

<https://doi.org/10.69639/arandu.v13i1.2142>

## **Cuando el territorio y la población importan: Retos de gobernanza metropolitana para las políticas educativas y económicas**

*When territory and population matter: Metropolitan governance challenges for educational and economic policies*

**José Leonardo Vázquez Islas**

[leonardo\\_vazquez@uaeh.edu.mx](mailto:leonardo_vazquez@uaeh.edu.mx)

<https://orcid.org/0000-0002-2084-875X>

Universidad Autónoma del Estado de Hidalgo

Mineral de la Reforma, Hidalgo--México

*Artículo recibido: 18 febrero 2026-Aceptado para publicación: 20 marzo 2026*

*Conflictos de intereses: Ninguno que declarar.*

### **RESUMEN**


El artículo examina transformaciones territoriales y demográficas de grandes aglomeraciones urbanas, mostrando la insuficiencia de marcos estatales tradicionales para atender problemas que rebasan límites administrativos. Se analizan complejidades funcionales, capacidades institucionales y formas de coordinación multinivel. El objetivo es comprender cómo la escala metropolitana se convierte en un referente clave para evaluar políticas públicas, especialmente en contextos como la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), donde movilidad cotidiana, provisión de servicios y gestión del suelo responden a lógicas territoriales que no coinciden con las fronteras político-administrativas. Con un diseño metodológico cualitativo-comparado, basado en análisis documental y normativo de los marcos estatales y federales que regulan la coordinación metropolitana, sumando instrumentos de planeación, financiamiento y gobernanza apoyados en plataformas digitales, datos e información territorial, estos insumos permiten analizar la cartografía y caracterización socioespacial, la expansión urbana, distribución poblacional y flujos intermunicipales junto al caso del estado de Hidalgo, parte de ZMVM, donde se aplican entrevistas semiestructuradas con actores gubernamentales, encuesta de movilidad con cuestionario abierto a la población y revisión de experiencias de coordinación intergubernamental. Los hallazgos preliminares muestran que la metrópoli redefine el diagnóstico de problemas públicos reconfigurando capacidades estatales, tensiones autonomía territorial-interdependencia gubernamental y responsabilidad con la población que afectan las dinámicas educativas y económicas. Se concluye que avanzar hacia una gobernanza metropolitana exige fortalecer mecanismos de coordinación vinculante, integrar criterios territoriales en las políticas y que población y territorio orienten la acción pública. Se esperan resultados de la encuesta en Hidalgo para profundizar el análisis.

*Palabras clave:* gobernanza metropolitana, coordinación intergubernamental, responsabilidad hacia población, capacidades estatales, políticas educativas y económicas

## ABSTRACT

This article examines territorial and demographic transformations of large urban agglomerations, demonstrating the inadequacy of traditional state frameworks to address problems that transcend administrative boundaries. It analyzes functional complexities, institutional capacities, and forms of multilevel coordination. The objective is to understand how the metropolitan scale becomes a key reference point for evaluating public policies, especially in contexts such as the Metropolitan Area of Valley of Mexico (ZMVM), where daily mobility, service provision, and land management respond to territorial logics that do not coincide with political-administrative borders. The study employs qualitative-comparative methodological design, based on documentary and regulatory analysis of state and federal frameworks governing metropolitan coordination, and incorporates planning, financing, and governance instruments supported by digital platforms, data, and territorial information. These inputs allow for the analysis of cartography and socio-spatial characterization, urban expansion patterns, population distribution, and inter-municipal flows, along with the case of the state of Hidalgo, part of the Mexico City Metropolitan Area (ZMVM). In Hidalgo, semi-structured interviews were conducted with government actors, a mobility survey with an open-ended questionnaire was administered to the population, and intergovernmental coordination experiences were reviewed. Preliminary findings show that metropolis redefines public problems, reconfiguring state capacities and highlighting tensions between territorial autonomy, governmental interdependence and responsibility to population, affecting educational and economic dynamics. The study concludes that moving toward metropolitan governance requires strengthening binding coordination mechanisms, integrating territorial criteria into policies, and ensuring that population and territory guide public action. Results from the Hidalgo survey are expected to further analysis.

*Keywords:* metropolitan governance, intergovernmental coordination, accountability towards population, state capacities, educational and economic policies

Todo el contenido de la Revista Científica Internacional Arandu UTIC publicado en este sitio está disponible bajo licencia Creative Commons Attribution 4.0 International. 

## INTRODUCCIÓN

Durante las últimas décadas, las grandes ciudades del mundo han experimentado transformaciones profundas que han redefinido no solo su morfología, sino también las formas en que se gobiernan se planifican y se habitan. La globalización económica, los crecientes flujos de movilidad humana, la expansión territorial acelerada y el constante aumento demográfico han configurado entornos urbanos cada vez más complejos, dinámicos y heterogéneos. Estos procesos han dado lugar a nuevas formas de organización espacial que desbordan los límites político-administrativos tradicionales, generando desafíos inéditos para los gobiernos locales, estatales y nacionales. En este contexto, las capacidades institucionales heredadas —diseñadas para ciudades más pequeñas, menos interdependientes y con problemáticas relativamente acotadas— se han vuelto insuficientes para comprender y gestionar la realidad metropolitana contemporánea.

Las zonas metropolitanas actuales funcionan como sistemas interconectados donde múltiples municipios comparten recursos, infraestructura, problemáticas y oportunidades de desarrollo. La movilidad cotidiana, los mercados laborales regionales, la provisión de servicios públicos, la gestión del agua, la vivienda, el transporte y la protección ambiental son solo algunos de los ámbitos donde la interdependencia territorial se hace evidente. Sin embargo, esta interdependencia no siempre se acompaña de mecanismos institucionales capaces de coordinar decisiones, armonizar políticas públicas o distribuir responsabilidades de manera equitativa. La fragmentación político-administrativa, sumada a la diversidad de intereses entre actores gubernamentales, sociales y privados, dificulta la construcción de estrategias integrales que respondan a las necesidades reales de la población.

Frente a este escenario, la gobernanza metropolitana emerge como un enfoque indispensable para comprender y gestionar la complejidad territorial. Más que un modelo de gobierno, la gobernanza implica la articulación de múltiples actores —instituciones públicas, organizaciones sociales, sector privado, academia y comunidades locales— en procesos de toma de decisiones que buscan ser más inclusivos, eficientes y legítimos en beneficio de la población y el territorio. La gobernanza metropolitana reconoce que los problemas urbanos no pueden resolverse desde una sola instancia ni mediante políticas aisladas; por el contrario, requieren coordinación intergubernamental, cooperación horizontal y mecanismos que permitan construir visiones compartidas de desarrollo.

