

*La definición jurídica del fenómeno metropolitano en el ámbito subnacional mexicano**

Alberto Arellano Ríos**

Recibido: febrero 4 de 2014 - Aprobado: junio 4 de 2014

Resumen

En este texto se analiza la definición jurídica del fenómeno metropolitano en seis Estados de la república mexicana. Se estudian seis legislaciones estatales creadas expresamente para atender y darle forma jurídica a un problema que se ha acentuado con mayor fuerza en México, el cual desde el punto de vista de las instancias gubernamentales tiene mayor relevancia en los últimos veinte años. De este modo, el documento 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 sistema federal, intentan sentar bases jurídicas para resolver este problema.

Palabras clave: zonas metropolitanas, definición jurídica, diseño institucional, ámbito subnacional mexicano.

* El contenido de este artículo forma parte de una investigación más amplia que inició formalmente en junio de 2013 financiada por El Colegio de Jalisco. En el proyecto se analizan los mecanismos institucionales para la coordinación metropolitana en México. Agradezco a Ziyra Rivera Godina sus labores de asistencia para la elaboración de este documento, así como al proceso de evaluación anónima que me permitió mejorar el trabajo. Si el objetivo no se logró, la responsabilidad es de quien lo suscribe.

** Doctor en Ciencias Sociales por el Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social (CIESAS). Profesor-investigador en El Colegio de Jalisco. Coordinador de la Maestría en Políticas Públicas. Miembro del Sistema Nacional de Investigadores Conacyt (Nivel I). Temas de estudio e interés: cambio político, políticas públicas y campo jurídico. Correos electrónicos: aarellano@coljal.edu.mx; betoarellano14@hotmail.com

Juridical Definition of the Metropolitan Phenomenon in the Mexican Sub-National Context

Abstract

This article analyzes the juridical definition of the metropolitan phenomenon in six States of the Republic of Mexico. Six State legislations expressly created for addressing and giving juridical form to a problem which has increased in Mexico are analyzed; from the point of view of governmental instances, this problem has been seen with more relevance during the last twenty years. In this way, the document outlines the metropolitan phenomenon as a social context. Then, the document outlines the constitutional mechanisms contemplated for managing and governing the metropolitan areas to finally expose the State cases that, before the lack of a domestic legal framework and based on the logic of the federal system, are intended to lay the legal foundations for solving this problem.

Key words: Metropolitan areas; juridical definition; institutional design; Mexican sub-national context.

Introducción

¿Cómo conciben y definen los Estados de la República mexicana las áreas y zonas metropolitanas? Estas es la pregunta central que intenta responder este ensayo a la vez que articula toda la narrativa expuesta, en la medida que el fenómeno ha sido reconocido como un problema público en diversas instancias y programas federales o, bien, se han presentado y aprobado algunas iniciativas en la materia en el ámbito federal. Cabe decir que los lineamientos y las diversas definiciones de este fenómeno urbano, algunas situadas en el ámbito de la planeación u otras ya insertadas en un marco jurídico local, hacen notar que política e institucionalmente se hace necesario que sean no solo reconocidas sino que se tracen los mecanismos para una mejor gestión metropolitana; de ahí que este texto hilvane algunos esfuerzos en donde diversas entidades de la República mexicana han intentado llenar los vacíos existentes.

Antes se debe precisar que el contenido de este texto forma parte de una investigación más amplia por lo que debe ser valorado como una nota en la 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 el presente documento 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 al Estado mexicano.

Son entidades federativas que se han aventurado en dar una respuesta político-institucional a la existencia sociológica y económica del fenómeno metropolitano. Los seis casos, en

tanto muestra, no deben ser vistos bajo las nociones de si es representativa o no –bagaje y concepciones de la estadística–, sino como experiencias de algunos estados de la república para intentar reconocer el fenómeno metropolitano y 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 federal¹.

El texto se inscribe en el estudio del fenómeno metropolitano bajo la línea de valorar, y se centra en examinar cómo desde las leyes estatales se diseña el marco institucional para hacer gobernables las zonas metropolitanas, así como tener una mejor gestión de estos territorios en los que confluyen dos o más municipios mexicanos. Cabe decir que el problema es más significativo cuando al tener en el artículo 115 de la Constitución federal al municipio libre, y que no haya autoridad intermedia entre estos entes de Gobierno y el Gobierno estatal, se dé una fragmentación institucional que provoca serios problemas en diversas áreas o temas de política pública.

