

El marco normativo de la planeación metropolitana

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM) es el ordenamiento jurídico que enmarca la máxima jerarquía de las normas de aplicación en todo el país, en conjunto con los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que el Estado Mexicano es parte y ha ratificado, con ellos se garantiza tanto el goce como la garantía de protección de los derechos fundamentales de las y los mexicanos. También determina la forma en la que los aspectos claves del desarrollo permiten ejercer la rectoría de gobierno y garante de la sustentabilidad, a través de bases para la planeación democrática. La Carta Magna establece, por otro lado, las orientaciones de actuación para que la regulación de la función social de la propiedad privada y las medidas que las autoridades apliquen para el ordenamiento territorial y el establecimiento de usos, reservas y destinos del suelo se lleven a cabo, en un proceso definido esencialmente como concurrente para los tres niveles de gobierno, lo anterior, plasmado en los artículos 1º, 4º, 25, 26, 27, 73, 115 y 122, los cuales son el marco que estructura la planeación y el ordenamiento territorial en el país, aplicables entre otros ámbitos a la materia planeación y regulación conjunta y coordinada del desarrollo metropolitano.

Si bien, la CPEUM no define el término zona metropolitana, sí trata el fenómeno asociado metropolitano. En el artículo 115, particularmente en la fracción III, además de asignar funciones específicas a los municipios, como son la prestación de servicios públicos, establece la posibilidad de la coordinación y asociación entre municipios, de una misma entidad o de dos o más, así como la posibilidad de celebrar convenios con los gobiernos estatales para establecer diversas opciones que permitan la más eficaz prestación de los servicios públicos o el mejor ejercicio de las funciones municipales. Para ello faculta, en su fracción VI, a los tres niveles de gobierno, en el ámbito de sus competencias, para planear, así como regular de manera conjunta y coordinada el desarrollo de dos o más centros urbanos situados en territorios municipales de dos o más entidades federativas o cuando tiendan a formar una continuidad demográfica.

En materia de ordenamiento territorial, lo establecido en la fracción V del artículo 115 precisa que los municipios, en los términos de las leyes federales y estatales correspondientes, estarán facultados para planificar, autorizar, controlar y vigilar el uso del suelo, otorgando licencias y permisos para construcciones, así como para planificar en materia de movilidad y seguridad vial dentro de su jurisdicción; también están facultados para participar, intervenir e incluso celebrar convenios en materias como la formulación de planes de desarrollo regional, la regularización de la tenencia de la tierra urbana, la creación y administración de zonas de reservas

ecológicas, en la elaboración y aplicación de programas de ordenamiento en esta materia, en la formulación y aplicación de programas de transporte público de pasajeros, así como para la celebración de convenios para la administración y custodia de las zonas federales, lo que significa que los municipios tienen capacidades propias de crear regulaciones específicas para el uso del suelo, así como otras en las que concurren con los demás ámbitos de gobierno, creando la necesidad de la coordinación y cooperación más allá de sus ámbitos territoriales.

En ese mismo sentido, el apartado C del artículo 122 orienta para el establecimiento de mecanismos de coordinación administrativa en materia de planeación del desarrollo y ejecución de acciones regionales para la prestación de servicios públicos, en el ámbito que conforma la Ciudad de México, así como sus demarcaciones territoriales, los estados y municipios conurbados en la zona metropolitana.

La Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAHOTDU), son las reglas de observancia general en el territorio nacional que fija las normas básicas e instrumentos de gestión para ordenar el uso del territorio y los asentamientos humanos con pleno respeto a los derechos humanos, lo que hace a través de principios de política pública establecidos en el artículo 4º: derecho a la ciudad; equidad e inclusión; derecho a la propiedad urbana; coherencia y racionalidad; participación democrática y transparencia; productividad y eficiencia; protección y progresividad del espacio público; resiliencia, seguridad urbana y riesgos; sustentabilidad ambiental; y accesibilidad universal y movilidad.

En esta ley general, en el artículo 3º, fracción XXXVII, por primera vez se reconoce a las zonas metropolitanas, definiéndolas como “centros de población o conurbaciones que, por su complejidad, interacciones, relevancia social y económica, conforman una unidad territorial de influencia dominante y revisten importancia estratégica para el desarrollo nacional.”

Asimismo, en el artículo 7º de la LGAHOTDU, se determina que las atribuciones en materia de ordenamiento territorial, asentamientos humanos, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano serán ejercidas de manera concurrente por los diferentes órdenes de gobierno, a través de los mecanismos de coordinación y concertación.

