

LA DEFINICIÓN INSTITUCIONAL DEL FENÓMENO METROPOLITANO EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL MEXICANO

(Área temática: Administración Pública y Políticas Públicas)

Alberto Arellano Ríos
El Colegio de Jalisco
aarellano@coljal.edu.mx
betoarellano14@hotmail.com

“Trabajo preparado para su presentación en el VII Congreso Latinoamericano de Ciencia Política (ALACIP). Bogotá, Colombia, del 25 al 27 de septiembre de 2013”

RESUMEN: Esta ponencia analiza la definición institucional del fenómeno metropolitano en seis estados de la República mexicana. Son leyes creadas expresamente para atender y darle forma jurídica a un problema que se ha acentuado con mayor fuerza en México, y desde el punto de vista de las instancias gubernamentales con mayor relevancia en los últimos veinte años. De este modo, la ponencia esboza el fenómeno metropolitano como contexto social. Luego traza los mecanismos constitucionales contemplados para gestionar y gobernar las zonas metropolitanas para, finalmente, exponer los casos estatales que ante la ausencia de un marco legal nacional, y desde la lógica del federalismo, intenta sentar bases jurídicas para resolver este problema.

Palabras clave: zonas metropolitanas, definiciones y diseño institucional, ámbito subnacional, México.

INTRODUCCIÓN¹

El contenido de esta ponencia forma parte de una investigación más amplia por lo que debe ser valorada como una nota en las que se presentan avances de investigación. El proyecto de gran aliento consiste en analizar la coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano a partir de valorar el diseño y la arquitectura institucional que se deriva de los marcos jurídicos. Sin embargo, por este momento en la presente ponencia se aborda la forma en cómo las legislaciones estatales definen jurídicamente al fenómeno metropolitano. Para ello se analizan leyes de coordinación o zonas metropolitanas de seis estados de la República de las 31 entidades federativas y el Distrito Federal que componen el Estado

¹ Agradezco a Ziayra Rivera Godina sus labores de asistencia para la elaboración de este documento.

mexicano, y que se han aventurado en dar una respuesta político-institucional a la existencia sociológica y económica del fenómeno metropolitano.

Los seis casos, y en tanto muestra, no deben ser vistos bajos las nociones de si es representativa o no: bagaje y concepciones de la estadística, sino como experiencias de algunos estados de la República para no sólo intentar reconocer el fenómeno metropolitano sino resolver los problemas que se derivan de una realidad socio-urbana. Hay que visualizarlas como un hecho político en el que algunas entidades federativas intentan darle forma jurídica e institucional al fenómeno ante la ausencia de un marco constitucional federal.²

En la primera parte se contextualiza sucintamente el fenómeno metropolitano. Luego se esboza el marco constitucional vigente y los mecanismos estipulados para la coordinación intergubernamental y por lo tanto para la gestión de las zonas metropolitanas mexicanas. Finalmente, se analizan los casos de seis legislaciones estatales. Son los marcos institucionales creados en los Colima, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca y Zacatecas. De tales diseños institucionales sólo se aborda la definición legal del fenómeno metropolitano en las leyes de coordinación o de desarrollo de las zonas metropolitanas de los estados de la República aludidos.

El fenómeno metropolitano en México

En el análisis del fenómeno de las zonas metropolitanas hay diversos problemas sociales y económicos que se interceptan, así como procesos y fenómenos de descentralización y democratización en el sistema federal que hacen las relaciones intergubernamentales más complejas. No obstante, es necesario hacer un mínimo ejercicio de contextualización del problema antes de entrar a un análisis institucional como el que se pretende hacer.

Durante el siglo XIX en Europa y Estados Unidos, así como lo acontecido en el siglo XX en América Latina, la industrialización, la urbanización como resultado de la migración de la gente del campo a la ciudad, así como la centralización del poder político

² Cabe precisar que el Distrito Federal cuenta con una Ley de Desarrollo Metropolitano que fue publicada en enero de 2008 pero por sus características urbanas y político-constitucionales fue excluido como caso a analizar y contrastar. Para tener una dimensión político-constitucional del problema véase Hurtado y Arellano, 2012.

fueron los procesos tangibles y clásicos de la modernización. Sin embargo, en las últimas tres décadas como resultado de la globalización económica, procesos de descentralización y democratización y nuevos fenómenos en la migración, se ha dado un proceso que entre las perspectivas académicas de corte urbano, funcional y geo-económico se ha llamado “metropolización”. Este proceso devino con mayor claridad a partir de la década de 1980 cuando se presentó una acelerada urbanización en el mundo que conformó grandes áreas, zonas y/o regiones metropolitanas (OCDE, 2003: 30).

