrero Mendoza, Enrique.

2005 *Acción Pública y Desarrollo Local*, Fondo de Cultura Económica (FCE), México.

2007 *Políticas Públicas Municipales. Una agenda en construcción*, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Cadaval S., María.

2004 “Las aglomeraciones urbanas desde la perspectiva de la hacienda pública”, citado en: Carrera Hernández, Ady (2005), p. 10

Carrera Hernández, Ady.

2004 *Evolución de las relaciones intergubernamentales en México: la búsqueda de un nuevo arreglo institucional ante una nueva geografía del poder político (1980-2000)*, IX Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, España.

2005 *La intermunicipalización en México: una estrategia para el desarrollo de las relaciones intergubernamentales más equilibradas*, X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Chile.

Comisión de Desarrollo Metropolitano

2009 H. Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, Compromisos del Trabajo Metropolitano, México.

Connolly, Priscilla y Cruz, María Soledad.

2004 “Nuevos y viejos procesos en la periferia de la ciudad de México”, en: Aguilar (2004).

Coulomb, René y Duhau, Emilio (coord.)

1989 *Políticas Urbanas y Urbanización de la Política*, UAM – A, México, D.F.

Cruces Carvajal, Ramón.

2006 *Nezahualcóyotl en la crónica y en la historia*, Quarzo, Nezahualcóyotl, Estado de México.

Cruz Rodríguez, Marisela Soledad (coord.)

2006 *Espacios Metropolitanos 2. Población, planeación y políticas de gobierno*, UAM – A, México, D.F.

Cuadrado - Roura, Juan R. y Fernández Güell, José Miguel.

2005 “Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad”, en: Rojas, Cuadrado y Fernández (2005).

Díaz Montes, Fausto y Bazdresch Parada, Miguel (coord.)

2005 *El Gobierno Local del Futuro: Nuevo Diseño del Municipio*, Memoria del 3er Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos, IGLOM, México.

Diveinz, Marlene.

2011 “Apóyese con sus vecinos”, *Alcaldes de México*, núm. 12, febrero 2011.

Duhau, Emilio (coord.)

2001 *Espacios Metropolitanos*, UAM – A, México, D.F.

Duhau, Emilio.

2003 “Las megaciudades en el siglo XXI. De la modernidad inconclusa a la crisis del espacio público”, en: Ramírez Kuri (2003).

Duran, P.

1999 “Penser l’action publique”, citado en: Cabrero Mendoza(2005), p. 18.

Emmerich, Gustavo y Alarcón, Víctor (coord.)

2007 *Tratado de Ciencia Política*, UAM-I y Anthropos, México D.F.

Esquivel, Ma. Teresa, Flores, René y Ponce, Gabriela

2006 “Dinámica demográfica y espacial de la Zona Metropolitana del Valle de México”, en: Cruz Rodríguez (2006).

Faya Viesca, Jacinto.

2005 “La necesidad de reformar la Constitución Federal, a fin de lograr un equilibrio competencial”, en: Díaz y Bazdresch (2005).

Fernando Chávez, Antonio.

2005 “Indicadores de Desarrollo Institucional Municipal”, en: Díaz y Bazdresch (2005).

Flores Anguiano, Patricia.

2005 “Desde la Perspectiva Legal ¿El Federalismo fortalece a los Gobiernos locales?”, en: Díaz y Bazdresch (2005).

Garrocho Rangel, Carlos y Sobrino Figueroa, Jaime (coord.)

1998 *Desarrollo municipal, retos y posibilidades*, El Colegio Mexiquense, México, Estado de México.

Gobierno de la República.

2010 Secretaría de Gobierno, *Enciclopedia de los Municipios y Delegaciones de México*, Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED), México, Distrito Federal.

Gobierno del Distrito Federal.

2000 Administración 2006 – 2012, *Reglamento Interior de la Administración Pública del Distrito Federal*, Distrito Federal.

