

**DOCUMENTOS Y APORTES  
EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA  
Y GESTIÓN ESTATAL**

Documentos y Aportes en Administración  
Pública y Gestión Estatal  
ISSN: 1666-4124  
[magadpub@fce.unl.edu.ar](mailto:magadpub@fce.unl.edu.ar)  
Universidad Nacional del Litoral  
Argentina

Arellano Ríos, Alberto  
LA COORDINACIÓN METROPOLITANA EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL MEXICANO:  
UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL  
Documentos y Aportes en Administración Pública y Gestión Estatal, vol. 14, núm. 23,  
2014, pp. 33-70  
Universidad Nacional del Litoral  
Santa Fe, Argentina

Disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=337539189002>

- ▶ Cómo citar el artículo
- ▶ Número completo
- ▶ Más información del artículo
- ▶ Página de la revista en [redalyc.org](http://redalyc.org)

# 2

## LA COORDINACIÓN METROPOLITANA EN EL ÁMBITO SUBNACIONAL MEXICANO: UN ANÁLISIS INSTITUCIONAL<sup>1</sup>

Alberto Arellano Ríos (\*)

El Colegio de Jalisco, CONACYT

### RESUMEN

El fenómeno de las zonas metropolitanas en México ha colocado en la agenda pública el tema, entre otros, de cómo gestionar y hacerlas gobernables. Ante tal situación diversas instituciones de planeación las han tratado de definir, así como que diversos programas gubernamentales y fondos públicos se han constituido para atenderlas. Sin embargo, y debido a la fragmentación institucional derivada por la forma en cómo está diseñado el Estado mexicano, entiéndase el sistema federal que reconoce tres ámbitos de gobierno y que claramente la Constitución federal mexicana prohíbe la existencia de una instancia gubernamental entre las entidades federativas y el municipio, algunos estados de la República y en el marco de la coordinación, se están aventurando en abordar este problema en sus legislaciones locales. Por este hecho político e institucional este texto analiza las leyes de coordinación y/o zonas metropolitanas que seis entidades federativas han promulgado. Se reflexiona la definición jurídica de un fenómeno urbano y sociológico, y analiza y contrasta el diseño institucional creado para atender el problema de la gestión y gobernabilidad metropolitana vía los mecanismos de coordinación.

### PALABRAS CLAVE:

coordinación metropolitana, zonas metropolitanas, diseño institucional.

### ABSTRACT

The phenomenon of metropolitan areas in Mexico has placed on the public agenda, among others, how to manage and make them governable. In this situation various planning institutions have defined and the various programs and fund have been made to address them. However, due to institutional fragmentation derived by the way how is designed the Mexican state, understand the federal system that recognizes three levels of government and the Federal Constitution of Mexico clearly prohibits the existence of a government body between the states and the municipality. Some states in Mexico and in the context of coordination, are ventured to address this problem in their local laws. For this political and institutional fact this text analyzes the laws of coordination and/or metropolitan areas that six states have enacted. It reflects the legal definition of an urban phenomenon and sociological analyzes and contrasts and institutional design created to address the issue of metropolitan governance and management via coordination mechanisms to the role state employment and social plans in reproduction.

33

### KEY WORDS:

coordination metropolitan, metropolitan areas, institutional design.

(\*) E-mail: aarellano@coljal.edu.mx

RECEPCIÓN: 20/01/14

ACEPTACIÓN FINAL: 27/05/14

## 1 INTRODUCCIÓN

¿Cómo se define jurídicamente el fenómeno metropolitano y qué mecanismos de coordinación metropolitana se están diseñando en el ámbito subnacional mexicano para gestionar y hacer más gobernables las zonas metropolitanas? Estas son las preguntas que este artículo intenta responder toda vez que el fenómeno y el problema metropolitano han sido reconocidos en diversas instancias y programas federales, o bien se han presentado y aprobado algunas iniciativas en la materia. Cabe decir por este momento que los lineamientos y las diversas definiciones del fenómeno urbano como tema o asunto en el ámbito de la planeación, pero poco a poco comienzan a presentarse diferentes marcos jurídicos que hacen notar que es necesario reconocer jurídicamente a las zonas metropolitanas, así como diseñar diferentes marcos legales para lograr una mejor y eficaz gestión metropolitana. En este sentido, el texto hilvana algunos esfuerzos que diversas entidades de la República mexicana han hecho.

En este texto se aborda la forma en cómo las legislaciones estatales definen jurídicamente al fenómeno metropolitano y los mecanismos e instancias reconocidas para gestionar y gobernar sus territorios. Se muestran seis casos que se aventuran a dar una respuesta político-institucional a la existencia sociológica y económica del fenómeno metropolitano. Los casos aludidos desde

luego no deben ser vistos como una muestra en los términos de la estadística, sino como casos de estudio; y lo mejor, como experiencias estatales en la República mexicana que intentan no sólo reconocer el fenómeno metropolitano, sino dotar de un marco institucional a los problemas que se derivan de una realidad socio–urbana donde la fragmentación institucional es la tónica en el sistema de organización política del Estado mexicano. Por lo tanto, hay que mirarlas como un hecho político donde algunas entidades federativas intentan darle forma institucional al fenómeno metropolitano ante la ausencia de un marco constitucional federal.<sup>2</sup>

El argumento central que guía este documento es que ante el surgimiento de diversos problemas de gestión a causa del fenómeno metropolitano y dada la fragmentación institucional que se deriva del artículo 115 constitucional que expresamente, por un lado, prohíbe la conformación de instancias de gobierno entre el municipio y los estados de la República; y, por el otro, sólo permite la coordinación intergubernamental y/o el asociacionismo intermunicipal, algunas entidades federativas se han aventurado en definir jurídicamente el fenómeno metropolitano y diseñar mecanismos de coordinación metropolitana que intentan hacer más sólida la gestión de estos territorios a partir de considerar tres espacios que buscan la gobernabilidad metropolitana: el político, el técnico y uno más que considera la participación ciudadana.

Para la consecución de la anterior y hacer un análisis detallado, este texto se estructura en cuatro pilares. Los dos primeros son muy breves: al inicio se hacen algunas consideraciones de tipo analítico; luego se contextualiza sucintamente el fenómeno metropolitano y las áreas urbanas a las que, en principio, el marco institucional trataría de dar respuestas a sus diversos problemas de gestión. En el tercero se esboza el marco constitucional vigente y los mecanismos estipulados para la coordinación intergubernamental y 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, en el cuarto apartado que es el más extenso, se analizan las seis legislaciones de Colima, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca y Zacatecas que, y en tanto marcos institucionales creados para atender el fenómeno y la coordinación metropolitana, esbozan una definición legal de dicho fenómeno urbano y delinean las instancias o mecanismos estipulados para gestionar las metrópolis de sus respectivos territorios. Este documento, y al enmarcarse en una investigación más amplia y en proceso, su contenido y alcances aún son descriptivos y exploratorios.

## **2 CONSIDERACIONES PREVIAS:**

### **UNA ABC DE LA GESTIÓN Y LA COORDINACIÓN METROPOLITANA EN MÉXICO**

Antes de iniciar los casos aludidos es necesario señalar que este texto se inscribe en el estudio de lo metropolitano, pero en la línea de centrarse en los mecanismos institucionales que buscan la coordinación metropolitana. En específico se concentra en los mecanismos estipulados por diferentes diseños institucionales que diversas entidades federativas han creado. Sobre el punto de la gestión y coordinación metropolitana se debe aclarar otras dos cuestiones:

La primera es que cuando la comunidad académica analiza la gobernabilidad de las áreas o regiones metropolitanas en América Latina, los trabajos estudian, describen y/o contrastan zonas metropolitanas o megalópolis latinoamericanas que por lo general son capitales nacionales. En tales análisis no se hace la distinción básica entre un sistema de organización política unitario o federal (véase por ejemplo, Rodríguez-Acosta y Rosenbaum 2013; Rojas 2010 y 2005; Urquidez 2010; Borja y Castells 2006; Lefévre 2005; Klink 2005; Cuadrado y Fernández 2005; Rodríguez y Rosenbaum 2005; y Ziccardi 1991). De tal modo que se ignora que la metrópoli al ser capital nacional tiene un tratamiento especial desde el punto de vista constitucional, lo cual genera una asimetría que deviene en un estatuto político-constitucional especial que le puede ser favorable o no. De tal modo que los trabajos de corte geo-económico olvidan los elementos mínimos que el sistema federal condiciona a las relaciones intergubernamentales (véase Arellano, 2013a). Es decir, los trabajos confunden e imbrican de manera indistinta los procesos de descentralización y democratización con el federalismo sin tener la limpieza conceptual mínima (véase Hurtado y Arellano, 2011:36–52).

Quizá el enfoque de los gobiernos locales en la vertiente de la coordinación, cooperación y/o asociación para el problema metropolitano (Baños, 2013; García 2013; Santín 2012; Sánchez Bernal 2009, Cadaval y Caramés 2006; Ferreira 2006; Zentella, 2007) sean los que más se ajustan para la comprensión del problema de gestión y gobernabilidad de las áreas y zonas metropolitanas que no son capitales nacionales y tiene una población de entre un millón a 5 millones de habitantes (Arellano, 2013a).

La segunda cuestión que se debe precisar es que en México cuando se estudia la gestión metropolitana hay dos líneas de trabajo y comprensión del problema de la coordinación y gestión metropolitana. Por un lado, está la urbana, funcional y económica que se centra inicialmente en estudiar el fenómeno metropolitano para precisar, no sólo los conceptos de área, zona y región metropolitana y construir tipologías o exhaustivos diagnósticos de las áreas urbanas, sino dar cuenta apenas de algunos elementos de la gestión

misma. En esta vertiente están los trabajos de autores, por ejemplo, de Garrocho (2012), Iracheta (2009), Sobrino (2003), Unikel (1978) y Ziccardi (1991). En tanto que la otra línea es la 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 Arellano (2013a y 2013b), Arias (2013), García (2013), Santín del Río (2012), Sánchez (2009), Ugalde (2007), Zentella (2007), así como Rodríguez y Tuirán (2006).