El artículo se estructura en cuatro pilares: en el primero precisa una reflexión en torno a la coordinación y gestión metropolitana; en el segundo segmento, se contextualiza sucintamente el fenómeno metropolitano; en el tercero se esboza el marco constitucional vigente y los mecanismos estipulados para la coordinación intergubernamental para la gestión de las zonas metropolitanas mexicanas, además de trazar el paquete de reformas en materia de metropolización que aprobó la Cámara de Diputados y turnó al Senado en el año de 2011; finalmente,

¹ 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 (2011).

se analizan los casos de seis legislaciones estatales. Son los marcos institucionales creados en los Estados de Colima, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca y Zacatecas. De tales diseños institucionales solo se aborda la definición legal del fenómeno metropolitano en las leyes de coordinación o de desarrollo de las zonas metropolitanas de los aludidos Estados de la república.

1. *El problema de la coordinación y gestión metropolitana*

En este aspecto se debe puntualizar que en el análisis y estudio de la metropolización, al menos en México, hay dos grandes perspectivas: la primera es la urbana, funcional y económica que se centra en estudiar el fenómeno metropolitano no solo para precisar los conceptos de área, zona y región metropolitana, sino para construir tipologías o exhaustivos diagnósticos de las áreas urbanas, y dar cuenta de algunos elementos de la gestión misma. En esta vertiente están los trabajos de autores como Luis Unikel (1978), Alfonso Iracheta (2009), Jaime Sobrino (2003), Carlos Garrocho (2012), y Alicia Ziccardi (1991).

La segunda es una línea político-institucional que parte de una vertiente municipalista o de los gobiernos locales para dar cuenta de la gestión metropolitana vía el análisis de los mecanismos de asociacionismo, coordinación y cooperación intermunicipal. En esta vertiente están autores como Alberto Arellano (2013), Leticia Santín del Río (2012), Vicente Ugalde (2007), Eduardo Rodríguez y Rodolfo Tuirán (2006), Carlos Zentella (2007) y Antonio Sánchez Bernal (s. f.).

Hecha esta distinción se debe precisar que cuando ambas perspectivas coinciden en el problema de la gobernabilidad metropolitana, el debate oscila en saber si es un problema de planeación o de gestión. Mientras los enfoques funcionales y geoeconómicos consideran que

el problema es de planeación, la perspectiva centrada en los gobiernos locales enfatiza que es de gestión. Para la segunda perspectiva el problema radica en que cuando una urbe está fuera de control tiene problemas de basura, transporte, contaminación, corrupción, falta de democracia en la toma de decisiones, y demás, no es porque no haya planeación sino porque los factores político-institucionales impiden la cooperación².

En este sentido, el problema en las urbes mexicanas es de gestión como resultado de la incapacidad política que tienen los actores e instituciones implicadas en las zonas metropolitanas, en un marco de sistema federal y complejas relaciones intergubernamentales, para cooperar y lograr una mínima coordinación. Muchas investigaciones y el medio político y público han circunscrito el problema y solución a la llamada falta "voluntad de política". Esto, lejos de ser una respuesta mínimamente satisfactoria es, además de una perogrullada, una respuesta en la que todo cabe y nada explica.

Ante esta contrariedad, en el entorno mexicano hay un debate que se ha centrado en la creación, o no, de gobiernos metropolitanos y/o regionales. Así se han consolidado dos grandes posiciones: por un lado están los defensores acérrimos del municipio libre y, por el otro lado, los que propugnan por la instauración de gobiernos metropolitanos³. No obstante, la realidad en este momento nos dice que en México no hay o son posibles los gobiernos metropolitanos y/o regionales y lo único que se permite es la coordinación y asociación intermunicipal⁴. Este entorno institucional evidencia que el problema

² La zona metropolitana de Guadalajara es el mejor ejemplo del problema anterior. En la segunda área mexicana existe una amplia tradición en la materia. En momentos de su historia funcionó pero desde la década de 1990, y en un marco de democratización y descentralización en el país, la planeación quedó en el plano indicativo, normativo, preceptivo, y dejó de ser ejecutiva y real (véase Urquidez, 2013; Cabrales, 2010; Fausto, 2005; y Ramírez, 1999).

³ Véase Ugalde (2007).