2007 Administración 2006 – 2012, *Manual Administrativo de la Delegación Iztapalapa*, Distrito Federal.

González Madrid, Miguel.

2007 “Federalismo vs. Unitarismo”, en: *Tratado de Ciencia Política*, Emmerich y Alarcón (2007).

Graizbord, Boris y Acuña Beatriz.

2004 “La estructura polinuclear del Área Metropolitana de la Ciudad de México”, en: Aguilar (2004).

Guerrero Jiménez, Ricardo

2009 *Nezahualcóyotl Actual y a Futuro*, Ensayo, Pág. Web Buenas Tareas.

Guzmán Rodríguez, José.

1997 *El Federalismo en la Modernización y Fortalecimiento de los Gobiernos Municipales*, INAP Querétaro/ Universidad de Querétaro/ CONCYTEQ, Estado de Querétaro, México.

H. Asamblea Legislativa del Distrito Federal.

1998 V Legislatura, *Ley Orgánica de la Administración Pública del Distrito Federal*, Distrito Federal.

2008 V Legislatura, *Ley de Desarrollo Metropolitano para el Distrito Federal*, Distrito Federal.

2010 V Legislatura, “Dictámen al Punto de Acuerdo para exhortar a la Comisión de Gobierno de la Asamblea Legislativa del Distrito Federal a discutir y en su caso aprobar un nuevo esquema de encuentro metropolitano denominado “Primer Parlamento Metropolitano”, Comisión de Desarrollo Metropolitano, Distrito Federal.

H. Ayuntamiento de Nezahualcóyotl

2010 *Bando Municipal de Policía y Buen Gobierno*, 2010, Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México.

H. Congreso de la Unión.

1917 LXI Legislatura, *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, México, Distrito Federal.

1994 LXI Legislatura, *Estatuto de Gobierno del Distrito Federal*, México, Distrito Federal.

Hernández Espinosa, Guadalupe.

2011 “En 7 estados, los más pobres”, *Alcaldes de México*, núm. 12, febrero 2011.

Hiernaux, Daniel y Lindón, Alicia.

2004 “Repensar la periferia: de la voz a las visiones exo y egocéntricas”, en: Aguilar (2004).

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática – INEGI.

2010 *Censo de Población y Vivienda 2010.*

Jalomo Aguirre, Francisco.

2009 *Desarrollo local en contextos metropolitanos*, Polis: Revista Académica de la Universidad Bolivariana, Vol. 8, N° 22, Chile.

Juárez González, Liliana.

2011 “Síndicos y regidores ¿Deben existir?”, *Alcaldes de México*, núm. 15, mayo 2011.

Klink, Jeroen.

2005 “Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad”, en: Rojas, Cuadrado y Fernández (2005).

Le Galès, P.

1995 “Du gouvernement des villes à la gouvernance urbaine”, citado en: Cabrero Mendoza (2005), p. 49.

Lefèvre, Christian.

2005 “Gobernabilidad democrática de las áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades latinoamericanas”, en: Rojas, Cuadrado y Fernández (2005).

López Chan, Oscar A.

2005 “Atribuciones de los Congresos Locales sobre los Ayuntamientos del País antes de la Reforma de 1999 al Artículo 115 Constitucional”, en: Díaz y Bazdresch (2005).

Massé Narváez, Carlos E.

1993 *Una Proposición Metodológica para el Estudio y Desarrollo Municipal*, El Colegio Mexiquense, México, Estado de México.

Mayntz, R.

1999 “Teorie della governance. Sfide e perspective”, citado en: Cabrero Mendoza, Enrique (2005), p. 22.

McCulloch V. Maryland.

1965 “Intergovernment Relations as Seen by Public Officials”, citado en: Carrera Hernández (2004), p. 1.

Medina Giopp, Alejandro.

2004 *Sobre la Tipología Municipal*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM, México D.F.

Mejía Lira, José (compl.)