Y este texto se incruste en la segunda línea. Hace un estudio institucional de un vertiente clásica al tratar de apreciar la forma en cómo se define jurídicamente el fenómeno metropolitano y se diseñan mecanismos formales para la coordinación metropolitana. El análisis es jurídico e institucional desde un enfoque del viejo institucionalismo, en donde la ciencia política y el derecho constitucional convergen. En esta perspectiva, y considerando la contrastación de Guy Peters (2003:15, 20–27), la ley ocupa un lugar central en tanto se circunscribe en ella a las instituciones políticas. De ahí que los entramados institucionales que se derivan de los marcos jurídicos son los elementos nodales de estudio al ser vislumbradas como las estructuras que podrían determinar el comportamiento de los individuos. De tal manera que el análisis formal–legal permite observar y contrastar las similitudes y variaciones institucionales de los sistemas políticos, considerar su fundamentación histórica y el contexto cultural y socioeconómico. Este artículo es un análisis normativo y formal cuya base empírica son diferentes leyes de coordinación o de zonas metropolitanas de seis entidades federativas de las 31 y el Distrito Federal que componen el Estado mexicano.

Al final con base en la perspectiva anterior, este texto busca acentuar que si bien en América Latina se vive intensamente un proceso de metropolización, sus estructuras político-administrativas, por un lado, y la comprensión del fenómeno metropolitano, por el otro, no son convergentes. Es cierto que algunos países comienzan a identificar las regiones metropolitanas en sus territorios y a proponer legislaciones compatibles, pero es todavía una práctica que nos obliga a reflexionar académica, política e institucionalmente. El reto es encontrar salidas al debate latente y polémico entre la creación de gobiernos metropolitanos y/o regionales versus los defensores acérrimos del municipio libre. Y por el momento la vía blanda e institucionalmente permitida en el marco constitucional mexicano, y para los sistemas federales, es la coordinación intergubernamental y el asociacionismo intermunicipal (véase Arellano, 2013a). Pero antes debe dar algunas pistas de cómo lo están haciendo algunos estados mexicanos, se debe contextualizar el fenómeno metropolitano y el marco institucional existente.

### **3 EL FENÓMENO METROPOLITANO EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS ESTUDIADAS**

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 que se dan en el marco del sistema federal. Dicha convergencia hace que las relaciones intergubernamentales entre actores e instituciones sean más complejas. Y tal interacción difícilmente será abordada en este texto pues el análisis es formal al delinear diseños institucionales. Empero, para entender la importancia del marco institucional, muchas veces ignorado o desconocido por perspectivas funcionales y económicas o bien aún desvaloradas por perspectivas neo-institucionales de tipo sociológico o económico, radica en que se comenten errores elementales de comprensión del sistema de organización política del Estado mexicano. De ahí que este texto se ajuste a esta inquietud, pero antes de hacerlo es necesario hacer un mínimo ejercicio de contextualización del fenómeno metropolitano para posteriormente a realizar el análisis institucional.

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, así como la centralización del poder político fueron los procesos tangibles y clásicos de la modernización. Sin embargo, en las últimas tres décadas, y como resultado de la globalización económica, los procesos de descentralización y democratización así como nuevos fenómenos en los flujos migratorios, se han concretizado territorialmente en un proceso que perspectivas académicas de corte urbano, funcional y geo-económico ha llamado como de «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 al debate del fenómeno metropolitano a partir de definir y diferenciar un área, zona o región metropolitana, la metropolización debe entenderse básicamente como la concentración de una gran población cuyas actividades económicas y sociales conforman un área funcional donde convergen diversas autoridades gubernamentales. De tal modo que en el mundo, y a grandes rasgos, los conglomerados metropolitanos son de dos tipos: policéntricos o polinucleares (OCDE, 2003:31).<sup>3</sup>

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 en la que estaban incrustados 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» (Sedesol–Conapo–Inegi, 2007:21).<sup>4</sup> Esta definición la toman en cuenta varios de los diseños institucionales que serán analizados. La toman como base pero el interés institucional es intentar responder a contextos urbanos y demográficos en específico.

En una visión de conjunto las leyes que se van a delinear pretenden atender los problemas de once zonas metropolitanas enclavadas en seis entidades federativas del país: Colima, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca y Zacatecas. Son marcos legales que desean asentar las bases y mecanismos para la coordinación y gestión metropolitana en once zonas metropolitanas en particular. Son leyes que darían respuesta, al menos formalmente, a 71 municipios del país que están incrustados en dicho fenómeno, y que en conjunto cuentan con una población aproximada de 8 millones 200 mil habitantes asentados en 14 840 km<sup>2</sup> (véase Cuadro 1). En este sentido, la existencia de dichas áreas urbanas obliga a considerar algunos elementos urbanos y demográficos mínimos para valorar los alcances y limitaciones de las leyes creadas.

Según el Inegi, Conapo y Sedesol en el año de 2010 la zona metropolitana de Colima–Villa de Álvarez contaba con 334.240 habitantes. Se integraba por los municipios de Colima, Comala, Coquitatlán, Cuauhtémoc y Villa de Álvarez que tenían un área urbana era de 2286,6 km<sup>2</sup>. En tanto que el estado de Morelos contaba con dos zonas metropolitanas: Cuernavaca y Cuautla. La primera área urbana contaba en el año de 2010 con 924 964 habitantes y se formaba por los municipios de Cuernavaca, Emiliano Zapata, Huitzilac, Jiutepec, Temixco, Tepoztlán, Tlaltizapán y Xochitepec, los cuales en conjunto compartían un área urbana de 1189,9 km<sup>2</sup>. Mientras que la zona metropolitana de Cuautla se integraba por el municipio central del mismo nombre así como de los municipios de Atlatlahuayan, Ayala, Tlayacapan, Yautepec y Yecapixtla, dicha área urbana tenía una población en 2005 de 383 010 habitantes y una superficie urbana de 980 km<sup>2</sup>.

Luego en el caso del estado de Jalisco, esta entidad federativa contaba con tres zonas metropolitanas según los criterios de Conapo, Sedesol e Inegi. La de Guadalajara, Ocotlán y Puerto Vallarta, esta última de carácter interestatal. La

zona metropolitana de Guadalajara en el año de 2010 tenía una población de 4.434.878 de habitantes, y se integraba por los municipios de Guadalajara, Zapopan, Tlaquepaque, Tonalá, Tlajomulco de Zúñiga, El Salto, Ixtlahuacán de los Membrillos y Juanacatlán. En conjunto tenían 2727,5 km<sup>2</sup>. En tanto que las zonas metropolitanas de Ocotlán y Puerto Vallarta se integraban por dos municipios. La primera por los municipios de Ocotlán y Poncitlán con una población de 141.375 habitantes y un área de 1.077,5 km<sup>2</sup>; y la segunda área urbana por los municipios de Puerto Vallarta, Jalisco, y Bahía Banderas, Nayarit, con una población de 379.886 habitantes con un área urbana de 1.452,2 km<sup>2</sup>.

En situación similar de contar con dos zonas metropolitanas estaban los estados de Oaxaca e Hidalgo. En Oaxaca se localizaron las zonas metropolitanas de Oaxaca y Tehuantepec. La primera integrada por 22 municipios: Oaxaca de Juárez, San Agustín de las Juntas, San Agustín Yatareni, San Andrés Huayápam, San Antonio de la Cal, San Bartolo Coyotepec, San Jacinto Amilpas, Ánimas Trujano, San Lorenzo Cacaotepec, San Pablo Etla, Villa de Etla, San Sebastián Tutla, Santa Cruz Amilpas, Santa Cruz Xoxocotlán, Santa Lucía del Camino, Santa María Atzompa, Santa María Coyotepec, Santa María del Tule, Santo Domingo Tomaltepec, Soledad Etla, Tlalixtac de Cabrera y Villa de Zachila. La población que tenía esta metrópoli en el año de 2005 era de 543.721 habitantes los cuales se asentaban en 585 km<sup>2</sup>. Por su parte la zona metropolitana de Tehuantepec se integraba por los municipios de Santo Domingo Tehuantepec, Salina Cruz y San Blas Atempa con una población de 161.337 habitantes y un área urbana de 1537,8 km<sup>2</sup>.

En el caso del estado de Hidalgo había tres zonas metropolitanas. La de Pachuca, Tula, así como de los municipios que se integraban a la zona metropolitana del Valle de México como, por ejemplo, Tiyazuca, Tulancingo, Tepejí del Río, entre otros. Sin embargo las áreas urbanas que deben considerarse son las de Pachuca y Tula debido a que la ley es de carácter estatal y son las áreas urbanas que con facilidad se enmarcarían en sus términos. Así, la zona metropolitana de Pachuca se integraba por siete municipios, los cuales eran Pachuca de Soto, Epazoyucan, Mineral del Monte, Mineral de la Reforma, San Agustín Tlaxiaca, Zapotlán de Juárez y Zempoala. En esta área urbana de 1196,5 km<sup>2</sup> habitaban 512.196 personas. En tanto que en la zona metropolitana de Tula vivían 205.812 habitantes en un área de 591.3 km<sup>2</sup>. Esta metrópoli se integraba por los municipios de Tula de Allende, Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tlahuelilpan y Tlaxcoapan.

Finalmente, la travesía para contextualizar urbana y demográficamente a las zonas metropolitanas (que en principio y formalmente las diferentes leyes de

coordinación, intentan proporcionar bases jurídicas y diversos mecanismos para la gestión metropolitana), lleva a considerar al estado de Zacatecas. En esta entidad federativa únicamente había una zona metropolitana y se integraba por los municipios de Zacatecas, Guadalupe y Morelos. Dicha área urbana tenía una población en el año de 2005: 261.422 habitantes asentados en 1215,0 km<sup>2</sup>. La importancia sociodemográfica de los casos aludidos y su ubicación geográfica se pueden ver en el Cuadro 1 y el Mapa siguiente.