En este sentido, el diseño de políticas públicas centradas en la población y en el territorio se vuelve un imperativo. Las políticas públicas metropolitanas no pueden limitarse a reproducir esquemas sectoriales o enfoques tecnocráticos que ignoren las particularidades sociales, económicas, culturales y ambientales de cada región. Por el contrario, deben partir de un entendimiento profundo de las dinámicas territoriales, de las desigualdades que estructuran la vida urbana y de las formas en que las personas experimentan cotidianamente la ciudad. Un enfoque

centrado en la población implica reconocer la diversidad de necesidades, capacidades y aspiraciones de quienes habitan el territorio; un enfoque centrado en el territorio exige comprender las interrelaciones espaciales, funcionales y ecológicas que configuran la metrópoli.

Asimismo, la gobernanza metropolitana demanda instituciones capaces de generar políticas públicas eficientes, transparentes y orientadas al bien común. Esto implica fortalecer los mecanismos de coordinación intergubernamental, promover la participación social informada, garantizar la rendición de cuentas y construir marcos normativos que faciliten la cooperación entre municipios. También requiere desarrollar instrumentos de planificación que integren información territorial, diagnósticos participativos y criterios de sostenibilidad, equidad y resiliencia. En otras palabras, se trata de pasar de una lógica de gobierno fragmentado a una lógica de gobernanza colaborativa, donde la toma de decisiones se base en evidencia, diálogo y corresponsabilidad.

Comprender los fundamentos de la gobernanza territorial es, por tanto, un paso crucial para analizar cómo se planifica, se gestiona y se opera la acción pública en contextos metropolitanos. Ello incluye distinguir entre gobierno y gobernanza, identificar los actores involucrados, reconocer los instrumentos disponibles y evaluar los desafíos persistentes en materia de eficiencia, legitimidad y transparencia. Solo a partir de este entendimiento es posible avanzar hacia modelos de gestión que respondan a la complejidad del territorio y que coloquen a las personas en el centro de las políticas públicas.

El presente artículo se propone profundizar en estas cuestiones, destacando la importancia de diseñar políticas públicas que reconozcan la naturaleza interdependiente de las zonas metropolitanas y que, al mismo tiempo, respondan a las necesidades reales de la población. Para ello, se revisan los principales enfoques y definiciones de gobernanza territorial, se analizan los retos institucionales que enfrentan las metrópolis contemporáneas y se discuten los elementos clave para avanzar hacia modelos de gobernanza más integrales, inclusivos y orientados al desarrollo equilibrado del territorio. Debido a la necesidad de coordinar múltiples actores e instituciones en la gestión del espacio, resulta importante comprender la diferencia entre gobierno y gobernanza, por lo que a continuación se presenta un esquema conceptual:

**Tabla 1**  
*Conceptos básicos de la gobernanza*

Gobierno	Gobernanza	Gobernanza metropolitana
“Es la expresión institucional de la autoridad del Estado. Su función consiste en la elaboración, ejecución y sanción de normas jurídicas, a través de órganos legítimamente, construidos que, en un sentido amplio, cumplen todos aquellos sistemas de gobierno que organizan estructura en el poder político bajo principios	La interdependencia entre organizaciones y el ejercicio del poder llevada a cabo a través de redes de políticas públicas. La adecuada gestión de estas redes reemplaza al control jerárquico tradicional. (Rhodes, 2007)	Proceso mediante el cual los organismos gubernamentales (en todos los niveles) y los actores no gubernamentales (como la sociedad civil, las asociaciones empresariales, los sindicatos, etc.) colaboran para ofrecer servicios y formular políticas públicas para toda el área metropolitana. (Slack, 2019)

democráticos”. (Martínez Anzures, 2018) “La acción y efecto de gobernar o gobernarse (...) La estructura depositaria de las funciones del poder público y el ejercicio de las funciones del poder del Estado.” (Fernández Ruiz, 2022)	La acción de gobernar que se caracteriza por formas asociativas y colaborativas entre los gobiernos y los ciudadanos, con el fin de poder gobernar numerosos asuntos de la sociedad contemporánea, riesgos, males y problemas. (Aguilar Villanueva, 2024)	Proceso mediante el cual se incluyen las instituciones gubernamentales dentro de las áreas metropolitanas, los procesos (la forma en que los grupos participan, se toman decisiones, se asignan recursos y se llevan a cabo actividades en las áreas metropolitanas) y las políticas que influyen en el área metropolitana. (The National Academies Press, 1999)
“Régimen político basado en la soberanía nacional, asentado en una constitución que define y articula los poderes del Estado.” (RAE, s.f.)	El arte de liderazgo público, en el cual el actor principal es el estado. Por lo tanto, el régimen político, la gerencia pública, y la capacidad del gobierno son elementos críticos para la buena gobernanza. (Whittingham Munévar, 2010)	“La gobernanza metropolitana se refiere al gobierno de las regiones metropolitanas. Esto puede lograrse mediante una variedad de mecanismos, que van desde un “gobierno” metropolitano integral hasta diversas formas de cooperación entre las numerosas jurisdicciones de un área metropolitana”.(Zimmermann, 2007)
El poder organizado y las instituciones de autoridad y sujeción de toda comunidad. (Duverger, 1980)	La acción de proveer una dirección coherente a la sociedad y que ésta es una función del estado, independientemente de los cambios en las estructuras de gobierno promovidas por la descentralización y democratización. (Peters, 2000)	Estructuras creadas explícitamente para enfrentar los desafíos metropolitanos. (...) estas estructuras se basan en un consejo metropolitano, elegido directamente, competencias, exclusivas y financiamiento establecido por ley, lo que representa la máxima expresión de reconocimiento político metropolitano. (Tomàs, 2017)

Fuente: elaboración propia a partir de análisis documental.

### **Hacia una comprensión renovada de la gobernanza metropolitana y territorial: complejidad, interdependencias y desafíos contemporáneos**

La gobernanza metropolitana, entendida desde una perspectiva contemporánea, exige un proceso de toma de decisiones y de ejecución sustentado en la acción colectiva entre sectores con competencias, funciones y racionalidades diversas. Este proceso debe orientarse por principios como sostenibilidad, subsidiariedad, eficiencia, equidad, transparencia, rendición de cuentas, participación y seguridad ciudadana. En contextos caracterizados por aglomeraciones urbanas con fuertes interdependencias económicas, sociales y ambientales, la gobernanza metropolitana se vuelve indispensable para gestionar de manera integral territorios que trascienden los límites jurisdiccionales tradicionales (ONU-Habitat, 2023; OECD, 2022). Este enfoque se sostiene en la premisa de que las áreas metropolitanas constituyen sistemas urbanos complejos, donde la fragmentación institucional y la multiplicidad de actores generan tensiones entre la escala de los problemas públicos y la escala de las capacidades de gobierno y donde la metropolización

contemporánea no solo implica expansión física, sino también una reconfiguración de las relaciones de poder, de los flujos socioeconómicos y de las formas de coordinación intergubernamental.