1994 *Problemática y Desarrollo Municipal*, UIA y Plaza y Valdés Editores, México, D.F.

Merino Huerta, Mauricio (coord.)

1994 *En busca de la Democracia Municipal. La participación ciudadana en el gobierno local mexicano*, El Colegio de México, México, D.F.

Morales y Gómez, Juan Miguel.

2009 *Actualidad y Prospectiva de la Profesionalización de los Servidores Públicos Municipales en el Estado de México*, Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Moreno Espinosa, Roberto.

2009 *Elementos para el estudio de la administración pública estatal en México*, UAEM – IAPEM – Miguel Ángel Porrúa y Cámara de Diputados LX Legislatura, México.

Morgenstern, Scott.

1997 “Spending for Political Survival: Elections, Clientelism and Government Expenses in México”, citado en: Carrera Hernández (2004) p. 6.

Partida Bush, Virgilio y Anzaldo Gómez, Carlos.

2004 “Escenarios demográficos y urbanos de la Zona Metropolitana del Valle de México”, en: Aguilar (2004).

Pastor, Blanca, Ameneyro, Alfredo y Navarro Cañedo Adrián.

1997 *Delegación Política Iztapalapa*, Departamento del Distrito Federal (DDF), México, D.F.

Paz Cuevas, Cuauhtémoc.

2005 “Federalismo y Asociaciones de Municipios: Reivindicaciones y Horizonte Prospectivo”, en: Díaz y Bazdresch (2005).

2005^a *Asociaciones Municipales: Nuevos Actores Reconstruyendo el Federalismo en México*, Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos (IGLOM), México, D.F.

Pérez Juárez, Luis Miguel.

2011 “Alianzas: Pros y Contras”, *Alcaldes de México*, núm. 15, mayo 2011.

Perló Cohen, Manuel y Moya, Antonio.

2003 “Dos poderes, un solo territorio: ¿conflicto o cooperación? Un análisis histórico de las relaciones entre los poderes central y local en la ciudad de México de 1935 a 2002”, en: Ramírez Kuri (2003).

Pírez, Pedro.

1991 “Para pensar los gobiernos locales en la áreas metropolitanas de América Latina”, Medio Ambiente y Urbanización, núm. 35, Argentina.

Poder Legislativo del Estado de México.

1981 LVII Legislatura, *Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México*, Estado de México.

1994 LVII Legislatura, *Ley Orgánica Municipal del Estado de México*, Estado de México.

1995 LVII Legislatura, *Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México*, Estado de México.

Pontifes Martínez, Arturo.

2004 *Relaciones intergubernamentales*, Gaceta Mexicana de Administración Pública Estatal y Municipal, en: Instituto de Investigaciones Jurídicas (IIJ) UNAM, México.

Portal, María Ana.

2007 *Espacios públicos y prácticas metropolitanas*, UAM y CONACYT, México, D.F.

Pradilla Cobos, Emilio.

2007 “Un gobierno para la Zona Metropolitana del Valle de México”, en Ciudadanos en Red.com.mx, octubre del 2007, México.

Pradilla Cobos, Emilio y Sodi de la Tijera, Demetrio.

2006 *La ciudad incluyente. Un proyecto democrático para el Distrito Federal*, Editorial Océano, México D.F., México.

Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

2009 *Indicadores de Desarrollo Humano y Género en México 2000-2005*, Organización de Naciones Unidas (ONU), Panorama de la Entidad: Distrito Federal y Estado de México.

Ramírez Kuri, Patricia (coord.)

2003 *Espacio Público y Reconstrucción Ciudadana*, FLACSO México y Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Ramos García, José María.

2007 *Gobiernos Locales en México: Hacia una Agenda de Gestión Estratégica de Desarrollo*, Cámara de Diputados LX Legislatura – El Colegio de la Frontera Norte – Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Rodríguez Villafuerte, Beatriz.

2001 “Córdoba, Veracruz. La experiencia del primer gobierno municipal panista, 1994-1997”, en: Schteingart y Duhau (2001).