### Cuadro 1.

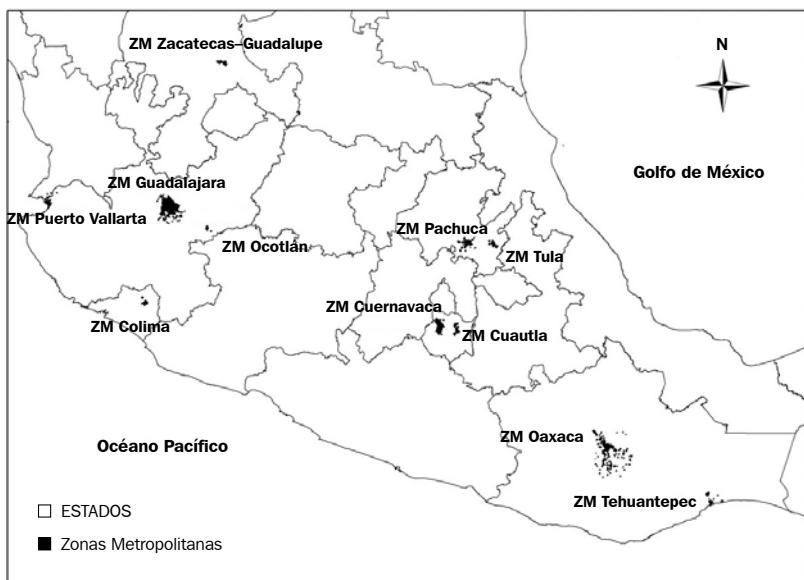
Zonas metropolitanas en las entidades federativas donde hay leyes de coordinación metropolitana

<b>Zona metropolitana</b>	<b>Entidad federativa</b>	<b>Población</b>	<b>Municipios que la integran</b>	<b>Superficie (km<sup>2</sup>)</b>
Colima–Villa de Álvarez	Colima	334.240	5	2287,6
Cuautla*	Morelos	383.010	6	980,0
Cuernavaca	Morelos	924.964	8	1189,9
Guadalajara	Jalisco	4.434.878	8	2727,5
Oaxaca*	Oaxaca	543.721	22	585,0
Ocotlán	Jalisco	141.375	2	1077,5
Pachuca	Hidalgo	512.196	7	1196,5
Puerto Vallarta**	Jalisco–Nayarit	379.886	2	1452,2
Tehuantepec	Oaxaca	161.337	3	1537,8
Tula	Hidalgo	205.812	5	591,3
Zacatecas–Guadalupe	Zacatecas	261.422	3	1215,0

**Fuente:** elaboración propia con base en el Grupo Interinstitucional de Conapo–Inegi y Sedesol y el Censo de Población y Vivienda, 2010. // \* La población de estas zonas metropolitanas corresponde al Conteo de Población y Vivienda, 2005. // \*\* Esta zona metropolitana es de carácter interestatal.

## Mapa 1.

Zonas metropolitanas en entidades federativas que cuentan con leyes de coordinación en la materia



42

Fuente: elaboración propia.

En el contexto anterior, las relaciones intergubernamentales que intentarían hacer gobernables estos conglomerados urbanos —y al no existir un gobierno metropolitano en sentido estricto o bien para la simple gestión del territorio—, convergen los tres órdenes de gobierno que el sistema federal reconoce. Se instituye lo que para muchos es un mal: la fragmentación institucional como consecuencia para algunos de sobrevalorar al régimen municipal. Cabe decir que si bien se crean diversos mecanismos y políticas para resarcir la fragmentación institucional en la gestión del territorio metropolitano, tales mecanismos adquieran mayor significado en un sistema federal. En este asunto, la política y el derecho comparado demuestran que la gestión y el gobierno metropolitano puede ser dos tipos supramunicipal y/o intermunicipal, siendo más común el segundo en un sistema federal (véase Arellano, 2013a).

De tal modo que los mecanismos intermunicipales están enmarcados en la coordinación y asociación. Esto mecanismos se delinearan más adelante, en tanto conviene resaltar que el tema de las zonas metropolitanas es resultado del interés de una nueva política territorial nacional la cual, con algunos matices y en el largo plazo, sigue el modelo desarrollo basado en el impulso de las ciudades (véase Garrocho, 2012). Desde luego estas políticas son congruentes con política anteriores de los gobiernos federales cuando intentaron «impulsar las ciudades medias» o bien crear «polos de desarrollo». Qué se obtiene cómo evidencia. Simplemente que los programas gubernamentales derivados de estas ideas no terminan por abordar de 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 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 condiciona que toda la acción gubernamental se intente ajustar los mecanismos de coordinación y asociación intermunicipal que consideran el marco constitucional al tema urbano y metropolitano, en menoscabo de otras áreas de políticas, tales como la regional, medioambiental, promoción económica, etc. (véase Arellano, 2013b). Como sea el marco constitucional que permite gestionar y gobernar a las zonas metropolitanas es la coordinación y asociación intermunicipal, cartabón institucional que será delineado en los párrafos siguientes.

---

43

## **4 EL MARCO CONSTITUCIONAL VIGENTE: LA COORDINACIÓN Y EL ASOCIACIONISMO INTERMUNICIPAL**

El marco constitucional mexicano que consideraría una noción de la gestión metropolitana, se instituye de las reformas constitucionales al artículo 115 de los años de 1983 y 1999. Le debate en torno al 115 constitucional en México en cuanto a la descentralización política y fiscal ha sido de claroscuros, quedando en la percepción que para lo que al realmente es para dos cosas: la primera es que los municipios se endeuden, y la segunda para que los políticos y funcionarios de primer nivel se eleven sus salarios. No obstante, las reformas, además de ser importantes para el municipio mexicano en general, son la

base jurídica y formal que permite mecanismos de coordinación y asociación intermunicipal. De ahí que tales reformas sean fundamentales porque constitucionalmente los ayuntamientos no podían hacer frente a diversos problemas de manera individual, hasta que en dichos cambios constitucionales se les permitió que podían 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. Si bien en estos momentos se da un intenso debate entre la creación de gobiernos metropolitanos y regionales versus los defensores acérrimos del municipio libre, el asociacionismo y la coordinación intermunicipal 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.

Pero más que entrar en este debate político y académico o bien hacer una travesía de todos los cambios institucionales en materia municipal se debe reiterar que los municipios mexicanos para gestionar y gobernar las zonas metropolitanas cuentan básicamente con los mecanismos de coordinación y el asociacionismo intermunicipal (véase Arellano, 2013a:17–24). Aunque Eduardo Rodríguez y Rodolfo Tuirán (2006) nos muestran que los mecanismos de la asociación y coordinación en México son más utilizados por municipios con niveles de marginación más altos y un desarrollo institucional más débil.

Así, terminada la primera década del siglo XXI, los mecanismos de coordinación y asociacionismo intermunicipal se vislumbraban en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en los siguientes artículos:<sup>5</sup>

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 las formas y bases de coordinación entre la Federación, el Distrito Federal, las entidades federativas y los municipios; en el artículo 115 que señalaba que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, podrán coordinarse para eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones que les correspondan; en el artículo 122 el cual si bien definía la naturaleza jurídica del Distrito Federal e indica su estatuto, mencionaba que la coordinación estaba sujeta a la eficaz coordinación de distintas jurisdicciones locales y municipales entre sí.

En cuanto a la asociación municipal, ésta apareció en el artículo 115, fracción III, inciso c) párrafo tercero, el cual señalaba que los municipios, previo acuerdo entre sus ayuntamientos, además de tener en cuenta la capacidad de coordinarse, tenían permitido 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 precisaba que en el caso de tratarse de la asociación entre municipios de dos o más entidades federativas, debían contar con la aprobación de las legislaturas de los estados respectivos.

Se tiene así el marco institucional posible y permitido para la gestión metropolitana y regional en México, además de reconocer como limitante que ni siquiera el término o concepto de zonas metropolitanas no figuraba en la Constitución federal y el más cercano y parecido es el de conurbación, o específicamente el de zonas conurbadas. Dicho término estaba considerado en el artículo 122, el cual versa sobre la naturaleza jurídica del Distrito Federal. Sin embargo, en el año de 2011 la Cámara de Diputados aprobó un paquete de reforma en materia de zonas metropolitanas. Ante esta realidad han surgido propuesta de reformas constitucional tanto en materia federal como en el ámbito de las entidades federativas para llenar los vacíos existentes o bien para fortalecer los mecanismos ya estipulados. Además el esfuerzo que están haciendo algunos estados de la República mexicana son desde luego materia de este texto, pero antes de hacerlo se debe delinear las reformas que en materia de zonas metropolitanas la Cámara de Diputados aprobó en abril de 2011, y que fueron turnadas a la Cámara de Senadores para su revisión, discusión y aprobación o rechazo. Situación que hasta octubre de 2013 el Senado no se había pronunciado.

---

45

#### 4.1. LAS PROPUESTAS EN MATERIA DE ZONAS METROPOLITANAS A 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 dicha fecha el Pleno aprobó con 329 votos 4 iniciativas que fueron turnadas a la Cámara de Senadores para su estudio y valoración, y hasta octubre de 2013, los senadores no se habían pronunciado sobre ellas. No obstante, el que se delineen proporciona una idea de los mecanismos con los cuales se intenta responder al problema y fenómeno metropolitano.<sup>6</sup>

En atención a una orden en el 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, el 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 desordenes o contraposiciones jurídicas, además de inscribirse como facultad concurrente.

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 tenía que ver con la participación municipal en los procesos de planificación nacional y el desarrollo metropolitano. La iniciativa respondió 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 metropolitana.

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 metropolitanas.

Finalmente, la cuarta iniciativa fue presentada 13 de diciembre de 2010, y reforma y adiciona diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.<sup>7</sup> La propuesta busca básicamente:

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;

3. En el artículo 73 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 señalaba 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 los problemas del fenómeno metropolitano, por lo que se pueden hacer dos liquidaciones parciales con base en el enfoque de las políticas públicas: la primera es que las iniciativas federales 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 mediano plazo. Mientras tanto, se puede decir que el tema de la ciudad y lo 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 intentan hacerle frente.