### **Gobernanza territorial: un enfoque más amplio y complejo que el gobierno**

A partir de estas distinciones, se vuelve evidente que la gobernanza territorial constituye un enfoque más amplio y complejo que el simple ejercicio del poder estatal. Mientras el gobierno se basa en estructuras formales, jerárquicas y normativas, la gobernanza incorpora dinámicas de interacción, negociación, corresponsabilidad y construcción de acuerdos. De esta manera, la gestión del territorio se vuelve un proceso compartido entre múltiples actores —estatales, sociales, económicos y comunitarios— que intervienen desde posiciones y recursos desiguales.

Los problemas públicos contemporáneos, especialmente en contextos metropolitanos, no pueden abordarse desde enfoques unilaterales. Requieren coordinación multinivel, desarrollo de consensos, articulación de capacidades institucionales y sociales, y mecanismos de cooperación que permitan superar la fragmentación administrativa. La literatura reciente subraya que la gobernanza efectiva depende de la capacidad de generar espacios de interdependencia gestionada, donde los actores puedan colaborar sin perder autonomía

en un esquema de trabajo de co-creación como escenario idóneo que abre la expectativa de proponer soluciones innovadoras en redes temáticas donde se privilegie la organización a través de una “metagobernanza”, entendida ésta como el esfuerzo de influir en procesos colaborativos y resultados que reviertan los estilos clásicos de imposición y control proveniente de una estructura jerárquica vertical. (Roiseland, Sørensen & Torfing, 2024).

### **La gobernanza territorial como proceso de articulación y construcción colectiva**

En este sentido, la gobernanza territorial puede entenderse como un proceso mediante el cual diversos actores —productivos, sociales, individuales o autoridades locales— coordinan sus acciones aun cuando cuentan con recursos, intereses y capacidades desiguales. Estos actores se articulan alrededor de problemáticas específicas de cada territorio y colaboran en la formulación de iniciativas comunes para impulsar su desarrollo, apoyándose en mecanismos, instrumentos y estructuras adecuadas. Otra perspectiva complementaria concibe la gobernanza territorial como el conjunto de relaciones e intercambios entre empresas, instituciones y organizaciones de un territorio, los cuales influyen en la manera en que este se organiza y crece económicamente (Neto, 2007).

Esta visión relacional ha sido retomada por autores recientes que destacan la importancia de los ecosistemas territoriales de innovación, las redes de cooperación y la capacidad institucional para sostener procesos de desarrollo inclusivo. Asimismo, la gobernanza territorial puede entenderse como un enfoque de gestión pública que reconoce la complejidad de los fenómenos que rodean a cada territorio. Esta complejidad permite proponer mecanismos

institucionales de coordinación, participación y escalabilidad multifactorial para llevar a cabo de forma eficiente la toma de decisiones y la acción colectiva. Sin embargo, también implica desafíos significativos. Bianchi y Richiedei (2023), por ejemplo, señalan que la gobernanza territorial para la sostenibilidad aún enfrenta dificultades para traducir los principios normativos en medidas tangibles que consideren las interacciones holísticas entre clima, medio ambiente y sociedad.

### **La gobernanza territorial en regiones metropolitanas policéntricas**

La gobernanza territorial adquiere especial relevancia en regiones metropolitanas con múltiples centros urbanos, donde la escala, la dispersión funcional y la multiplicidad de jurisdicciones complican el accionar público. Harrison et al. (2022) destacan que estas configuraciones policéntricas requieren nuevas formas de coordinación intermunicipal, instrumentos flexibles de planificación y mecanismos de gobernanza adaptativa capaces de responder a dinámicas territoriales cambiantes.

En este tipo de regiones, la gobernanza no solo debe gestionar la interdependencia funcional —movilidad, servicios, empleo, medio ambiente— sino también la interdependencia política, marcada por la coexistencia de múltiples autoridades con competencias parciales. La literatura reciente enfatiza que la clave para avanzar hacia una gobernanza metropolitana efectiva radica en construir capacidades colaborativas, institucionalizar espacios de decisión conjunta y promover arreglos multinivel que permitan alinear estrategias de desarrollo (OECD, 2023; Zimmermann, 2021).

## **MATERIALES Y MÉTODOS**

El marco metodológico que se aplicó para la revisión sistemática de la información (SRL) responde al modelo planteado por Grant y Booth (2009) que establece un proceso estructurado bajo la denominación SALSA representando las etapas principales: Search (Búsqueda), Appraisal (Evaluación), Synthesis (Síntesis) y Analysis (Análisis). Es un esquema que agrega transparencia y rigor en la selección y exploración de contenidos de la bibliografía científica y hemerográfica, pues abona a la generación de métodos que apoyan la producción de conocimiento a partir de múltiples estudios, publicaciones, informes, reportes y plataformas digitales que permiten introducirse tanto en estudios cualitativos como cuantitativos correspondientes al periodo comprendido entre los años 2011 a 2025.

De esta forma, en la etapa de búsqueda se localizaron 121 fuentes de información, resultando elegibles 81 bajo los criterios de rigor y aplicabilidad en la etapa de evaluación; para desarrollar el proceso sintético, se integraron en tres bloques temáticos (general, comparativa internacional y el caso de la ZMVM desde las actividades que se realizan en el estado de Hidalgo) y se integró la información en los rubros de narrativa, mapas gráficos y tablas específicas; y, finalmente, se abordó la etapa de análisis a fin de seleccionar las fuentes utilizadas en la narrativa,

integrándolas en el apartado de referencias y se llevó a cabo un procedimiento de analítica cualitativa y cuantitativa con el propósito de recuperar los datos más relevantes.

Siguiendo las experiencias de Mengist, Soromessa y Legese (2020), la fase de análisis abarcó el revisión y evaluación de los datos sintetizados, una vez que se realizó la extracción de información significativa y la elaboración de las conclusiones de los artículos y fuentes hemerográficas seleccionados. En esta fase, se encontraron respuestas a enfocadas al objeto de estudio correspondiente. Abarca la explicación y narración cualitativa y cuantitativa de los resultados, la discusión y la indicación del camino a seguir para los futuros trabajos de investigación y la inferencia de una conclusión.