Rodríguez Wallenius, Carlos A.

2009 *Las luchas municipalistas en México. Acciones ciudadanas por la democracia y el desarrollo local*, UAM – X, México, D.F.

Rojas, Eduardo, Cuadrado – Roura, Juan y Fernández Guell, José (edit.)

2005 *Gobernar las metrópolis*, Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y Universidad de Alcalá de Henares, Washington, DC.

Rojas, Eduardo.

2005 “Las regiones metropolitanas. Problemas de gobierno y desarrollo”, en: Rojas, Cuadrado y Fernández (2005).

Rosales Ortega, Rocío, Montero Contreras, Delia y Melgoza Valdivia, Javier (coord.)

2005 *Diversidad Urbana, Política y Social en Iztapalapa*, UAM – Iztapalapa, México, D.F.

Sánchez Velásquez, José R.

2005 “Federalismo, Descentralización y Desarrollo Local”, en: Díaz y Bazdresch (2005).

Santín del Río, Leticia.

2002 “Las intermunicipalidades: práctica de cooperación entre municipios para el fortalecimiento institucional, el desarrollo social y un ordenamiento racional del territorio” citado en: Carrera Hernández (2005), p. 2.

Santos Cerquera, Clemencia y Guarneros Avilés, Lizbeth.

2004 “Monitoreo por imágenes de satélite de la expansión metropolitana de la ciudad de México”, en: Aguilar (2004).

Santos Zavala, José.

2004 *Acción Pública Organizada: El caso del servicio de agua potable en la zona conurbada de San Luis Potosí*, H. Cámara de Diputados, LIX Legislatura / UAM-I/ Colegio de San Luis, México, D.F.

Schteingart, Martha y Duhau, Emilio (coord.)

2001 *Transición Política y Democracia Municipal en México y Colombia*, GURI y Miguel Ángel Porrúa, México D.F.

Sharpe, L. J.

1995 “The Government of World Cities: The Future of the Metro Model”, citado en: Lefèvre (2005), p. 201.

Simeon, Richard.

1972 “Federal Provincial Diplomacy”, citado en: Carrera Hernández (2004), pp. 3 y 4.

Sobrino, Jaime.

1993 *Gobierno y Administración Metropolitana y Regional*, Instituto Nacional de Administración Pública, México.

2006 “Patrones de dispersión intrametropolitana en México”, *Estudios Demográficos y Urbanos* vol. 22 núm. 3 (66), El Colegio de México, México.

Thoenig, Jean-Claude.

1998 “L’usage analytique du concept de régulation”, citado en: Cabrero Mendoza (2005), p. 19.

Villar Calvo, Alberto.

1998 *La Impotencia Municipal en el Ordenamiento Urbano. Herencia del Centralismo y la Subordinación. Caso de estudio: Estado de México*, UAEM y Plaza y Valdés Editores, México, D.F.

Villasana Dávila, Jaime.

2011 “Municipios-estados. Por una relación de igual a igual”, *Alcaldes de México*, núm. 12, febrero 2011.

Ward, Peter M.

1991 *México: una megaciudad. Producción y reproducción de un medio ambiente urbano*, CONACULTA y Alianza Editorial, México, D.F.

Wright, Deil Spencer.

1997 *Para Entender las Relaciones Intergubernamentales*, CNCPAP A.C. - Universidad Autónoma de Colima - Fondo de Cultura Económica, Traducción: Neira Bigorra, Ma. Antonia, México D.F.

Ziccardi, Alicia (coord.)

1995 *La Tarea de Gobernar: Gobierno Locales y Demandas Ciudadanas*, UNAM y Miguel Ángel Porrúa, México, D.F.

Ziccardi, Alicia.

1995 “¿Qué es un gobierno local en el D.F.? El caso de la delegación Miguel Hidalgo (1988-1994)”, en: Ziccardi (1995).