Sin entrar por el momento al debate el fenómeno metropolitano a partir de definir y diferenciar un área, zona o región metropolitana, la metropolización se entiende básicamente como la concentración de una gran población cuyas actividades económicas y sociales conforman un área funcional donde convergen diversas autoridades gubernamentales. En el mundo, y a grandes rasgos los conglomerados metropolitanos básicamente son de dos tipos: policéntricos o polinucleares (OCDE, 2003: 31).

En la línea anterior y como resultado de procesos de urbanización acontecidos décadas anteriores, en México, y para el año de 2010, había 59 zonas metropolitanas integradas por 367 municipios. En estas 59 zonas metropolitanas se asentaba el 56.8% de la población nacional al vivir en ellas 63.8 millones de habitantes (Sedesol-Conapo-Inegi, 2010: 12-13). Cabe precisar que la definición y delimitación de zona metropolitana más comúnmente seguida y aceptada en México es la elaborada por Conapo y Sedesol, conjuntamente con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (Inegi), la cual dice que una zona metropolitana es “el conjunto de dos o más municipios en donde se localiza una ciudad de 50 mil habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente contenía” (2007: 21).³

La nueva política territorial de zonas metropolitanas, con algunos matices, sigue el modelo desarrollo basado en el impulso de las ciudades (véase Garrocho, 2011). De alguna manera estas políticas son congruentes con líneas anteriores en las que el gobierno federal ha intentado impulsar las ciudades medias o bien los polos de desarrollo. Derivado de estas concepciones se han diseñado programas gubernamentales que no terminan por abordar de

³ Las dependencias federales consideraron tres criterios para conformar las zonas metropolitanas en el país los siguientes: 1). Un “municipio central” en el que municipios que comparten una conurbación intermunicipal y cuya población en conjunto asciende a 50 mil o más habitantes; 2). Una metropolización en la que se incluyen municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos; y 3). Una metropolización con base en criterios de planeación y política urbana (Sedesol-Conapo, Inegi, 2007: 21-24).

manera satisfactoria el problema del desarrollo urbano y mitigar las desigualdades regionales. Además, no hay consenso sobre cómo definir jurídicamente a las diversas áreas, zonas y regiones metropolitanas. Y si esta existe en los campos de la planeación o el académico, en los actores e instituciones gubernamentales lo que impera es la ambigüedad o contradicción como resultado de los incentivos económicos constituidos (fondos metropolitanos, programas de inversión a entidades federativas, la modernización de infraestructura municipal y social, así como fondos de fortalecimiento a los municipios y las entidades federativas). Lo anterior condiciona que toda la acción gubernamental intenten ajustar los mecanismos de coordinación y asociación intermunicipal que considera el marco constitucional al tema urbano y metropolitano, en menoscabo de otras áreas de políticas: regional, medioambiental, promoción económico, etc.

El marco constitucional vigente y los mecanismos estipulados

Sobre el marco constitucional mexicano vigente habrá que decir que éste se instituye de las reformas constitucionales de 1983 y 1999, las cuales fueron muy importantes para el municipio mexicano al permitirle establecer mecanismos de coordinación y asociación. Si bien, luego siguió la reforma de 1987 y la de 1995, la reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional fueron las más trascendentales.⁴ Ambas reformas sentaron las bases constitucionales para que los ayuntamientos que no podían hacer frente a diversos problemas de manera individual, pudieran hacerlo de forma coordinada y/o asociada. Esta posibilidad sentó las bases de un modelo de relaciones intergubernamentales con mucha vetas de análisis, reflexión y discusión.

