

CAPÍTULO SEXTO

MUNICIPIO, GRANDES CIUDADES Y ZONAS METROPOLITANAS

EL CRECIMIENTO URBANO: GRANDES CIUDADES Y ZONAS METROPOLITANAS

Un fenómeno característico de las sociedades contemporáneas es su irrefrenable crecimiento urbano, mismo que ha tenido sensibles efectos en todos los órdenes y por supuesto también en el municipio. Para la institución municipal, la prestación de servicios en las grandes ciudades y más aún en las áreas conurbadas, representa serios desafíos en múltiples y diversos aspectos.

A tal punto son tales desafíos, que desde hace algunos años se empezó a hablar de la “crisis del municipalismo”, en el sentido de que la corporación municipal tradicional, autárquica y desvinculada de su contexto, no puede funcionar en la compleja realidad urbana actual. En esta realidad, deben operar las modernas políticas de desarrollo, así como también hay que concebirla formando parte de un proceso general de planeación que necesariamente involucra a las demás instancias de gobierno.

La sociedad mexicana, como muchas otras del mundo, cambió de rural a urbana. Vivimos ahora en una sociedad predominantemente urbana; según los datos arrojados por el censo de 2010, la población

de México ha superado los 112,336 millones⁷⁷ de habitantes, distribuidos en 28.6 millones⁷⁸ de viviendas; 3 de cada 4 residentes viven en localidades urbanas; y de las 59 zonas metropolitanas, tan sólo en las 5 principales habita el 23.04% de la población del país. En compensación, el ritmo de crecimiento de la población ha continuado en descenso, situándose en el último lustro en 1.8% en promedio por año⁷⁹.

La estructura urbana de nuestro país está conformada de manera muy desequilibrada, que se traduce en una paradoja de concentración-dispersión. Se caracteriza por unas cuantas ciudades con población superior al millón de habitantes (Ciudad de México, Guadalajara, Monterrey, Puebla, Tijuana, León, Juárez, Ecatepec, Nezahualcóyotl, Zapopan); 550 localidades que fluctúan entre los 15 mil y un millón de habitantes⁸⁰; varios municipios que registran menos de 10 mil habitantes, aproximadamente el 11.6%.

A partir de la década de los 80, las zonas metropolitanas de México, Guadalajara y Monterrey, han venido observando una reducción en su ritmo de crecimiento, no así la de Puebla que continúa aumentando de manera espectacular. Por otra parte, en los últimos años las ciudades intermedias, ubicadas en el rango que va de los 100 mil a los 500 mil habitantes, han comenzado a captar buena parte de la población rural e interurbana, de ahí que se encuentren en una etapa de crecimiento acelerado.

Por tanto, la distribución de la población en el territorio nacional, afirman Landero y Limas “sigue una tendencia de concentración y crecimiento en grandes metrópolis y en ciudades medias. La relación pobreza-localidades rurales se ha mantenido desde mitad del siglo”. A ello

⁷⁷ En línea, fecha de consulta: 12 de noviembre de 2012. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/default.aspx>

⁷⁸ En línea, fecha de consulta: 12 de noviembre de 2012. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/sistemas/sisept/default.aspx?t=mviv27&cs=est&c=26529> y de http://www.inegi.org.mx/lib/olap/consulta/general_ver4/MDXQueryDatos.asp?proy=c-pv10_viviendas

⁷⁹ En línea, fecha de consulta: 28 de enero de 2013. Disponible en <http://www.inegi.org.mx/Sistemas/temasV2/contenido/DemyPob/epobla02.asp?s=est&c=17510>

⁸⁰ En línea, fecha de consulta: 28 de enero de 2013. Disponible en http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Catalogo_de_localidades_con_mas_de_15000_habitantes_segun_entidad_federativa_y_municipio_1960_1970_1980_1990_1995_2000_2005_y_2010_

debe añadirse, la dificultad para generar polos de desarrollo regional que representen un atractivo para la población migrante, “en virtud de que cada entidad planea su política de desarrollo desvinculada de las grandes políticas nacionales, como la de la población”.⁸¹

La nueva realidad urbana tiene, en primer lugar, un gran peso en nuestro sistema político, que demanda adaptarse a tales cambios demográficos. Para todos los partidos políticos y obviamente también para el propio gobierno, de dicha realidad surgen formidables retos que les plantean nuevas formas organizativas y de comunicación efectiva con los diversos grupos que integran la sociedad plural y la propia ciudadanía en general.

En esta nueva realidad,

[...] procesos combinados de alfabetización, urbanización, industrialización, han conformado una ciudad política e ideológicamente plural, que no puede ni quiere reconocerse en una sola agrupación partidista. En última instancia, es esa pluralidad política con raíces sociales la que constituye el combustible fundamental de nuestra transición.

Y no va a ser sencillo el encuadramiento institucional de esta realidad, que enfrenta el sistema político con la “nueva sociedad”, con el “nuevo pueblo”, que constituye una manifestación de las “subversiones silenciosas” producidas por los cambios acumulados en los últimos años.

Se trata de las mayorías del México urbano, sus clases medias, sus burguesías liberales; la sociedad de masas que se hacina en nuestras ciudades, movilizada por la desesperación y el empobrecimiento, atrapada por la dureza de su presente, pero ya sin arraigos ni nostalgia del México viejo, modelada más bien por el futuro, a la vez real e ilusorio, ofrecido por los medios de comunicación que la irrigan con el mismo vaho de expectativas y consumos.⁸²

Pero la realidad urbana además tiene serias consecuencias para el desarrollo nacional y regional, así como para el bienestar y la calidad de vida de sus habitantes. Es imposible desvincular el desarrollo en cual-

⁸¹ Mireya Landero Orduña y H. Aydée Limas Magaña, “La política de población en México”, en *Bien común y gobierno*, núm. 44, p. 119.

⁸² Héctor Aguilar Camín, *Subversiones silenciosas*, México, Aguilar, 1993, pp. 211 y 212.

quiera de sus ámbitos de la realidad poblacional, subrayan Toache y Pérez que “alcanzar un desarrollo sustentable implica el reconocimiento de los peligros que supone un crecimiento desmedido de la población”. Efectivamente “El acelerado crecimiento demográfico, las concentraciones urbanas y la sobreexplotación de los recursos naturales, al interactuar con la pobreza, los patrones de producción y consumo y las desigualdades sociales, ponen en riesgo el equilibrio ecológico”. Es por ello que “Las políticas de población requieren de la participación de los sectores público, privado y social, así como de la colaboración directa de las instancias gubernamentales, cuyas actividades repercuten de manera directa en los fenómenos demográficos y las condiciones socioeconómicas de la población”.⁸³

CONURBACIÓN Y ZONA METROPOLITANA

Para comprender la realidad urbana y el impresionante crecimiento de las ciudades se han empleado diversos términos. En este apartado sólo nos ocuparemos de los términos conurbación y zona metropolitana que se han recogido en nuestro orden normativo e institucional.