El país está en un momento en que dicho fenómeno urbano es un tema de agenda y discusión pública. El fenómeno es un problema social pero no tiene existencia jurídica para el Estado, por lo que no es susceptible de intervención estatal. Aunque la hay en la acción gubernamental y en las políticas públicas, constitucionalmente no existen. De ahí que problema en el marco del sistema de organización política federal, no haya congruencia entre el territorio, población y su gobierno. Por lo que 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.

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 que entre el municipio y un estado de la República exista otra instancia o ámbito de gobierno. En este contexto una parte de los actores políticos y del sector académico consideran que los mecanismos de coordinación y asociación municipal tienen limitaciones; y éstos 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 y el diseño institucional formulado en algunas leyes dilucidará el modo en qué algunas entidades federativas del país intentan hacer frente el fenómeno y problema metropolitano. Esta cuestión es la que ahora será hilvanada.

## **5 LA COORDINACIÓN METROPOLITANA EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS: EL ANÁLISIS FORMAL**

Las leyes de coordinación o de zonas metropolitanas en seis estados de la República que a continuación analizarán deben ser vistas como casos y experiencias en la que algunas entidades federativas intentan dar una respuesta

jurídica y político-institucional al fenómeno y los problemas metropolitanos. Igualmente se debe reiterar que el análisis es institucional y formal, y con ello precisar que se hará a partir de tres ejes de la arquitectura institucional resultante en las legislaciones estatales. La primera es la definición jurídica del fenómeno metropolitano, luego los organismos e instituciones diseñadas para, finalmente, detallar cómo se integran tales instancias. Esta sección es la parte más extensa y sustantiva de este documento al centrarse en un análisis empírico cuya evidencia es legal y documental.

## 5.2. LA DEFINICIÓN LEGAL DEL FENÓMENO METROPOLITANO EN LAS LEGISLACIONES ESTATALES

Se debe enfatizar que la definición de zonas metropolitanas parte de la planeación y el reto es transitar a definiciones constitucionales, pues como se apuntó, la inexistencia jurídica del fenómeno no es menor, ya que cuando el Estado tiene que hacer suyo un problema éste debe contar una forma jurídica. Igualmente cabe señalar que en los procesos para integrar una zona metropolitana, la mayoría de las leyes en la materia coinciden que en su declaratoria y constitución participan (con matices, similitudes y diferencias), el Ejecutivo estatal, el congreso local y los ayuntamientos involucrados. De ahí que esta inquietud sea la primera coordenada a trazar para después abordar los mecanismos estipulados para el gobierno y gestión de estos 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 jurídica al problema, provocando que el fenómeno adquiera más aristas de las que tiene. A reserva de que se consulte en la Tabla 1, en este apartado se abordar cómo las entidades federativas han conceptualizado el fenómeno metropolitano.

**Tabla 1.**

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 convengan 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».

**Fuente:** elaboración propia.

\* Según la definición y criterios de Sedesol–Inegi–Conapo.

Para empezar con el análisis se debe precisar que en el caso del estado de Colima la ley en la materia se publicó en 2001, en tanto que las demás entidades publicaron sus leyes de coordinación y zonas metropolitanas entre los años de 2006 y 2011. Por la publicación de sus ordenamientos legales se puede deducir que en la mayoría de los estados se legisló cuando el fenómeno de las zonas metropolitanas, ya era abiertamente parte de la agenda gubernamental o era un tema de política pública de diversas instancias federales como Conapo, Sedesol e Inegi. 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 la coordinación de los ayuntamientos es fundamental para planear y prestar 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 exactamente igual a la propuesta de instancias como el Inegi, Sedesol y Conapo, se encuentra en la misma dirección sociourbana y económica del fenómeno, pero con la intención de que jurídicamente se sientan las bases de la coordinación intergubernamental.

En el estado de Hidalgo su 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 del fenómeno metropolitano 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 local. 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 también por el 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 como 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 la delimitación 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, por lo tanto 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.<sup>8</sup> La ley de Jalisco se distancia de 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 decir que en la legislación de Jalisco se coloca en una posición intermedia a la zona metropolitana entre el área y la región metropolitana. Esto obliga a que en el futuro los criterios de metropolización de tipo estadístico, geográfico o de planeación y política urbana sean 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: un área urbana es el espacio territorial de influencia dominante de un centro de población. Pero lo rescatable de la definición legal es que 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) Lo anterior lleva a sostener que la definición de la zona metropolitana si bien es limitada, se preocupa 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. Al mismo tiempo incorpora 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 metropolitana no 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 mecanismos 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, los cuales 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, su definición se circumscribe 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.

Delineado el eje de la definición jurídica sigue trazar las instancias o mecanismos de coordinación metropolitanas para posteriormente dar cuenta de su integración y finalmente recapitular en lo que son similares y difieren.

## 5.2. LOS ORGANISMOS E INSTITUCIONES CONSIDERADAS

En cuanto a los organismos considerados para gestionar las zonas metropolitanas en el caso de Colima son tres: la Comisión Metropolitana de Desarrollo Metropolitano, un Instituto para el Desarrollo Metropolitano y el Consejo Metropolitano de Participación Ciudadana (artículos 2 y 7). El primero es un órgano de opinión y decisión integrado por el gobernador y las autoridades municipales. El segundo es un órgano técnico y de consulta dependiente de la

Comisión Metropolitana, y finalmente el consejo de participación es concebido como un órgano de consulta y opinión de la sociedad.

Luego, el estado de Hidalgo considera que los órganos de coordinación Metropolitana son el Consejo Estatal Metropolitano, la Coordinación de Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo, así como las Comisiones Metropolitanas (artículo 3). Con mayor precisión la legislación hidalguense dice que el Consejo Estatal Metropolitano es el órgano jerárquico de consulta, opinión y decisión del plan, programas, acciones y proyectos de desarrollo metropolitano que sean presentados por las Comisiones para su análisis, estudio y aprobación (artículo 4). En tanto que la Coordinación de Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo es la unidad de apoyo del Ejecutivo facultada para la atención del tema metropolitano en la entidad, de igual manera será el medio de consulta y opinión encargada de dar el seguimiento y evaluación a las Comisiones Metropolitanas, al plan, programas, proyectos, acciones y obras de carácter metropolitano, así como la instancia de estudio, análisis y concertación de proyectos metropolitanos a corto, mediano y largo plazo (artículo 9). Finalmente, las Comisiones Metropolitanas son órganos de consulta y opinión de la sociedad, los cuales tendrán como objetivo fundamental ser el medio de expresión de los habitantes de las zonas metropolitanas en torno a las acciones que se emprendan. Estos organismos también son la instancia para hacer llegar las propuestas de la población a la coordinación (artículo 14).

En el caso del estado de Jalisco las instancias de coordinación intermunicipal son la Junta de Coordinación Metropolitana, el Instituto Metropolitano de Planeación, el Consejo Ciudadano Metropolitano y otras que establezca el estatuto orgánico del área o región metropolitana correspondiente. La ley también precisa que deben crearse de un convenio de coordinación donde se acuerde la realización de funciones públicas o la prestación de servicios públicos municipales de manera común para toda el área o región metropolitana (artículo 26).

Con mayor detalle la legislación de Jalisco dice que la Junta es un órgano intermunicipal de coordinación política, integrado por los presidentes municipales correspondientes y el gobernador del estado (artículo 27). Mientras que el Instituto Metropolitano de Planeación es un organismo público descentralizado intermunicipal, con personalidad jurídica y patrimonio propio, así como autonomía técnica en el ejercicio de sus atribuciones. Este órgano técnico tiene por objeto coordinar la planeación del área o región metropolitana correspondiente y apoyar técnicamente a la Junta de Coordinación Metropolitana. Es encabezado por un director e integrado por las unidades administrativas que establezca el estatuto orgánico correspondiente (artículo 30.) Finalmente, el Consejo Ciud-

dadano Metropolitano es un órgano consultivo intermunicipal, de participación ciudadana y carácter honorífico, integrado por ciudadanos representantes de las asociaciones vecinales y organizaciones civiles, profesionales y académicas asentadas en el área o región metropolitana (artículo 32).

En el estado de Morelos la legislación local dice que por cada zona metropolitana reconocida en la entidad deberán existir los siguientes órganos de coordinación metropolitana: Consejo para el Desarrollo Metropolitano; Comité Técnico del Fideicomiso; Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos; y los demás órganos que se requieran conforme lo exijan otros ordenamientos legales en materia de desarrollo metropolitano (artículo 3).

La legislación morelense señala que el Consejo para el Desarrollo Metropolitano (artículo 5) es un órgano jerárquico de consulta, opinión y toma de decisión del plan de manera colegiada, programas, acciones y proyectos de desarrollo metropolitano que sean presentados por sus órganos técnicos para su análisis, estudio, aprobación, y la toma de decisión del plan será de manera colegiada. El Comité Técnico del Fideicomiso (artículo 9) es la instancia facultada para autorizar la entrega de recursos con cargo al patrimonio del fideicomiso, previo análisis y recomendación favorable de los Comités Técnicos de Evaluación de Proyectos. En tanto que el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos (artículo 12) es el órgano integrado por especialistas en materia de obras públicas y desarrollo urbano, encargados de elaborar propuestas y recomendaciones a los Comités Técnicos de Administración Financiera, para la toma de decisiones y acuerdos respecto de la autorización de recursos financieros que se pretendan destinar a algún programa, proyecto, estudio, acción, plan, obra de infraestructura y su equipamiento.

