

Las zonas metropolitanas de México: entre la centralización, la fragmentación y el pluralismo político

The Metropolitan Zones of Mexico: Between Centralization, Fragmentation and Political Pluralism

JAVIER ROSILES SALAS*

Fecha de recepción: 23/05/2018 Fecha de aceptación: 23/10/2018

El estudio de las zonas metropolitanas como unidades de análisis político-electoral es prácticamente inexistente en México. Hasta ahora se mantiene una visión basada en la delimitación tradicional de los territorios políticos (país, estado, municipio), siendo que estas zonas obligan a repensar de manera distinta el espacio. Identificada esta ausencia, en este artículo se da cuenta del peso de los partidos políticos en las zonas metropolitanas y se consideran variables como la densidad poblacional, el tipo de municipio, la región geográfica de ubicación y la participación electoral. Una aportación más es la propuesta de un índice que permite comparar las zonas metropolitanas mexicanas pese a las amplias diferencias que presentan, dado que pueden conformarse con uno y hasta 76 municipios.

Palabras clave: zonas metropolitanas, partidos políticos, gobiernos locales, gobierno metropolitano.

The study of metropolitan zones as units of political-electoral analysis is practically non-existent in Mexico. Until now, a vision based on the traditional delimitation of political territories (country, state, municipality) has been maintained, and these areas require a different rethink of space. Once this absence is identified, this article reports on the weight of political parties in metropolitan areas and considers variables such as population density, type of municipality, geographical location and electoral participation. One more contribution is the proposal of an index that allows to compare the Mexican metropolitan zones in spite of the ample differences that present, since they can be formed with one and up to 76 municipalities.

Keywords: Metropolitan zones, metropolitan areas, political parties, local governments, metropolitan government.

* Profesor e investigador de tiempo completo en la Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (UCEMICH).

INTRODUCCIÓN

Los principales problemas del país se concentran en torno de las ciudades y la mayoría de las zonas metropolitanas. Se vive, ahora mismo, una transición urbana en la que el reto ya no es solo acomodar a las personas que llegan del campo, sino garantizar la calidad de vida, la equidad y la sostenibilidad en las ciudades (ONU-Hábitat, 2012, p. XII) a riesgo de que, en breve, se conviertan en trampas de desigualdad (OCDE, 2016).

Además, es inevitable el diseño de mecanismos que atenúen el déficit democrático que existe cuando el gobierno de una ciudad es electo estrictamente por los habitantes del municipio en el que se encuentra, sin tomar en consideración que sus decisiones afectan a los municipios vecinos y a las miles de personas que diariamente se trasladan a la ciudad desde localidades cercanas y la habitan de algún modo, por más que sea de manera intermitente (Borja, 1993, p. 149).

Por lo anterior, resulta pertinente seguir profundizando en el estudio de las zonas metropolitanas, sobre todo privilegiando un enfoque politológico, dadas las miradas existentes desde lo administrativo, las políticas públicas, lo sociológico, lo cultural y el urbanismo. Pese a los avances, hay aspectos pendientes de analizar, como lo son la interacción, negociación y conflicto entre actores políticos, la coordinación intergubernamental, los aspectos electorales, la conformación política de las zonas metropolitanas y el ejercicio de gobierno que en ellas se desarrolla. A final de cuentas, mucho del éxito o buen desarrollo que puedan tener las áreas metropolitanas se encuentra en el ámbito político, dada la responsabilidad que recae en las autoridades de las ciudades (Ramírez y Parra-Peña, 2013, p. 20).

Un pendiente más es el desarrollo de herramientas metodológicas e indicadores que permitan análisis políticos comparados: hasta ahora, los trabajos han tomado como base exclusiva la delimitación tradicional en municipios, no a cada zona metropolitana como una unidad de análisis. Cabe mencionar aquí el relevante trabajo de Aranda (2004), cuyo título resulta bastante atractivo: *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*, pero cuyo objeto de estudio se circunscribe a los 236 municipios urbanos que hasta el 2000 existían en el país.

La rigidez con que se trazan las fronteras en el ámbito político todavía sigue reflejándose en los trabajos académicos, siendo que las zonas metropolitanas no implican sencillamente la vecindad de un conjunto de municipios. Como señalan Cabrera y López (2015):

La metropolización genera transformaciones profundas en todos los ámbitos de la sociedad y el territorio; su total cobertura e histórico entrelazamiento de procesos heterogéneos sustentan la eclosión de

estructuras socioespaciales de gran complejidad por la confluencia de dinámicas complementarias, antagónicas, yuxtaposiciones y mixturas (p. 133).

A dicha rigidez debe sumarse la especial atención, por su relevancia incuestionable, que se le ha brindado a la Zona Metropolitana del Valle de México, últimamente estudiada sobre todo como eje articulador de lo que se conoce como la Megalópolis Región Centro. En 1993, Boris Graizbord publica un texto en el que utiliza el enfoque de la geografía electoral para analizar los resultados de la elección presidencial de 1988: “El comportamiento electoral en la megalópolis”. Más recientemente pueden citarse los trabajos de Salvador Moreno (2016) y de Felipe de Alba (2017), ambos autores pertenecientes al Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública (CESOP) de la Cámara de Diputados.

En tal sentido, parece pertinente explorar nuevos enfoques, dadas las contradicciones que caracterizan al fenómeno metropolitano, tal y como lo señala Pérez (2001): 1) Contradicción entre el ámbito territorial de las cuestiones, los problemas y el ámbito territorial del gobierno y la gestión pública: los problemas de las ciudades superaran los límites de las unidades político territoriales; 2) Contradicción entre el ámbito territorial de las necesidades o los problemas y el ámbito territorial de la representación política: no necesariamente coinciden los ámbitos territoriales de la vida urbana con los que corresponden con la organización de las representaciones políticas; y 3) Contradicción entre el ámbito territorial de las necesidades y el ámbito territorial de los recursos: existe una tendencia a concentrar las necesidades en ciertos territorios y los recursos en otros.

La complejidad del tema de las zonas metropolitanas se debe en buena medida a que los problemas que padecen desbordan los límites políticos y administrativos tradicionales. Su solución no es cosa menor, sobre todo si se toma en cuenta que en estas zonas habita prácticamente el 60 % de la población mexicana y se produce el 71 % del Producto Interno Bruto (PIB) del país. Lo cierto es que, en un país como México, con una arraigada tradición federalista formal en la que se generaliza una defensa a ultranza de la supuesta autonomía municipal, la inclusión de los temas metropolitanos ha sido lenta. Como botón de muestra, cabe decir que, pese a algunos intentos, el desarrollo metropolitano no se encuentra reconocido en la Constitución. Lo anterior también permite explicar el modelo que tiene México en materia metropolitana frente a las propuestas diseñadas en otros países: el poder público metropolitano ni es representativo, ni tiene encomendados asuntos generales.