De tal modo que el asociacionismo y la coordinación municipal son por el momento los únicos mecanismos institucionales con los que cuentan los ayuntamientos para gestionar las zonas metropolitanas o impulsar acciones de desarrollo regional. De ahí que la fusión de

⁴ La reforma de 1987 excluyó del texto del artículo 115 al gobierno de las entidades federativas en lo concerniente a la elección de sus autoridades, las relaciones laborales entre los gobiernos estatales y sus trabajadores, así como lo referente a la celebración de convenios entre la Federación y la entidades federativas en materia de operación y ejecución de obras y en la prestación de servicios públicos. Estos elementos se incluyeron en el artículo 116. En tanto que la reforma de 1995 implicó un cambio institucional que incluyó a los municipios cuando se reformó el artículo 105 de la Constitución federal. La reforma de este año permitió el acceso de los municipios al procedimiento de controversia constitucional. Véase Guillén y Ziccardi, 2004: 29-36.

los municipios para crear gobiernos metropolitanos o regionales en el mediano plazo sea una posibilidad lejana debido a múltiples factores, entre ellos, el bloque de los defensores del municipio libre. Como sea, el asociacionismo y la coordinación intermunicipal bien comprendida e implementada, haría renunciar a grandes reformas que buscan la implantación de los gobiernos supramunicipales.

Pero más que entrar en este debate político y académico, este documento trazará la travesía del cambio institucional en el municipio que inició con la reforma de 1983. Esta reforma le concedió mayores facultades, competencias y atribuciones a los municipios, las cuales fueron enmarcadas en un proceso de descentralización; es decir, se le dotó al municipio de mayor libertad política, administrativa y económica. Además, la reforma de 1983, entre otras cosas, contempló que el municipio sería “administrado” por un ayuntamiento de elección directa sin que mediara alguna autoridad entre éste y la entidad federativa. También le otorgó al gobierno municipal mayor autonomía política frente a las autoridades federales y estatales (Guillén y Ziccardi, 2004: 36-29).

Luego siguió la reforma de 1999 como otra de las más trascendentales que definió con mayor claridad el carácter de la autoridad municipal, sus competencias, atribuciones y facultades, así como el tipo de relación que tendrían con los gobiernos y congresos de las entidades federativas (Guillén y Ziccardi, 2004: 36-29). La reforma de este año le concedió al ayuntamiento del municipio su carácter de órgano de gobierno. Esto fortaleció al municipio frente a los gobiernos estatales, además de que introdujo que las leyes estatales tenían objetos y limitaciones claras, lo cual implicó que la competencia reglamentaria del municipio se daría únicamente en aspectos propios de su competencia (Guillén y Ziccardi, 2004: 36-29).

Derivado del proceso de cambio institucional anterior, y otros menores, los mecanismos institucionales con los que cuentan los municipios mexicanos para hacer frente a la gestión metropolitana son básicamente la coordinación y el asociacionismo municipal. De tal modo que al terminada la primera década del siglo XXI, ambos mecanismos se vislumbraban en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes artículos:⁵

⁵ El marco constitucional trazado corresponde a la “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, cuya última reforma fue el 13 de octubre de 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>. Consultada el 2 de febrero de 2012.

La coordinación en el artículo 21 en el décimo párrafo el cual versa sobre la seguridad pública; en el artículo 73 dentro de las facultades que tiene el Congreso de la Unión para establecer formas y bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios; en el artículo 115 que señala que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; en el artículo 122 el cual si bien define la naturaleza jurídica del Distrito Federal e indica su estatuto, menciona que la coordinación se sujetará a la eficaz coordinación de distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí.

En cuanto a la asociación municipal, ésta aparece en el artículo 115, fracción III, inciso c) párrafo tercero el cual señala que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, además de contemplar la capacidad de coordinarse, tienen vislumbrada la capacidad de asociarse para la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan. Al mismo tiempo, la norma constitucional precisa que en el caso de tratarse de la asociación de municipios de dos o más entidades federativas, deberán contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos.

Lo expuesto constituye el marco institucional de la gestión metropolitana y regional, de ahí que se deba reconocer como limitante que ni siquiera el término o concepto de zonas metropolitanas no aparezca en la Constitución federal y el más cercano y parecido sea el de conurbación, o específicamente el de zonas conurbadas. En concreto, la norma constitucional tiene contemplada la conurbación en el artículo 122, el cual versa sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal.

En suma, enfáticamente se puede decir que el tema de la ciudad y el metropolitano no existe en la Constitución federal y lo más cercano es la noción de zonas conurbadas. De ahí que el fenómeno exista sociológicamente y diversas instancias gubernamentales mediante políticas territoriales intenten hacerle frente.