En los artículos 8, 9 10 y 11 de la LGAHOTDU, se introduce la atribución concurrente entre la federación, las entidades federativas y los municipios que habilita la participación en la identificación, delimitación y planeación de las zonas metropolitanas y conurbadas referidas en la misma ley general; asimismo, establece para las entidades la atribución para legislar en materia de asentamientos humanos, desarrollo urbano, ordenamiento territorial, así como para la planeación, gestión, coordinación y desarrollo de las conurbaciones y zonas metropolitanas, en sus jurisdicciones territoriales; mientras que a los municipios los faculta para impulsar y promover la conformación de institutos metropolitanos de planeación en conjunto con los municipios que conforman una zona metropolitana determinada, así como participar en la planeación y regulación de las mismas, en los términos de la ley general y de la legislación local.

También se habilita a la federación, a través de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), para la emisión de los criterios, así como lineamientos normativos para la delimitación territorial de zonas metropolitanas y conurbaciones; lo anterior, observando la Estrategia Nacional de Ordenamiento Territorial y previa consulta a las entidades federativas. En su caso para expedir normas oficiales mexicanas que tengan por objeto establecer lineamientos, criterios, especificaciones técnicas y procedimientos para garantizar las medidas adecuadas para el ordenamiento territorial, el desarrollo urbano y desarrollo metropolitano, en aspectos que permitan una mejor estructuración, homologación y fortalecimiento de estos instrumentos.

Para ello, se faculta también a la SEDATU para fomentar el desarrollo de estudios e investigaciones, así como la capacitación y asistencia técnica en materia de planeación, ordenamiento territorial, desarrollo urbano y desarrollo metropolitano.

Lo anterior, es clave para identificar las situaciones en las que los territorios metropolitanos o demarcaciones territoriales de dos o más entidades federativas formen una continuidad física y demográfica o mantengan relaciones funcionales económicas y sociales, así como donde existan problemas territoriales y ambientales comunes, incluyendo aquellos problemas y necesidades urbanas comunes a centros de población fronterizos con relación a localidades de otros países, todos ellos elementos necesarios para posibilitar los convenios para la delimitación y constitución de una zona metropolitana o conurbada, para el estudio y planeación conjunta para el desarrollo de dichos centros urbanos, la

formación de las instancias para la gobernanza metropolitana y para el mejor conocimiento de estos territorios y la mayor coordinación en las materias de interés metropolitano, que permitan lograr una efectividad que haga de manifiesto la importancia estratégica de estas regiones para el desarrollo nacional.

Como se sabe, las metrópolis en México aparecieron desde la década de los años cuarenta, pero fue hasta los años setenta que se dieron los primeros pasos para la regulación del fenómeno, en primer lugar, con las declaratorias de conurbación y después con el otorgamiento de facultades para asociarse (Zentella, J. 2005).

Las metrópolis se han extendido por todo el país, obligando a los tres órdenes de gobierno a concertar en la búsqueda de acuerdos, para resolver conflictos y aprovechar las oportunidades que las aglomeraciones ofrecen, es por ello, que el reconocimiento del fenómeno metropolitano en la LGAHOTDU permite establecer un marco institucional para su planeación, coordinación y gestión conjunta y coordinada de los niveles de gobierno, bajo una perspectiva intersectorial y de concurrencia, así como posibilitar la corresponsabilidad con la sociedad para la más amplia y efectiva participación en el desarrollo armónico/integral y sustentable de estas regiones del territorio del país.

La humanidad enfrenta retos al estar sobrepasando límites que ponen en riesgo nuestra presencia y de otras especies en el planeta, la actuación local, así como el pensamiento global encuentran en las zonas metropolitanas o conurbaciones un espacio privilegiado para aumentar la contribución del país a las metas globales para un desarrollo más armónico. La garantía para el cumplimiento de los derechos fundamentales en estas regiones, en también un derecho a lo metropolitano y deberá ser parte de una responsabilidad compartida de todos los actores del desarrollo (González, 2022).



Metrópoli municipal de Nogales

Identificación, delimitación y caracterización de las metrópolis en México

México es una nación altamente urbanizada, en 2020 las metrópolis concentraron 82 512 215 habitantes, que representan 65.5 por ciento del total de la población del país. Las metrópolis presentan ventajas de localización sobre el resto de las ciudades de sus regiones, lo que las convierte en centros de atracción, ofrecen mejores condiciones de vida por la diversidad de empleo y la oferta de equipamientos y servicios.