Ante este panorama, el presente trabajo busca contribuir a una mejor comprensión de las zonas metropolitanas de México, determinando el peso de los partidos políticos en ellas y analizando aspectos como

la densidad poblacional, el tipo de municipio, la región geográfica de ubicación y la participación electoral. Una aportación más es la propuesta de un índice que permite comparar las zonas metropolitanas pese a las amplias diferencias que presentan, dado que pueden conformarse con uno y hasta 76 municipios.

TABLA 1. TIPOS DE ENTIDADES DE PODER PÚBLICO METROPOLITANO

Representatividad Propósito	Electa	Designada
General	A Propósito general representativo (Singapur, Beijing, Londres; distritos metropolitanos de Bogotá o Quito)	C Propósito general no representativo (Santiago de Chile: intendente designado por el presidente)
Especial	B Propósito especial representativo	D Propósito especial no representativo (comisiones <i>ad hoc</i> para la Zona Metropolitana del Valle de México o Barcelona)

Fuente: elaboración propia a partir de Ugalde (2007, p. 451).

LA DELIMITACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS

A la fecha no existen criterios plenamente aceptados para establecer cuándo uno o varios municipios constituyen una zona metropolitana. Aquí se trabajará con las 59 zonas reconocidas oficialmente hasta el momento (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012).¹ Sin embargo, resulta pertinente mencionar algunas de las críticas sobre la manera en que las zonas metropolitanas son delimitadas en el país. Se ha hablado de la necesidad de no apegarse exclusivamente a criterios numéricos, sino considerar indicadores funcionales que vayan más allá del tamaño poblacional, como es el caso de Negrete (2010), quien ha evidenciado severas inconsistencias:

Los resultados proporcionados por las dependencias oficiales mexicanas en cuanto a delimitación de zonas metropolitanas en el país son paradójicos. Así, por ejemplo, encontramos que localidades con alrededor de 50 000 habitantes, como Moroleón y Uriangato, en Guanajuato, se suman en una supuesta zona metropolitana (Uriangato-Moroleón) con menos de 100 000 habitantes en 2005.

¹ En 1970 se reconocían 12 zonas, 26 en 1980, 51 en 1990, 56 en 2000 y 57 en 2005. De manera que si en 1970 el 30 % de la población nacional vivía en alguna zona metropolitana (Negrete, 2010), hoy lo hace prácticamente el 60 % (63.8 millones de mexicanos), de acuerdo con datos del INEGI. Cabe señalar que de acuerdo con el noveno artículo transitorio de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (publicada en el *Diario Oficial de la Federación* el 28 de noviembre de 2016), será ahora la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) la que emita los criterios y lineamientos normativos para la delimitación territorial de las zonas metropolitanas y conurbaciones, los cuales deberá presentar a finales de noviembre de 2017.

También aparecen como metropolitanas Acayucan (Veracruz), Rioverde (San Luis Potosí) y Tecomán (Colima), todas localidades de menos de 150 000 habitantes con crecimiento poblacional ínfimo o negativo y sin problemas de tipo metropolitano. En contraste, e igualmente extraño, resulta que capitales estatales como Culiacán, con cerca de 800 000 habitantes, o Hermosillo, con 700 000, no están clasificadas como metropolitanas. Ante estas inconsistencias, es evidente que el concepto de zona metropolitana no podría ser asimilado al de metrópoli en el caso mexicano (Negrete, 2010, pp. 184-185).

En México, el Sistema Urbano Nacional establece tres conceptos principales para clasificar a las ciudades: centros urbanos (ciudades con 15 mil o más habitantes que no reúnen características de conurbación o zona metropolitana); conurbación (conformación urbana resultado de la continuidad física entre dos o más localidades geostadísticas o centros urbanos, constituyendo una sola unidad urbana de por lo menos 15 mil habitantes. Pueden ser intermunicipales e interestatales cuando su población oscila entre 15 mil y 49 mil 999 habitantes e intramunicipales aun superando este rango poblacional), y zona metropolitana (agrupación en una sola unidad de municipios completos que comparten una ciudad central y están altamente interrelacionados funcionalmente. También se consideran los centros urbanos mayores a un millón de habitantes aunque no hayan rebasado su límite municipal y a los centros urbanos de las zonas metropolitanas transfronterizas mayores a 250 mil habitantes) (SEDESOL y CONAPO, 2012).

Para los propósitos de este trabajo, lo que interesa es el carácter de integral que puede atribuirse a las zonas metropolitanas, dado que incluyen municipios completos. Constituye una condición cualitativamente distinta el hecho de que solo algunas localidades de un municipio puedan considerarse como parte de una ciudad. En este caso existe el obstáculo de que apenas unas secciones pueden ser consideradas urbanas, lo que complica todavía más lo que aquí se pretende analizar.

CARACTERÍSTICAS DE LAS ZONAS METROPOLITANAS

Las 59 zonas metropolitanas que se identifican en el país incluyen 367 municipios, los cuales se clasifican en tres tipos: centrales (donde se localiza la ciudad central que da origen a la zona); exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos, los cuales aquí se identificarán como secundarios (municipios contiguos a los centrales que manifiestan un carácter predominantemente urbano y mantienen un

alto grado de integración funcional con ellos), y exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana, que aquí serán llamados menores (municipios reconocidos por los gobiernos federal y locales como parte de una zona metropolitana) (SEDESOL, CONAPO e INEGI, 2012).

Como puede observarse en la siguiente tabla, el 71 % de los municipios que conforman las zonas metropolitanas son centrales.

TABLA 2. TIPOS DE MUNICIPIOS METROPOLITANOS

Tipo de municipio	Cantidad de municipios	Porcentaje
Central	263	71.7
Secundario	43	11.7
Menor	61	16.6
Total	367	100

Fuente: elaboración propia con base en SEDESOL, CONAPO e INEGI (2012).

Un elemento más es la densidad poblacional (habitantes/km²), que puede considerarse como un indicador de “ruralidad” de los municipios, como lo sostienen Flamand et al. (2007). Del trabajo de estos autores se desprenden los siguientes datos, que muestran que el grueso de los municipios metropolitanos presenta una densidad alta:

TABLA 3. DENSIDAD POBLACIONAL DE LOS MUNICIPIOS METROPOLITANOS

Densidad	Cantidad de municipios	Porcentaje
Muy baja	3	0.9
Baja	16	4.6
Media	38	10.9
Alta	220	62.9
Muy alta	73	20.9
Total	350	100

Fuente: Flamand et al. (2007).