Un fenómeno público y social no tiene existencia para el Estado, y ser susceptible de intervención, si no tiene definición y existencia jurídica. Así que recientemente la Cámara de Diputados aprobó un paquete de reformas en esta materia y lo turnó al Senado

de la República (véase Arellano, 2013: 33-42). Esto mismo han hecho diversas entidades federativas del país: Colima, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca y Zacatecas.⁶

Cabe señalar que el tema metropolitano en México está pensado en los esquemas o mecanismos institucionales de la coordinación y asociación intermunicipal, toda vez que la Constitución federal prohíbe expresamente que entre el municipio y un estado de la República exista otra instancia o ámbito de gobierno. De ahí que una parte de los actores políticos y del sector académico consideran que los mecanismos de coordinación y asociación municipal tienen límites, y éstos se acentúan en los procesos de metropolización y conurbación.

Pero como se planteó, en el párrafo anterior, el 27 de abril de 2011 la Cámara de Diputados, y como cámara de origen en el proceso parlamentario, aprobó un paquete de reformas en materia de zonas metropolitanas, las cuales al final hacen suyo los problemas y el fenómeno metropolitano. De tal paquete de iniciativas federales se puede decir que se encuentran en la fase de formulación y diseño ya que son una propuesta de cambio institucional la cual condicionará la agenda gubernamental en el corto y mediano plazo. No obstante, algunas entidades federativas se han adelantado ante la ausencia de un marco jurídico nacional o lo limitado que es el existente. De aprobarse las iniciativas federales las leyes estatales tendrán una base y sustento en la Constitución federal o bien que se readecuen a estas normas a tal marco federal; como sea en el trayecto institucional hay situaciones de indefinición y se está en una fase de formulación del problema. Empero, trazar al menos los diseños de las leyes existentes también dilucidará el modo en que algunas entidades federativas del país intentan hacer frente el fenómeno y problema metropolitano. Esta cuestión es la que ahora será hilvanada.

⁶ El estado de Colima tiene la “Ley de las Zonas Metropolitanas del Estado de Colima” (Decreto 443 publicado el 7 de octubre de 2006); En Hidalgo la “Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo” (Decreto 192 publicado el 10 de agosto de 2009); en Jalisco la “Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco” (Decreto 23486/LIX/11 publicado el 3 de febrero de 2011); en Morelos la “Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Morelos” (publicada el 19 de enero de 2011); en Oaxaca la “Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano Sustentable del Estado de Oaxaca” (Decreto 697 publicado el 17 de diciembre de 2011); y en Zacatecas la “Ley de Desarrollo Metropolitano del Estado de Zacatecas” (Decreto 5 del 4 de diciembre de 2010).

La definición legal del fenómeno metropolitano en las legislaciones estatales

Como se asentó en la introducción de esta ponencia, las leyes de coordinación o zonas metropolitanas de los seis estados de la república no tienen que ser visualizadas bajo las nociones de una “muestra representativa” sino como casos y experiencias en la que algunas entidades federativas intentan dar una respuesta jurídica y político-institucional al fenómeno y los problemas metropolitanos. En su análisis se prescinde de los niveles de desarrollo económicos y el contexto político y social para centrarse sólo en el diseño institucional de las leyes aludidas. Esta decisión es heurística.

Por el momento se puede decir que las leyes estatales pretenden dar una respuesta político-institucional a 13 zonas metropolitanas de las 59 existentes que según el INEGI, Sedesol y Conapo para el año de 2010 había. Esta respuesta institucional es, y en principio, para las siguientes aglomeraciones urbanas: en Colima las zonas metropolitanas de Colima-Villa de Álvarez y la de Tecomán; en el estado de Hidalgo las zonas metropolitanas de Pachuca, Tulancingo y Tula; en Morelos las zonas metropolitanas Cuernavaca y Cuautla; en Oaxaca las zonas metropolitanas de Oaxaca y Tehuantepec; en Jalisco las zonas metropolitanas de Guadalajara, Ocotlán y Puerto Vallarta; y en el estado de Zacatecas la zona metropolitana de Zacatecas-Guadalupe. La ocasión nos obliga a precisar que cada conglomerado urbano tiene dinámicas económicas y sociales distintas, pero aquí se hace un análisis político-institucional que prescinden del contexto para adentrarse en la forma en cómo definen jurídicamente el fenómeno. Además de que la presentación de las definiciones jurídicas será en estricto orden alfabético.