Por otro lado, para concretar el enfoque mixto en el corto plazo, se espera tener acceso a los resultados del cuestionario que se encuentra aplicando el gobierno del estado de Hidalgo, con el propósito de “recoger de forma rápida y anónima, experiencias e ideas de mejora para la Zona Metropolitana del Valle de México: los problemas que enfrentan los ciudadanos y de qué manera podrían solucionarse, así como los proyectos que se considera podrían mejorar la calidad de vida en la metrópoli” (POZMVM, 2026). Se espera que las respuestas permitan detectar los temas que más preocupan a la población (transporte, agua, seguridad, medio ambiente, etc.), conocer la visión a futuro que tienen las personas para la Zona Metropolitana del Valle de México y reunir ideas de proyectos o acciones de escala metropolitana que la gente considera prioritarios. El objetivo final es la Actualización del Programa de Ordenación de la Zona Metropolitana del Valle de México (POZMVM)

## **RESULTADOS Y DISCUSIÓN**

### **Hacia una comprensión integral de la gobernanza metropolitana**

A partir de los enfoques conceptuales revisados, es posible afirmar que la gobernanza metropolitana implica un proceso complejo de toma de decisiones y ejecución colectiva, en el que convergen actores con competencias, recursos y funciones diversas. Este proceso debe orientarse por principios como la sostenibilidad, la subsidiariedad, la eficiencia, la equidad, la transparencia, la rendición de cuentas, la participación social y la seguridad ciudadana. En contextos caracterizados por fuertes interdependencias económicas, sociales y ambientales —como ocurre en las grandes aglomeraciones urbanas contemporáneas— la gobernanza metropolitana se vuelve indispensable para gestionar de manera integral territorios que trascienden los límites jurisdiccionales tradicionales (ONU-Habitat, 2023).

Estas distinciones permiten comprender que la gobernanza territorial constituye un enfoque más amplio y sofisticado que el simple ejercicio del poder estatal. Mientras el gobierno se sustenta en estructuras formales, jerárquicas y normativas, la gobernanza incorpora dinámicas de interacción, negociación, corresponsabilidad y construcción de acuerdos. En consecuencia, la

autoridad se distribuye entre múltiples actores que intervienen en la gestión del territorio, lo que exige mecanismos institucionales capaces de coordinar intereses y capacidades heterogéneas.

En este sentido, los problemas públicos contemporáneos no pueden abordarse desde enfoques unilaterales o estrictamente sectoriales. Requieren coordinación intergubernamental, construcción de consensos, articulación de capacidades institucionales y participación social efectiva. En el ámbito metropolitano, estas exigencias se intensifican debido a la fragmentación administrativa y a la profunda interdependencia funcional entre los municipios que integran un sistema urbano.

La gobernanza territorial puede entenderse, entonces, como un proceso mediante el cual diversos actores —productivos, sociales, comunitarios, individuales o gubernamentales— coordinan sus acciones aun cuando cuentan con recursos desiguales. Estos actores se articulan alrededor de problemáticas específicas de cada territorio y colaboran en la formulación de iniciativas comunes para impulsar su desarrollo, apoyándose en mecanismos, instrumentos y estructuras institucionales adecuadas. Desde otra perspectiva, también puede concebirse como el conjunto de relaciones e intercambios entre empresas e instituciones que influyen en la manera en que un territorio se organiza y crece económicamente (Neto, 2007).

Asimismo, la gobernanza territorial puede interpretarse como un enfoque de gestión pública que reconoce la complejidad de los fenómenos que configuran cada territorio. Esta comprensión permite diseñar mecanismos institucionales de coordinación, participación y escalabilidad multifactorial que faciliten la toma de decisiones y la acción colectiva. Sin embargo, persisten desafíos significativos. Bianchi y Richiedei (2023) señalan que la gobernanza territorial para la sostenibilidad aún enfrenta dificultades para traducir los principios normativos en medidas tangibles que consideren las interacciones holísticas entre clima, medio ambiente y sociedad.

La Zona Metropolitana del Valle de México, caso de metrópolis policéntricas.

La relevancia de este enfoque de gobernanza territorial se acentúa en regiones metropolitanas policéntricas, donde la escala, la dispersión funcional y la multiplicidad de jurisdicciones complejizan la acción pública (Harrison et al., 2022). La Zona Metropolitana del Valle de México constituye un ejemplo paradigmático, empezando por su integración:

**Ciudad de México (16 alcaldías):** Álvaro Obregón, Azcapotzalco, Benito Juárez, Coyoacán, Cuajimalpa de Morelos, Cuauhtémoc, Gustavo A. Madero, Iztacalco, Iztapalapa, La Magdalena Contreras, Miguel Hidalgo, Milpa Alta, Tláhuac, Tlalpan, Venustiano Carranza y Xochimilco.

**Estado de México (59 municipios):** Acolman, Amecameca, Apaxco, Atenco, Atizapán de Zaragoza, Atlautla, Axapusco, Ayapango, Chalco, Chiautla, Chicoloapan, Chiconcuac, Chimalhuacán, Coacalco de Berriozábal, Cocotitlán, Coyotepec, Cuautitlán, Cuautitlán Izcalli, Ecatepec de Morelos, Ecatingo, Huehuetoca, Hueyoxtlá, Huixquilucan, Isidro Fabela, Ixtapaluca, Jaltenco, Jilotzingo, Juchitepec, La Paz, Melchor Ocampo, Naucalpan de Juárez,

Nextlalpan, Nezahualcóyotl, Nicolás Romero, Nopaltepec, Otumba, Ozumba, Papalotla, San Martín de las Pirámides, Tecámac, Temamatla, Temascalapa, Tenango del Aire, Teoloyucan, Teotihuacán, Tepetlaoxtoc, Tepetlixpa, Tepotzotlán, Tequixquiac, Texcoco, Tezoyuca, Tlalmanalco, Tlalnepantla de Baz, Tonanitla, Tultepec, Tultitlán, Valle de Chalco Solidaridad, Villa del Carbón y Zumpango.

**Hidalgo (8 municipios):** Atitalaquia, Atotonilco de Tula, Tolcayuca, Tula de Allende, Villa de Tezontepec, Tizayuca, Tepeji del Río de Ocampo y Tlaxcoapan.

**Morelos (1 municipio):** Huitzilac.

Su estructura policéntrica, su fragmentación político-administrativa y la coexistencia de múltiples marcos normativos hacen evidente la necesidad de mecanismos de gobernanza capaces de articular decisiones de 84 municipios, cuatro gobiernos estatales y una amplia gama de actores sociales y económicos que alcanzan casi los 22 millones de habitantes.

En la ZMVM, la gobernanza territorial no es solo un ideal normativo: es una condición para enfrentar desafíos como la movilidad intermunicipal, la gestión del agua, la calidad del aire, la expansión urbana descontrolada y las desigualdades socioespaciales. La ausencia de coordinación efectiva es un riesgo latente que genera costos sociales y ambientales elevados, mientras que los avances —aunque importantes en ámbitos como la gestión ambiental o la movilidad integrada— siguen siendo un desafío para responder a la magnitud de los problemas metropolitanos.