Nota: No se presentan datos para las delegaciones de la Ciudad de México y el municipio de Tonanitla, Estado de México.

Una variable más que debe considerarse es la ubicación de las zonas metropolitanas. Al respecto se dividió el territorio nacional en cuatro regiones: Norte, Occidente, Centro y Sur, siguiendo la propuesta de Aguilar (2017),² que entre otros aciertos tiene el de considerar en el centro

2 Norte: Baja California, Baja California Sur, Coahuila, Chihuahua, Tamaulipas, Nuevo León, Durango, Zacatecas, Sinaloa, Sonora y San Luis Potosí.

Occidente: Colima, Jalisco, Nayarit, Michoacán, Guanajuato y Aguascalientes.

Centro: Ciudad de México, Estado de México, Querétaro, Morelos, Puebla, Tlaxcala e Hidalgo.

Sur: Veracruz, Tabasco, Campeche, Quintana Roo, Yucatán, Chiapas, Oaxaca y Guerrero.

las siete entidades que conforman lo que ya se conoce como la Megalópolis Región Centro (Moreno, 2016).

Cabe señalar que son tres los estados en los que no se encuentra una zona metropolitana reconocida: Baja California Sur, Sinaloa y Campeche.

De esta manera se obtiene que la mitad de los municipios metropolitanos se localiza en el centro, y uno de cada cuatro en el sur del país.

TABLA 4. MUNICIPIOS METROPOLITANOS POR REGIÓN GEOGRÁFICA DEL PAÍS

Región	Cantidad de municipios	Porcentaje
Norte	49	13.4
Occidente	40	10.9
Centro	192	52.3
Sur	86	23.4
Total	367	100

Fuente: elaboración propia.

¿QUIÉN GOBIERNA LAS ZONAS METROPOLITANAS?

El Partido Revolucionario Institucional (PRI) es la organización política con mayor peso en las zonas metropolitanas, seguido por el Partido Acción Nacional (PAN) y el Partido de la Revolución Democrática (PRD). Uno de los hallazgos más atractivos tiene que ver con que hay municipios metropolitanos gobernados por partidos locales e independientes, así como el hecho de que en algunos de ellos sus autoridades son elegidas mediante el sistema de usos y costumbres.

TABLA 5. PESO DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS EN LAS ZONAS METROPOLITANAS³

Partido	Cantidad de municipios	Porcentaje
Revolucionario Institucional (PRI)	150	40.9
Acción Nacional (PAN)	83	22.6
De la Revolución Democrática (PRD)	43	11.7
Alianza PAN-PRD	17	4.6
Usos y costumbres	14	3.8
Movimiento Ciudadano (MC)	13	3.5
Partidos locales	13	3.5
Morena	7	1.9
Verde (PVEM)	6	1.6

Continúa en la siguiente página...

³ Recuento a mayo de 2017.

...viene de la página anterior.

Partido	Cantidad de municipios	Porcentaje
Del Trabajo (PT)	6	1.6
Nueva Alianza (Panal)	6	1.6
Independiente	6	1.6
Encuentro Social (PES)	3	0.8
Total	367	100

Fuente: elaboración propia.

A partir de lo anterior, se pueden realizar algunas asociaciones de variables. De dicho ejercicio derivan los siguientes datos, que se presentan en tablas y en gráficas de análisis de correspondencia:

Tanto el PRI como el PAN presentan triunfos distribuidos en municipios centrales, secundarios y menores, mientras que la fuerza del PRD, Morena y los independientes se concentra en municipios centrales.

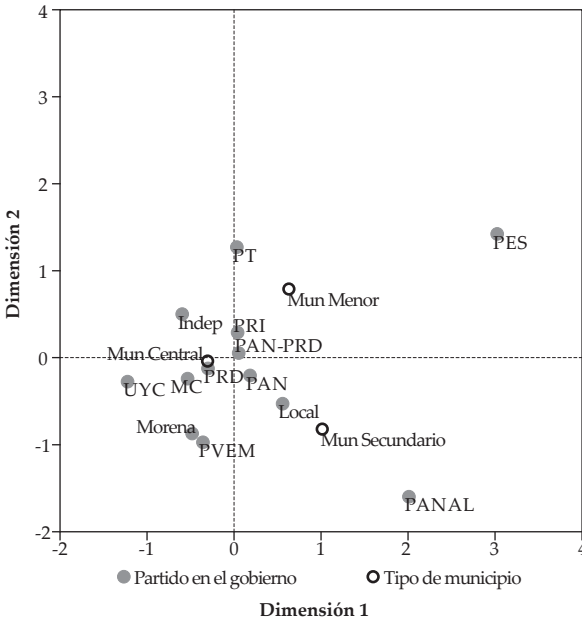
TABLA 6. PARTIDO EN EL GOBIERNO Y TIPO DE MUNICIPIO

Partido en el gobierno	Tipo de municipio			
	Central	Secundario	Menor	Total
PAN	57	13	13	83
PRI	105	14	31	150
PRD	34	4	5	43
PVEM	5	1	0	6
PT	4	0	2	6
Local	8	3	2	13
Independiente	5	0	1	6
Morena	6	1	0	7
PES	0	1	2	3
MC	11	1	1	13
PANAL	2	3	1	6
Usos y costumbres	14	0	0	14
PAN-PRD	12	2	3	17
Total	263	43	61	367

Fuente: elaboración propia.

En cuanto a la densidad poblacional, proporcionalmente la alianza PAN-PRD tiene gran fuerza en municipios de muy alta densidad, en tanto que el PAN la tiene en territorios de alta densidad. El PRI aparece como un partido equilibrado, con gobiernos distribuidos en los diferentes tipos de municipios.

GRÁFICA 1. ANÁLISIS DE CORRESPONDENCIA PARTIDO EN EL GOBIERNO Y TIPO DE MUNICIPIO



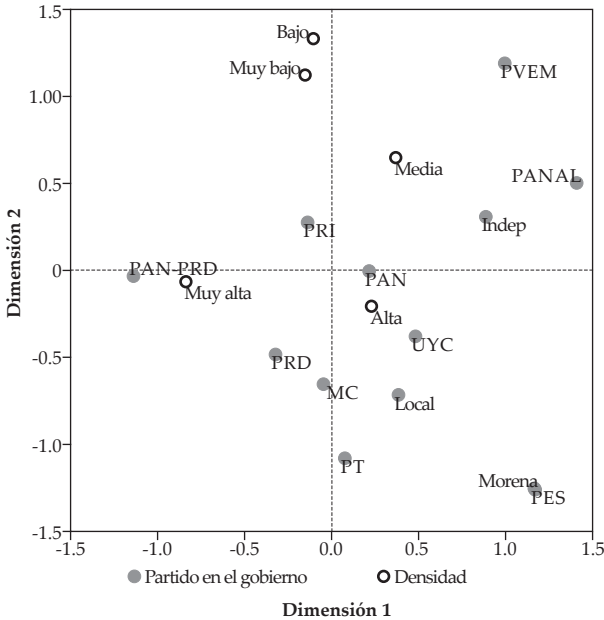
Fuente: elaboración propia.

