

# Delimitación de las zonas metropolitanas de México

MARIO R. CHAVARRÍA ESPINOSA

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

Los retos que enfrenta el desarrollo urbano de México están relacionados con los cambios que dan forma y contenido al proceso de globalización. La apertura comercial y la reestructuración económica están provocando una localización más diversificada de las actividades productivas en el territorio nacional, con la consecuente emergencia de nuevas tendencias en la distribución poblacional y en la expansión e interacción de las ciudades.

El conocimiento de las ventajas y limitaciones que proporciona el territorio ha sido una tarea relevante realizada por diversos sectores interesados en promover una distribución geográfica de la población y las actividades económicas más acordes con el desarrollo sustentable de México.

Un número importante de las ciudades de México rebasa los límites del municipio que originalmente las contuvo. En otros casos, ciudades situadas en municipios contiguos han establecido su crecimiento físico, dando lugar a "conurbaciones". También existen ciudades de municipios vecinos que mantienen una intensa relación socioeconómica entre ellas sin que necesariamente exista una continuidad urbanística. En todas estas situaciones, el común denominador es un conglomerado urbano, una zona metropolitana, cuya extensión y funcionamiento incluye a dos o más circunscripciones político-administrativas.

Las zonas metropolitanas son los elementos de mayor jerarquía en el sistema urbano nacional, en ellas se genera 71% del producto interno bruto del país y tienen el potencial de incidir en el desarrollo económico y social de sus respectivas regiones.

## El fenómeno metropolitano en México

Desde 1940 la expansión física de varias ciudades sobre el territorio de dos o más estados o municipios ha dado lugar a la formación y crecimiento

de zonas metropolitanas, que han jugado un papel central en el proceso de urbanización del país.

El término "zona metropolitana" se acuñó y desarrolló en Estados Unidos a partir de los años veinte del siglo pasado y se utiliza la mayoría de las veces para referirse a una ciudad "grande" cuyos límites rebasan los de la unidad político-administrativa que originalmente la contenían.

En el caso de México, dicha unidad es el municipio (Negrete y Salazar, 1986:98-99). Este proceso inició en la década de los cuarenta en las ciudades de México, Monterrey, Torreón, Tampico y Orizaba (Sobrino, 1993:125).

La formación de zonas metropolitanas corresponde con el desarrollo económico, social y tecnológico alcanzado por la sociedad en un periodo determinado y conforma una estructura territorial compleja que comprende distintos componentes: la concentración demográfica, la especialización económico-funcional y la expansión física sobre ámbitos que involucran dos o más unidades político-administrativas, ya sea municipales, estatales o, en algunos casos, desbordando las fronteras del país.

Las zonas metropolitanas funcionan como centros de actividad económica y prestación de servicios y se convierten en áreas de oportunidad para propagar el desarrollo económico y social más allá de sus propios límites territoriales, lo que requiere del óptimo aprovechamiento de sus ventajas competitivas, incluidos sus recursos humanos y materiales.

La gestión de las zonas metropolitanas implica la concurrencia de dos o más gobiernos municipales y en ocasiones, estatales, que pueden tener planes y proyectos no necesariamente convergentes. La planeación, coordinación y administración metropolitana son instrumentos clave para incidir positivamente en el patrón de la organización espacial, en el ordenamiento del territorio y en la sustentabilidad de estos centros difusores de desarrollo.

### Experiencias de delimitación metropolitana

En México, la primera delimitación sistemática de zonas metropolitanas la realizó Luis Unikel en 1976, quien identificó 12 zonas metropolitanas alrededor de otras tantas ciudades mayores a 100 mil habitantes para 1960 y actualizó la delimitación de la zona metropolitana de la ciudad de México para 1970. En 1986, María Eugenia Negrete y Héctor Salazar delimitaron 26 zonas metropolitanas, las cuales incluyen las 12 identificadas por Luis Unikel, más otras 14 unidades.

En términos metodológicos, estas propuestas de delimitación complementan el análisis cartográfico de los municipios con métodos de análisis multivariado de un conjunto de indicadores que dan cuenta directamente del carácter urbano de las delegaciones y municipios, e indirectamente la interdependencia de éstos con el municipio que contiene a la ciudad central.

En 1993 Jaime Sobrino identificó 37 zonas metropolitanas para 1990, a través de dos ejercicios: uno gráfico, de contigüidad e integración de áreas metropolitanas y otro estadístico, aplicando el método de componentes principales. En 2003 publicó el artículo denominado "Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada", en el cual identifica 48 zonas metropolitanas, cuya población en conjunto representaba casi la mitad de la población nacional en 2000.

El INEGI apoyándose en la cartografía del Marco Geoestadístico Nacional a nivel municipal, de localidad y área geoestadística básica urbana, resultado del Censo de Población y Vivienda de 2000 identificó 32 zonas, las cuales incluyen 205 municipios y parten de la definición de la unión física de dos o más localidades urbanas censales de diferentes municipios, donde al menos una de ellas tenía una población de 50 mil o más habitantes.