⁴ Véase Arellano (2013); Rodríguez y Tuirán (2006) y Sánchez (s/f).

en nuestras áreas metropolitanas es de gestión y no de planeación. Tal aseveración se fortalece cuando se ubica el problema en un modo estructural y se circunscribe a una falta de diseño institucional en el sistema de organización política del Estado mexicano.

Pero ¿cómo es que se debe entender la gestión metropolitana en este entorno? Una respuesta sería la de superar la noción de gestión pública que se limita a las buenas prácticas y habilidades que permiten la mejor prestación de servicios públicos. Ciertamente algunos problemas en las urbes metropolitanas podrían ser resueltos con políticas y programas concretos, pero aquí debe entenderse la gestión metropolitana no en estos planos, sino como la capacidad y habilidad que tienen los actores e instituciones para en la medida de lo posible, y teniendo en cuenta el marco constitucional, busquen o generen los incentivos para cooperar (Arias & Arellano, 2013, p. 38).

En este sentido, la imagen de una gestión metropolitana se comprende en un plano intermedio donde, y atendiendo una definición primaria del término, los actores e instituciones involucradas en el fenómeno metropolitano, buscan los incentivos hacia la cooperación, coordinación y asociación que subsanen no solo la fragmentación institucional, sino que se dirijan hacia la gobernanza metropolitana⁵.

En cierto modo, la gestión metropolitana, la coordinación y la asociación se incrustan en la perspectiva de los estudios sobre cooperación intermunicipal. En este matiz se estudia cómo hacer congruentes los territorios y las divisio-

nes administrativas desde una perspectiva funcional. Esto es así pues como se sabe los límites político-administrativos son a menudo obsoletos y desbordados por la realidad, y generan relaciones intergubernamentales no solo complejas sino asimétricas⁶.

Recientemente, en el discurso político y académico se ha asentado la idea de subsanar estos problemas mediante una gobernanza metropolitana que facilite la coordinación interjurisdiccional. La "buena gobernanza", tal y como la propone la comunidad internacional, hace énfasis la participación y la democracia⁷. No obstante, la crítica a dicha noción y a quienes la enarbolan, radica en que a pesar de elementos preceptivos respecto de los cuales nadie podría estar en contra, el concepto oculta los imperativos económicos dando una aparente importancia a la dimensión política. El problema es que en sociedades inequitativas, el concepto en realidad es apolítico, solo profundiza en las estructuras de poder existentes, y sigue mirando a la movilización social y a la protesta como un problema a resolver⁸.

Pero, volviendo al tema, el presente artículo se encuentra lejos de hacer un estudio neo-institucional de la gestión y coordinación metropolitana, mucho menos de lo que ahora se llama gobernanza metropolitana. Sí, el texto se ocupa en realizar un estudio bajo la línea político-institucional, pero desde una perspectiva clásica en donde en el análisis institucional convergen la ciencia política y el derecho constitucional. Este artículo busca apreciar la forma como los marcos jurídicos definen el fenómeno metropolitano y con este punto de partida hacer más sólida la coordinación en entornos metropolitanos. Analizarlo y valorarlo es la empresa de gran aliento del proyecto que está en puerta; de ahí que por el momento se esboce la

⁵ La noción de gestión metropolitana desde luego abarca diversos planos: institucional, administrativo y programático, pero la noción de gestión metropolitana debe comprenderse como la capacidad de los actores e instituciones para hacer diligencias y obtener logros comunes, es decir, contar y mostrar una capacidad para en los márgenes previsibles sumar esfuerzos y lograr cierta eficacia ante un entorno político que no solo provoca la fragmentación institucional sino que impulsa la no cooperación, o la confrontación mejor dicho (Arias & Arellano, 2013, p. 38).

⁶ Véase Ferreira (2006); y Cadaval y Caramés (2006).

⁷ Véase Alfonso (2009); Sellers y Hoffmann-Martinot (2008); Newman (2006); y Montgomery, Cohen y Reed (2003).

⁸ Véase Frey (2008).

definición jurídica del fenómeno metropolitano, es decir, cómo en la ley se consideran jurídicamente estas áreas urbanas: la perspectiva es de gobernabilidad metropolitana

2. 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 fenómeno metropolitano antes de entrar a hacer un análisis formal como el que se pretende.

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, y la centralización del poder político fueron los procesos tangibles y clásicos de la modernización. Sin embargo, en las últimas tres décadas, como resultado de la globalización económica, de los procesos de descentralización y democratización, y de nuevos fenómenos en la migración, se ha dado un fenómeno 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, p. 30).