TABLA 7. PARTIDO EN EL GOBIERNO Y DENSIDAD POBLACIONAL

Partido en el gobierno	Densidad poblacional					Total
	Muy bajo	Bajo	Media	Alta	Muy alta	
PAN	1	3	10	53	14	81
PRI	2	9	18	84	34	147
PRD	0	1	2	24	10	37
PVEM	0	1	1	4	0	6
PT	0	0	0	4	1	5
Partido Local	0	0	1	10	2	13
Independiente	0	1	0	5	0	6
Morena	0	0	0	2	0	2
PES	0	0	0	3	0	3
MC	0	0	1	9	3	13
PANAL	0	0	2	4	0	6
Usos y costumbres	0	0	2	10	2	14
PAN-PRD	0	1	1	8	7	17
Total	3	16	38	220	73	350

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICA 2. ANÁLISIS DE CORRESPONDENCIA PARTIDO EN EL GOBIERNO Y DENSIDAD POBLACIONAL



Fuente: elaboración propia.

Del análisis de la asociación entre partido en el gobierno y región geográfica se desprenden valoraciones relevantes: el sur se caracteriza por zonas metropolitanas con importante presencia de partidos locales y autoridades elegidas por usos y costumbres; el PAN tiene una destacada presencia en el norte, como la tiene MC en occidente y PRI, PRD y Morena en el centro. Cabe señalar también una total ausencia de independientes en la región sur.

TABLA 8. PARTIDO EN EL GOBIERNO Y REGIÓN GEOGRÁFICA

Partido en el gobierno	Región geográfica				
	Norte	Occidente	Centro	Sur	Total
PAN	18	17	34	14	83
PRI	24	9	85	32	150
PRD	3	1	27	12	43
PVEM	1	2	3	0	6
PT	0	1	5	0	6
Local	0	0	7	6	13

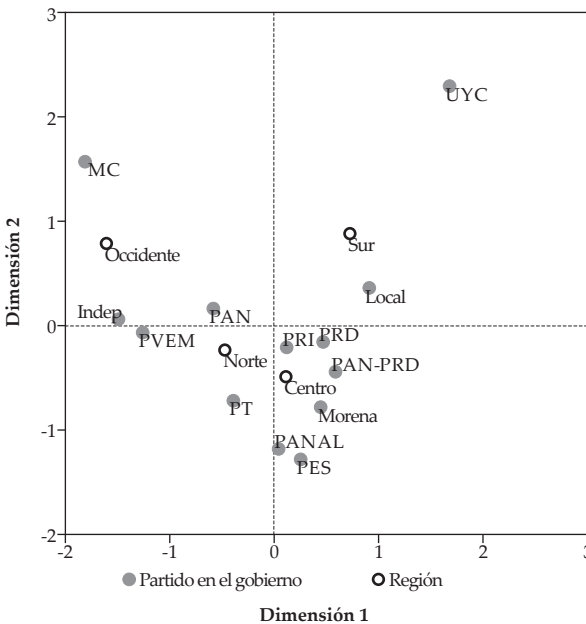
Continúa en la siguiente página...

...viene de la página anterior.

Partido en el gobierno	Región geográfica				
	Norte	Occidente	Centro	Sur	Total
Independiente	2	2	2	0	6
Morena	0	0	6	1	7
PES	0	0	3	0	3
MC	0	8	2	3	13
PANAL	1	0	5	0	6
UYC	0	0	0	14	14
PAN-PRD	0	0	13	4	17
Total	49	40	192	86	367

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICA 3. ANÁLISIS DE CORRESPONDENCIA PARTIDO EN EL GOBIERNO Y REGIÓN GEOGRÁFICA



Fuente: elaboración propia.

Aunque falta profundizar más en el tema, llama la atención que en el 58 % de los municipios metropolitanos la participación electoral pueda ser calificada como baja o muy baja, esto con base en el índice diseñado por Flamand et al. (2007).

TABLA 9. PARTICIPACIÓN ELECTORAL EN LOS MUNICIPIOS METROPOLITANOS

Participación	Mínimo	Máximo	Cantidad	Porcentaje
Muy baja	0.3248478	0.504494	45	12.9
Baja	0.5054445	0.6210587	159	45.4
Media	0.6220834	0.7019545	102	29.1
Alta	0.7032751	0.7672982	34	9.7
Muy alta	0.7738683	0.8797867	10	2.9
Total			350	100

Fuente: elaboración propia a partir de los datos de Flamand et al. (2007).

Nota: se utilizó el método de Ward para determinar cinco conglomerados correspondientes a cinco niveles de participación electoral.

HACIA UNA CLASIFICACIÓN DE LAS ZONAS METROPOLITANAS

A continuación, se propone una tipología para clasificar las zonas metropolitanas que se basa en el mismo principio de la fórmula planteada por Laakso y Taagepera (1979) para medir el número efectivo de partidos:

$$N_e = 1/\sum e_i^2.$$

De este modo, se adapta la fórmula para obtener un indicador sobre el nivel de fragmentación de las zonas metropolitanas considerando el tamaño de su población, partiendo del supuesto de que a mayor número de habitantes, mayores recursos e influencia política tendrá un municipio. Con esto se puede tener un índice que permite la comparación y que brinda una idea del número de municipios que pueden considerarse relevantes en una zona metropolitana y de cuántos son menores o secundarios en la toma de decisiones.

Como se aprecia a continuación, lo que se hace es elevar al cuadrado el tamaño relativo de cada uno de los municipios que conforman determinada zona (que va de 0 a 1), con lo que se logra reflejar en el resultado el mayor peso de los municipios con más influencia:

$$NMRZM_p = 1/\sum p_i^2$$

NMRZM es el Número de Municipios Relevantes de la Zona Metropolitana y p el tamaño poblacional de los municipios. La aplicación de la fórmula arroja una media de 2.8, valores mínimos de 1 y un máximo de 27.11.