En el estado de Oaxaca las instancias incrustadas en la coordinación metropolitana siguen una línea que va del Estado hacia los municipios. Con base en el artículo 12 se establecen como «órganos coordinadores del desarrollo metropolitano sustentable» los siguientes: 1) un organismo de carácter estatal denominado Consejo para el Desarrollo Metropolitano con los comités técnicos y los fideicomisos correspondientes de cada zona metropolitana y con base en las reglas de operación del fondo metropolitano emitidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público quien ejercerá la coordinación intergubernamental para la ejecución de la agenda metropolitana; 2) El Instituto de Planeación Metropolitana para el Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca que es el órgano técnico y de consenso intermunicipal de los municipios jurisdiccionados como zonas metropolitanas. También se encargará de integrar las iniciativas y propuestas de los municipios para elaborar la agenda de cada zona metropo-

litana; 3) los Consejos Honorarios Metropolitanos de Participación Ciudadana como órganos en zona metropolitana de consulta y de consenso de la sociedad civil; y 4) las Comisiones de Concertación y Propuesta Sectorial que son los organismos facilitadores del Consejo Honorario para la consulta, opinión y concertación de los sectores interesados en las acciones metropolitanas.<sup>9</sup>

Finalmente, en el estado de Zacatecas los órganos considerados en la ley son dos: el Consejo Metropolitano de Desarrollo y el Fondo de Desarrollo Metropolitano de Zacatecas. El Consejo de Desarrollo Metropolitano es una instancia de consulta, opinión y decisión que coadyuva en la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano. Se encarga de coordinar y concertar intergubernamentalmente la ejecución de planes, programas, proyectos, acciones, estudios y obras de infraestructura y equipamiento, dirigidas a resolver de manera preventiva, eficaz, eficiente y estratégica, aspectos prioritarios para el desarrollo de la Zona Metropolitana (artículo 7). En tanto que el Fondo de Desarrollo Metropolitano de Zacatecas se compone de los recursos que se asignan y se destinan, exclusivamente, a financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras de carácter metropolitano que oportunamente sean presentados. La ley de manera enfática señala que éstos debían ser viables y sustentables, así como que sean resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, los cuales tenga congruencia con el Plan Estatal de Desarrollo, los planes municipales de desarrollo, los programas regionales, sectoriales, especiales y operativos anuales. Y finalmente que las decisiones sobre la asignación y aplicación de los recursos del Fondo, deberán sujetarse para su financiamiento a criterios objetivos de evaluación de costo–beneficio, así como de impacto metropolitano. Las mismas reglas les serán aplicadas a los proyectos que presenten los municipios (artículo 16).

No obstante, el haber enunciado los organismos e instituciones creadas en las entidades federativas para garantizar, lograr o forzar la coordinación se ha cumplido. La principal crítica de un estudio formal sería que la existencia de un entramado institucional obliga a ver si se cumple o no la norma pero esto no es la intención de este texto. De igual manera el análisis de un diseño institucional obliga a que se detalle la arquitectura al considerar la integración de los organismos consideradores así como de las atribuciones y competencias. En el análisis de la integración y sus atribuciones están los detalles finos de los alcances en cuanto a su capacidad de decisión, técnicos y autonomía con respecto al poder político. Pero por cuestiones de espacio los siguientes párrafos sólo darán cuenta de la integración de los organismos e instancias de coordinación metropolitana. Por el momento se prescinde de hilvanar las atribuciones y competencias.

### **5.3. LA INTEGRACIÓN DE LOS ORGANISMOS**

#### **E INSTITUCIONES DE COORDINACIÓN METROPOLITANA**

En el estado de Colima la Comisión Metropolitana es un órgano de opinión y decisión respecto de las zonas metropolitanas, es integrada por el titular del Poder Ejecutivo del Estado, quien la presidirá; los presidentes municipales de los ayuntamientos que formen la zona metropolitana; el síndico de cada municipio; una representante del Consejo Metropolitano de Participación Ciudadana quien participa con voz pero sin voto; un vocal ejecutivo designado por la Comisión a propuesta de su presidente; y un secretario técnico que será el Secretario de Desarrollo Urbano y Ecología (artículo 9).

En cuanto al Instituto Metropolitano de Desarrollo, este es un órgano técnico de consulta y opinión dependiente de la Comisión. El organismo se encarga de dar seguimiento y evaluar los programas, proyectos, acciones y obras de la zona metropolitana, así como instituirse como una instancia de estudio, análisis y concertación de proyectos a mediano y largo plazo. El organismo se integra por el vocal ejecutivo de la Comisión que lo presidirá; un representante de las delegaciones y dependencias del gobierno federal relacionadas con las materias de desarrollo de la zona metropolitana; un representante de las secretarías del gobierno de Colima relacionadas con las materias del desarrollo de la zona metropolitana; los titulares o representantes de las dependencias municipales de planeación, ejecución y realización de obras públicas, prestación de servicios y finanzas municipales; el presidente del Consejo Metropolitano de Participación Ciudadana; un representante de las instituciones de educación superior; un representante de las asociaciones de profesionales o colegios de ingenieros y arquitectos; y los demás que determine la Comisión (artículo 20).

Finalmente, el Consejo Metropolitano y de Participación Ciudadana se integra por: un regidor designado por el cabildo municipal; el diputado o diputados de los distritos que abarquen la zona metropolitana; un representante de las organizaciones de la sociedad civil legalmente constituidas; un representante de los colegios, barras y asociaciones de profesionistas en las materias de derecho, ingeniería, arquitectura, administración, sin que esta enumeración sea limitativa, pudiendo en su caso, integrarse profesionistas de otras ramas; y un representante de las organizaciones vecinales y de usuarios de los servicios públicos debidamente constituidos, en los términos de la legislación estatal y municipal aplicable (artículo 23).

En el caso del estado de Hidalgo el Consejo Estatal Metropolitano se integra por el gobernador quien lo presidirá; el coordinador de Desarrollo Metropolitano quien fungirá como secretario técnico; los secretarios del gabinete; el procurador

General de Justicia; un representante del congreso local; un representante de la Sedesol del gobierno federal; un representante de la Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo; el presidente de la asociación de municipios de Hidalgo; los presidentes municipales que integren las zonas metropolitanas; y los organismos públicos descentralizados correspondientes a la materia (artículo 5).<sup>10</sup>

Luego con respecto a la Coordinación de Desarrollo Metropolitano del Estado de Hidalgo la ley en la materia señala que el titular es el coordinador quien será nombrado y removido en su caso por el titular del Ejecutivo (artículo 10). La Ley también detalla que las Comisiones Metropolitanas del Estado de Hidalgo se integran por los presidentes municipales que integran las zonas metropolitanas; el coordinador; la comisión Legislativa de Asuntos Metropolitanos del congreso local y el diputado o diputados locales de los distritos que abarquen las zonas metropolitanas; así como los representantes de las dependencias del Ejecutivo que integran el Consejo (artículo 15).<sup>11</sup> Finalmente en el caso hidalguense se indica en el marco normativo que estos organismos son presididos por los presidentes municipales de los municipios centrales de las zonas metropolitanas y que contaran con un secretario que será designado por el coordinador (artículo 16).

En el orden lógico en el que se han expuesto los casos toca el turno del estado de Jalisco. Y la forma en cómo se integran sus instituciones para la coordinación metropolitana es de la siguiente forma: para empezar se debe recordar que la Junta de Coordinación Metropolitana, órgano político, tiene un secretario técnico que realiza funciones de carácter ejecutivo y es el director del Instituto correspondiente, se integra por los presidentes municipales y la presidencia de la Junta es rotativa entre todos que la integran el área o región metropolitana por periodos de seis meses, en orden alfabético de los nombres de los municipios integrantes (artículo 27). Pero en cuanto al Instituto Metropolitano de Planeación que es encabezado por un director e integrado por diversas unidades administrativas, es designado por la Junta de entre las propuestas que presenten sus integrantes, además de durar en su cargo cuatro años pudiendo ser reelecto hasta por dos periodos subsecuentes más (artículo 30).

Finalmente, el Consejo Ciudadano Metropolitano se integra por el número de consejeros que determine el estatuto orgánico, sin que pueda ser menor a dos consejeros por municipio integrante del área o región metropolitana. Pero la Ley es muy clara en el sentido de que no pueden ser servidores públicos federales, estatales o municipales en funciones; ministros de culto religioso; integrantes de las fuerzas armadas o cuerpos de policía; miembros de las dirigencias federales, estatales o municipales de los partidos políticos o agrupaciones políticas (artículo 32).<sup>12</sup>

En lo que respecta al estado de Morelos el Consejo para el Desarrollo Metropolitano se integrará por el secretario de Gobierno, quien lo preside, los secretarios de Desarrollo Urbano y Obras Públicas quien fungirá como secretario técnico; los secretarios de Finanzas y Planeación, así como el de Desarrollo Humano y Social; el titular de la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente; los presidentes municipales que integren la zona metropolitana; un representante del Poder Legislativo quien será el presidente de la Comisión Legislativa en la materia competente; el delegado de la Sedesol; el delegado de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales; el director general del Instituto de Desarrollo y Fortalecimiento Municipal del Estado; y el titular del Comité de Planeación para el Desarrollo de Morelos (artículo 6).<sup>13</sup>

El Comité Técnico del Fideicomiso de cada zona metropolitana en el estado de Morelos se integra por el Secretario de Finanzas y Planeación, quien lo presidirá; los secretarios de Gobierno y Desarrollo Humano y Social; el secretario técnico del Consejo para el Desarrollo Metropolitano; así como los tesoreros de los municipios que formen la zona metropolitana correspondiente (artículo 10).<sup>14</sup> Finalmente, el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos de cada zona metropolitana se integra por el secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas quien lo presidirá; un representante del Comité de Planeación para el Desarrollo o su equivalente; el titular de la Comisión Estatal del Agua y Medio Ambiente; los titulares de los sistemas operadores de agua potable y saneamiento de los municipios que integren la zona metropolitana; y los titulares de las áreas de obras públicas y desarrollo urbano de los municipios que integren la zona metropolitana (artículo 13).