**Procesos de Metropolización y Sistemas Urbanos:** Complejidad, Transformaciones y Desafíos para la Gobernanza Territorial

En las últimas décadas, los procesos de metropolización se han consolidado como una de las transformaciones territoriales más significativas en América Latina. La expansión física, económica y social de las ciudades ha reconfigurado las dinámicas urbanas tradicionales, diluyendo fronteras administrativas y generando nuevas formas de interacción entre municipios, regiones y actores públicos y privados. Este fenómeno no solo implica un crecimiento espacial, sino también profundas mutaciones culturales, sociales y económicas que redefinen la vida cotidiana de las comunidades.

La metropolización, entendida como la integración funcional de territorios contiguos articulados por flujos de población, servicios, infraestructura y actividades económicas, plantea desafíos sustantivos para la gestión pública. La complejidad resultante exige nuevas capacidades institucionales, mecanismos de coordinación intergubernamental y sistemas de información robustos que permitan comprender y gobernar territorios cada vez más interdependientes.

### 3.1 Dinámicas de metropolización: expansión, densificación y transformación territorial

El proceso de metropolización se manifiesta a través de la interacción de múltiples factores como a) *Crecimiento demográfico y movilidad poblacional*. El aumento de la densidad poblacional —producto del crecimiento natural y de la migración interna e internacional—

impulsa la expansión urbana más allá de los límites municipales. En sus primeras etapas, este crecimiento suele ser desordenado, con asentamientos irregulares y una provisión insuficiente de servicios básicos. La conformación de zonas metropolitanas trasciende así las fronteras político-administrativas, generando territorios funcionales que requieren nuevas formas de planificación y gestión; b) *Impactos socioeconómicos y ambientales*. La metropolización transforma profundamente las estructuras económicas, sociales y culturales. La concentración de actividades productivas y de servicios genera oportunidades, pero también desigualdades territoriales, presión sobre los ecosistemas y conflictos por el uso del suelo. En ausencia de planificación, emergen problemas como la segregación socioespacial, la contaminación, la sobreexplotación de recursos y la vulnerabilidad ante riesgos ambientales; c) *Expansión física y fortalecimiento de las grandes ciudades*. La expansión urbana diluye los límites entre localidades, consolidando superficies urbanizadas continuas que conforman la zona metropolitana. A medida que crecen la población, la infraestructura y las redes de comunicación, las grandes ciudades incrementan su capacidad económica y su influencia regional. Este fortalecimiento, sin embargo, no siempre se acompaña de mecanismos adecuados de coordinación entre municipios, lo que genera asimetrías en la provisión de servicios y en la toma de decisiones; d) *Concentración de actividades económicas y servicios*. Las metrópolis concentran empleo, servicios especializados, equipamientos y nodos logísticos que atraen población y capital.

La interconexión entre municipios —a través de carreteras, transporte público, telecomunicaciones y redes de distribución— es un elemento clave para entender la dinámica metropolitana. Sin embargo, esta interdependencia también evidencia la necesidad de políticas integradas que superen la fragmentación institucional. La complejidad metropolitana se expresa en la conformación de sistemas urbanos altamente interdependientes. Estos sistemas incluyen transporte, energía, agua potable, drenaje, comunicaciones, gestión de residuos, seguridad y otros servicios esenciales para la vida urbana. Su funcionamiento eficiente es indispensable para garantizar la sostenibilidad y la calidad de vida de la población. No obstante, el crecimiento acelerado y, en muchos casos, desordenado de las ciudades genera tensiones en estos sistemas: saturación de infraestructura, déficits de cobertura, fallas en la gestión de residuos, congestión vial, riesgos hídricos y desigualdades en el acceso a servicios. La ausencia de mecanismos de planeación, monitoreo y evaluación agrava estas problemáticas.

### **Gobernanza metropolitana: capacidades, coordinación y sistemas de información**

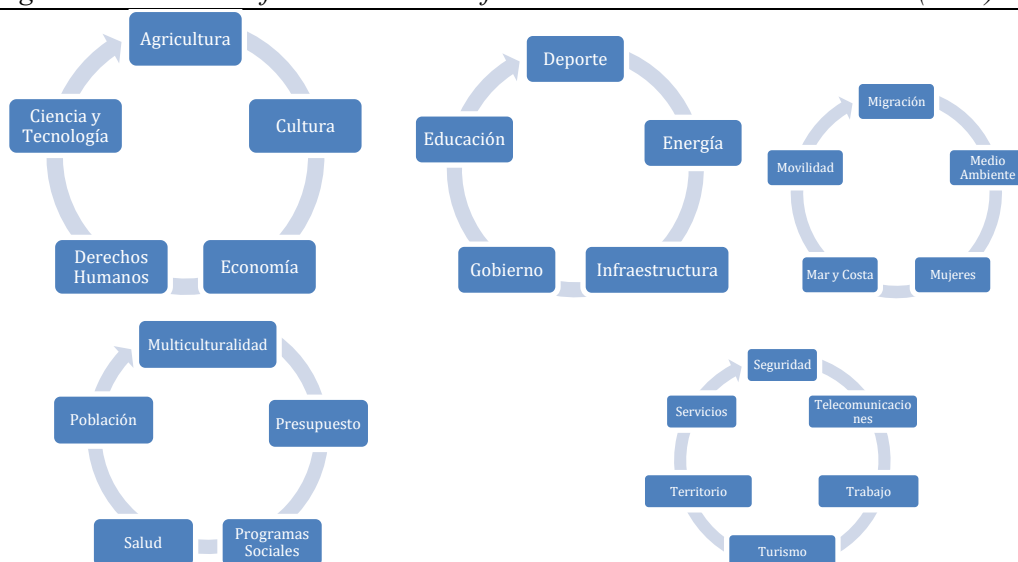
La gobernanza metropolitana se ha convertido en un componente crítico para enfrentar los desafíos derivados de la metropolización. Requiere de contar con amplias capacidades en los rubros de: a) Coordinación intergubernamental entre municipios, estados y federación; b) Instrumentos de planeación que integren visión territorial, sostenibilidad y equidad; c) Mecanismos de financiamiento que permitan inversiones conjuntas y redistributivas; d) Participación social y

transparencia para fortalecer la legitimidad de las decisiones; e) Sistemas de información confiables que permitan diagnósticos precisos y políticas basadas en evidencia.

En el rubro de la información, los países han avanzado en la construcción de plataformas de datos abiertos y sistemas urbanos nacionales. En México, por ejemplo, el Sistema Urbano Nacional integra información proveniente de 111 instituciones públicas, permitiendo analizar la composición, tamaño y crecimiento de las ciudades, así como su relación con actividades económicas, cobertura de servicios básicos y disponibilidad de recursos naturales (Gobierno de México, 2025). Este sistema se alimenta de 26 categorías temáticas y más de 2,600 bases de datos disponibles en la Plataforma Nacional de Datos Abiertos. Su objetivo es proveer insumos sociodemográficos y territoriales que fortalezcan la planeación del desarrollo urbano y la toma de decisiones estratégicas.