Cabe precisar que Colima publicó su ley en la materia en 2001, en tanto que las demás entidades publicaron sus leyes de coordinación y zonas metropolitanas entre los años de 2006 y 2011. Un periodo cuando el reconocimiento del fenómeno metropolitano, y concretamente el de las zonas metropolitanas, ya era abiertamente parte de la agenda gubernamental o tema de política pública de diversas instancias federales como Conapo, Sedesol e Inegi.

Páginas atrás se citó la definición de zona metropolitana de estas dependencias gubernamentales y los criterios para conformarlas, toda vez que son la piedra de toque en la comprensión de las dimensiones del fenómeno urbano. No obstante, esta definición y los

criterios para constituir las partes de la planeación y el reto es transitar a definiciones jurídicas pues como se asentó, la existencia jurídica del fenómeno no es menor sobre todo cuando las instancias para poder hacer suyo un problema deben darle una forma político-institucional. Cabe señalar que los procesos para integrar una zona metropolitana coinciden en que la declaratoria de las mismas, participan, con matices, similitudes y diferencias, el Ejecutivo estatal, el congreso local y los ayuntamientos involucrados. De ahí que esta inquietud sea la primera coordinada a analizar para después abordar los mecanismos estipulados para el gobierno y gestión de los territorios metropolitanos.

Si en el campo académico y de la planeación hay un intenso debate por llegar a un consenso sobre las definiciones entre áreas, zonas y regiones metropolitanas y las características y diferencias que éstas tienen entre sí, el problema es mayor cuando ante la ausencia de un marco constitucional nacional cada entidad federativa intenta dar una respuesta político-institucional al problema, provocando que el fenómeno adquiera más aristas de las que tiene. Si bien el marco nacional que intenta poner orden y darle sentido al fenómeno metropolitano, son las definiciones y criterios que el Inegi, Sedesol y Conapo han constituido, éstas se limitan al ámbito de la planeación. Aunque como se mencionó hay una propuesta legislativa que intenta que algunos de estos criterios sean ley federal. No obstante, mientras son realidad, es necesario observar cómo las entidades federativas han intentado abordar la problemática y valorar, como en lo individual y en una visión más o menos de conjunto, la concepción del fenómeno y la implementación de los mecanismos estipulados (la coordinación básicamente).

Para empezar en la Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Colima, la zona metropolitana es entendida como el área geográfica perteneciente a dos o más municipios vinculados por la conurbación o bien por lazos de orden físico, económico y social. La ley colimense, además de considerar la importancia de constituir y reconocer a la zona metropolitana, enfatiza que se busca que los ayuntamientos se coordinen para planear la prestación de los servicios públicos, obras de infraestructura y otras acciones de desarrollo con visión metropolitana a corto, mediano y largo plazo. En su normatividad la ley de Colima determina de manera enfática que en la coordinación intermunicipal debe estar considerado el gobierno estatal (Artículo 3). La definición si bien no es igual a los de las instancias como el Inegi, Sedesol y Conapo, está en la misma dirección sociourbana y económica del

fenómeno pero con la intención de que jurídicamente se sienten las bases de la coordinación intergubernamental.

En el estado de Hidalgo en Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano define a la zona metropolitana como el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población, pero la definición legal se enfoca hacia las atribuciones de los municipios y las entidades federativas en cuanto a la coordinación intergubernamental e interestatal para lograr una mejor administración metropolitana (Artículo 2). En la legislación hidalguense hay, a diferencia del caso de Colima, una definición más sucinta que podría ser confusa y ambigua. En cuanto a esta definición jurídica habría que decir que una zona metropolitana sea la influencia de un centro de población en un espacio limitado no dice mucho. Lo que hace en todo caso la legislación hidalguense es enfatizar la coordinación intergubernamental para su gestión.

En el caso de la Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco se hacen dos distinciones jurídicas entre el área metropolitana y la región metropolitana. Según la legislación jalisciense un área metropolitana es el centro de población, geográficamente delimitado, asentado en el territorio de dos o más municipios, con una población de cuando menos cincuenta mil habitantes, declarado oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso del Estado. En tanto que la región metropolitana es la delimitación geográfica integrada por un área metropolitana y uno o más centros de población, geográficamente cercanos, con tendencias de crecimiento que los acerquen y relaciones socioeconómicas con aquella, declarada oficialmente con ese carácter por decreto del Congreso del Estado (Artículo 3).