Sin entrar a este debate, se puede decir que el fenómeno metropolitano -y 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 fundamentalmente son de dos tipos: policéntricos o polinucleares (OCDE, 2003, p. 31).

En la línea anterior, y como resultado de procesos de urbanización acontecidos décadas anteriores, en México, para 2010, había 59 zonas metropolitanas integradas por 367 municipios. En estas 59 zonas metropolitanas se asentaba el 56.8 % de la población nacional. En tales centros urbanos vivían 63.8 millones de personas (Sedesol-Conapo-Inegi, 2010, p. 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" (Sedesol-Conapo-Inegi, 2007, p. 21)⁹.

En el contexto anterior, las relaciones intergubernamentales condicionadas en las áreas metropolitanas, es decir, de gestión y administración de estos conglomerados urbanos, y al no existir un gobierno metropolitano en sentido estricto, traían como consecuencia que en la gestión territorial de estos centros estuvieran implicados varios órdenes de gobierno. Existe lo que para muchos es un mal en México: la fragmentación institucional, la cual es resultado de sobrevalorar el régimen municipal. Y si bien se crean diversos mecanismos y políticas

⁹ 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, p. 21-24).

para resarcir la fragmentación institucional en la gestión del territorio metropolitano, tales mecanismos adquieren mayor significado en un sistema federal.

En el mundo, la política y el derecho comparado han identificado dos tipos de coordinación o cooperación intermunicipal: los supramunicipales y/o los intermunicipales (Arellano, 2013, pp. 24-33). Y cabe precisar que los mecanismos intermunicipales que se estudiarán están enmarcados en la coordinación y asociación, en tanto conviene resaltar que el tema de las zonas metropolitanas es resultado del interés de una nueva política territorial nacional. Con algunos matices, dicha política sigue en el largo plazo el modelo de desarrollo basado en el impulso de las ciudades¹⁰. 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 manera satisfactoria el problema del desarrollo urbano y mitigar las desigualdades regionales en México.

Además, no hay consenso sobre cómo definir jurídicamente a las diversas áreas, zonas y regiones metropolitanas existentes. Y si existe consenso 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 implica que toda la acción gubernamental desde los actores locales se intente ajustar los mecanismos de coordinación y asociación intermunicipal que considera el marco constitucional al tema urbano y metropolitano. Esto en menoscabo de

¹⁰ Véase Garrocho (2012).

otras áreas de políticas, tales como la regional, medioambiental, promoción económica, etc.¹¹. Por el momento se visualizarán las tenues respuestas de definición jurídica al fenómeno metropolitano.

3. *El marco constitucional vigente y los mecanismos estipulados*

Sobre el marco constitucional mexicano actual habrá que decir que este 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 siguieron las reformas de 1987 y la de 1995, las reformas de 1983 y 1999 al artículo 115 constitucional fueron las más trascendentales¹². Ambas reformas cimentaron las bases constitucionales para que los ayuntamientos que no podían hacer frente de manera individual a diversos problemas pudieran hacerlo de forma coordinada y/o asociada. Esta posibilidad sentó las bases de un modelo de relaciones intergubernamentales con muchas 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 mexicanos para gestionar las zonas metropolitanas o impulsar acciones de desarrollo regional. De ahí que la fusión de los municipios para crear gobiernos metropolitanos o regionales en el mediano plazo sea una

¹¹ Véase Arellano (2013, p. 13-25)

¹² 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, p. 29-36).

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 en el país.

Pero más que entrar en este debate político y académico, se debe delinear la travesía del cambio en el diseño institucional del 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 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 este y la entidad federativa. También le otorgó al gobierno municipal mayor autonomía política frente a las autoridades federales y estatales (Guillén & Ziccardi, 2004, p. 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 & Ziccardi, 2004, pp. 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 diera únicamente en aspectos propios de su competencia (Guillén & Ziccardi, pp. 36-29).