**Figura 1**

*Categorías de datos clasificados en la Plataforma Nacional de Datos de México (2025)*



Fuente. Elaboración propia a partir de información de la Plataforma Nacional de Datos Abiertos (2025)

El Sistema Urbano Nacional (SUN) constituye una herramienta estratégica para comprender la complejidad del desarrollo urbano en México, al ofrecer una visión integrada y comparada del comportamiento de las ciudades. Su principal utilidad radica en la capacidad de identificar patrones de crecimiento, desigualdades en la provisión de servicios, presiones ambientales y tendencias de movilidad y conectividad que, de otra manera, permanecerían fragmentadas en diagnósticos locales. Esta perspectiva sistémica permite orientar políticas públicas que atiendan problemas estructurales como la expansión desordenada, la fragmentación institucional y la distribución desigual de oportunidades dentro de las metrópolis.

Comprender los procesos de metropolización implica ir más allá del análisis del crecimiento físico de las ciudades. Supone reconocer las dinámicas sociales, económicas y territoriales que emergen en contextos crecientemente complejos, donde convergen comunidades rurales, periurbanas y urbanas. Esta integración heterogénea genera nuevos arreglos sociales y

productivos que deben ser evaluados para garantizar la cohesión territorial y la sostenibilidad del desarrollo.

En paralelo, los sistemas urbanos contemporáneos enfrentan desafíos significativos relacionados con la resiliencia ante riesgos naturales, la adaptación al cambio climático y la persistencia de desigualdades socioespaciales que se profundizan en las periferias metropolitanas (Araos, 2016).

En este escenario, la gobernanza metropolitana adquiere un papel central. Su eficacia depende de la articulación entre distintos niveles de gobierno, el sector privado y la ciudadanía, con el fin de establecer mecanismos de coordinación que favorezcan la toma de decisiones informada y la planeación estratégica basada en evidencia. Este enfoque resulta indispensable para evitar duplicidades institucionales, mejorar la eficiencia en el uso de recursos públicos y fortalecer la transparencia en los procesos de gestión territorial.

### **Actores públicos, privados y comunitarios en la gestión del territorio metropolitano: hacia una gobernanza multinivel y colaborativa**

Las áreas metropolitanas concentran población, infraestructura estratégica, actividad económica y flujos cotidianos que desbordan los límites político-administrativos tradicionales. Esta densidad funcional genera ventajas competitivas —innovación, economías de aglomeración, acceso a servicios especializados—, pero también produce tensiones: desigualdades territoriales, presión sobre los servicios públicos, expansión urbana desordenada y fragmentación institucional. En este contexto, la gobernanza metropolitana se convierte en un desafío central para los Estados contemporáneos.

La literatura coincide en que la gestión efectiva del territorio metropolitano requiere la articulación de actores públicos, privados y comunitarios, capaces de coordinar visiones, recursos y capacidades para orientar el desarrollo urbano bajo principios de sostenibilidad, equidad y eficiencia. La complejidad metropolitana no puede ser gobernada desde un solo nivel de gobierno ni desde una sola racionalidad institucional; exige, por el contrario, arreglos de gobernanza multinivel, mecanismos de cooperación intergubernamental y plataformas de participación social.

### **Actores públicos: la arquitectura institucional de la gobernanza metropolitana**

Los actores públicos constituyen la columna vertebral de la gestión territorial. Sin embargo, sus competencias suelen estar fragmentadas, superpuestas o insuficientemente coordinadas. La gobernanza metropolitana exige comprender el papel diferenciado —pero complementario— de los gobiernos locales, regionales y nacionales.

**Tabla 2***Ámbitos de actuación y atribuciones de los actores públicos*

Actores públicos	Ámbitos de actuación
<p>1.1 Gobiernos locales: proximidad, servicios y ordenamiento urbano. Los gobiernos municipales representan la instancia más cercana a la ciudadanía y, en la mayoría de los países, son responsables de funciones esenciales para la vida urbana. Como señala Gomme (1987), los municipios son “subpartes” de la estructura estatal, pero su papel es decisivo para la calidad de vida urbana. En las metrópolis, sin embargo, su capacidad de acción se ve limitada por la fragmentación territorial: múltiples municipios comparten un mismo espacio funcional, pero actúan bajo lógicas administrativas distintas, lo que genera descoordinación, competencia fiscal y políticas contradictorias.</p>	<p>Prestación de servicios públicos básicos</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>▪ agua potable</li> <li>▪ saneamiento,</li> <li>▪ alumbrado,</li> <li>▪ recolección de residuos)</li> <li>▪ salud y educación de primer nivel</li> <li>▪ vivienda, recreación y deporte</li> <li>▪ regulación del uso de suelo y ordenamiento territorial</li> <li>▪ promoción del desarrollo económico local</li> <li>▪ protección ambiental y manejo de recursos naturales</li> <li>▪ fomento de la participación comunitaria</li> </ul>
<p>1.2 Gobiernos regionales: coordinación supralocal y reducción de desigualdades. Los gobiernos regionales —cuando existen— operan como un nivel intermedio entre el gobierno nacional y los gobiernos locales. Su legitimidad deriva de la representación política regional y su función principal es coordinar políticas públicas que superan la escala municipal (ScienceDirect, 2001). En las áreas metropolitanas, los gobiernos regionales pueden desempeñar un papel clave como instancias de integración, especialmente cuando los municipios carecen de capacidad técnica o financiera para enfrentar retos comunes.</p>	<p>Atribuciones más relevantes destacan:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• reducir desigualdades territoriales mediante políticas redistributivas</li> <li>• planificar infraestructura estratégica (carreteras, hospitales, transporte público)</li> <li>• articular políticas ambientales y de ordenamiento territorial</li> <li>• conectar a los distintos niveles de gobierno con el sector privado y la sociedad civil</li> <li>• preservar identidades culturales, lingüísticas y étnicas</li> <li>• fortalecer la democracia mediante órganos regionales electos (OECD, 2022)</li> </ul>

1.3 Gobierno nacional: marco normativo, visión estratégica y bienes públicos mayores. El gobierno nacional cumple funciones estructurales para la gobernanza metropolitana.

El nivel nacional, por tanto, fija el marco normativo y estratégico que orienta la acción metropolitana y garantiza la provisión de bienes públicos que requieren escala nacional.

Esferas de actuación:

- Constitucional: definición de competencias, derechos y obligaciones.
- Infraestructura cívica y jurisdiccional: sistemas judiciales, electorales y administrativos.
- Definición estratégica de políticas: visión de largo plazo, metas nacionales y prioridades sectoriales.
- Ejecución de programas: implementación de políticas públicas.
- Gestión organizacional interna: administración del aparato estatal.