El vocablo **conurbación**⁸⁴, se puso en boga en nuestro país en la década de 1970 e incluso su concepto se recogió en la Constitución. Se contempló en la Constitución el término **conurbación** con un sentido geográfico o demográfico; de este modo, en 1976 se introdujo la fracción V del artículo 115 misma que expresó:

Cuando dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas formen o tiendan a formar una continuidad geográfica, 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.

⁸³ Gerardo Toache Pérez y Raquel Pérez, “Los retos de la población mundial en los inicios del siglo xxi”, *Bien común y gobierno*, México, p. 130.

⁸⁴ Este neologismo se origina en la obra de Patrick Geddes, *Cities in Evolution*, 1915, quien trató de describir el crecimiento, como un conjunto de un grupo de ciudades, aunque después su uso fue un poco más amplio entre geógrafos y urbanistas.

Más tarde, por modificación constitucional de 1983 la fracción V se convirtió en la VI, sustituyéndose el término “geográfico” por “demográfico”. Desarrolló el concepto la Ley General de Asentamientos Humanos, en el artículo 2, fracción IV, se indica que la **conurbación** consiste en “la continuidad física y demográfica que forman o tienden a formar dos o más centros de población”.

Por su parte, la expresión zona metropolitana es de un contenido más amplio y complejo. Su noción implica una región o área urbana contemplada no sólo en el mero aspecto demogeográfico sino también según sus actividades socioeconómicas, de servicios, mercados de trabajo, necesidades culturales e incluso ecológicas.

Desde hace varios años, el Estado mexicano viene utilizando la expresión **zona metropolitana** para efectos administrativos y presupuestarios. En este sentido, en el conocido documento *Delimitación de las zonas metropolitanas* que elaboran las dependencias SEDESOL-CONAPO-INEGI, se define la zona metropolitana como:

[...] conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. También se incluyen a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas de las zonas metropolitanas en cuestión. Adicionalmente, se define como zonas metropolitanas a todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.⁸⁵

⁸⁵ *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México, SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2012, p. 25. Asimismo, el numeral 4, inciso u), del acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano 2012, aclara que las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y los asentamientos humanos pueden formar parte de las zonas metropolitanas.

LAS DIVERSAS ZONAS METROPOLITANAS

Se han elaborado diversas delimitaciones de las zonas metropolitanas en nuestro país. En el año 2000,⁸⁶ se identificaron 55 zonas metropolitanas. Más tarde, en el año 2005,⁸⁷ se señalaron 56 zonas metropolitanas. Por último, en 2010,⁸⁸ se llevó a cabo la actualización más reciente, ahora se reconocen 59 zonas metropolitanas, compuestas por 329 municipios y las 16 delegaciones del Distrito Federal.

Las zonas metropolitanas más grandes del país son: **Valle de México**, con una población de 20,116,842 habitantes, comprende 59 municipios⁸⁹ del Estado de México y uno de Hidalgo, más 16 delegaciones del Distrito Federal;⁹⁰ **Guadalajara**, con 4,434,878 habitantes, integrada por 8 municipios;⁹¹ **Monterrey**, poblada por 4,106,054 habitantes, abarcando 13 municipios;⁹² **Puebla-Tlaxcala**, habitada por 2,728,790 personas, compuesta de 39 municipios,⁹³ y

⁸⁶ *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, México, SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2004, pp. 23, 28 y 30.

⁸⁷ *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, México, SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2007, pp. 26 y 31.

⁸⁸ *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*, México, SEDESOL-CONAPO-INEGI, 2012, p. 25.

⁸⁹ Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Ecatepec de Morelos, Ecatepec, Huehuetoca, Hueypoxtla, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapalapa, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez, Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepetzotlán, Tequixquiac, Texcoco, Tezoyuca, Tizayuca (Hidalgo), Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón y Zumpango.

⁹⁰ Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

⁹¹ El Salto, Guadalajara, Ixtlahuacán de los Membrillos, Juanacatlán, Tlajomulco de Zúñiga, Tlaquepaque, Tonalá y Zapopan.

⁹² Apodaca, Cadereyta Jiménez, Carmen, García, Gral. Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, Salinas Victoria, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza, Santa Catarina y Santiago.

⁹³ Acajete, Acumantla de Miguel Hidalgo, Amozoc, Coronango, Cuautlancingo, Chiantzingo, Domingo Arenas, Huejotzingo, Ixtacuixtla de Mariano Matamoros, Juan C. Bonilla, Mazatecochco de José María Morelos, Nativitas, Ocoyucan, Papalotla

Toluca, con una demografía de 1,936,126 habitantes, formada por 15 municipios.⁹⁴

Un segundo grupo de zonas metropolitanas que también tienen considerable concentración demográfica son: **Tijuana** con 1,751,430 habitantes, compuesta por 3 municipios;⁹⁵ **León** poblada por 1,609,504 habitantes, integrada por 2 municipios;⁹⁶ **Juárez** con 1,332,131 habitantes, abarcando 1 municipio;⁹⁷ **La Laguna**, 1,215,817 habitantes, 4 municipios;⁹⁸ **Querétaro** con 1,097,025 habitantes y 4 municipios;⁹⁹ **San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez**, 1,040,443 habitantes, 2 municipios;¹⁰⁰ **Mérida**, 973,046 habitantes, 5 municipios;¹⁰¹ **Mexicali**, 936,826 habitantes, 1 municipio;¹⁰² **Aguascalientes**, 932,369 habitantes, 3 municipios;¹⁰³ **Cuernavaca**, 924,964 habitantes, 8 municipios;¹⁰⁴ **Acapulco**, 863,431 habitantes, con 2 municipios;¹⁰⁵ **Tampico** 859,419 habitantes, 5 municipios;¹⁰⁶ **Chihuahua** 852,533 habitantes, 3 municipios;¹⁰⁷ **Morelia** con 829,625 habitantes, 3 municipios;¹⁰⁸ **Saltillo** 823,128 habitantes, 3 municipios;¹⁰⁹ **Vera-**

de Xicohténcatl, Puebla, San Andrés Cholula, San Felipe Teotlalcingo, San Gregorio Atzompa, San Jerónimo Zacualpan, San Juan Huactzinco, San Lorenzo Axocomanitla, San Martín Texmelucan, San Miguel Xoxtla, San Pablo del Monte, San Pedro Cholula, San Salvador el Verde, Santa Ana Nopalucan, Santa Apolonia Teacalco, Santa Catarina Ayometla, Santa Cruz Quilehtla, Tenancingo, Teolocholco, Tepatlaxco de Hidalgo, Tepetitla de Lardizábal, Tepeyanco, Tetlatlahuca, Tlaltenango, Xicohtzinco y Zacatelco.

⁹⁴ Almoloya de Juárez, Calimaya, Chapultepec, Lerma, Metepec, Mexicaltzingo, Ocoyoacac, Oztolotepec, Rayón, San Antonio la Isla, San Mateo Atenco, Temoaya, Toluca, Xonacatlán y Zinacantepec.

⁹⁵ Tecate, Tijuana y Playas de Rosarito.