No obstante, esta concentración también representa grandes retos para su planeación y gestión, las metrópolis enfrentan tres principales problemáticas. En primer lugar, tienden a presentar un patrón de crecimiento desordenado, especialmente en las periferias; en segundo lugar, tienen deficiencias y rezagos en la dotación de servicios; finalmente, carecen de recursos financieros para afrontar las demandas sociales (Iracheta, A; 2010).

El fenómeno de metropolización no se puede detener. Las metrópolis son altamente complejas y diversas (Ramírez, J. y Safa, P., 2009). La importancia de identificar, delimitar y caracterizar las metrópolis de forma interinstitucional radica en orientar a las entidades federativas y a los gobiernos municipales en la toma de mejores decisiones en materia de coordinación, planeación, ordenamiento y desarrollo metropolitano para establecer modelos de ordenamiento que reduzcan las desigualdades en el territorio.

En términos operativos, delimitar las metrópolis posibilita planificar y alcanzar acciones coordinadas y concertadas para atender y solucionar problemáticas mutuas entre los tres órdenes de gobierno, garantizando la aplicación y seguimiento por parte de los actores sin importar quien tenga la responsabilidad. Como ejemplo de lo anterior, el Instituto de Planeación y Gestión de Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara (Instituto de Planeación y Gestión del Desarrollo del Área Metropolitana de Guadalajara [IMEPLAN], 2023). Este funciona como un Organismo Público Descentralizado Intermunicipal que funge como instancia de coordinación metropolitana del área metropolitana de Guadalajara.

Dentro de las funciones del (IMEPLAN, 2023) se encuentran planear el ordenamiento de la ciudad por medio de instrumentos y mecanismos para la administración del territorio, coordinar el sistema de colaboración entre gobiernos municipales, el estatal, la federación y la ciudadanía para la toma de decisiones de política pública y gestionar el desarrollo integral de la ciudad desde un enfoque sustentable y resiliente.

Además, delimitar las metrópolis brinda la oportunidad de establecer entes públicos con cobertura en todo el territorio metropolitano que actúen independientemente del estado o municipio donde se encuentren, es el caso de Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, institución pública descentralizada, cuyo objetivo es prestar el servicio de agua potable y drenaje a los habitantes de Monterrey y su área metropolitana (Servicios de Agua y Drenaje de Monterrey, 2023).

En cuanto a aspectos económicos, es posible acceder a financiamientos donde el beneficio común sea el principal propósito para concretar programas, obras y acciones. Contar con fondos metropolitanos y estatales podrá contribuir a realizar acciones como el saneamiento de ríos, construir sistemas de transporte masivo, rehabilitar espacios públicos y gestionar los residuos sólidos urbanos.

Reconocer la diversidad y especificidad de cada metrópoli posibilita establecer condiciones de gobernanza y administración, delimitando claramente la materia y atribuciones que le corresponde a cada orden de gobierno.

Finalmente, identificar y caracterizar las metrópolis permitirá compartir experiencias de buen gobierno entre las diferentes metrópolis del país, por ello, es necesario desarrollar mecanismos de participación e intercambio en un ejercicio de transparencia y gobernanza, en tanto gestión asociada, en donde participen los diferentes órdenes de gobierno, los Poderes de la Unión y la sociedad en general.

Para este ejercicio, en lo que se refiere al acotamiento de los límites físico-espaciales de las metrópolis se consideraron las siguientes características sociales, económicas y urbanas:

- Población total.
- Integración física y funcional con municipios contiguos.
- Distancia a las localidades urbanas principales.
- Población ocupada según municipio de residencia.
- Densidad media urbana.

En su conjunto, los criterios utilizados para identificar, delimitar y caracterizar las metrópolis buscan comprender la evolución de la urbanización y el fenómeno metropolitano en México.

2.

EXPERIENCIAS INTERNACIONALES EN LA DELIMITACIÓN METROPOLITANA

Naciones Unidas

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Unión Europea (UE)

Francia

Brasil

Chile

Colombia

Canadá

Estados Unidos

Japón



Zona metropolitana de la Ciudad de México

En el ámbito internacional, la delimitación de las metrópolis varía entre países, sin embargo, existen elementos en común. En este apartado se presentarán, a manera de resumen, las experiencias de diversos países y organismos internacionales que fueron revisadas como marco de referencia para la delimitación 2020 de las metrópolis de México.