En el caso oaxaqueño como se ha podido constatar el entramado institucional es muy abigarrado; el cual se manifiesta con claridad en la integración de sus instancias de coordinación metropolitana y con un fuerte peso de la burocracia estatal. Así en Oaxaca, el Consejo de Desarrollo Metropolitano se integra por el gobernador, quien lo presidirá; los presidentes municipales que integren las zonas metropolitanas; así como los secretarios de General de Gobierno, Finanzas, de Desarrollo Social y Humano y de la Contraloría y Transparencia, así como el de Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable quien fungirá como secretario técnico. En su integración se tiene considerado al titular del Coplade, al diputado–presidente de la Comisión Permanente de Asuntos Metropolitanos, los delegados de la Semarnat y Sedesol y los legisladores representantes que incluyan los municipios integrados a las zonas metropolitanas (artículo 14).

El Comité Técnico Interinstitucional se integra por los diversos representantes de las dependencias de la administración pública centralizada, con voz y voto.

Tales como los secretaría de Finanzas, General de Gobierno, de Infraestructuras y el Ordenamiento Territorial Sustentable, de Desarrollo Social y Humano, de Contraloría y Transparencia y el Coplade (artículo 26).

En cuanto al Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca —concebido como un organismo especializado interdisciplinario encargado de realizar estudios para las declaratorias de zonas metropolitanas así como complementar, coordinar y auxiliar a los municipios de la zona en sus funciones técnicas, realizando análisis, resolución de la planeación y el desarrollo de todos los proyectos de la agenda metropolitana—, se integra por un consejo directivo que es el órgano de gobierno y administración del Instituto; el director general quien será el titular del Instituto y su representante jurídico; el Comité Técnico con las áreas requeridas; el personal que se requiera y que permita el presupuesto; el Consejo Honorario Metropolitano y Participación Ciudadana; y las Comisiones de Concertación y Propuesta Sectorial (artículo 39).

Finalmente, el Consejo Honorario Metropolitano y de Participación Ciudadana se integra, a convocatoria del Instituto, por un regidor de cada municipio jurisdiccionado a la zona metropolitana designado por el Cabildo Municipal; el diputado o diputados de los distritos que abarquen la zona metropolitana; los representantes de bienes comunales y/o ejidales de los núcleos agrarios de las jurisdicciones municipales integradas a la zona metropolitana; dos representantes de instituciones educativas de nivel superior; un representante de las cámaras empresariales, los colegios, barras y asociaciones de profesionistas en las materias de derecho, urbanismo, planeación y desarrollo urbano, ingeniería, arquitectura, administración sin que esta enumeración sea limitativa, pudiendo en su caso, integrarse profesionistas de otras ramas, así como ciudadanos de los municipios jurisdiccionados (artículo 45).

La travesía institucional culmina con el trazo de los mecanismos e instancias de coordinación contempladas en el estado de Zacatecas. En esta entidad federativa se considera para la coordinación metropolitana dos mecanismos y se puede ver el diseño institucional más simple de todos los analizados, esto se deba quizás a que hay solo una zona metropolitana que reconocen las instancias de planeación. No obstante lo anterior, no significa que el diseño no esté menos burocratizado y vaya en la dirección de la entidad federativa hacia los municipios. De este modo, el Consejo de Desarrollo Metropolitano se integra por un presidente que es el gobernador, o la persona que éste designe; una secretaría, cuyo cargo ocuparán los presidentes municipales de los ayuntamientos que integren la zona metropolitana; los secretarios de Desarrollo Económico, Finanzas, Planeación y Desarrollo Regional y Obras Públicas; el

director general del Instituto de Ecología y Medio Ambiente, los presidentes de la Comisión de Fortalecimiento Municipal, Desarrollo Económico y Turismo, la Comisión de Obras Públicas y Desarrollo Urbano de la legislatura local; así como los presidentes de las comisiones de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados y la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial de la Cámara de Senadores; y los delegados de la Sedesol y Semarnat (artículo 7).

En tanto que el Fondo de Desarrollo Metropolitano de Zacatecas más que ser una instancia, es un «bolsa» que se integra por las aportaciones del gobierno federal, el gobierno del estado y los municipios que integran la zona metropolitana, así como las federaciones y clubes de migrantes en su caso y/o cualquier institución privada que aporte recursos (artículo 15). ¿Qué se tiene de este trazo institucional arduo? Sólo compendiar los hallazgos y terminar con algunas reflexiones finales.

## Cuadro 2.

Instancias de coordinación metropolitana contempladas en las legislaciones estatales

60

Estado	Instituciones	Tipo de instancia
Colima	Comisión Metropolitana para el Desarrollo	Es un órgano de opinión y decisión integrado por el gobernador y autoridades municipales.
	Instituto Metropolitano para el Desarrollo	Es un órgano de consulta, opinión y técnico dependiente de la Comisión Metropolitana para el Desarrollo.
	Consejo Metropolitano de Participación Ciudadana	Es un órgano de consulta y opinión de la sociedad.
Hidalgo	Consejo Estatal Metropolitano	Es un órgano de consulta y opinión donde participan diferentes instancias estatales y municipales.
	Coordinación de Desarrollo Metropolitano	Es un órgano de consulta y opinión concebido como una unidad de apoyo del Ejecutivo estatal.
	Comisiones Metropolitanas	Son organismos de opinión y consulta a la sociedad.
Jalisco	Junta de Coordinación Metropolitana	Instancia política y decisión integrada por el gobernador y los presidentes municipales que integran la zona metropolitana.
	Instituto Metropolitano de Planeación	Instancia técnica.
	Consejo Ciudadano Metropolitano	Instancia de consulta y participación ciudadana.

Morelos	Consejo para el Desarrollo Metropolitano	Órgano jerárquico de consulta de la planeación metropolitana.
	Comité Técnico del Fideicomiso	Instancia facultada para autorizar los recursos.
	Subcomité de Evaluación de Proyectos	Órgano técnico para ejercer los recursos.
Oaxaca	Consejo para el Desarrollo Metropolitano	Órgano estatal de coordinación intergubernamental.
	Instituto de Planeación Metropolitana para el Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca	Órgano técnico y de consenso intermunicipal de los municipios jurisdiccionados en la zona metropolitana.
	Consejo Honorario Metropolitano de Participación Ciudadana	Órgano de consulta y consenso con la sociedad civil.
	Comisión de Concertación y Propuesta Sectorial	Órgano técnico y de apoyo de los Consejos Honorarios Metropolitanos de Participación Ciudadana.
Zacatecas	Consejo Metropolitano de Desarrollo	Instancia de consulta, opinión y concertación coordinada para la ejecución de planes y proyectos.
	Fondo de Desarrollo Metropolitano	Es el fondo monetario que se compone de los recursos para financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras de carácter metropolitano.

**Fuente:** elaboración propia.

61

## 6 A MANERA DE RECAPITULACIÓN

Un hecho contundente en el análisis institucional del fenómeno y la coordinación metropolitana es que ante el surgimiento de diversos problemas de gestión y dada la fragmentación institucional que se deriva del artículo 115 constitucional que expresamente, por un lado, prohíbe la conformación de instancias de gobierno entre el municipio y los estados de la República y, por el otro, sólo permite la coordinación intergubernamental y/o el asociacionismo intermunicipal, algunas entidades federativas del país se han aventurado a definir jurídicamente el fenómeno metropolitano y diseñar mecanismos de coordinación metropolitana que intentan hacer más sólida la gestión de estos territorios a partir de considerar tres espacios que buscan su gobernabilidad: el político, el técnico y uno más que considera la participación ciudadana.

En una visión de conjunto se puede decir que en el país, el fenómeno metropolitano desde el ámbito institucional se encuentra en una fase de formulación. Previamente la existencia de este fenómeno urbano provocó que

diversas instancias de planeación federal como el Sedesol, Conapo e Inegi, no sólo definieran las zonas metropolitanas sino que se sentaran las bases de algunas políticas en la materia. Sin embargo, cuando el asunto se dirige a la gestión y coordinación intergubernamental el problema es de tipo político-institucional, e indudablemente de diseño institucional. Es cierto que antes se necesita definir jurídicamente del fenómeno metropolitano, y en el ámbito federal hay una propuesta. Pero también algunas entidades federativas han querido sentar una enunciación jurídica que los lleve a gestionar y gobernar las zonas metropolitanas de sus respectivos territorios. En este caso se debe señalar, y ante la evidencia mostrada, que en su mayoría siguen la definición programática de las instancias federales. El problema socio-urbano y demográfico está en los mismos términos que las dependencias federales enuncian. Sin embargo, hay matices.

En las definiciones jurídicas de las zonas metropolitanas de los estados de Hidalgo, Morelos y Oaxaca son similares. La definición jurídica corresponde a la definición sociourbana de Conapo, Inegi y Sedesol. 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 está el caso de Zacatecas. En su definición del fenómeno metropolitano siguen la tesitura 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. El caso jalisciense atiza y mantiene el debate sobre definir el fenómeno metropolitano, y al mismo tiempo cómo trasladarlo y encontrarle un sustento jurídico. En la declaración del área o zona metropolitana de todas las entidades federativas que tiene un marco legal para atenderlas, el Congreso es el ente que las declara y reconoce para efectos jurídicos.

En cuanto a la arquitectura institucional de la coordinación metropolitana se puede decir en términos generales que las legislaciones estatales diseñan organismos de tipo político, técnico y de participación o consulta ciudadana.

Desde luego en esta observación general hay matices. Con ajustes y grados, hay diseños en los que la lógica de la coordinación va del gobierno estatal hacia los municipios: son los casos de Hidalgo, Morelos y Oaxaca. En su diseño participan diversas instancias estatales, federales y desde luego municipales, pero la lógica de la coordinación, se podría decir es, vertical; en el caso de Oaxaca es hasta burocráticamente más abigarrada.