TABLA 10. NÚMERO DE MUNICIPIOS RELEVANTES DE LAS ZONAS METROPOLITANAS (NMRZM)

Zona Metropolitana	Entidad	Población	Municipios integrantes	NMRZM
Aguascalientes	Aguascalientes	932,369	3	1.34
Tijuana	Baja California	1,751,430	3	1.25
Mexicali	Baja California	936,826	1	1
La Laguna	Coahuila-Durango	1,215,817	4	2.70
Saltillo	Coahuila	823,128	3	1.27
Monclova-Frontera	Coahuila	317,313	3	1.90
Piedras Negras	Coahuila	180,734	2	1.35
Colima-Villa de Álvarez	Colima	334,240	5	2.98
Tecomán	Colima	141,421	2	1.48
Tuxtla Gutiérrez	Chiapas	684,156	3	1.48
Juárez	Chihuahua	1,332,131	1	1
Chihuahua	Chihuahua	852,533	3	1.08
Valle de México	Ciudad de México-Hidalgo-México	20,116,842	76	27.11
León	Guanajuato	1,609,504	2	1.24
San Francisco del Rincón	Guanajuato	182,365	2	1.89
Moroleón-Uriangato	Guanajuato	108,669	2	1.98
Acapulco	Guerrero	863,431	2	1.18
Pachuca	Hidalgo	512,196	7	2.87
Tulancingo	Hidalgo	239,579	3	2.12
Tula	Hidalgo	205,812	5	3.14
Guadalajara	Jalisco	4,434,878	8	4.30
Puerto Vallarta	Jalisco-Nayarit	379,886	2	1.79
Ocotlán	Jalisco	141,375	2	1.82
Toluca	México	1,936,126	15	4.60
Morelia	Michoacán	829,625	3	1.28

Continúa en la siguiente página...

...viene de la página anterior.

Zona Metropolitana	Entidad	Población	Municipios integrantes	NMRZM
Zamora-Jacona	Michoacán	250,113	2	1.62
Piedad-Pénjamo	Guanajuato-Michoacán	219,004	2	1.87
Cuernavaca	Morelos	924,964	8	4.29
Cuatla	Morelos	434,147	6	3.82
Tepic	Nayarit	429,351	2	1.25
Monterrey	Nuevo León	4,106,054	13	6.66
Oaxaca	Oaxaca	607,963	22	4.54
Tehuantepec	Oaxaca	161,337	3	2.39
Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala	2,728,790	39	3.03
Tehuacán	Puebla	296,899	2	1.16
Querétaro	Querétaro	1,097,025	4	1.77
Cancún	Quintana Roo	677,379	2	1.05
SLP-Soledad de Graciano Sánchez	San Luis Potosí	1,040,443	2	1.62
Río Verde-Ciudad Fernández	San Luis Potosí	135,452	2	1.77
Guaymas	Sonora	203,430	2	1.64
Villahermosa	Tabasco	755,425	2	1.35
Tampico	Tamaulipas-Veracruz	859,419	5	3.99
Reynosa-Río Bravo	Tamaulipas	727,150	2	1.37
Matamoros	Tamaulipas	489,193	1	1
Nuevo Laredo	Tamaulipas	384,033	1	1
Tlaxcala-Apizaco	Tlaxcala	499,567	19	10.28
Veracruz	Veracruz	811,671	5	1.99
Xalapa	Veracruz	666,535	7	2.00
Poza Rica	Veracruz	513,518	5	3.59
Orizaba	Veracruz	427,406	12	6.95
Minatitlán	Veracruz	356,137	6	3.10

Continúa en la siguiente página...

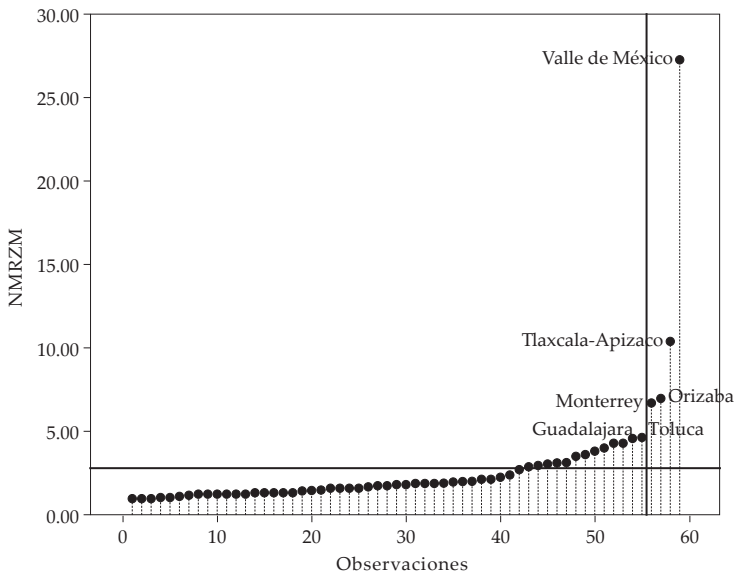
...viene de la página anterior.

Zona Metropolitana	Entidad	Población	Municipios integrantes	NMRZM
Coatzacoalcos	Veracruz	347,257	3	1.28
Córdoba	Veracruz	316,032	4	2.25
Acayucan	Veracruz	112,996	3	1.71
Mérida	Yucatán	973,046	5	1.35
Zacatecas-Guadalupe	Zacatecas	309,660	3	2.14
Celaya	Guanajuato	602,045	3	1.59
Tianguistenco	México	157,944	6	3.50
Teziutlán	Puebla	122,500	2	1.59

Fuente: elaboración propia.

La siguiente gráfica muestra el valor más alto, que destaca sobre el resto (Valle de México), y tres zonas más que podrían considerarse de un mismo tipo (Tlaxcala-Apizaco, Orizaba y Monterrey).

GRÁFICA 4. NÚMERO DE MUNICIPIOS RELEVANTES DE LAS ZONAS METROPOLITANAS



Fuente: elaboración propia.

Una revisión cualitativa demuestra que el NMRZM funciona relativamente bien, por lo menos para los propósitos aquí planteados. Así, por ejemplo, no necesariamente a mayor número de municipios totales corresponde una mayor cantidad de municipios relevantes: la zona de Oaxaca se conforma por 22 municipios y cuenta apenas con un valor de 4.54, en tanto que la zona de Tlaxcala-Apizaco alcanza un índice de 10.28 teniendo 19 municipios.

Debe advertirse que cuatro zonas metropolitanas están constituidas solamente por un municipio (Juárez, Matamoros, Mexicali y Nuevo Laredo), así como que seis tienen carácter de interestatal y que incluso una de ellas integra ya a tres entidades federativas, como es el caso de la del Valle de México.