De acuerdo con UN-Habitat, “Las definiciones de ciudades, aglomeraciones urbanas y áreas metropolitanas varían según los criterios legales, administrativos, políticos, económicos o culturales en los respectivos países” y “a medida que el mundo continúa urbanizándose, el desarrollo sostenible depende cada vez más de la gestión exitosa del crecimiento urbano” (2020).

El análisis de las experiencias de otros países en el tema de la delimitación metropolitana permite tener un mayor contexto para la determinación de las metrópolis de México, identificando elementos comunes, estableciendo los planteamientos y las condiciones locales para definir lo metropolitano. Este ejercicio consideró la exploración de casos en América, Europa y Asia, específicamente de países emergentes como: Brasil, Chile y Colombia, así como países desarrollados con más experiencia como: Canadá, Estados Unidos, Francia y Japón.

Del último ejercicio de 2015 al presente, la Organización para la Cooperación y Desarrollo Económico (OCDE) y la Unión Europea (UE) han definido conceptos y criterios para simplificar la comparación entre los países, mismos que se retoman como marco de este trabajo.



Zona metropolitana de Aguascalientes

Naciones Unidas⁵

El marco de la Agenda 2030 para el Desarrollo Sostenible incluye varios indicadores que deben ser generados a partir de la información de ciudades o áreas urbanas o rurales. Sin embargo, no ha habido una propuesta o un estándar internacional sobre el método para delinear estas áreas y medir el grado de urbanización de los países, por lo que, en la 51ª Reunión de la Comisión de Estadística de Naciones Unidas 2020, se aprobó un método llamado Grado de Urbanización (DEGURBA por su acrónimo en inglés).

En este trabajo participaron: la UE, la Organización Internacional del Trabajo (OIT), la Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura (FAO), la OCDE, UN-Habitat y el Banco Mundial.

El territorio se divide en una cuadrícula de un kilómetro cuadrado y cada celda se clasifica de acuerdo con la densidad de población, la contigüidad y el tamaño de la población. Después, las unidades locales se clasifican según el tipo de cuadrícula en el que reside su población.

El grado de urbanización tiene dos niveles: el primero que utiliza tres clases (ciudades, pueblos y áreas semidensas y áreas rurales) y un segundo que identifica asentamientos medianos y pequeños (pueblos y aldeas). El Área Funcional Urbana agrega una zona de traslado alrededor de cada ciudad para crear un área metropolitana. Los criterios son similares a los trabajados en 2012 entre la UE y la OCDE.

En términos generales, para la mayoría de los países el grado de urbanización conforme al primer nivel se implementa considerando los siguientes criterios:

1. Los centros urbanos de alta densidad consisten en celdas contiguas con una densidad mínima de 1 500 habitantes por km². Estos centros tienen por lo menos 50 mil personas.
2. Un conglomerado urbano de densidad moderada tiene celdas de cuadrícula contiguas con una densidad de por lo menos 300 hab/km² y una población de por lo menos 5 000 habitantes.
3. Las celdas rurales se identifican porque no están en el conglomerado urbano y tienen una densidad menor a los 300 hab/km².

En una segunda fase, las unidades locales se superponen a los resultados de la cuadrícula y se clasifican en:

1. Ciudades. Se componen de unidades locales que tienen al menos 50 por ciento de su población en un centro urbano.
2. Pueblos y áreas semidensas. Se integran de unidades locales que tienen menos de 50 por ciento de su población en centros urbanos y menos de 50 por ciento de su población en celdas rurales.
3. Áreas rurales. Constan de unidades locales que tienen al menos 50 por ciento de su población en celdas rurales.

Por otra parte, el segundo nivel de urbanización es una subclasificación del primer nivel que busca identificar asentamientos medianos y pequeños. Las unidades locales se clasifican de manera similar que en el primer nivel en: ciudades; los pueblos y áreas semidensas en pueblos densos, semidensos y áreas sub o periurbanas; y las áreas rurales en aldeas, áreas rurales dispersas y áreas mayormente deshabitadas.

A esta clasificación se agrega la delimitación de las Áreas Urbanas Funcionales, que se compone de una ciudad más las unidades locales circundantes, con una densidad de población menor que forman parte del mercado laboral de la ciudad.