⁹⁶ León y Silao.

⁹⁷ Juárez.

⁹⁸ Matamoros, Torreón, Gómez Palacio y Lerdo.

⁹⁹ Corregidora, Huimilpan, El Marqués y Querétaro.

¹⁰⁰ San Luis Potosí y Soledad de Graciano Sánchez.

¹⁰¹ Conkal, Kanasín, Mérida, Ucú y Umán.

¹⁰² Mexicali.

¹⁰³ Aguascalientes, Jesús María y San Francisco de los Romo.

¹⁰⁴ Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Temixco, Tepoztlán, Tlaltizapán y Xochitepec.

¹⁰⁵ Acapulco de Juárez y Coyuca de Benítez.

¹⁰⁶ Altamira, Ciudad Madero, Tampico, Pánuco y Pueblo Viejo.

¹⁰⁷ Aldama, Aquiles Serdán y Chihuahua.

¹⁰⁸ Chao, Morelia y Tarímbaro.

¹⁰⁹ Arteaga, Ramos Arizpe y Saltillo.

cruz 811,671 habitantes, 5 municipios;¹¹⁰ **Villahermosa** 755,425 habitantes, 2 municipios;¹¹¹ **Reynosa-Río Bravo** 727,150 habitantes, 2 municipios;¹¹² **Tuxtla Gutiérrez** 684,156 habitantes, 3 municipios;¹¹³ **Cancún** 677,379 habitantes, 2 municipios;¹¹⁴ **Xalapa** 666,535 habitantes, 7 municipios;¹¹⁵ **Oaxaca** 607,963 habitantes, 22 municipios;¹¹⁶ **Celaya** 602,045 habitantes, 3 municipios;¹¹⁷ **Poza Rica** 513,518 habitantes, 5 municipios;¹¹⁸ **Pachuca** 512,196 habitantes, 7 municipios.¹¹⁹

Las siguen zonas metropolitanas que aunque revelan menor concentración demográfica se encuentran en crecimiento: **Tlaxcala-Apizaco** 499,567 habitantes, 19 municipios;¹²⁰ **Matamoros** 489,193 habitantes, 1 municipio;¹²¹ **Cuautla** 434,147 habitantes, 6 municipios;¹²² **Tepic** 429,351 habitantes, 2 municipios;¹²³ **Orizaba** 427,406 habitantes, 12 municipios;¹²⁴ **Nuevo Laredo** 384,033 habitantes en 1 municipio;¹²⁵ **Puerto Vallarta** 379, 886 habitantes con 2 municipios;¹²⁶ **Minatitlán**

¹¹⁰ Alvarado, Jamapa, Boca del Río, Medellín y Veracruz.

¹¹¹ Centro y Nacajuca.

¹¹² Reynosa y Río Bravo.

¹¹³ Berriozábal, Chiapa de Corzo y Tuxtla Gutiérrez.

¹¹⁴ Isla Mujeres y Benito Juárez.

¹¹⁵ Banderilla, Coatepec, Emiliano Zapata, Xalapa, Jilotepec, Rafael Lucio y Tlalnahuayocan.

¹¹⁶ Ánimas Trujano, Oaxaca de Juárez, San Agustín de las Juntas, San Agustín Yatareni, San Andrés Huayápam, San Antonio de la Cal, San Bartolo Coyotepec, San Jacinto Amilpas, San Lorenzo Cacaotepec, San Pablo Etna, San Sebastián Tutla, Santa Cruz Amilpas, Santa Cruz Xoxocotlán, Santa Lucía del Camino, Santa María Atzompa, Santa María Coyotepec, Santa María del Tule, Santo Domingo Tomaltepec, Soledad de Etna, Tlaxiatac de Cabrera, Villa de Etna y Villa de Zaachila.

¹¹⁷ Celaya, Comonfort y Villagrán.

¹¹⁸ Cazonas, Coatzacoatlán, Papantla, Poza Rica de Hidalgo y Tihuatlán.

¹¹⁹ Epazoyucan, Mineral del Monte, Pachuca de Soto, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Zempoala.

¹²⁰ Amaxac de Guerrero, Apetatitlán de Antonio Carvajal, Apizaco, Cuaxomulco, Chiau-tempan, Contla de Juan Cuamatzi, Panotla, Santa Cruz Tlaxcala, Tetla de la Solidaridad, Tlaxcala, Tocatlán, Totolac, Tzompantepec, Xaloztoc, Yauhquemecan, La Magdalena Tlaltelulco, San Damián Texoloc, San Francisco Tetlanohcan y Santa Isabel Xiloxotla.

¹²¹ Matamoros.

¹²² Atlatlahucan, Ayala, Cuautla, Tlayacapan, Yautepec y Yecapixtla.

¹²³ Xalisco y Tepic.

¹²⁴ Atzacan, Camerino Z. Mendoza, Huiloapan, Ixhuatlancillo, Ixtaczoquitlán, Maltrata, Mariano Escobedo, Nogales, Orizaba, Rafael Delgado, Río Blanco y Tlilapan.

¹²⁵ Nuevo Laredo.

¹²⁶ Puerto Vallarta y Bahía de Bandera.

356, 137 habitantes con 6 municipios;¹²⁷ **Coatzacoalcos** con 347,257 habitantes, con 3 municipios;¹²⁸ **Colima–Villa de Álvarez** 334,240 habitantes con 5 municipios;¹²⁹ **Monclova–Frontera** 317,313 habitantes con 3 municipios;¹³⁰ **Córdoba** 316,032 habitantes con 4 municipios;¹³¹ **Zacatecas–Guadalupe** con 309,660 habitantes con 3 municipios;¹³² **Tehuacán** 296,899 habitantes, con 2 municipios;¹³³ **Zamora–Jacona** 250,113 habitantes con 2 municipios;¹³⁴ **La Piedad–Pénjamo** 249,512 habitantes con 2 municipios;¹³⁵ **Tulancingo** 239,579 habitantes con 3 municipios;¹³⁶ **Guaymas** 203,430 habitantes con 2 municipios;¹³⁷ **Tula** 205,812 habitantes con 5 municipios;¹³⁸ **San Francisco del Rincón** 182,365 habitantes con 2 municipios;¹³⁹ **Piedras Negras** 180,734 habitantes con 2 municipios;¹⁴⁰ **Tehuantepec** 161,337 habitantes con 3 municipios;¹⁴¹ **Tianguistenco** 157,944 habitantes con 6 municipios;¹⁴² **Tecomán** 141, 421 habitantes con 2 municipios;¹⁴³ **Ocotlán** 141,375 habitantes con 2 municipios;¹⁴⁴ **Ríoverde–Ciudad Fernández** 135,452 habitantes con 2 municipios;¹⁴⁵ **Teziutlán** 122,500 habitantes con 2 municipios;¹⁴⁶ **Acayucan** 112,996 habitantes con 3 municipios;¹⁴⁷ **Moroleón–Uriangato** 108,669 habitantes con 2 municipios.¹⁴⁸

¹²⁷ Cosoleacaque, Chinameca, Jáltipan, Minatitlán, Otepan y Zaragoza.