Derivado del proceso de cambio institucional anterior, y otros menores, los mecanismos institucionales con los que cuentan los muni-

cipios mexicanos para hacer frente a la gestión metropolitana son básicamente la coordinación y el asociacionismo municipal. De tal modo que al término de la primera década del siglo XXI, ambos mecanismos se vislumbraban en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes artículos¹³:

La coordinación en el artículo 21, décimo párrafo, que 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, esta aparece en el artículo 115, fracción III, inciso, c) párrafo tercero, el cual señala que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, además de vislumbrar la capacidad de coordinarse, tienen otorgada 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 en México; de ahí que se deba reconocer como limitante

¹³ 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 (Cámara de Diputados, 2012).

que el término o concepto de zonas metropolitanas ni siquiera 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. Sin embargo, en 2011 la Cámara de Diputados aprobó un paquete de reforma en materia de zonas metropolitanas.

4. *Las propuestas en materia metropolitana en el nivel federal*

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. En esa ocasión, el Pleno aprobó, con 329 votos, 4 iniciativas que fueron turnadas a la Cámara de Senadores para su estudio y valoración, y hasta mayo de 2012, los senadores no se habían pronunciado sobre ellas. No obstante, su delineación vendrá a dar una idea de los mecanismos con los cuales se intenta responder al problema del fenómeno metropolitano.

En atención a una orden en la que fueron suscritas las iniciativas, la primera fue presentada el 26 de noviembre de 2002 y adicionaba una fracción al artículo 73 de la Constitución federal. En ella se determinó que la Cámara de Diputados tenía la facultad para legislar sobre desarrollo urbano, ordenamiento del territorio y sistemas metropolitanos. La propuesta, aunque breve, precisó el fenómeno metropolitano en los ámbitos de desarrollo urbano, ordenamiento territorial y, por lo tanto, en la planeación y la gestión metropolitana, y se inscribió en la idea de que ante la ausencia de un marco legal general podría conformarse un desorden o contraposiciones jurídicas, además de inscribirse como facultad concurrente¹⁴.

¹⁴ Véase Cámara de Diputados (2012); y Arellano (2013, p. 33-42).

La segunda iniciativa se presentó el 29 de abril de 2004, y buscó reformar el artículo 115 de la Constitución federal para incluir tópicos que tenían que ver con la participación municipal en los procesos de planificación nacional y el desarrollo metropolitano. La iniciativa se inscribe y responde a la posibilidad de crear organismos y entidades públicas cuyo objeto exclusivo es la planificación, coordinación, administración y gestión de los servicios públicos en el territorio que comprenda una zona metropolitana¹⁵.

La tercera iniciativa se presentó el 5 de noviembre de 2009. La propuesta adiciona una fracción al artículo 73 de la Constitución federal, y en ella se faculta al Poder Legislativo para legislar en materia de coordinación metropolitana y declarar las zonas metropolitanas¹⁶.

Finalmente, la cuarta iniciativa fue presentada el 13 de diciembre de 2010, y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos¹⁷. La propuesta busca básicamente¹⁸:

1. Establecer explícitamente la facultad del Congreso de la Unión para expedir leyes que establecieran las bases de concurrencia y coordinación entre los diversos órdenes de gobierno en materia de desarrollo de zonas metropolitanas;
2. Adiciona al artículo 27 constitucional un párrafo donde plantea que la nación busca el desarrollo equilibrado del país y el mejoramiento de las condiciones de vida de la población rural, urbana y zonas metropolitanas;

¹⁵ Véase Cámara de Diputados (2012); y Arellano (2013, p. 33-42).

¹⁶ Véase Cámara de Diputados (2012); y Arellano (2013, p. 33-42).

¹⁷ Véase en particular la propuesta de reforma del párrafo tercero del artículo 27, la Fracción XXIX-C del Artículo 73, las fracciones I y VI del Artículo 115, la Fracción VII del Artículo 116 y el Apartado G del Artículo 122 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Cámara de Diputados, 2012; y Arellano, 2013, p. 33-42).

¹⁸ Véase Cámara de Diputados (2012); y Arellano (2013, p. 33-42).

3. En el artículo 73 se propone que el Congreso tenga facultades concurrentes para expedir leyes para el desarrollo metropolitano;
4. En el artículo 115 si bien respeta que no deba haber una autoridad intermedia entre el municipio y el gobierno del Estado, introduce una excepción: "... de las entidades metropolitanas que con arreglo a las leyes locales tengan como finalidad establecer la planeación y prestación de servicios de manera conjunta". Pero, además, con mayor claridad reconoce el fenómeno metropolitano cuando se considera como pertinente la creación de mecanismos de coordinación y asociación municipal para los problemas metropolitanos;
5. Finalmente, en el artículo 122 constitucional señala que la coordinación y creación de entidades metropolitanas en materia de planeación y prestación de servicios públicos, y que en zonas metropolitanas interestatales el Congreso de la Unión tendrá una participación más activa.