Para delimitar un Área Urbana Funcional es necesario disponer de la misma cuadrícula de un kilómetro cuadrado, los límites de las unidades locales y los datos de desplazamientos entre las unidades locales. Un Área Urbana Funcional se define realizando los tres pasos siguientes:

- a) Identificar un centro urbano con celdas contiguas con una densidad de al menos 1 500 hab/km² y con una población de al menos 50 mil habitantes.
- b) Identificar una ciudad con una o más unidades locales que tienen al menos 50 por ciento de sus habitantes dentro de un centro urbano.
- c) Identificar la zona de desplazamiento con una o más unidades locales contiguas que tienen al menos 15 por ciento de sus residentes ocupados trabajando en la ciudad. Si 15 por ciento de las personas ocupadas que viven en una ciudad trabajan en otra, estas ciudades se consideran como un solo conglomerado. Se incluyen también las unidades locales que estén completamente rodeadas por otras que pertenecen a una zona de traslado o a una ciudad.

El área funcional queda conformada por la ciudad con su zona de traslado.

⁵ Información obtenida de European Commission – Eurostat, 2020.



Sede de Naciones Unidas
Nueva York, EUA

Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE) y Unión Europea (UE)⁶

La OCDE y la UE desarrollaron conjuntamente una metodología para definir áreas urbanas de manera consistente en todos los países (Dijkstra, L. y Poelman, H., 2012). Se basa en la definición de áreas urbanas funcionales identificadas en cuatro pasos:

1. Identificación de centro urbano. Celdas contiguas, en una cuadrícula de población con densidad alta (1 500 hab/km²) con una población de 50 mil. Se dejaron fuera las menores de 50 mil⁷ habitantes en Canadá, Estados Unidos y Europa, y todas las que tuvieron menos de 100 mil en Japón, Corea y México.
2. Identificación de la ciudad. Una o más demarcaciones que contengan al menos 50 por ciento de los residentes del centro urbano.
3. Identificación de la zona de desplazamiento. Demarcaciones contiguas que contengan al menos 15 por ciento de su población empleada que trabaja en la ciudad. Se incluyen las demarcaciones que no cumplen con este criterio, pero que se encuentran rodeadas por otras que sí satisfacen dicho umbral; y se excluyen las que cumplen, pero no guardan contigüidad.
4. El área funcional es la combinación de la ciudad y la zona de traslado.

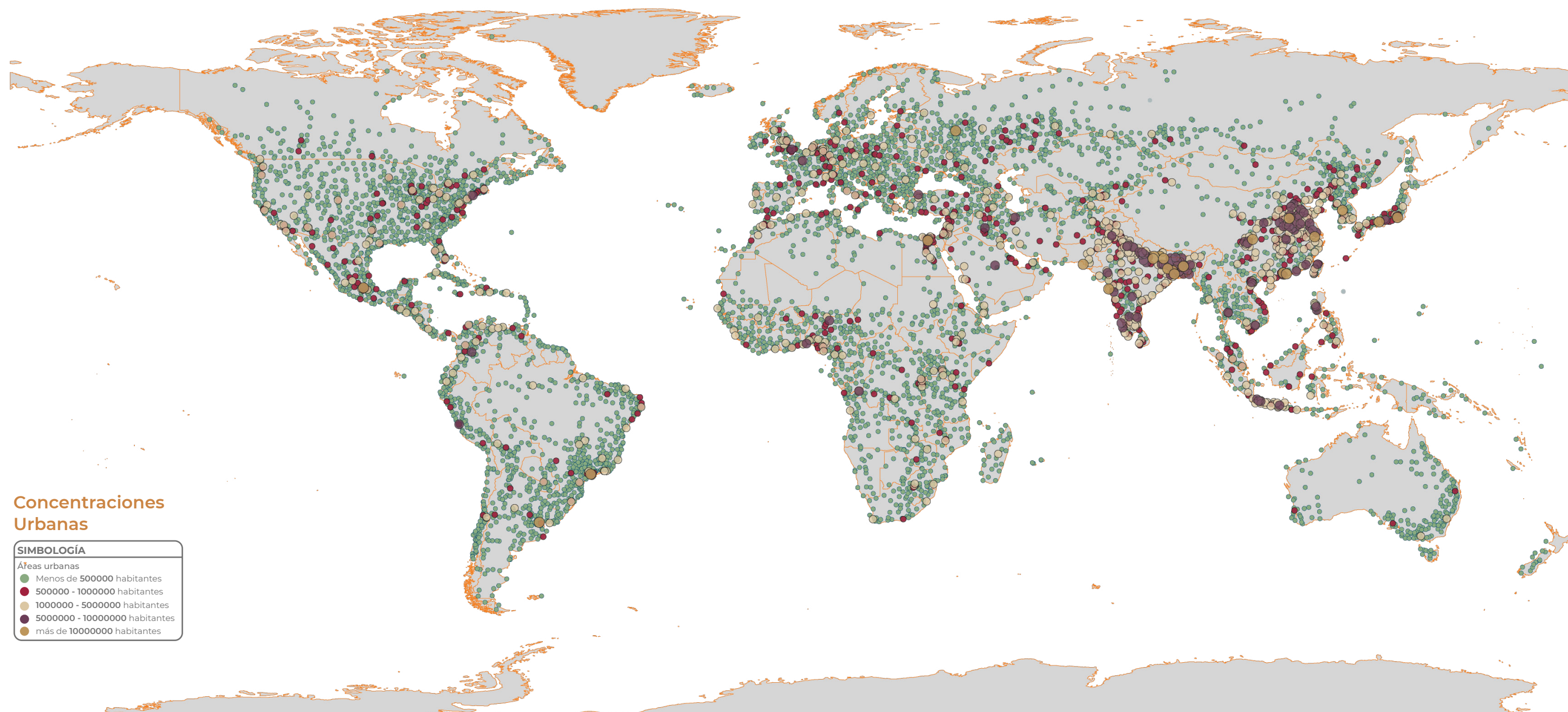
El resultado derivó en la clasificación de las áreas urbanas funcionales en cuatro tamaños de población: áreas urbanas pequeñas, con una población inferior a 100 mil personas; áreas urbanas medianas, con una población entre 100 mil y 250 mil; áreas metropolitanas, con una población entre 250 mil y menos de 1.5 millones de habitantes; y áreas metropolitanas grandes, con una población de 1.5 millones o más. De las áreas metropolitanas identificadas, 63 fueron mexicanas.⁸