Ejemplos ilustrativos incluyen:

1. México: la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (2016) obliga a atender temas metropolitanos bajo criterios de sostenibilidad.
2. Unión Europea: el *European Green Deal* (2019) establece una estrategia integral para la transición climática, articulando la acción de los Estados miembros bajo una visión común.

---

Fuente: elaboración propia a partir del análisis documental

### **La necesidad de cooperación intergubernamental**

La gobernanza metropolitana solo es efectiva cuando los tres niveles de gobierno actúan de manera coordinada. La ausencia de cooperación genera vacíos de autoridad, duplicidad de funciones, uso ineficiente de recursos, políticas contradictorias y desigualdades territoriales persistentes. Por el contrario, la cooperación intergubernamental puede adoptar diversas formas que se concretan en convenios de coordinación, surgimiento de autoridades metropolitanas, creación de agencias de transporte o infraestructura, aprobación de fondos metropolitanos, construcción de sistemas de información compartidos y operación de mecanismos de planificación conjunta. La clave es construir instituciones flexibles, capaces de adaptarse a la dinámica metropolitana y de integrar a actores no gubernamentales.

### **Actores privados y comunitarios: corresponsabilidad y legitimidad social**

Aunque la visión general parece centrarse en actores públicos, para el análisis de la metrópoli es fundamental incorporar a los otros dos pilares de la gobernanza metropolitana (sector privado y sociedad civil), ya que ante los retos contemporáneos se concibe como un ecosistema de actores, no como una estructura jerárquica.

- Sector privado. Participa en la producción de vivienda, infraestructura y servicios, influye en patrones de localización y movilidad, aporta inversión, innovación y capacidad técnica. Sin embargo, requiere marcos regulatorios claros y previsibles.
- Sociedad civil y comunidades. Aportan conocimiento territorial y legitimidad social, vigilan el cumplimiento de normas y planes, impulsan agendas de justicia espacial, equidad y sostenibilidad y fortalecen la gobernanza mediante participación deliberativa.

### **Capacidades estatales e información frente a la complejidad**

Los sistemas de información urbana y las políticas de datos abiertos se consolidan como instrumentos clave para robustecer la capacidad estatal en la gestión metropolitana. Su aprovechamiento adecuado permite elaborar diagnósticos precisos, construir escenarios prospectivos y evaluar de manera continua los resultados de las intervenciones públicas. Estos elementos son esenciales para avanzar hacia una gobernanza moderna orientada a la sostenibilidad, la equidad y un desarrollo territorial equilibrado siguiendo los planteamientos de Kitchin y Moore-Cherry (2020). En consecuencia, los procesos de metropolización y los sistemas urbanos deben entenderse como fenómenos interdependientes que configuran la estructura funcional de las ciudades contemporáneas. Su adecuada interpretación permite a los gobiernos anticiparse a los desafíos del crecimiento urbano, diseñar políticas basadas en evidencia y promover modelos de desarrollo que mejoren la calidad de vida de las poblaciones metropolitanas.

Llegados a este punto, resulta pertinente analizar casos representativos que ilustran los factores que incrementan la complejidad de la gobernanza en las áreas metropolitanas. Conforme a la visión de Sellers y Hoffmann (2008) se identifican diversas configuraciones metropolitanas a nivel internacional que ejemplifican los retos asociados a la coordinación intergubernamental, la desigualdad territorial, la fragmentación política y la capacidad institucional. Estos casos permiten situar la experiencia mexicana en un marco comparado más amplio, enriqueciendo la comprensión de los desafíos y oportunidades que enfrenta la gobernanza metropolitana en el contexto global.

**Tabla 3***Casos representativos de la complejidad en las áreas metropolitanas*

Factores	Casos representativos
<p>Diversidad territorial y social</p> <p>Espacios urbanos cada vez más extensos, más complejos y fragmentados</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Brasilia y Ciudad de México (con desplazamiento de hogares de clase media y con mayores recursos hacia la periferia)</li> <li>▪ En Europa y en América del Norte, (absorben igualmente la mayor parte de las personas inmigrantes)</li> </ul>
<p>Fragmentación geopolítica</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Israel, Suiza, Alemania, Estados Unidos, Francia y Países Bajos (alto porcentaje de habitantes vive en la ciudad central y no en los suburbios.</li> <li>▪ Canadá, Sudáfrica, Suecia, Países Bajos, Polonia, Israel, Noruega República Checa, Suiza, Alemania, Estados Unidos y Hungría (países donde se han producido recientemente fusiones de municipios)</li> <li>▪ Los gobiernos metropolitanos administran actualmente el 50% de la población de Ciudad de México, el 71% de la población de São Paulo, el 45% de la población de Seúl y el 38% de la de Johannesburgo.</li> </ul>
<p>Globalización económica y competitividad</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Países latinoamericanos como México, Brasil, Argentina y Colombia y asiáticos, como Tailandia y Corea del Sur (las principales ciudades han concentrado gran parte de los procesos de industrialización y de los recursos nacionales).</li> </ul>
<p>Conflictos socio-políticos</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Brasil, Sudáfrica, India, (polarización socio-espacial creciente, que genera conflictos entre los barrios de la ciudad)</li> </ul>
<p>La adaptación de las unidades territoriales existentes y de los gobiernos supramunicipales a los retos emergentes en las regiones metropolitanas</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Tokio, París, Sao Paulo</li> </ul>
<p>El pragmatismo de la implantación</p>	<ul style="list-style-type: none"> <li>▪ Gobierno Metropolitano de Tokio</li> <li>▪ Asamblea del Gran Londres</li> <li>▪ Canadá y el Neo-regionalismo policéntrico</li> </ul>

- Fortalecimiento de la legitimidad democrática
- La elección directa de los miembros de Metro Toronto, innovación desde 1988.
  - Stuttgart, el control ejercido por los partidos a las elecciones de la Comunidad Regional de Stuttgart (Verband Region Stuttgart), 1994.
  - Asamblea del Gran Londres (GLA) y su alcalde, elegidos directamente por la población concentrados en las estrategias para favorecer la competitividad y la cohesión social.

---

Fuente: elaboración propia a partir de análisis documental.

### **Hacia un nuevo paradigma de gobernanza metropolitana: desafíos, instrumentos y procesos decisivos en el caso mexicano**

En las primeras décadas del siglo XXI, las regiones metropolitanas se han consolidado como espacios estratégicos para el desarrollo económico, la innovación y la vida cotidiana de millones de personas. Sin embargo, su expansión acelerada, la creciente complejidad social y la multiplicación de actores públicos y privados han tensionado los modelos tradicionales de gobernanza representativa y han afectado a la dinámica de los sistemas educativos y económicos. La fragmentación institucional, la superposición de competencias y la ausencia de mecanismos eficaces de coordinación intergubernamental se han convertido en desafíos comunes para países con estructuras federales, unitarias o híbridas.