Con base en lo anterior, se plantean cinco tipos de zonas metropolitanas:

1. Unicentral: cuenta con solo un municipio relevante. Dependiendo del número de municipios totales que la conforman, puede ser única, dual o múltiple.
2. Bicentral: con dos municipios importantes, puede ser homogénea o múltiple, dependiendo de si el número de municipios que la conforman supera o no el resultado de multiplicar el NMRZM por dos.
3. Multicentral: presenta tres o cuatro municipios relevantes y puede ser homogénea o dispersa.
4. Fragmentada: se caracteriza por tener cinco o hasta 10 municipios con capacidad para influir en la toma de decisiones.
5. Atomizada: se trata de zonas metropolitanas muy complejas por el peso político con que cuentan diversos municipios y sus autoridades.

TABLA 11. TIPOLOGÍA DE ZONAS METROPOLITANAS

Tipo	NMRZM	Subtipo	Municipios totales	Casos
Unicentral	De 1 a 1.99	Única	1	4
		Dual	2	19
		Múltiple	3 o más	13
		Total Unicentral		36
Bicentral	De 2 a 2.99	Homogénea	$\text{NMRZM} * 2 > \text{Mun tot}$	6
		Múltiple	$\text{NMRZM} * 2 < \text{Mun tot}$	2
		Total Bicentral		8

Continúa en la siguiente página...

...viene de la página anterior.

Tipo	NMRZM	Subtipo	Municipios totales	Casos
Multicentral	De 3 a 4.99	Homogénea	NMRZM*2>Mun tot	8
		Dispersa	NMRZM*2<Mun tot	3
		Total Multicentral		11
Fragmentada	De 5 a 10.99		Total Fragmentada	3
Atomizada	Igual o mayor a 11		Total Atomizada	1
Total				59

Fuente: elaboración propia.

Cabe hacer notar que una cuarta parte de los municipios que integran alguna zona metropolitana pertenecen a una de tipo unicentral, situación que, hipotéticamente, facilitaría la toma de decisiones en materia de desarrollo metropolitano dado el predominio de un núcleo. Por otro lado, 34 % de los municipios metropolitanos integran una zona multicentral y uno de cada cinco forma parte de la del Valle de México.

TABLA 12. NÚMERO DE MUNICIPIOS POR TIPO DE ZONA METROPOLITANA

Tipo	Cantidad de municipios	Porcentaje
Unicentral	86	23.4
Bicentral	36	9.8
Multicentral	125	34.1
Fragmentada	44	12.0
Atomizada	76	20.7
Total	367	100

Fuente: elaboración propia.

Finalmente, cabe señalar que el PAN es el partido con mayor presencia en zonas unicentrales, en tanto que MC y los partidos locales están relacionados principalmente con conjuntos multicentrales. Debe observarse también que la mayor presencia del PRI y Morena se localiza en la atomizada zona del Valle de México.

TABLA 13. PARTIDO EN EL GOBIERNO MUNICIPAL Y TIPO DE ZONA METROPOLITANA

Partido en el gobierno	Tipo de zona metropolitana					
	Unicentral	Bicentral	Multicentral	Fragmentada	Atomizada	Total
PAN	35	8	17	11	12	83
PRI	32	20	41	15	42	150

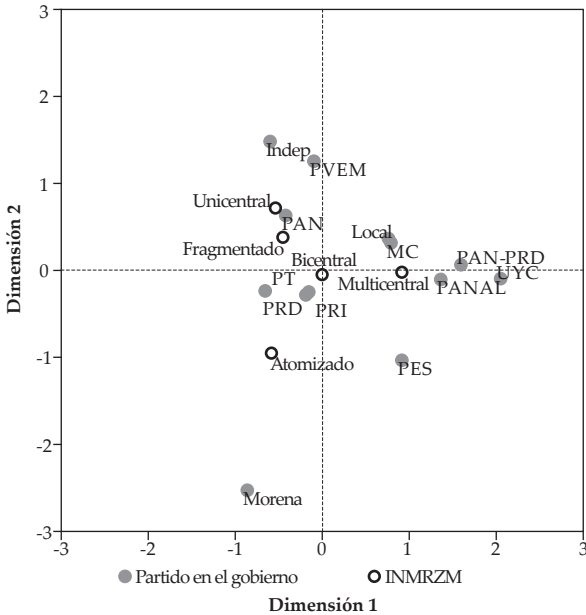
Continúa en la siguiente página...

...viene de la página anterior.

Partido en el gobierno	Tipo de zona metropolitana					Total
	Unicentral	Bicentral	Multicentral	Fragmentada	Atomizada	
PRD	7	2	13	9	12	43
PVEM	3	0	2	1	0	6
PT	1	0	1	2	2	6
Partidos locales	1	2	7	3	0	13
Independiente	3	0	1	2	0	6
Morena	0	0	1	0	6	7
PES	0	0	2	0	1	3
MC	3	0	8	1	1	13
PANAL	0	2	4	0	0	6
Usos y costumbres	0	0	14	0	0	14
PAN-PRD	1	2	14	0	0	17
Total	86	36	125	44	76	367

Fuente: elaboración propia.

GRÁFICA 5. ANÁLISIS DE CORRESPONDENCIA PARTIDO EN EL GOBIERNO Y TIPO DE ZONA METROPOLITANA



Fuente: elaboración propia.

HERENCIA CENTRALIZADORA:
ELEMENTOS PARA LA DISCUSIÓN

La ley que actualmente rige el desarrollo metropolitano, Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, fue publicada recientemente, en noviembre de 2016. Es relevante considerar el contexto en el que fue aprobada, donde puede percibirse cierto apresuramiento por parte del gobierno federal para lograr su aprobación, dado su interés por presentarla en el evento internacional Hábitat III.⁴ En dicha cumbre, Rosario Robles, titular de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (Sedatu), dijo que México llegaba con un gran compromiso y con hechos concretos, entre ellos la aprobación de la nueva ley, “que sustituye a la que estaba vigente desde hace 40 años y que incorpora, entre otros temas, aspectos tan relevantes como el derecho a la ciudad, la participación democrática y la transparencia en la planeación de las ciudades, el rescate del espacio público, la resiliencia, la sustentabilidad y la gobernanza metropolitana” (SEDATU, 2016).⁵

En el proceso de aprobación de la mencionada ley, desde el gobierno federal se argumentaba en favor de recuperar la rectoría del Estado en materia urbana. Así lo evidenció la propia secretaria Robles durante una comparecencia ante diputados con motivo del análisis del Cuarto Informe de Gobierno del presidente de la República: “la Política Nacional de Vivienda y de Desarrollo Urbano, impulsada por el presidente Enrique Peña Nieto, establece una nueva visión de Estado, y parte de un principio particular que es recuperar la rectoría del Estado en el proceso de planeación urbana” (FONHAPO, 2016).