¹²⁸ Coatzacoalcos, Ixhuatlán del Sureste y Nanchital de Lázaro Cárdenas del Río.

¹²⁹ Colima, Comala, Coquimatlán, Cuauhtémoc y Villa de Álvarez.

¹³⁰ Castaños, Monclova y Frontera.

¹³¹ Amatlán de los Reyes, Córdoba, Fortín y Yanga.

¹³² Guadalupe, Morelos y Zacatecas.

¹³³ Santiago Miahuatlán y Tehuacán.

¹³⁴ Jacona y Zamora.

¹³⁵ Pénjamo y La Piedad.

¹³⁶ Cuauhtpec de Hinojosa, Santiago Tulantepec de Lugo Guerrero y Tulancingo de Bravo.

¹³⁷ Empalme y Guaymas.

¹³⁸ Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tlahuelilpan, Tlaxcoapan y Tula de Allende.

¹³⁹ Purísima del Rincón y San Francisco del Rincón.

¹⁴⁰ Nava y Piedras Negras.

¹⁴¹ Salina Cruz, San Blas Atempa y Santo Domingo Tehuantepec.

¹⁴² Alomoloya del Río, Atizapán, Capulhuacan, Xalatlaco, Texcalyacac y Tianguistenco.

¹⁴³ Armería y Tecomán.

¹⁴⁴ Ocotlán y Poncitlán.

¹⁴⁵ Ciudad Fernández y Ríoverde.

¹⁴⁶ Chignautla y Teziutlán.

¹⁴⁷ Acayucan, Oluta y Soconusco.

¹⁴⁸ Moroleón y Uriangato.

LA CIUDAD DE MÉXICO, NUEVA ENTIDAD FEDERATIVA

Las entidades federativas en nuestro país son ahora 32, según el listado del artículo 43 constitucional, al erigirse la Ciudad de México como una nueva entidad federativa. Aunque el artículo 122 constitucional había experimentado varias modificaciones, la reforma constitucional publicada el 29 de enero de 2016, es de suma importancia pues modifica de manera sustantiva dicho precepto y adecua también múltiples numerales de la ley fundamental. Se pretendió a través de esta reforma constitucional, según indica la exposición de motivos que la originó:

[...] alcanzar tres grandes objetivos largamente buscados por sus habitantes: a) La transformación de la naturaleza constitucional de la Ciudad de México para transitar del modelo de un “Distrito Federal” al de una “Ciudad Capital”, con autonomía constitucional, en condiciones similares al resto de las entidades federativas que integran el Pacto Federal; b) Mantener el carácter de la Ciudad de México como Capital de la República y sede de los poderes de la Unión bajo una nueva relación entre los poderes federales y los de la entidad federativa, y; c) Transformar el régimen constitucional de la Ciudad de México.¹⁴⁹

Para la nueva entidad federativa se expedirá la Constitución de la Ciudad de México, cuya elaboración se encomendó a un Congreso Constituyente que deberá concluirla el 31 de enero de 2017.

El nuevo artículo 122 se compone ahora de tres apartados, mismos que de manera general podemos caracterizar por los siguientes temas:

- La Ciudad de México como nueva entidad.
- Relaciones con los poderes federales.
- Coordinación de la Zona Metropolitana del Valle de México.

A continuación, describiremos el contenido y principales aspectos de dichos apartados:

¹⁴⁹ En línea, fecha de consulta 14 de diciembre de 2016. Disponible en http://www.sena.do.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/RefPol_CDMX/RPCM_iniciativa2.pdf

La Ciudad de México como nueva entidad

Ahora a la Ciudad de México se le concede como a los estados, autonomía en su régimen interior y en su organización política y administrativa. En la Ciudad se observará el principio de la división de poderes. Consecuentemente, tendrá sus poderes legislativo, ejecutivo y judicial propios, así como diversas potestades y reglas que la asimilan a cualquier estado de la república, sin perder por ello su carácter de ciudad, aunque ahora con marcada autonomía.

Veamos ahora los principales aspectos del apartado:

Poder Legislativo. Se le dedica la fracción II del apartado, principalmente. Se deposita en la Legislatura de la Ciudad de México. Sus integrantes se eligen por un periodo de tres años, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, según los principios de mayoría relativa y representación proporcional; podrán ser electos hasta por cuatro periodos consecutivos. A todos los grupos parlamentarios se les debe garantizar el acceso a los órganos de gobierno del Congreso local y a los de mayor representación a la presidencia de los mismos. Le corresponde a la legislatura, una vez expedida la Constitución, aprobar adiciones o reformas a la misma por el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes. Corresponde también a la legislatura la aprobación anual del Presupuesto de Egresos y la revisión de la cuenta pública, por conducto de su entidad superior de fiscalización.

Poder Ejecutivo. Se regula en las fracciones III y IV del apartado. El titular se denomina jefe de Gobierno, los requisitos que debe reunir y sus facultades se estipularán en la constitución local; se elige por votación directa y no podrá durar en su encargo más de seis años, tampoco podrá volver a ocupar ese cargo, así mismo se prohíbe su reelección de manera absoluta. El jefe de Gobierno tendrá a su cargo la administración pública de la entidad, que podrá ser centralizada y paraestatal. La hacienda pública y la administración de la ciudad serán unitarias, incluyendo los tabuladores de remuneraciones y percepciones de los servidores públicos; el régimen patrimonial de la administración también tiene carácter unitario.

Poder Judicial. Su ejercicio, indica la fracción IV del apartado, se deposita en el Tribunal Superior de Justicia, el Consejo de la Judicatura

y los juzgados y tribunales que establezca la constitución de la ciudad. Las leyes locales establecerán las condiciones para el ingreso, formación, permanencia y especialización de quienes integran dicho poder. Los magistrados durarán en su encargo el tiempo que establezca la norma constitucional local y podrán ser reelectos; tanto magistrados como jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, que no podrá ser disminuida durante su encargo.

Al tribunal de Justicia Administrativa de la ciudad, se le dedica el apartado VIII en el cual se indica que la constitución establecerá las normas para su organización y funcionamiento, dotándolo de plena autonomía y tendrá a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública local y los particulares.

Demarcaciones territoriales y alcaldías. En la fracción VI, se señala que en la constitución se definirá la división territorial de la Ciudad de México, así como el número, la denominación y los límites de sus demarcaciones territoriales. El gobierno de las demarcaciones territoriales estará a cargo de las alcaldías, la legislatura aprueba su presupuesto sujeto a las previsiones de ingresos de la hacienda pública de la ciudad. Las alcaldías se integran por un alcalde y un concejo, electos de manera directa para un periodo de tres años. Los integrantes de las alcaldías se eligen por planillas, en ningún caso el número de concejales puede ser menor de 10 y mayor a 15. Tanto alcalde como concejales pueden ser postulados por un periodo adicional. Las demarcaciones territoriales no pueden contraer directa o indirectamente obligaciones o empréstitos.