Se puede sostener que este paquete de reformas constitucionales intenta responder a los problemas del fenómeno metropolitano, por lo que se pueden hacer dos conclusiones tentativas: la primera es que las iniciativas federales de reforma se encuentran en la fase de formulación y diseño; y la segunda es que igualmente son una propuesta de cambio institucional que condicionará la agenda gubernamental en el corto y mediano plazo. Mientras tanto, enfáticamente y por lo que hasta ahora existe, 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.

El país está en un momento en que el fenómeno urbano es un tema de agenda y discusión pública. Además, un problema social no tiene existencia para el Estado y es susceptible de intervención, si no cuenta con una definición y existencia jurídica. Por ello se puede decir que las iniciativas recientemente aprobadas por la Cámara de Diputados y turnadas al Senado de la República, así como lo que han hecho diversas entidades federativas del país: Colima, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca y Zacatecas deben ser valoradas en el marco de un proceso de redefinición y formulación de un problema público.

También es necesario precisar que las propuestas del tema metropolitano están pensadas 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 considere que los mecanismos de coordinación y asociación municipal tienen límites, y estos se acentúan en los procesos de metropolización y conurbación; pero como sea en el trayecto institucional hay situaciones de indefinición y se está en una fase de enunciación y precisión institucional de un problema. Empero, trazar la definición jurídica vislumbrada en algunas leyes existentes también dilucidará el modo en que algunas entidades federativas del país intentan hacer frente al fenómeno y problema metropolitano. Esta cuestión es la que ahora será hilvanada.

5. La definición legal del fenómeno metropolitano en las legislaciones estatales

Como se asentó en la introducción de este artículo, 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 económico y el contexto político y social para centrarse solo 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 política e institucional a 13 zonas metropolitanas de las 59 existentes que según el Inegi, Sedesol y Conapo, había para el año de 2010. 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 Cautla; 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 situación nos obliga a precisar que cada conglomerado urbano tiene dinámicas económicas y sociales distintas, pero aquí se hace un análisis del diseño institucional que prescinde del contexto para adentrarse en la forma en que define jurídicamente el fenómeno, además de que la presentación de las definiciones jurídicas será en estricto orden alfabético.

Cabe señalar 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 2006 y 2011. En este período el reconocimiento del fenómeno metropolitano, y concretamente el de las zonas metropolitanas ya era parte, abiertamente, 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 gubernamenta-

les 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 parten 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 enfatizar que los procesos para integrar una zona metropolitana coinciden en que en 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 la 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 estas 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. Esto provoca 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, estas 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, tanto en lo individual como 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 normativa, la ley de Colima determina de manera enfática que en la coordinación intermunicipal debe estar considerado el gobierno estatal (artículo 3) (Congreso del Estado de Colima, 2006). 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, la Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano define 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) (Congreso del Estado de Hidalgo, 2009). 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 el hecho de 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 dis-

tinciones 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, declarada 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) (Congreso del Estado de Jalisco, 2011).

De las definiciones jurídicas de lo metropolitano en el caso de Jalisco cabría decir, primero, que formalmente no aparecen las zonas metropolitanas que plantean el Inegi, Sedesol y Conapo. Si bien el concepto de zona metropolitana es distinto al de área metropolitana 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 estas forman parte del área urbana continua de la ciudad (Sedesol-Conapo-Inegi, 2007, p. 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 delimitación¹⁹. 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 ubicara

¹⁹ 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, p. 21-24).

entre el área y la región metropolitana, 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 dirige hacia las atribuciones de los municipios y las entidades federativas en cuanto a la coordinación intergubernamental e interestatal para su administración (artículo 2) (Congreso del Estado de Morelos, 2011). La ocasión lleva a sostener que dicha 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) (Congreso del Estado de Oaxaca, 2011). 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 de zona metropolitana resalta la coordinación intergubernamental. No obstante, 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) (Congreso del Estado de Zacatecas, 2010). Aunque escueta la definición del fenómeno metropolitano en el caso zacatecano, ésta se circunscribe al 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 dispositivos considerados pudieran ser limitados. Pero esta apreciación es una idea por comprobar.