Este intento por consolidar la rectoría del Estado se plasma en la conformación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que establecido en la nueva ley de asentamientos humanos desarrolló su sesión de instalación el 26 de abril de 2017. Pese a que en el artículo 14 se habla de un consejo plural y de participación ciudadana, y en el artículo 15 de que se integrará “atendiendo principios de pluralidad y equidad de género, así como considerando el régimen federal del país y la representatividad de los sectores público, social y privado”, su constitución finalmente no parece ser tan incluyente como se desearía (véase la tabla 14).

4 Hábitat III es la Conferencia de las Naciones Unidas sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible, la cual tuvo lugar en Quito, Ecuador, del 17 al 20 de octubre de 2016. Se trata de la tercera edición de esta conferencia que se viene realizando cada 20 años; la primera fue en 1976 en Vancouver, Canadá, y la segunda en 1996 en Estambul, Turquía (ONU, 2016).

5 La nueva ley derogó la promulgada en 1993, aunque ésta no contenía grandes diferencias respecto de la primera ley publicada en México en materia de asentamientos humanos, en 1976.

TABLA 14. INTEGRACIÓN DEL CONSEJO NACIONAL DE ORDENAMIENTO TERRITORIAL Y DESARROLLO URBANO

	Nombre	Cargo	Ámbito
1	Rosario Robles Berlanga	Presidenta del Consejo y titular de la Sedatu	Gobierno federal
2	Enrique González Tiburcio	Secretario técnico del Consejo y subsecretario de Ordenamiento Territorial de la Sedatu	Gobierno federal
3	Jorge Wolpert Kuri	Director General de la Comisión Nacional de Vivienda (Conavi)	Gobierno federal
4	Jesús Alcántara Núñez	Director General del Instituto Nacional del Suelo Sustentable	Gobierno federal
5	Froylán Rolando Hernández Lara	Director en Jefe del Registro Agrario Nacional	Gobierno federal
6	José Eduardo Calzada Rovirosa	Secretario de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación	Gobierno federal
7	Gerardo Ruíz Esparza	Secretario de Comunicaciones y Transportes	Gobierno federal
8	Ildefonso Guajardo Villarreal	Secretario de Economía	Gobierno federal
9	Pedro Joaquín Coldwell	Secretario de Energía	Gobierno federal
10	Miguel Ángel Osorio Chong	Secretario de Gobernación	Gobierno federal
11	José Antonio Meade Kuribreña	Secretario de Hacienda y Crédito Público	Gobierno federal
12	Rafael Pacchiano Alamán	Secretario de Medio Ambiente y Recursos Naturales	Gobierno federal
13	Julio Alfonso Santaella Castell	Presidente del INEGI	Instituto autónomo
14	Pablo Bedolla López Gutiérrez	Diputado presidente de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial	Poder Legislativo
15	Salvador Zamora Zamora	Diputado presidente de la Comisión de Desarrollo Metropolitano	Poder Legislativo
16	Angélica del Rosario Araujo Lara	Senadora secretaria de la Comisión de Desarrollo Urbano y Ordenación Territorial	Poder Legislativo
17	María Elena Barrera Tapia	Senadora presidenta de la Comisión de Vivienda	Poder Legislativo
18	Graco Luis Ramírez Garrido Abreu	Gobernador de Morelos	Gobierno estatal
19	Miguel Ángel Mancera Espinosa	Jefe de Gobierno de la Ciudad de México	Gobierno estatal
20	Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	Gobernador de Nuevo León	Gobierno estatal

Continúa en la siguiente página...

...viene de la página anterior.

	Nombre	Cargo	Ámbito
21	Claudia Artemisa Pavlovich Arellano	Gobernadora de Sonora	Gobierno estatal
22	José Ramón Enríquez Herrera	Presidente municipal de Durango, Durango	Gobierno municipal
23	Américo Zúñiga Martínez	Presidente municipal de Xalapa, Veracruz	Gobierno municipal
24	Marcos Pérez Calderón	Presidente municipal de Tochtepec, Puebla	Gobierno municipal
25	Alicia Ziccardi Contigiani	Investigadora del IIS de la UNAM	Académico
26	Roberto Eibenschutz Hartman	Director del Programa Universitario de Estudios Metropolitanos de la UAM Xochimilco	Académico
27	Enrique Fernández Fassnacht	Director General del IPN	Gobierno federal
28	Enrique Cabrero Mendoza	Director General del Conacyt	Gobierno federal
29	José Luis Cortés Delgado	Presidente de la Federación de Colegios de Arquitectos de la República Mexicana	Sector social
30	Víctor Ramírez Navarro	Presidente del Consejo Directivo de FORÓPOLIS	Sector social
31	Eduardo Roque Medellín	Presidente de la Federación Mexicana de Colegios de Ingenieros Civiles, A.C.	Sector social
32	José Antonio Manzanero Escutia	Presidente del Colegio Nacional del Notariado Mexicano	Sector social
33	Juan Pablo Castañón Castañón	Presidente del Consejo Coordinador Empresarial	Sector privado
34	Gustavo de Hoyos Walther	Presidente de la Confederación Patronal de la República Mexicana	Sector privado
35	Gustavo Arballo Luján	Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de la Construcción	Sector privado
36	Carlos Guillermo Medina Rodríguez	Presidente de la Cámara Nacional de la Industria de Desarrollo y Promoción de Vivienda	Sector privado
37	Enrique Ortiz Flores	Coordinador de Proyectos de la Oficina Regional para América Latina de la Coalición Internacional para el Hábitat	Sector social
38	Magdalena García Hernández	Directora General del Bufete de Estudios Interdisciplinarios, A.C.	Sector social
39	María Eugenia Romero Contreras	Directora General de Equidad de Género, Ciudadanía, Trabajo y Familia, A.C.	Sector social
40	Francisco Barnés Regueiro	Director Ejecutivo del Centro Mario Molina	Sector social

Fuente: elaboración propia con base en Sedatu (2017).

Siguiendo a Boudreau (2017), lo que aquí se plantea es la necesidad de considerar lógicas diferentes para pensar el desarrollo de las zonas metropolitanas: porque la urbanización del mundo modifica la arquitectura institucional del poder político del mismo modo que transforma los modos de vida. Como se ha advertido, prevalece una visión tradicional, centrada en el Estado como interlocutor principal y que considera territorios delimitados y soberanía, una concepción lineal del tiempo, una concepción estratégica y racional de la acción, el antagonismo como motor de la acción política y una concepción heroica de la acción (Boudreau, 2017, p. 17). Frente a lo anterior, la autora contrapone una lógica urbana de acción política, en la que se concibe la urbanidad como una condición histórica que afecta los modos de acción e interacción, con el impulso como motor de la acción política, con una concepción reticular del espacio, y afectiva e intuitiva de la acción política, y desde luego una consideración no lineal del tiempo (Boudreau, 2017, p. 18), esto es, en la lógica de acción urbana que el Estado no es más el único interlocutor.