Relaciones con los Poderes Federales

En este apartado se indica de manera categórica que los poderes federales tendrán respecto de la ciudad “exclusivamente las facultades que expresamente les confiere esta Constitución”. Obvia es la semejanza con el artículo 124 constitucional que contiene la llamada Cláusula Residual.

Las principales reglas que establece este apartado son las siguientes:

- a. El gobierno de la Ciudad de México garantizará las condiciones necesarias para el ejercicio de las facultades constitucionales de los poderes federales.

- b. El Congreso tiene la facultad de expedir leyes que establezcan las bases para la coordinación entre los poderes federales y los poderes locales de la Ciudad de México.
- c. La Cámara de Diputados, al dictaminar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, analizará y determinará los recursos que se requieran para apoyar a la Ciudad de México.
- d. Corresponde al jefe de Gobierno la dirección de las instituciones de la seguridad pública de la ciudad, así como nombrar y remover libremente al titular que ejerza el mando directo de la misma; sin embargo, esta facultad tiene como limitación la facultad del presidente establecida en el 2o. párrafo de la fracción VII del artículo 115, así como la posibilidad de remover al servidor público que ejerza el mando directo de la fuerza pública en la ciudad por las causas graves que determine la ley.
- e. Los bienes inmuebles de la federación ubicados en la Ciudad de México estarán exclusivamente bajo la jurisdicción de los poderes federales.

*Coordinación de la Zona Metropolitana
del Valle de México*

Se introduce por fin en este apartado a nivel constitucional la expresión Zona Metropolitana, que se había abierto paso hace muchos años en la legislación secundaria, ojalá esta misma noción se extienda al artículo 115 constitucional y a otros preceptos que requieren adecuarse a las nuevas realidades urbanas del país. En el primer párrafo del referido apartado se establece la obligación para la federación, la Ciudad de México y sus demarcaciones territoriales, así como los estados y municipios conurbados en la zona metropolitana, para establecer mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en términos de la ley que emita el Congreso de la Unión. En dicha ley, agrega el párrafo segundo del apartado, se establecerán las bases para la organización y el funcionamiento del consejo metropolitano, mismo que deberá acordar acciones a tomar en muchas materias que son vitales para los distintos ámbitos metropolitanos.

En la propia ley el Congreso establecerá la forma en que se tomarán las decisiones del Consejo que podrán comprender:

- a. La delimitación de los ámbitos territoriales y las acciones de coordinación para la operación y funcionamiento de obras y servicios públicos de alcance metropolitano.
- b. Los compromisos que asuma cada una de las partes para la asignación de recursos a los proyectos metropolitanos.
- c. La proyección conjunta y coordinada del desarrollo de las zonas conurbadas y de prestación de servicios públicos.

LOS FONDOS METROPOLITANOS

Desde el año 2006, en las diversas actualizaciones del Presupuesto de Egresos de la Federación se han destinado recursos específicos para las zonas metropolitanas. Tales recursos se establecen en el denominado “Fondo metropolitano”, que se sujeta a las reglas generales y específicas que se establecen para los programas en dicho presupuesto, mismas que substancialmente son similares cada año, pero que se concretan en acuerdos que expide la Secretaría de Hacienda para su operatividad. Las reglas generales y específicas referidas del presupuesto se publicaron en el *Diario Oficial de la Federación* el 12 de diciembre de 2011, en tanto que el acuerdo para las reglas operativas se dio a conocer en el propio diario el 26 de abril de 2012.

En el artículo 47 del Presupuesto de Egresos de la Federación de 2012, se precisaron las reglas generales para el fondo metropolitano subrayándose que sus recursos

[...] se destinarán prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución.

Las actividades señaladas se sujetan, principalmente, a los siguientes criterios:

- a. Ser viables, sustentables y estar relacionados con los planes nacional, estatales y municipales de desarrollo, e igualmente, con los programas de desarrollo regional y urbano.
- b. Impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas.
- c. Mitigar la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica de las zonas metropolitanas.
- d. Incentivar la consolidación urbana.
- e. Aprovechar de manera óptima las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.
- f. Promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio de las zonas metropolitanas.
- g. Sujetarse a evaluaciones de costo beneficio, así como de impacto metropolitano.

Por su parte, los gobiernos de los estados, a través de su Consejo de Desarrollo Metropolitano, asignarán y aplicarán los recursos del Fondo Metropolitano. Cada zona metropolitana debe contar con un Consejo para el Desarrollo Metropolitano o un órgano equivalente de carácter estatal, presidido por el gobernador o gobernadores con una presidencia conjunta (sin término) o rotativa (mínimo 1 año); asimismo, estará integrado por el o los presidentes municipales y, en su caso, jefes delegaciones, de los territorios que integra la zona metropolitana. Las entidades federativas determinarán un fideicomiso de administración e inversión y los mecanismos de participación de los municipios.

Para el Consejo de Desarrollo Metropolitano existen, entre otras, las siguientes obligaciones:

1. Acordar un plan de orden metropolitano, conforme al cual se asignarán los recursos del fondo.
2. Entregar trimestralmente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, los informes del destino y aplicación de los recursos, del avance físico y financiero, de la evaluación de los resultados alcanzados, y del impacto urbano, económico y social.

3. Remitir trimestralmente la información en la que se autoriza la asignación de recursos del Fondo Metropolitano a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados y publicarla en el portal de internet de las entidades federativas.

El Fondo Metropolitano en el Presupuesto de 2012 se elevó a 8,331 millones de pesos, repartido entre 47 zonas metropolitanas. Los montos establecidos para cada una de ellas fueron los siguientes: **Va- lle de México** 3,388,500,000; **Guadalajara** 880,200,000; **Monte- rrey** 758,000,000; **la Laguna** 401,300,000; **León** 350,000,000; **Toluca** 350,000,000; **Puebla-Tlaxcala** 302,000,000; **Querétaro** 165,000,000; **Aguascalientes** 105,000,000; **Saltillo** 100,000,000; **Cancún** 97,500,000; **Tijuana** 92,600,000; **Pachuca** 74,000,000; **Mérida** 73,900,00; **Acapulco** 67,000,000; **Oaxaca** 65,000,000; **San Luis Potosí-La Soledad de G.S.** 55,000,000; **Veracruz** 50,200,000; **Tuxtla Gutiérrez** 50,100,000; **Tula** 50,000,000; **Monclova-Fron- tera** 50,000,000; **Villahermosa** 45,300,000; **Juárez** 45,000,000; **Cuernavaca** 45,000,000; **Puerto Vallarta** 41,300,000; **Colima-Vi- lla de Álvarez** 40,000,000, **Reynosa-Río Bravo** 40,000,000; **Chi- huahua** 40,000,000; **Coatzacoalcos** 40,000,000; **Piedras Negras** 40,000,000; **Tepic** 35,000,000; **Tlaxcala-Apizaco** 35,000,000; **Matamoros** 35,000,000; **Morelia** 35,000,000; **Zacatecas-Guada- lupe** 35,000,000, **Mexicali** 30,000,000; **Ocotlán** 29,000,000; **Te- huacán** 25,300,000; **Tulancingo** 25,000,000; **Río Verde-Ciudad Fernández** 24,000,000; **Moroleón-Uriangato** 24,000,000; **Teco- mán** 24,000,000; **Xalapa** 20,000,000; **Acayucan** 18,700,000; **La Piedad-Pénjamo** 16,000,000; **Cuautla** 12,000,000; y **la Laja-Bajío** 9,000,000.