6. Conclusión

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 metropo-

litanas 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 estas 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, encamina a los lineamientos de la coordinación intergubernamental. En un plano intermedio está el caso de Zacatecas. En su definición del fenómeno metropolitano sigue la tesitura ur-

bana 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.

Por último, vale el comentario, y a manera de cierre, que la principal limitación, y crítica a la vez, en los casos de estudio realizados, además de ser jurídico y conceptual, es contrastar con la realidad si dichas leyes se aplican o no. También, diferenciar y ver cómo coindicen y difieren el diseño institucional con las prácticas de los actores implicados, o bien dar cuenta de los incentivos realmente existentes y efectivos para lograr la cooperación o causan el conflicto y se originan en el entorno e informalidad. Pero estas son cuestiones que escapan al presente estudio y son materia de la investigación en proceso.

Referencias bibliográficas

- Alfonso, O. (2009). Metropolitica: un análisis de algunas experiencias metropolitanas globales. *Cadernos Metrópole*, (21), pp. 53-74.
- Arellano, A. (2013). *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional*. México: UNAM-III-El Colegio de Jalisco.
- Arias, R. & Arellano, A. (2013). El área metropolitana de Guadalajara: travesía urbana, política y gestión metropolitana. En A. Arellano & I. Ortiz (Coord.). *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco* (pp. 27-59). Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara-CUCosta.
- Cadaval, M. & Caramés, L. (2006). Una aproximación a los modelos de intermunicipalidades. *Urban Public Economics Review*, (6), pp. 33-67.
- Cabrales, L. F. (2010). El de atrás paga: el modelo metropolitano de Guadalajara. En O. Urquidez (Coord.). *La reinención de la metrópoli. Algunas*

- propuestas (pp. 75-96). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Cámara de Diputados. (2012). *Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya última reforma fue el 13 de octubre de 2011*. Diario Oficial de la Federación. Consultado en el sitio web <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm> el 2 de febrero de 2012.
- Congreso del Estado de Colima. (2006). *Decreto 443, Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Colima*. Periódico Oficial 48M Supl. 05. Colima, 7 de octubre.
- Congreso del Estado de Hidalgo. (2009). *Decreto 192, Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo*. Alcance del Periódico Oficial. Pachuca, 10 de agosto.
- Congreso del Estado de Jalisco. (2011). *Decreto 23486/LIX, Ley de Coordinación Metropolitana del Estado de Jalisco*. Periódico Oficial del Estado de Jalisco. Sección V 3. Guadalajara, 11 de febrero.
- Congreso del Estado de Morelos. (2011). *Decreto 4865, Ley de Coordinación para el Desarrollo Metropolitano del Estado de Morelos*. Periódico Oficial "Tierra y Libertad"-Órgano de difusión Oficial del Estado de Morelos, Morelos, 19 de enero.
- Congreso del Estado de Oaxaca. (2011). *Decreto 697, Ley de Coordinación para el Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca*. Periódico Oficial del Estado de Oaxaca No. 51 Tercera Sección, Oaxaca, 17 de diciembre.
- Congreso del Estado de Zacatecas. (2010). *Decreto 5, Ley de Desarrollo Metropolitano del Estado de Zacatecas*. Periódico Oficial del Estado de Zacatecas, t. CCXX, 97, Zacatecas, 4 de diciembre.
- Sedesol-Conapo-Inegi. (2007). *Delimitación de las zonas metropolitanas 2005*. México: Sedesol-Conapo-Inegi.
- Sedesol-Conapo-Inegi. (2010). *Delimitación de las zonas metropolitanas 2010*. México: Sedesol-Conapo-Inegi.
- Fausto, A. (2005). La liberalización económica sobre la gestión del crecimiento urbano. *Ciudades*, (65), pp. 22-30, enero-marzo.
- Ferreira, X. (2006). La cooperación municipal en España: los entes supramunicipales en el orden jurídico español. *Urban Public Economics Review*, (6), pp. 68-88.
- Frey, K. (2008). Development, good governance and local democracy. *Brazilian Political Science Review*, 2, (2), pp. 39-73.
- Garrocho, C. (2012). *Estructura funcional de la red de ciudades de México*. Zinacantepec: El Colegio Mexiquense-Fondo de Población de las Naciones Unidas-Conapo.
- Guillén, T. & Ziccardi, A. (2004). Introducción: parámetros de la reforma municipal en México. En T. Guillén & A. Ziccardi (Coords.). *Innovación y continuidad del municipio mexicano. Análisis de la reforma municipal de 13 Estados de la República* (pp. 5-48). México: UNAM-Cámara de Diputados- Miguel Ángel Porrúa.
- Hurtado, J. & Arellano, A. (2011). *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*. México: UNAM-IIIJ.
- Iracheta, A. (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis*. Toluca: El Colegio Mexiquense-Miguel Ángel Porrúa.
- OCDE. (2003). Part I. Chapter 1. The Emerging Role of Metropolitan Regions. En *OECD Territorial Review. Competitive Cities in The Global Economy*. Francia: OECD.
- Newman, M. (2006). La gobernanza regional metropolitana. Grandes redes institucionales y fenómenos de multiescala. *Urban*, 11, (2), pp. 6-23.
- Montgomery, M., Cohen, S. & Reed, H. (Eds.) (2003). Cap. 9. The challenges of urban governance. *Cities transformed: demographic change and its implications in the developing world* (pp. 355-409). Londres: EARTHSCAN.
- Ramírez, J. M. (1999). Gobernabilidad y ciudadanía política en las áreas metropolitanas. *Espiral. Estudios sobre Estado y Sociedad*, VI (16), pp. 187-225.
- Rodríguez-Oreggia, E. & Tuirán, R. (2006). La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar. *Gestión y Política Pública*, XV (2), pp. 393-409.
- Sellers, J. & Hoffmann-Martinot, V. (2008). Metropolitan Governance. *United Cities and Local Governments, World Report on Decentralization and Local Democracy* (pp. 255-279). Washington: World Bank.
- Santín, L. (2012). La intermunicipalidad: metodología de gobierno político y administrativo para la asociación y cooperación entre municipios en México. En F. J. Galván & L. Santín (Eds.). *Asociacionismo intermunicipal. Estrategias para el desarrollo sustentable del territorio y de los servicios públicos en México* (pp. 11-50). Guadalajara: Arlequín.