De las definiciones jurídicas de lo metropolitano en el caso de Jalisco cabría decir primero que formalmente no aparecen las zonas metropolitanas de las que plantean el Inegi, Sedesol y Conapo. Si bien el concepto de zona metropolitana es distinto al de área metropolitana urbana propiamente dicha, como dicen estas instituciones federales, esto se debe a que el límite de la primera comprende delegaciones y municipios completos, incluyendo sus localidades, independientemente de que éstas forman parte del área urbana continua de la ciudad (Sedesol-Conapo-Inegi, 2007: 21). Por lo tanto, la diferencia entre un área y zona metropolitana es la continuidad urbana, de ahí que una zona pueda ser un área metropolitana pero también cercana a una región metropolitana en los términos de la ley de

Jalisco según los otros dos criterios para su delimitación.⁷ La ley de Jalisco quizá ignora la definición de las dependencias federales, sin embargo cuando se leen con cuidado las características socio-urbanas y territoriales de cada una de ellas el desacuerdo no es tanto, quizá valdría la pena que en la legislación se colocara entre el área y la región metropolitana, a la zona metropolitana con criterios de metropolización estadísticos, geográficos o de planeación y política urbana más precisos para que tenga más robustez.

Muy similar es la definición jurídica del estado de Morelos a la del estado de Hidalgo. Una explicación de la similitud quizá sea la cercanía geográfica que tienen estas dos entidades federativas al situarse en el centro del país y por lo tanto tener mayor comunicación legislativa. Sobre la definición jurídica de la zona metropolitana cabe decir que en la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Morelos esta área urbana es el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población. Pero lo rescatable de la definición legal es que ésta se canaliza hacia las atribuciones de los municipios y las entidades federativas en cuanto a la coordinación intergubernamental e interestatal para su administración (Artículo 2.) La ocasión lleva a sostener que la definición de la zona metropolitana si bien es limitada, esté más preocupada por enfatizar la coordinación intergubernamental.

En el caso del estado de Oaxaca la ley de Coordinación para el Desarrollo Sustentable define a la zona metropolitana como el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población, como conjunto de dos o más municipios o demarcaciones territoriales en los que se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio o demarcación que originalmente la contenía, e incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos y con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica (Artículo 2). Sobre la definición oaxaqueña se puede decir que es muy parecida en su primera parte a la que existe en las legislaciones de los estados de Hidalgo y Morelos, si acaso agrega dos criterios: uno demográfico y otro urbano (al menos los 50 mil habitantes y la continuidad urbana, respectivamente). Sin embargo, a diferencia de los casos hidalguense y morelense, en Oaxaca su definición primaria de zona

⁷ Las zonas metropolitanas también son aquellas metropolización en la que se incluyen municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos; o bien con base en criterios de planeación y política urbana (Sedesol-Conapo-Inegi, 2007: 21-24).

metropolitana resalta la coordinación intergubernamental no obstante que ésta se encuentra en el título general de la ley. Además la coordinación metropolitana se encamina hacia la noción de desarrollo sustentable por lo que habrá que ver como se concibe y en qué parámetros y mecanismo se intenta implementar.

Finalmente, la Ley de Desarrollo Metropolitano del Estado de Zacatecas, indica que la zona metropolitana es el espacio territorial entre cuyos núcleos de población existen estrechas vinculaciones económicas, sociales y culturales, que hacen necesaria la planeación conjunta y la coordinación en la realización de obras, proyectos y acciones, para la racional prestación de sus servicios públicos (Artículo 2). Aunque escueta la definición del fenómeno metropolitano en el caso zacatecano la zona metropolitana, la definición se circunscribe en el ámbito de la planeación y el desarrollo. No menciona para nada a la coordinación: mecanismo estipulado y permitido para gestionar y gobernar a las zonas metropolitanas, lo cual condiciona que el fenómeno desde el punto de vista político-institucional, y los mecanismos considerados pudieran ser limitados. Pero esta apreciación es una idea por comprobar.

En suma

Se puede decir que la definición institucional en el ámbito legal del fenómeno metropolitano se encuentra en una fase de formulación. La ruta partió desde luego del ámbito de la planeación cuando desde instituciones como el Sedesol, Conapo e Inegi definieron las zonas metropolitanas y sentaron las bases de las políticas en la materia: programas y fondos. Sin embargo, cuando el asunto se conduce a la gestión y coordinación intergubernamental lo cual implica que ante la institución de tres órdenes de gobierno, y sobre todo los gobiernos municipales estén más implicados en el fenómeno metropolitano y a lo mucho el gobierno de una entidad federativa, el fenómeno se conduce a un problema de tipo político-institucional: en cómo lograr la coordinación ya que es el único mecanismo hasta ahora estipulado por el marco constitucional.