El refuerzo constitucional de las políticas de desarrollo

Para enfrentar el crecimiento urbano tan agudo y enfrentar sus retos se han establecido bases constitucionales para las políticas de desarrollo municipal, mismas que se introdujeron en 1983 y se ha acrecentado en 1999. A la fracción V del artículo 115 constitucional se le ha reformulado, dándole más claridad al dividirla en incisos y reforzando al municipio en las materias que regula.

En la enumeración de las políticas de desarrollo que se hace en la fracción V se percibe su reforzamiento constitucional, facultando al municipio en varios renglones para:

- a. Formular y aprobar planes de desarrollo municipal y zonificación.
- b. Reservas territoriales.
- c. Participar en la elaboración de planes de desarrollo regional.
- d. Manejar y controlar el uso del suelo como también para autorizarlo.
- e. Intervenir en la regularización de la tenencia de la tierra urbana.
- f. Otorgar licencias y permisos para construcciones.
- g. Participar no sólo en la creación y administración de zonas de reserva ecológica, sino también en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia.
- h. Intervenir en la formulación y aplicación de programas de transporte público cuando afecten su ámbito territorial.
- i. Celebrar convenios para la administración y custodia de las zonas federales.

Es saludable que aumente la participación de los municipios en el desarrollo urbano, la ecología y la preservación del medio ambiente, la cual ha sido hasta ahora insuficiente a pesar de los buenos deseos de la norma constitucional. Con estas nuevas facultades los municipios podrán enfrentar de manera más decidida los serios desafíos que plantean el crecimiento y preservación de nuestras ciudades. Aunque se han hecho algunos esfuerzos, los gobiernos de los estados y de los municipios tienen en los ámbitos que comentamos responsabilidades y tareas urgentes, la reforma debe servir para que revisen de manera cuidadosa su legislación en las materias indicadas e implementen programas apropiados. Ojalá esta reforma sirva de acicate a los gobiernos para implementar medidas que eleven el nivel de vida de los ciudadanos en renglones tan importantes.

Si se llega a aplicar de un modo apropiado esta fracción puede entrañar una auténtica transformación en el desarrollo de nuestras ciudades, que hasta ahora sólo revelan un crecimiento circunstancial y frecuentemente caótico. Es doloroso en este sentido comprobar a diario el crimen ecológico en la ciudad de México, triste ejemplo donde la imprevisión en ocasiones, la corrupción en otras o las actitudes errá-

ticas ante lo irresistible las más de las veces, han conducido a conurbaciones insólitas y a la absorción de un porcentaje cada vez más creciente en el presupuesto nacional. Similares fenómenos a los de la capital se están produciendo ya en Guadalajara, Monterrey y otras ciudades importantes del país, que de no enfrentarse con energía harán nuestras urbes inhabitables.

Ojalá este precepto no quede solamente en buenas intenciones, nuestros mejores técnicos, humanistas y hombres del servicio público, requieren unir su imaginación y voluntad para que estos principios constitucionales se hagan primero operativos en la legislación secundaria, y luego produzcan modificaciones sensibles en la realidad urbana del país.

Ha sido también encomiable, además, que la reforma constitucional destaque la importancia del desarrollo regional para los municipios de México. Los municipios no pueden seguir actuando de manera aislada, muchas veces egoísta, deben formular sus planes de desarrollo y sus programas encuadrándolos en un ámbito geográfico más amplio que es precisamente la región, misma que a su vez requiere ubicarse dentro del contexto nacional. Desarrollo municipal, regional y nacional son complementarios y parte de un mismo proceso.¹⁵⁰

El **desarrollo regional** aspira a imprimir una ordenación de conjunto a la muchas veces invertebrada actividad de los diversos municipios; tal ordenación se basa en el concepto de región, que se entiende como una unidad que concentra factores muy complejos y de diversa índole: físicos, económicos, demográficos, y sociales que se pretende

¹⁵⁰ Para el desarrollo regional véanse: Ángel Bassols Batalla, “Alternativas del desarrollo regional”; “Conclusiones del Foro Descentralizador y Desarrollo Regional”, ambos en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, abril-septiembre 1986, núms. 22-23, p. 29 y ss., p. 125-128, respectivamente; Arturo Núñez Jiménez, “Aspectos administrativos constitucionales del desarrollo regional en México”, en *Gaceta mexicana de administración pública estatal y municipal*, abril-septiembre de 1984, núms. 10 y 11, pp. 49 y ss.; así como núms. 16 y 17 octubre de 84-marzo 85, varios artículos sobre el municipio y regionalización, p. 263 y ss. León Bendeski, “De la dinámica regional”; Alfonso Corona Rentería, “Hacia el siglo XXI, el desarrollo regional de México”; Ángel Bassols Batalla, “Las crisis regionales, polvos de viejos y nuevos lodos”; Jorge Serrano Moreno, “El siglo XXI, edad de oro de las regiones”, y Felipe Torres Torres, “El futuro de las regiones: autonomía sin fronteras”, todos ellos en *Revista latinoamericana de economía*, vol. XXV, octubre - diciembre, 1994.

actúen de manera coordinada y en función de objetivos determinados. Este instrumento se ha puesto de moda en varios países desde hace años; de este modo, en los países anglosajones se conoce bajo la expresión de *regional planning*, en Francia con la locución *aménagement du territoire*, o en los países latinoamericanos que lo han empezado a utilizar, particularmente para los problemas de las “áreas metropolitanas”.

Por lo que se refiere a nuestro país, aunque la expresión “desarrollo regional” se recogió ya en la Constitución, lamentablemente como instrumento poderoso de planificación no ha permeado en nuestro medio, y menos ha estado presente en las actividades de los gobiernos de los estados y de los municipios. Con sobrada razón, el maestro Bassols Batalla,¹⁵¹ quien ha promovido el estudio del tema desde hace muchos, ha advertido sobre la “apremiante necesidad de reconocer e instrumentar el derecho regional en México”, el cual para que no se confunda con una dádiva populista, debe convertirse en obligación del Estado federal y de los gobiernos locales; no se trata solamente, asegura, de aumentar los recursos que se asignen a los estados y municipios “para destruir el centralismo voraz”, sino además organizar la coordinación de los municipios en el marco de una planificación con base en regiones medias y distritos; los estados “que tienen intereses y estructuras productivo-distributivas comunes deben unirse para enfrentar los retos de la globalización”.

EL PROCESO DE PLANEACIÓN Y EL MUNICIPIO

La necesidad que tiene un Estado de planear dejó de ser un tema de controversia ideológica. Cualquiera de los gobiernos contemporáneos considera indispensable establecer un proyecto, así sea indicativo, de sus actividades y del manejo de sus recursos a mediano y a largo plazo.