- Sánchez, A. (s/f). *Reflexiones sobre la cooperación intermunicipal en Jalisco*. mecanoescrito.
- Sobrino, J. (2003). *Competitividad de las ciudades*. México: El Colegio de México.
- Ugalde, V. (2007). Sobre el gobierno de la zonas metropolitanas de México. *Estudios Demográficos y Urbanos*, 22 (2), pp. 443-460.
- Unikel, L. (1978). *El desarrollo urbano: diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.
- Urquidez, O. (2013). Anverso y reverso. Planeación vs gestión metropolitana. En O. Urquidez *et al.* (Coord.). *Metrópolis en movimiento* (pp. 93-105). Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Ziccardi, A. (1991). (coord.), *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los Noventa*. México: FLACSO-Miguel Ángel Porrúa.
- Zentella, J. C. (2007). ¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo. En T. Coislik (Comp.). ¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020 (pp. 7-24). México: Fundación Este País, pp. 7-24.

Anexo

La definición jurídica del fenómeno metropolitano			
Estado	Zonas metropolitanas asentadas en el estado*	Área(s) urbana(s)	Definición
Colima	Colima-Villa de Álvarez y Tecomán	Zona metropolitana	... se entenderá como zona metropolitana, al área geográfica perteneciente a dos o más Municipios vinculados por la conurbación, por lazos de orden físico, económico y social, que se coordinan para planear la prestación de los servicios públicos, obras de infraestructura y demás acciones de desarrollo con visión metropolitana a corto, mediano y largo plazo, que con vengan en forma independiente de la administración propia de cada uno de ellos, en coordinación con el Gobierno del Estado.
Hidalgo	Pachuca, Tulancingo y Tula	Zona metropolitana	... Es el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población; enfocado hacia las atribuciones de los Municipios y las Entidades Federativas en cuanto a la Coordinación Intergubernamental e interestatal para su administración;
Jalisco	Guadalajara, Ocotlán y Puerto Vallarta	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.
		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.
Morelos	Cuernavaca y Cuautla	Zona metropolitana	... Es el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población; enfocado hacia las atribuciones de los Municipios y las Entidades Federativas en cuanto a la Coordinación Intergubernamental e interestatal para su administración; (sic)
Oaxaca	Oaxaca y Tehuantepec	Zona metropolitana	... Es el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población, 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, 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.
Zacatecas	Zacatecas-Guadalupe	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.

*Según la definición y criterios de Sedesol-Inegi-Conapo.

Fuente: elaboración propia