De este modo, en el caso hidalguense hay un Consejo Estatal Metropolitano que es un órgano de consulta y opinión donde participan diferentes instancias estatales y municipales. Luego hay el ente denominado Coordinación de Desarrollo Metropolitana que es un órgano de consulta y opinión concebido como una unidad de apoyo del Ejecutivo estatal. Finalmente, están las comisiones metropolitanas que son organismos de opinión y consulta a la sociedad. En el diseño de la ley de Hidalgo el fenómeno y coordinación metropolitano es un asunto completamente estatal. En Morelos igualmente hay dirección vertical, pero los matices institucionales son otros. En este estado hay un Consejo para el Desarrollo Metropolitano que es un órgano jerárquico de consulta de la planeación metropolitana; un Comité Técnico del Fideicomiso que es una instancia facultada para autorizar los recursos y un Subcomité de Evaluación de Proyectos que es órgano técnico para ejercer los recursos. La lógica de coordinación además de vertical se incrusta en la idea crear y gestionar recursos de fondos metropolitanos.

Cabe precisar, que en la lógica de la gestión y asignación de recursos metropolitanos está el diseño de la ley en la materia del estado de Zacatecas. La ley de esta entidad están consideradas dos instancias: el Consejo Metropolitano de Desarrollo que es una instancia de consulta, opinión y concertación coordinada para la ejecución de planes y proyectos; y el Fondo de Desarrollo Metropolitano que es un fondo monetario que se compone de los recursos para financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras de carácter metropolitano. Pero a diferencia de los casos de Morelos e Hidalgo el matiz vertical de la coordinación, en el caso de Zacatecas no está tan acentuado.

El caso de Oaxaca quizá es donde la coordinación es más vertical y hay un diseño institucional más recargado. En Oaxaca se tienen consideradas cuatro instancias: 1) el Consejo para el Desarrollo Metropolitano que es un órgano estatal de coordinación intergubernamental; 2) el Instituto de Planeación Metropolitana para el Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca que es un órgano técnico y de consenso intermunicipal de los municipios jurisdiccionados en la zona metropolitana; 3) el Consejo Honorario Metropolitano de Participación Ciudadana que es órgano de consulta y consenso con la sociedad civil; y 4) la

Comisión de Concertación y Propuesta Sectorial que es un órgano técnico y de apoyo de los Consejos Honorarios Metropolitanos de Participación Ciudadana.

En una dirección donde la coordinación metropolitana considera la participación del Ejecutivo se podría decir, más horizontal e intermunicipal, se da en los casos de Colima y Jalisco. Sus diseños institucionales reconocen con mayor claridad y distinción la existencia de tres instancias; una política, otra técnica y una de participación. En el caso de Colima existen la Comisión Metropolitana para el Desarrollo que es un órgano de opinión y decisión integrado por el gobernador y autoridades municipales; el Instituto Metropolitano para el Desarrollo que es un órgano de consulta, opinión y técnico dependiente de la Comisión Metropolitana para el Desarrollo; y el Consejo Metropolitano de Participación Ciudadana que es un órgano de consulta y opinión de la sociedad. En tanto que en el caso de Jalisco, hay una Junta de Coordinación Metropolitana que es la instancia política y decisión integrada por el gobernador y los presidentes municipales que integran la zona metropolitana; un instituto Metropolitano de Planeación que es la instancia técnica; y un Consejo Ciudadano Metropolitano que es la instancia de consulta y participación ciudadana.

Al final, el fenómeno metropolitano y la gestión de estos territorios vía la coordinación, como se dijo, está en una fase de formulación; y dar cuenta de lo que individual y colectivamente se está haciendo en el país visualiza una situación presente y del contexto en cómo se está abordando un problema de agenda pública. Esto es acorde con lo que en América Latina se vive intensamente, por un lado un proceso de metropolización, y por el otro, procesos y/o discusiones de cómo crear mecanismos para intentar una gestión metropolitana eficaz. Sin embargo, éstas no terminan por institucionalizarse, ser estables o duraderas precisamente porque hay problemas de diseño institucional o hay un sistema de estructuras administrativas que se derivan del sistema de organización política. Que dicho sea de paso, en el federalismo es más complejo porque al final la teoría y el sistema federal necesariamente nos conducirán a cómo se divide el poder, dónde radica la soberanía, y cómo o qué mecanismos se debe tener en cuenta para la toma de decisiones. De ahí que se tengan que tomar nota de cómo algunas entidades que se han aventurado, con sus aciertos y desaciertos, ayudar a comprender la dimensión fenómeno metropolitano y las líneas de acción del problema de gestión y gobernabilidad metropolitana como un asunto público que debe ser incluido o no en la reforma del Estado.

## NOTAS

<sup>1</sup> El contenido de este artículo forma parte de una investigación más amplia. Agradezco a los evaluadores sus comentarios y observaciones, así como a Ziyara Rivera Godina sus labores de asistencia para la elaboración de este documento.

<sup>2</sup> 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.

<sup>3</sup> Algunas líneas de reflexión y evolución, por ejemplo, del concepto de área metropolitana nos la da Esteban Valenzuela (2006 y 2007). Con claridad él nos dice que el término área metropolitana surgió cuando la noción de *ciudad* dejó de ser equivalente a lo *urbano* por lo que fue necesario encontrar otro concepto que diera cuenta de las áreas *urbanizadas* entorno a la ciudad central. Además de que el término de área metropolitana no ha significado siempre lo mismo. Menciona, por ejemplo, que en los años de 1950 prevaleció, al menos en la tradición estadounidense, la definición de que las áreas metropolitanas se identificaban por cierto número de habitantes. Posteriormente, en los años de 1960, también en Estados Unidos, se intentó una precisión del concepto al mantenerse los criterios poblacionales y la proximidad física, pero se incluyó el criterio de que el 75 % de la población de los municipios de alrededor del lugar central no se dedicara a actividades agrícolas y tuvieran una densidad cuando menos 50 habitantes por kilómetro cuadrado (Valenzuela, 2007:6–8). En contraste, en la tradición europea la definición del área metropolitana es menos clara porque existe una gran diversidad de delimitaciones administrativas y porque para efectos estadísticos el área metropolitana no es reconocida como tal. Sin embargo, podría decirse que en Europa prevalece una visión económica de ella, y es en la década de 1990 cuando tardíamente se incluyeron por fin criterios poblacionales y se le reconoció. Como sea, el artículo de Valenzuela es un texto que introduce en la problemática

de las áreas metropolitanas latinoamericanas y anuncia sus problemas de gobernabilidad al referir que en estos territorios hay: 1. La ausencia de una autoridad metropolitana; 2. Una imprecisa y desdibujada ordenación urbanística; 3. Una gestión sectorializada a través de organismos específicos; y 4. Una ausencia de coordinación de los organismos creados que inciden en la pésima o carente planificación metropolitana (Valenzuela, 2007:6–8).

<sup>4</sup> 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).

<sup>5</sup> El marco constitucional que se traza tiene como base 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>. Consultado el 2 de febrero de 2012.

<sup>6</sup> Las iniciativas que se trazan tienen como base la consulta la siguiente página web: <http://gaceta.diputados.gob.mx/>. Consultado en mayo de 2012, así como Arellano, 2013:33–42.

<sup>7</sup> En particular se reforma el 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.

<sup>8</sup> 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).

<sup>9</sup> Con mayor detenimiento la ley oaxaqueña precisa que el Consejo de Desarrollo Metropolitano es una instancia de interés público y beneficio

social, que apoyará la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional, y contribuirá a una adecuada coordinación intergubernamental para la ejecución de la Agenda Metropolitana con el fin de resolver de manera oportuna, eficaz, eficiente y estratégica, aspectos prioritarios para el desarrollo metropolitano sustentable. También que la Legislatura autorizará al Ejecutivo Estatal para la constitución del Fideicomiso de Administración e Inversión, que requieren las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano emitidas por la SHCP para la administración de dicho Fondo, considerando la obligación de presentar trimestralmente el informe del destino y aplicación de los recursos, del avance físico y financiero y de la evaluación de los resultados alcanzados y el impacto urbano, económico y social por conducto de la Comisión Permanente de Asuntos Metropolitanos. Por lo tanto el Comité Técnico del Fideicomiso es una instancia facultada para autorizar la entrega de recursos con cargo al patrimonio del Fideicomiso, previo análisis y recomendación favorable del Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos, de conformidad con las reglas de operación y promoverá la aplicación de recursos complementarios para la ejecución de la agenda metropolitana. El Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable del Estado de Oaxaca es un Organismo Público Autónomo, con participación ciudadana, dotado de personalidad jurídica, autonomía de gestión y patrimonio propios, que ejerce funciones de planeación integral en las jurisdicciones definidas y declaradas zonas metropolitanas del estado de Oaxaca. En tanto que el Consejo Honorario Metropolitano y de Participación Ciudadana es un órgano de consulta y opinión de la sociedad en el seno del Instituto, que tendrá como objetivo fundamental ser el medio de expresión de los habitantes de las zonas metropolitanas en torno a las acciones metropolitanas; será la instancia receptora de las promociones de la sociedad metropolitana que coadyuven al mejoramiento de los servicios metropolitanos y el conducto de información y concertación con la población. Finalmente, las comisiones de concertación y

propuesta sectorial son órganos de consulta, opinión y concertación de autoridades municipales, representantes de los Núcleos Agrarios y la sociedad civil, tendrán como objetivo fundamental ser el medio de expresión de los habitantes de cada zona metropolitana para integrar su agenda metropolitana; así como la instancia para hacer llegar las propuestas al Instituto Metropolitano de Planeación y Desarrollo Sustentable para su debido procesamiento (véase los artículos 13, 22, 23, 37, 44 y 49 ).

<sup>10</sup> Los secretarios del gabinete contemplados en la ley son los de Gobierno, Finanzas, Desarrollo Económico, Planeación y Desarrollo Regional, Educación Pública, Contraloría, Salud, Seguridad Públicas, así como el de Obras Públicas, Comunicaciones, Transportes y Asentamientos. La misma ley dice que a propuesta del Consejo podrán ser invitados a las sesiones, con derecho a voz pero sin voto, dos representantes del sector empresarial, dos representantes de Colegios de Profesionistas, dos ciudadanos especialistas en la materia, dos representantes de Organizaciones Civiles y dos representantes de Instituciones de Educación Superior (artículo 5).