Fue hasta 1983, a iniciativa del presidente Miguel de la Madrid, cuando se incorporaron a la Constitución importantes principios de carácter económico, mismos que sin ser un capítulo, aunque debieron serlo, tienen gran importancia para el Estado mexicano. Tales principios, pueden enumerarse así:

¹⁵¹ Ángel Bassols Batalla, “Las crisis regionales, polvos de viejos y nuevos lodos”, en *op. cit.*, p. 18.

- a. Rectoría del Estado.
- b. Economía mixta.
- c. Libre concurrencia y principios antimonopólicos.
- d. Planeación democrática.
- e. Régimen de la banca central.

Como consecuencia de haber consagrado el principio de planeación democrática en la norma constitucional, se ha convertido también tanto en una exigencia legal como administrativa expedir planes cada periodo de gobierno que se han convertido en un instrumento usual del Estado mexicano, que ha implementado sucesivamente el Plan Global de Desarrollo, 1980-1982, así como los Planes Nacionales de Desarrollo 1982-1988 y 1995-2000 y 2001-2006.

No obstante, hay que señalar que la planeación no ha alcanzado todavía en nuestro país el carácter de ejercicio serio y participativo, de ahí que en los últimos años se hayan cuestionado más o menos severamente los planes nacionales de desarrollo, a los que se cuestiona su carácter nacional porque no han logrado convocar a la sociedad toda, por su ausencia de programas específicos operativos y confiables o simplemente se les considera como un catálogo de buenos deseos.¹⁵²

Indudablemente, el marco legal y administrativo de los planes de desarrollo reclama su modificación y actualización para estar acorde con la sociedad plural que ahora vivimos y convertirse en un efectivo instrumento transformador.

Desde el punto de vista jurídico, se regula el principio de planeación, de manera específica en el artículo 26 constitucional, el cual textualmente dice: “El estado organizará un **Sistema de Planeación Democrática de Desarrollo Nacional**, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la dependencia y democratización política y social de la Nación”, este pre-

¹⁵² Tales diferencias se hicieron todavía más evidentes en el Plan de Desarrollo 2001-2006, publicado en el Diario Oficial del 30 de mayo de 2001, 2a. sección, pp. 1 y ss., que, aunque hace un diagnóstico del país, enuncia los principios y estrategias a que se sujetarán la administración pública federal, también carece de programas y compromisos específicos que lo hagan posible y actuante, sólo se concreta a enumerar los temas de prioridad nacional sobre los que versarán dichos programas.

cepto está reglamentado por la Ley de Planeación del 5 de enero de 1983, la cual ha tenido algunas reformas.

Las cuatro etapas del proceso de planeación están mencionadas en el artículo 26, tercer párrafo, a saber:

1. Formulación, en la que se elabora el plan global de desarrollo y los programas de mediano plazo.
2. Instrumentación, en la cual se formulan los programas operativos anuales, metas específicas, instrumentos, acciones y se asignan recursos.
3. Control, consistente en realizar la oportuna detección y corrección de las deficiencias observadas en el plan.
4. Evaluación, se comparan las previsiones con los resultados obtenidos, para advertir si el plan se llevó a cabo de manera satisfactoria.

Las vertientes de la planeación, tan necesarias para ejecutar el plan, se deducen de los párrafos 2o. y 3o. del artículo 26. Se entiende por **vertientes**, “los cauces, zonas o espacios operativos de una fase de proceso de planeación, en donde se efectúa la ejecución propiamente dicha del plan y de los programas”.¹⁵³

Estas vertientes son las siguientes:

- a. **Vertiente obligatoria**, se da en el ámbito de la administración pública federal, tanto centralizada como descentralizada, para la cual es obligatorio o imperativo aplicar las prescripciones del plan.
- b. **Vertiente de coordinación**, surge de los convenios de coordinación que celebran la federación y los gobiernos de los Estados, dos órdenes jurídicos diversos según el sistema federal, otorgándole la participación que corresponda a los municipios.
- c. **Vertiente de concertación**, emana de los contratos o convenios que celebra el gobierno federal con las representaciones de los grupos sociales o con los particulares interesados.

¹⁵³ Rubén Valdés Abascal, “Dimensión jurídica de la planeación”, en *Aspectos jurídicos de la planeación*, México, Porrúa, 1985, p. 279.

- d. Inducción**, emana de las medidas de fomento, estímulo o desaliento que la administración realiza respecto de los particulares, para encauzar a éstos a los objetivos de desarrollo del plan.

Como se advierte, los municipios se insertan en la planeación nacional a través de la vertiente de coordinación, aunque comprendidos en los convenios que celebran los gobiernos de los estados con la federación. Destaca en los convenios referidos, el Convenio Único de Desarrollo Federación-Estado, que es el principal instrumento de coordinación intergubernamental actualmente.

LA LEGISLACIÓN FEDERAL Y LA PLANEACIÓN MUNICIPAL

Según describimos someramente en el capítulo anterior, en la legislación federal se encuentran varios ordenamientos que se vinculan con la planeación municipal y con las políticas de desarrollo. A este respecto, tienen importancia, en primer lugar, la Ley de Planeación, que en su artículo 33, expresa que el ejecutivo federal puede convenir con los gobiernos de las entidades federativas la coordinación que se requiera para que participen en la planeación nacional del desarrollo, coadyuven a la consecución de sus objetivos y para que las acciones a realizarse se planeen de manera conjunta. Por lo que se refiere a las entidades municipales, prescribe el precepto arriba referido, que “en todos los casos, se deberá considerar la participación que corresponda a los municipios”.

Hacen también referencia al municipio otros artículos de la Ley de Planeación. En el artículo 2o., se señala que la planeación se asienta en varios principios, entre ellos “el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre para lograr un desarrollo equilibrado del país promoviendo la descentralización de la vida nacional”. Por otro lado, el artículo 14, fracción III, obliga a la secretaría de Estado encargada del Plan Nacional, a “proyectar o coordinar la planeación regional, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales y elaborar los planes especiales que les señale el presidente de la República”.

Más adelante, en el artículo 34, fracción II, se indica que el ejecutivo federal puede convenir con el gobierno de las entidades “los procedimientos de coordinación entre las autoridades federal, estatal y

municipales para propiciar la planeación del desarrollo integral de cada entidad federativa y de los municipios, y su congruencia con la planeación nacional, así como para favorecer la participación de los diversos sectores de la sociedad en las diversas actividades de planeación”.