En la década de los noventa, el Consejo Nacional de Población (Conapo) definía como zona metropolitana al conjunto de dos o más municipios que contenían dentro de sus límites una ciudad de 100 mil o más habitantes, y cuya población y actividades productivas presentaban características socioeconómicas predominantemente urbanas; en 1997 el Conapo definió 31 zonas metropolitanas referidas a 1995.

Para el año 2003 con los resultados y la cartografía del XII Censo General de Población y Vivienda 2000, el Conapo formuló una nueva delimitación de zonas metropolitanas, incorporando los criterios de integración funcional relacionados con los desplazamientos de la población ocupada entre los municipios de residencia y de trabajo, así como los criterios de carácter urbano de los municipios. Así identificó y delimitó de manera preliminar un total de 42 zonas metropolitanas para 2000, contenidas en 243 municipios y tres localidades, que contaban con al menos una ciudad o conurbación de 50 mil o más habitantes.

En el caso de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), la definición de zonas metropolitanas se documenta principalmente en los programas nacionales de desarrollo urbano de cada administración federal, por ejemplo el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994 reconocía 31 zonas metropolitanas, mientras que el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000 reservaba este término a los agregados de municipios en los cuales se ubicaban las cuatro ciudades con más de un millón de habitantes identificadas al inicio de la década de los noventa: México, Guadalajara, Monterrey y Puebla.

En el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 se define a las zonas metropolitanas como "aquellas redes de ciudades, donde los procesos de *metropolización* involucran a las ciudades de México y de Estados Unidos de América o ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes". En 2001, la Sedesol registraba un total de 46 ciudades a nivel nacional que experimentaban procesos de *metropolización* o conurbación.

Cabe mencionar que la delimitación de zonas metropolitanas y aglomeraciones urbanas del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006 se sustenta en las disposiciones de tipo jurídico y programático que regulan el desarrollo urbano en el país.

En síntesis, el fenómeno metropolitano en México se ha intensificado y diversificado en las últimas décadas, tal como se observa en las propuestas de delimitación revisadas, las cuales reconocen un número creciente tanto de zonas metropolitanas como de municipios que las conforman. Sin embar-

go, debido a la diversidad de criterios y metodologías empleadas en su formulación, los resultados obtenidos no son estrictamente comparables en el tiempo, lo que dificulta el análisis más preciso de la dinámica sociodemográfica, económica, y de la expansión territorial de las metrópolis del país.

### Definiciones y criterios de delimitación

Durante los años 2003 y 2004 un grupo interinstitucional de carácter técnico conformado por el Conapo, la Sedesol y el INEGI, sostuvo una serie de reuniones de trabajo cuyo resultado es el acuerdo de la delimitación de 55 zonas metropolitanas de la República Mexicana contenidas en 309 municipios.

Cabe señalar que los resultados de este grupo de trabajo se materializaron en la publicación denominada "Delimitación de las zona metropolitanas de México", editada en noviembre de 2004, una detallada cartografía y cuadros estadísticos de las 55 zonas metropolitanas.

A partir de la revisión de los trabajos citados en los párrafos anteriores, el grupo interinstitucional adoptó la siguiente definición de zona metropolitana:

"El conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio 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; en esta definición se incluyen, además, aquellos municipios que por sus características particulares, son relevantes para la planeación y política urbanas.

"Adicionalmente, se definen como zonas metropolitanas todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquellos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América".

Para la delimitación de las zonas metropolitanas se definieron, a su vez, tres grupos de municipios metropolitanos, con sus respectivos criterios.

*1. Municipios centrales.* Son los municipios donde se localiza la ciudad principal que da origen a la zona metropolitana, los cuales se identificaron a partir de las siguientes características: a) comparten una conurbación intermunicipal, definida ésta co-

mo la unión física entre dos o más localidades censales de diferentes municipios y cuya población en conjunto asciende a 50 mil o más habitantes; b) municipios con localidades de 50 mil o más habitantes que muestran un alto grado de integración física y funcional con municipios vecinos predominantemente urbanos; c) municipios con ciudades de un millón o más habitantes, y d) municipios con ciudades que forman parte de una zona metropolitana transfronteriza.

El umbral mínimo de población de la localidad o conurbación que se considera centro de la zona metropolitana se fijó en 50 mil habitantes, pues se ha comprobado que las ciudades que han alcanzado este volumen presentan una estructura de uso del suelo diferenciada, donde es posible distinguir zonas especializadas en actividades industriales, comerciales y de servicios que, además de satisfacer la demanda de su propia población, proveen de empleo, bienes y servicios a poblaciones de otras ciudades ubicadas dentro de su área de influencia. Dicho tamaño coincide con la definición operativa de las ciudades que integran el sistema urbano principal del país.

En el caso de las ciudades mayores a un millón de habitantes que no están conurbadas con otro municipio, se parte del supuesto que su área de influencia directa abarca como mínimo al resto de localidades del propio municipio, con las que integra una zona metropolitana, la cual podría incorporar a otras unidades político-administrativas.