<sup>11</sup> La Ley señala que los miembros de la Comisión podrán hacerse acompañar de los técnicos especialistas que requieran. Éstos son invitados a las sesiones a propuesta de la Comisión. Asisten a la sesión con derecho a voz pero sin voto, dos representantes del sector empresarial, dos representantes de Colegios de Profesionistas, dos ciudadanos especialistas en la materia, dos representantes de Organizaciones Civiles y dos representantes de Instituciones de Educación Superior (artículo 15).

<sup>12</sup> Con mayor precisión la Ley determina que los integrantes del Consejo deben seleccionarse aleatoriamente de entre las propuestas ciudadanas, derivado de una convocatoria pública abierta, en los términos del estatuto orgánico. Duran en su cargo dos años a partir de la selección aleatoria. El Consejo tiene un presidente que es electo de entre los propios integrantes, por períodos de seis meses, sin que pueda reelegirse para el periodo inmediato. El Consejo puede tener un secretario técnico que debe depender

administrativamente del Instituto (artículo 32).

<sup>13</sup> La ley señala que todos los integrantes del Consejo tendrán derecho de voz y voto. Además de que en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, podrán participar todas las instancias del ámbito público, social y privado que se relacionen con la materia del objeto y funciones del Consejo, las comisiones competentes del Congreso local respectivo, las asociaciones o colegios de académicos, científicos, profesionistas, empresarios o ciudadanos, cuyos conocimientos y experiencia contribuyan a la eficaz y eficiente atención de los asuntos que se relacionen con el mismo

<sup>14</sup> En las sesiones del Comité Técnico del fideicomiso participará un representante de la Secretaría de la Contraloría y un representante del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Morelos (COPLADE) o sus equivalentes; asimismo, participarán los municipios exteriores definidos en base a criterios estadísticos, geográficos de criterios de planeación y política urbana por invitación del Comité Técnico, cuando los programas y proyectos que se presenten a la consideración del Comité Técnico, estén vinculados con su competencia y jurisdicción, quienes participarán con voz, pero sin voto (artículo 10).

## BIBLIOGRAFÍA

**Arellano Ríos, A. (2013a).** *La gestión metropolitana. Casos y experiencias de diseño institucional.* México: UNAM–IIJ–El Colegio de Jalisco.

**Arellano Ríos, A. y Ortiz Barba I. (coords.) (2013b).** *Coordinación y gestión metropolitana en Jalisco.* Puerto Vallarta: Universidad de Guadalajara–Centro Universitario de la Costa.

**Arias de la Mora, R. (coord.) (2013).** *Coordinación metropolitana y gestión pública municipal.* Zapopan: El Colegio de Jalisco.

**Baños Francia, J.A. (2013).** «Consideraciones sobre la gestión metropolitana en México. Aceramiento al caso de la Bahía de Banderas», *TRACE, Centro de Estudios Mexicanos y Centroamericanos*, Diciembre (64):69–87.

**Borja, J. y Castells, M. (2006).** *La gestión de las ciudades en la era de la información.* México: Taurus.

**Cadaval, M. y Caramés L. (2006).** «Una aproximación a los modelos de intermunicipalidad», *Urban Public Economics Review* (6):33–67.

**Caminal, M. (2002).** *El federalismo pluralista. Del federalismo nacional al federalismo plurinacional.* Barcelona: Paidós.

**Cuadrado-Roura, J.R. y Fernández Güell, J.M. (2005).** «Las áreas metropolitanas frente al desafío de la competitividad». En Eduardo Rojas et al. (eds.), *Gobernar las metrópolis.* Washington, BID.

**Garrocho Rangel, C. (2012).** *Estructura funcional de la red de ciudades de México.* Zinacantepec: El Colegio Mexiquense–Fondo de Población de las Naciones Unidas–Conapo.

- Ferreira, X. (2006).** «La cooperación municipal en España: los entes supramunicipales en el orden jurídico». *Urban Public Economics Review* (6):69–88.
- García, N. (2013).** «La coordinación de las metrópolis. Estudio introductorio». En Octavio Urquidez et al. *Metrópolis en movimiento*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Hurtado, J. y Arellano Ríos, A. (2011).** *La Ciudad de México no es el Distrito Federal. Estatuto político y diseño institucional*. México: UNAM–IIJ.
- Iracheta, A. (2009).** *Políticas públicas para gobernar las metrópolis*. Toluca: El Colegio Mexiquense–Miguel Ángel Porrúa.
- Klink, J. (2005).** «Perspectivas recientes sobre la organización metropolitana. Funciones y gobernabilidad». En Eduardo Rojas, Juan R. Cuadrado-Rova y José Miguel Fernández Güell (eds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington: BID.
- Lefévre, Ch. (2005).** «Gobernabilidad democrática de áreas metropolitanas. Experiencias y lecciones internacionales para las ciudades Latinoamérica», Eduardo Rojas E. et al. Eds. *Gobernar las metropolis*, Washington, BID.
- Peters, Guy B. (2003).** *El nuevo institucionalismo. Teoría institucional en ciencia política*. Barcelona: Gedisa.
- OCDE (2003).** «Part I. Chapter 1. The Emerging Role of Metropolitan Regions». *OECD Territorial Review. Competitive Cities in The Global Economy*, OECD.
- Rodríguez Acosta, C. A. y Rosenbaum A. (2013).** «Gobierno local y administración de las áreas metropolitanas en América Latina». En Octavio Urquidez et al. *Metrópolis en movimiento*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.
- Rodríguez Acosta, C. A. y Rosenbaum A. (2005).** «Local Government and the Governance of Metropolitan Areas in Latin America». En *Public Administration and Development* (25):295–396.
- Rodríguez-Oreggia, E. y Tuirán Gutiérrez, R. (2006).** «La cooperación intermunicipal en México. Barreras e incentivos en la probabilidad de cooperar». En *Gestión y Política Pública*, XV(2): 393–409.
- Rojas, E. (2005).** «Las regiones metropolitanas de América Latina. Problemas de gobierno y desarrollo». Eduardo Rojas et al. (eds.), *Gobernar las metrópolis*. Washington: BID.
- Rojas, E. (2010).** «El gobierno de las regiones metropolitanas de Latinoamérica». En Octavio Urquidez (coord.). *La reinvenCIÓN de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.

**Santín del Río, L. (2012).** «La intermunicipalidad: metodología de gobierno político y administrativo para la asociación y cooperación entre municipios en México». En Francisco Javier Galván Meraz y Leticia Santín del Río. *Asociacionismo intermunicipal. Estrategias para el desarrollo sustentable del territorio y de los servicios públicos en México*. Guadalajara: Arlequín.

**Sánchez Bernal, A. (2009).** «Reflexiones sobre la cooperación intermunicipal en Jalisco», Ponencia presentada en el VI Congreso de la Red de Investigadores en Gobiernos Locales Mexicanos 2009, disponible en: <http://www.puec.unam.mx/ponenciasiglom.html>. Consultado en diciembre de 2010.

**SEDESOL–CONAPO–INEGI (2007).** *Delimitación de las zonas metropolitanas 2005*. México: Secretaría de Desarrollo Social–Consejo Nacional de Población–Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

**SEDESOL–CONAPO–INEGI (2010).** *Delimitación de las zonas metropolitanas 2010*. México: Secretaría de Desarrollo Social–Consejo Nacional de Población–Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática.

**Sobrino, J. (2003).** *Competitividad de las ciudades*. México: El Colegio de México.

**Ugalde, V. (2007).** «Sobre el gobierno de la zonas metropolitanas de México». En *Estudios Demográficos y Urbanos* 22(2):443–460.

**Unikel, L. (1978).** *El desarrollo urbano: diagnóstico e implicaciones futuras*. México: El Colegio de México.

69

**Urquidez, O. (2010).** «Epílogo. La metrópoli de todos tan mentada». En Octavio Urquidez (coord.), *La reinvención de la metrópoli. Algunas propuestas*. Zapopan: El Colegio de Jalisco.

**Zentella, J. C. (2007).** «¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Propuestas para el corto, mediano y largo plazo». En Thomas Coislík (comp.), *¿Cómo gobernar las zonas metropolitanas de México? Los desafíos y las soluciones para las zonas metropolitanas de México en 2020*. México: Fundación Este País, pp. 7–24.

**Ziccardi, A. (coord.). (1991).** *Ciudades y gobiernos locales en la América Latina de los Noventa*. México: FLACSO–Miguel Ángel Porrúa.

**Valenzuela Van Treek, E. (2006).** «Las áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio (2<sup>a</sup>. Parte)». En *Urbano*, 10(15):7–19.

**Valenzuela Van Treek, E. (2007).** «Las áreas metropolitanas, reflexión, evolución y casos de estudio». En *Urbano*, 9(14):4–13.

## FUENTES LEGALES

**«Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos»**, *Diario Oficial de la Federación*, cuya última reforma fue el 13 de octubre de 2011. Disponible en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/marco.htm>. Consultado el 2 de febrero de 2012.

**«Ley de Zonas Metropolitanas del Estado de Colima»**. Decreto 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 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 697. *Periódico Oficial del Estado de Oaxaca N° 51 Tercera Sección*. Oaxaca: Congreso del Estado de Oaxaca, 17 de Diciembre de 2011.

70

**«Ley de Desarrollo Metropolitano del Estado de Zacatecas»**. Decreto 5. *Periódico Oficial del Estado de Zacatecas*, t. CCXX, N° 97. Zacatecas: Congreso del Estado de Zacatecas, 4 de diciembre de 2010.

---

### PARA CITAR ESTE ARTÍCULO:

Arellano Ríos, Alberto (2014). «La coordinación metropolitana en el ámbito subnacional mexicano: un análisis institucional», *DAAPGE*, año 14, N° 23, 2014, pp. 33–70. Santa Fe, Argentina: UNL.

---