Evidentemente que la solución a los problemas metropolitanos difícilmente ocurriría relegando a las instituciones estatales, pero también es cierto que las decisiones para llevar a cabo dichas soluciones no pueden seguir tomándose, excluyendo actores tradicionalmente marginados.

CONCLUSIÓN

Las ciudades, donde habita ya la gran mayoría de las personas en el mundo, presentan problemas complejos y sus soluciones lucen lejanas. Como señalan Hernández, Ornelas y Castillo (2015):

Las tendencias de concentración urbana y económica, así como la agudización de las desigualdades territoriales y dentro de las ciudades apuntan a movernos hacia crisis urbanas, las cuales no se presentarán en el futuro sino que ya tienen sus expresiones en el aumento de la informalidad en el mercado laboral, de la pobreza, de la profundización de la segregación como un patrón de organización social del territorio y de la explosión de la violencia (p. 11).

Ante este panorama es impostergable comprender que los problemas metropolitanos rebasan las fronteras político-administrativas tradicionales y que es necesario pensar los territorios de manera distinta. El reto es impulsar procesos de cooperación entre actores políticos y sociales, dejando atrás viejos paradigmas centralizadores, en un contexto de pluralidad y fragmentación, según se ha podido mostrar a lo largo del presente trabajo.

REFERENCIAS

- Aguilar López, J. (2017). "Construcción de la identificación partidaria de la juventud en México". En S. Gómez Tagle (Coord.), *La cultura política de los jóvenes* (pp. 157-220). México: El Colegio de México.
- Aranda Vollmer, R. (2004). *Poliarquías urbanas: competencia electoral en las ciudades y zonas metropolitanas de México*. México: Cámara de Diputados LIX Legislatura, Instituto Federal Electoral, Miguel Ángel Porrúa.
- Borja, J. (1993). "Un reto a la democracia: el gobierno de las áreas metropolitanas". *Secuencia*, núm. 25, pp. 139-158.
- Boudreau, J. A. (2017). *Global urban politics. Informalization of the State*. Cambridge: Polity.
- Cabrera, V. y López, L. V. (2015). "Proceso de metropolización: ZMPT. Consecuencias perversas, municipios agrícolas". En I. Castillo, J. Ornelas y C. Hernández (Coords.), *Las Zonas Metropolitanas: reflexiones teóricas y estudios en el centro del país* (pp. 129-158). México: Universidad Autónoma de Tlaxcala, Miguel Ángel Porrúa.
- De Alba, F. (Coord.) (2017). *Las paradojas de la Megalópolis: un debate actual a distintas voces*. México: CESOP, PUEC-UNAM.
- Flamand, L. et al. (2007). *Índice de desarrollo municipal básico 2005 (IDMb)*. México: El Colegio de la Frontera Norte.
- FONHAPO (2016). El Estado mexicano recupera la rectoría en el desarrollo urbano con la Política Nacional de Vivienda: Rosario Robles Berlanga. Comunicado, 18 de noviembre. Recuperado de <https://www.gob.mx/fonhapo/prensa/el-estado-mexicano-recupera-la-rectoria-en-el-desarrollo-urbano-con-la-politica-nacional-de-vivienda-rosario-robles-berlanga-83122?idiom=es>
- Graizbord, B. (1993). "El comportamiento electoral en la megalópolis". *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 8, núm. 3, pp. 641-654.
- Hernández, C., Ornelas, J. y Castillo, I. (2015). Introducción. En I. Castillo, J. Ornelas y C. Hernández (Coords.), *Las Zonas Metropolitanas: reflexiones teóricas y estudios en el centro del país* (pp. 9-16). México: Universidad Autónoma de Tlaxcala, Miguel Ángel Porrúa.
- Laakso, M. y Taagepera, R. (1979). "Effective number of parties: a measure with application to West Europe". *Comparative Political Studies*, núm. 12, pp. 3-27.
- Moreno Pérez, S. (2016). "Conformación política actual en la Megalópolis. Representación dividida". *Reporte CESOP*, núm. 97, pp. 44-52.
- Negrete Salas, M. E. (2010). "Las metrópolis mexicanas: conceptualización, gestión y agenda de políticas". En G. Garza y M. Scheuingart (Coords.), *Desarrollo urbano y regional* (pp. 173-212). México: El Colegio de México.
- OCDE (2016). *Making cities work for all. Data and actions for inclusive growth*. París. Recuperado de <http://www.keepeek.com/Digital-Asset>

- Management/oecd/urban-rural-and-regional-development/making-cities-work-for-all_9789264263260-en#.WxOxX4g1_IU#page1
- ONU (2016). About Habitat III. Recuperado de <http://habitat3.org/the-conference/about-habitat-3>
- ONU-Hábitat (2012). *Estado de las ciudades de América Latina y el Caribe 2012. Rumbo a una nueva transición urbana*. Brasil. Recuperado de <http://www19.iadb.org/intal/intalcdi/PE/2012/11362.pdf>
- Pérez, P. (2001). "Cuestión metropolitana y gobernabilidad urbana en la Argentina". En A. Vázquez Barquero y O. Madoery (Comps.), *Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local* (pp. 257-286). Argentina: Homo Sapiens.
- Ramírez, J. C. y Parra-Peña, R. I. (2013). *Metrópolis de Colombia: aglomeraciones y desarrollo*. Bogotá: CEPAL.
- SEDATU (2016). Mensaje de la titular de Sedatu, Rosario Robles, sesión inaugural de la Conferencia sobre Vivienda y Desarrollo Urbano Sostenible Hábitat 3. Discurso, 17 de octubre. Recuperado de <https://www.gob.mx/sedatu/prensa/mensaje-de-la-titular-de-sedatu-rosario-robles-sesion-inaugural-de-la-conferencia-sobre-vivienda-y-desarrollo-urbano-sostenible-habitat-3>
- _____ (2017). Acta de Sesión de instalación del Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano. 26 de abril. Obtenida vía solicitud de acceso a información pública.
- SEDESOL y CONAPO (2012). *Catálogo. Sistema urbano nacional 2012*. México. Recuperado de <http://www.conapo.gob.mx/work/models/CONAPO/Resource/1539/1/images/PartesIaV.pdf>
- SEDESOL, CONAPO e INEGI (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. México. Recuperado de http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010
- Ugalde, V. (2007). "Sobre el gobierno en las zonas metropolitanas de México". *Estudios Demográficos y Urbanos*, Vol. 22, núm. 2, pp. 443-460.