En cuanto a la definición jurídica del fenómeno metropolitano, las entidades federativas que ha entrado a sentar una enunciación jurídica que las lleve poder gestionar y gobernar las zonas metropolitanas de sus respectivos territorios, siguen en su mayoría la

definición programática de las instancias federales. El problema socio-urbano y demográfico está más o menos en los mismos términos que éstas enuncian. Sin embargo, hay matices.

Las definiciones de los estados de Hidalgo, Morelos y Oaxaca son idénticas en la definición sociourbana de la zona metropolitana. Si acaso la del estado de Oaxaca agrega una cuestión demográfica al precisar una población mínima de 50 mil habitantes. Por lo tanto, cabe sostener que estas enunciaciones iniciales se quedan en el ámbito urbano aunque a lo largo de la legislación quizá esté dicha inquietud.

En contraste, las definiciones legales del fenómeno metropolitano en los estados de Colima y Jalisco se encuentran íntimamente ligadas a la coordinación: dichos marcos normativos parecen tenerlo como eje articulador de la ley. Al menos esto se visualiza desde la definición jurídica del fenómeno y en consecuencia encaminada a los lineamientos de la coordinación intergubernamental. En un plano intermedio esté el caso de Zacatecas. En su definición del fenómeno metropolitano siguen la tesis urbana del problema pero limita la coordinación al ámbito de la planeación. Finalmente, cabe resaltar que si bien la legislación de Jalisco pareciera ser LA más sólida en los lineamientos de la coordinación intergubernamental, mantiene discordancias con algunas definiciones de las instancias federales. Este caso atiza y mantiene el debate sobre definir el fenómeno metropolitano, y al mismo tiempo cómo trasladarlo y encontrarle un sustento jurídico.

BIBLIOGRAFÍA

- Arellano Ríos, Alberto (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. México: UNAM-IIIJ-El Colegio de Jalisco.
- Garrocho Rangel, Carlos (2012). *Estructura funcional de la red de ciudades de México*. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense-Fondo de Población de las Naciones Unidas-Conapo.
- Guillén, Tonatiuh y Alicia Ziccardi (2004). “Introducción: parámetros de la reforma municipal en México”. Tonatiuh Guillén López y Alicia Ziccardi (coords.). *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 estados de la república*. México, UNAM-Cámara de Diputados-Miguel Ángel Porrúa.

Delimitación de las zonas metropolitanas 2010. México: Sedesol-Conapo-Inegi, 2010.
Delimitación de las zonas metropolitanas 2005. México: Sedesol-Conapo-Inegi, 2005.
OCDE (2003). “Part I. Chapter 1. The Emerging Role of Metropolitan Regions”, *OECD Territorial Review. Competitive Cities un The Global Economy*, OECD, 2003,

FUENTES LEGALES Y DOCUMENTALES

- “Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, *Diario Oficial de la Federación*, cuya última reforma fue el 13 de octubre de 2011. <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>. Consultada el 2 de febrero de 2012.
- “Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Colima”. Decreto No. 443. *Periódico Oficial 48M Supl. 05*, Colima, Congreso del Estado de Colima, 7 de Octubre de 2006.
- “Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo”. Decreto No. 192. *Alcance del Periódico Oficial*. Pachuca: Congreso del Estado de Hidalgo, 10 de agosto de 2009.
- “Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco”. Número 23486/LIX/11.- *Periódico Oficial del Estado de Jalisco. Sección V*. Guadalajara: Congreso del Estado de Jalisco, 3 de febrero del 2011.
- “Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Morelos”. Decreto 4865. *Periódico Oficial “Tierra y Libertad”, Órgano de difusión Oficial del Estado de Morelos*. Morelos: Congreso del Estado de Morelos, 19 de enero del 2011.
- “Ley de Coordinación para el Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca”. Decreto No. 697. *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca No. 51 Tercera Sección*. Oaxaca: Congreso del Estado de Oaxaca, 17 de Diciembre de 2011.
- “Ley de Desarrollo Metropolitano del Estado de Zacatecas”. Decreto No. 5. *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, t. CCXX, No. 97. Zacatecas: Congreso del Estado de Zacatecas, 4 de diciembre de 2010.