Los municipios que reúnen las características anteriores automáticamente se incluyen como parte de una zona metropolitana, sin considerar su incorporación a ningún otro criterio adicional.

*2. Municipios exteriores definidos con base en criterios estadísticos y geográficos.* Son municipios contiguos a los centrales, cuyas localidades no están conurbadas a la ciudad principal, pero que manifiestan un carácter predominantemente urbano, al tiempo que mantienen un alto grado de integración funcional con los municipios centrales de la zona metropolitana, determinados a través del cumplimiento de cada una de las siguientes condiciones: a) su localidad principal está ubicada a no más de 10 kilómetros, por carretera pavimentada y de doble carril, de la localidad o conurbación que dio origen a la zona metropolitana en cuestión; b) al menos 15% de su población ocu-

pada residente trabaja en los municipios centrales de la zona metropolitana o bien, 10% o más de la población que trabaja en el municipio reside en los municipios centrales de esta última; c) tienen un porcentaje de población económicamente activa ocupada en actividades industriales, comerciales y de servicios mayor o igual a 75%, y d) tienen una densidad media urbana de por lo menos 20 habitantes por hectárea.

3. *Municipios exteriores definidos con base en criterios de planeación y política urbana.* Son municipios que se encuentran reconocidos por los gobiernos federal y locales como parte de una zona metropolitana a través de una serie de instrumentos que regulan su desarrollo urbano y la ordenación de su territorio, independientemente de su situación respecto de los criterios señalados en el punto anterior. Para su incorporación, se tomó en cuenta el cumplimiento de al menos una de las siguientes condiciones: a) estar incluidos en la declaratoria de zona conurbada o zona metropolitana correspondiente; b) estar considerados en el programa de ordenación de zona conurbada o zona metropolitana respectivo, y c) estar reconocidos en el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio.

Lo anterior con apego a la Ley General de Asentamientos Humanos y a la legislación urbana de cada entidad. Dicha ley establece que cuando el fenómeno de conurbación incluya municipios de dos o más entidades, su planeación y regulación conjunta estará a cargo de la Federación, las entidades federativas y los municipios respectivos, en el ámbito de sus competencias, entre las que se encuentran el convenir la delimitación de la zona conurbada. A su vez, los fenómenos de conurbación ubicados dentro de los límites de una misma entidad federativa se rigen por lo que establece la legislación local.

## Resultados

Con base en los criterios descritos, el grupo interinstitucional identificó 55 zonas metropolitanas cuya población en el año 2000 ascendió a 51.5 millones de personas, 52.8% por ciento de la población total del país.

Destacan nueve zonas metropolitanas con más de un millón de habitantes: Valle de México, Gua-

dalajara, Monterrey, Puebla-Tlaxcala, Toluca, Tijuana, León, Juárez y La Laguna, donde residen 33.5 millones de personas, poco más de la tercera parte del total nacional (34.4 por ciento).

También destacan 14 zonas metropolitanas con poblaciones entre 500 mil y un millón de habitantes: San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez, Mérida, Acapulco, Querétaro, Tampico, Cuernavaca, Aguascalientes, Chihuahua, Morelia, Veracruz, Saltillo, Villahermosa, Reynosa-Río Bravo y Xalapa, cuya población en conjunto asciende a 9.7 millones (9.9% del total).

Las 32 zonas metropolitanas restantes se ubican en el rango de 100 mil a 500 mil habitantes. En ellas residen 8.3 millones de personas, 8.5% de la población del país.

Entre 1990 y 2000, la población de las 55 zonas metropolitanas aumentó de 41.2 a 51.5 millones de habitantes, con una tasa de crecimiento medio anual de 2.3%, ritmo casi medio punto superior al promedio nacional (1.9%) y casi un punto mayor al del resto del país, sin considerar a las 55 zonas metropolitanas (1.4%). Durante este periodo el crecimiento de las zonas metropolitanas ascendió de 50.7 a 52.8% de la población nacional, contribuyendo con casi dos terceras partes (63.7%) del incremento poblacional de la década, lo que ilustra su importancia en la dinámica demográfica de México.

La delimitación de estas 55 zonas metropolitanas constituye un primer esfuerzo coordinado de la administración pública federal por contar con un marco de referencia que permita a diferentes dependencias avanzar en sus programas y proyectos específicos y potenciar su retroalimentación.

Este esfuerzo sienta un precedente metodológico, lo que permitirá enfrentar en mejores condiciones los retos presentes y futuros que encara el desarrollo urbano y regional de la nación.

Negrete, Ma. Eugenia y Héctor Salazar (1986), "Zonas metropolitanas en México, 1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, pp. 97-124.

Sobrino, Jaime (1993), *Gobierno y administración metropolitana y regional*, México, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

"Delimitación de las zonas metropolitanas de México", Conapo/ Sedesol/ INEGI, México, Noviembre de 2004, pp. 169.