Con esta misma metodología se identificaron 8 790 áreas urbanas funcionales para todo el mundo, que reúnen 53 por ciento de la población.

⁶ Dijkstra, L., Poelman, H. & Veneri, P., 2019.

⁷ No se consideran las contigüidades diagonales, es decir, que sean contiguas en el vértice únicamente.

⁸ En la publicación realizada en 2016 se identificaron 33.



Francia⁹

El Instituto Nacional de Estadística y Estudios Económicos (INSEE, por sus siglas en francés) define un área funcional como un conjunto de municipios, formado por un centro de población y empleo, y una corona que agrupa los municipios circundantes en los que al menos 15 por ciento de la población económicamente activa trabaja en el centro. El municipio más poblado del centro se denomina municipio central.

Los núcleos se determinan principalmente con base en criterios de densidad y población total, siguiendo una metodología acorde con el grado de urbanización europeo. Se añade un umbral de empleo para evitar que los municipios mayoritariamente residenciales y con pocos puestos de trabajo sean considerados centros. Si un centro envía al menos 15 por ciento de su población ocupada a trabajar a otro centro del mismo nivel, los dos centros se combinan y juntos forman el corazón de un área funcional.

Los municipios que envían al menos 15 por ciento de su población ocupada a trabajar en el centro, forman la corona del área funcional. La definición de las áreas funcionales más grandes es coherente con la definición de “ciudades” y “áreas urbanas funcionales” utilizada por Eurostat y la OCDE para analizar el funcionamiento de las ciudades. La zonificación en áreas funcionales facilita las comparaciones internacionales y permite visualizar la influencia en Francia de grandes ciudades extranjeras. Estas se clasifican según el número total de habitantes en el área.

Los principales umbrales utilizados son: la población de París (2.15 millones), 700 mil, 200 mil y 50 mil habitantes. Las áreas cuyo centro está situado en el extranjero se clasifican en la categoría correspondiente a su población total (francesa y extranjera).

Las áreas funcionales definen el alcance de la influencia de una ciudad en los municipios circundantes y esta zonificación de áreas funcionales (Zonage en Aires d'Attraction des Villes, ZAAV por sus siglas en francés) de 2020 reemplazó a la zonificación de áreas urbanas (ZAU, por sus siglas en francés) de 2010. En julio de 2022 la OCDE identificó 85 áreas urbanas funcionales en Francia.

⁹ Información del *Institut National de la Statistique et des Études Économiques* (INSEE, 2021).