Tiene también relación con la planeación municipal la ley General de Asentamientos Humanos. En su artículo 1o., fracción I, señala que su objeto es “establecer la concurrencia” misma que menciona el artículo 6o., el cual dice “las atribuciones en materia de ordenamiento territorial y de desarrollo urbano de los centros de población serán ejercidas de manera concurrente por la federación, las entidades federales y los municipios”, en el ámbito de sus competencias. Más adelante, en el artículo 9o., fracción I, se otorga facultad a los municipios para “formular, aprobar y administrar los planes o programas de desarrollo urbano de centros de población y los demás de que éstos deriven, así como evaluar y vigilar su cumplimiento, de conformidad con la legislación local”; en las fracciones XI a XV, se explicitan los diversos aspectos de la fórmula general transcrita, y en párrafo final del precepto, se indica que “dichas atribuciones se ejercerán a través de los cabildos de los ayuntamientos o con el control o evaluación de éstos”. Corresponde, a los gobiernos estatales, dispone el artículo 15, ejercer la supervisión general sobre dichos planes y programas; tienen la obligación las autoridades municipales, por último, de inscribir los planes y programas en el registro público de la propiedad, si no lo hicieren serán sancionadas conforme a la ley.

Se contienen igualmente en la Ley General del Equilibrio Ecológico y Protección al Ambiente varias disposiciones conectadas con la planeación municipal. Sobresale el artículo 8o., que en varias de sus fracciones otorga facultades a los municipios en los siguientes aspectos:

- Política ambiental en general (fracción I).
- Prevención y control de la contaminación atmosférica (fracción III).
- Creación y administración de zonas de preservación ecológica (fracción V).
- Expedición de programas de ordenamiento ecológico en el área de su competencia (fracción VIII).
- Expedición del programa municipal de protección al ambiente (fracción XV).

Tiene también relevancia el artículo 17 el cual dispone “en la planeación nacional del desarrollo se deberá incorporar la política ambiental y el ordenamiento ecológico que se establezcan de conformidad con esta Ley y las demás disposiciones en la materia”.

Por su parte, en la Ley General de Educación se subraya que los municipios deben participar en tales actividades, aunque en la práctica no se les ha concedido la importancia que merecen, pero en algunos proyectos se ha pretendido cuando menos dejar la educación elemental en el resorte de los ayuntamientos. En la mencionada ley, se le atribuye al municipio competencia para promover y prestar servicios educativos de cualquier tipo y modalidad, realizar actividades en materia editorial, servicios bibliotecarios, así como desarrollo de la enseñanza tecnológica y de la investigación científica, para la cual deberá proveérsele de los recursos correspondientes (artículos 11, fracción III, y 14, fracciones V-VIII y XV, de la referida ley).

Un grupo de leyes federales subrayan la necesidad de que las actividades que regulan se coordinen con el municipio. De este modo, la Ley Federal de Turismo declara entre sus objetivos coordinarse con los municipios, elevar el nivel de vida de los municipios con afluencia turística y procurar en ciertos casos la integración de un órgano municipal que se encargue de tal actividad (artículos 2o., fracciones II y III, y 17, fracción IV, párrafo 3o.). En la Ley Agraria, se indica que para su aplicación el ejecutivo federal promoverá la coordinación de acciones con el gobierno de las entidades federativas y los municipios (artículo 3o.). Por su parte la Ley Forestal, obliga a constituir consejos regionales con la participación de los municipios (artículo 6o., párrafo 2). A su turno, la Ley de Aguas Nacionales indica que se establecerán consejos de cuenca hidrológica para efectos de la coordinación con las instancias estatales y municipales, asimismo indica que puede asignarse aguas nacionales a los ayuntamientos (artículos 13 y 44-47).

EL PLAN DE DESARROLLO MUNICIPAL

La planeación municipal tiene como marco no solamente las normas constitucionales y federales, sino también lo dispuesto por las constituciones particulares de los estados y las leyes orgánicas municipales, mismas que delinean algunos principios generales para la planeación en

las diversas entidades federativas. Además de que cada estado ha expedido su propia ley estatal de planeación, que orienta en dicho proceso para los gobiernos estatales y municipales.

En varias leyes orgánicas del país se regula la planeación del desarrollo municipal. En el ordenamiento correspondiente de Coahuila, el título VI se titula “De la planeación de desarrollo municipal”, artículos 141 a 172, y comprende los siguientes capítulos: disposiciones generales; el proceso de planeación; el plan municipal de desarrollo; el comité de planeación municipal; de la asociación para la planeación del desarrollo. Tienen también una regulación puntual de la planeación las leyes orgánicas siguientes: Guanajuato (título V, “De la planeación del desarrollo municipal”, artículos 89-104); Estado de México (Comisión de Planeación”, artículos 82-85), y Monterrey (artículo 109-122).

En el proceso de planeación municipal, se hace presente la participación de los gobiernos federal y estatales a través de varios instrumentos de coordinación:

1. Comité de Planeación para el Desarrollo Estatal (COPLADE), organismo público descentralizado del gobierno estatal, presidido por el gobernador y en el cual participan los presidentes municipales.
2. Convenio de Desarrollo Social (CDS), que consiste en un acuerdo de colaboración entre el gobierno federal y el de la entidad federativa, por medio del cual se concertar compromisos jurídicos, financieros y programáticos.
3. Convenio de Coordinación Estado-Municipio (CODEM), que se celebra con el gobierno de la entidad y sus respectivos gobiernos municipales, para transferir recursos, realizar acciones y obras conjuntas en beneficio del desarrollo estatal y municipal.

En cuanto al Plan de Desarrollo Municipal, es un documento que contiene las necesidades orientaciones y prioridades municipales, así como los programas encaminados a su satisfacción. Este Plan se expide por el ayuntamiento durante los primeros meses de gestión de su periodo constitucional y en varias leyes orgánicas se establece la obligación de publicarlo en el D. O. de la entidad federativa correspondiente.¹⁵⁴

¹⁵⁴ Cfr. Miguel Ángel Orozco Deza, *El municipio mexicano en el tercer milenio*, México,

Para elaborar el Plan de Desarrollo Municipal se crea usualmente por los municipios un Comité (COPLADEM), que generalmente encabeza el presidente municipal, un secretario técnico, diversos representantes de los sectores social y privado, así como representantes de las dependencias estatales y federales. Pueden participar también los titulares de las dependencias municipales que designe el propio alcalde.

La estructura de un plan de desarrollo normalmente debe ser la siguiente:

1. Presentación.
2. Introducción.
3. Diagnóstico.
4. Demandas sociales.
5. Objetivos.
6. Políticas.
7. Estrategias.
8. Lineamientos estratégicos sectoriales.
9. Programas y metas.
10. Programación-presupuestación.
11. Instrumentación, seguimiento y evaluación.
12. Anexos estadísticos.
13. Cartografía municipal.

Se integra el plan por una serie de programas, en los cuales se detallan las acciones concretas que el gobierno municipal pretende realizar durante un tiempo determinado, a través de sus unidades administrativas. Estos programas se deben vincular a la asignación de los recursos necesarios para su ejecución.



Secretaría de Gobernación (CEDEMUN), 2000, pp. 129 y ss.; Guías técnicas: La planeación del desarrollo municipal, núm. 4; La programación municipal, núm. 5; La administración y reglamentación del desarrollo urbano municipal, núm. 23, 3a. ed., INAP, CEDEMUN, SEGOB, México, 1995.