En este contexto, la gobernanza metropolitana emerge como un campo crítico para repensar la acción pública. Las metrópolis requieren modelos capaces de conciliar intereses históricos con retos emergentes: movilidad, desigualdad socioespacial, gestión del suelo, seguridad, cambio climático, vivienda asequible y participación ciudadana. México no es la excepción. Su arquitectura institucional ha evolucionado hacia la creación de instancias específicas de coordinación, consulta y planeación que buscan responder a esta complejidad.

#### **La gobernanza metropolitana como desafío global**

Las metrópolis contemporáneas concentran población, infraestructura crítica, cadenas productivas y redes de movilidad que trascienden los límites político-administrativos. Esta realidad genera tensiones relacionadas con un esquema complejo de factores como: a) Fragmentación territorial; b) Coordinación intergubernamental insuficiente; c) Demandas ciudadanas más complejas que afectan al desarrollo educativo, económico y social; d) Presiones económicas y ambientales; e) Expectativas crecientes de transparencia y participación. Los países enfrentan así un dilema común: ¿cómo diseñar instituciones capaces de articular múltiples niveles de gobierno, sectores y actores sociales sin sacrificar legitimidad democrática ni eficiencia operativa?

## **El modelo mexicano: arquitectura institucional y funciones**

México ha avanzado hacia un sistema más robusto de gobernanza metropolitana mediante dos pilares institucionales: a) Comisión de Ordenamiento Metropolitano. Integrada por representantes de la Federación, entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales, esta comisión funge como instancia de coordinación política y técnica. Su función principal es articular visiones territoriales y promover acuerdos intergubernamentales para la planeación y gestión metropolitana. b) Consejo Consultivo de Desarrollo Metropolitano. Con participación de los tres órdenes de gobierno, organizaciones sociales, colegios profesionales e instituciones académicas, este órgano amplía la legitimidad social del proceso. Sus atribuciones incluyen coordinar la formulación y aprobación de programas metropolitanos, promover la participación del sector social, garantizar una planeación con perspectiva de género e impulsar procesos de consulta pública e interinstitucional.

Aunque este diseño reconoce que la gobernanza metropolitana no puede limitarse a acuerdos gubernamentales y requiere deliberación pública, conocimiento técnico y mecanismos de corresponsabilidad, es preciso considerar la importancia de otros actores fundamentales como los Institutos Metropolitanos de Planeación, que son responsables del seguimiento y evaluación de los proyectos aprobados por la Comisión. Su papel técnico es crucial para generar información actualizada, definir agendas de problemáticas metropolitanas, coordinar grupos de trabajo multidisciplinarios, formular propuestas basadas en evidencia y producir insumos para la toma de decisiones. En conjunto, estas instituciones buscan equilibrar legitimidad política, participación social y capacidad técnica.

Por otro lado, las políticas públicas no sólo necesitan afinar el diseño para su implementación, sino que de forma consciente es preciso que otorguen un papel preponderante a las herramientas que se pondrán en funcionamiento para que la planeación alcance los resultados deseados. Esta etapa requiere Instrumentos de Coordinación Intergubernamental. La literatura internacional identifica cuatro tipos de instrumentos clave para la gobernanza metropolitana. En México, su diseño y operativización enfrentan retos significativos como son las acciones conjuntas con voluntad política. La creación y puesta en marcha de instancias metropolitanas exige acuerdos entre gobiernos con prioridades, capacidades y ciclos políticos distintos. La continuidad institucional sigue siendo un desafío.

Además, la normativa y marcos regulatorios obligan a elaborar estatutos, reglamentos y planes de trabajo anuales con claridad jurídica y mecanismos de cumplimiento (la heterogeneidad municipal complica la armonización normativa). Asimismo, los presupuestos y financiamiento con sostenibilidad financiera de la gobernanza metropolitana, que depende de aportaciones claras de cada orden de gobierno, identificación de fuentes complementarias, reglas de operación transparentes y mecanismos de corresponsabilidad (sin financiamiento estable, la gobernanza se vuelve simbólica). Por otro lado, el proceso debe contar con una Agenda de proyectos

metropolitanos, que representa definir proyectos a corto, mediano y largo plazo e implica establecer responsabilidades precisas, disponer de un esquema de datos abiertos, conocimiento compartido y criterios de priorización basados en evidencia.

Procesos de toma de decisiones: un modelo en seis fases. ONU-Habitat (2023) propone un sistema decisorio que fortalece la transparencia, la participación y la eficacia. Su adopción en México permitiría consolidar un ciclo virtuoso de gobernanza. Cuenta con seis fases: a) Fase propositiva. Define quién puede presentar propuestas y bajo qué instrumentos administrativos. Requiere diagnósticos sólidos, identificación de actores, revisión de instrumentos existentes y evaluación de viabilidad financiera; b) Fase consultiva. Incorpora análisis de datos, consultas públicas, mesas técnicas, observatorios y think tanks. Su objetivo es fundamentar las decisiones con evidencia y participación; c) Fase deliberativa. Establece reglas claras para el debate: quórum, participación, espacios de discusión y consideración de alternativas. Integra aportes técnicos y ciudadanía; d) Fase decisoria. Define mecanismos de votación, reglas para modificaciones, procedimientos para resolver empates y actos formales de adopción. Busca garantizar transparencia y verificabilidad; e) Fase implementativa. Traduce la decisión en acciones concretas: responsables, recursos, proyectos y cronogramas. Incluye indicadores de corto, mediano y largo plazo; f) Fase evaluativa. Monitorea resultados e impactos, incorpora mecanismos de rendición de cuentas y promueve la mejora continua. La evaluación cierra el ciclo y alimenta nuevas decisiones.

## CONCLUSIONES

La gobernanza metropolitana y territorial se ha consolidado como un campo analítico y práctico indispensable para comprender y gestionar los desafíos contemporáneos de los sistemas urbanos. Su complejidad radica en articular actores diversos, superar la fragmentación institucional y construir mecanismos de cooperación que respondan a la naturaleza interdependiente de los territorios. En un contexto global marcado por la crisis climática, la desigualdad urbana y la transformación económica, avanzar hacia modelos de gobernanza más integrados, adaptativos y participativos constituye una condición necesaria para promover territorios más sostenibles, equitativos y resilientes.

Los procesos de metropolización representan una transformación estructural del territorio que redefine la forma en que se habita, se produce y se gobierna la ciudad. La complejidad resultante exige una gobernanza metropolitana capaz de articular actores, niveles de gobierno y sistemas urbanos interdependientes. La disponibilidad de datos abiertos y sistemas de información robustos constituye un recurso estratégico para avanzar hacia modelos de desarrollo urbano más sostenibles, equitativos y eficientes.

El reto central consiste en traducir esta información en políticas públicas integrales que reconozcan la naturaleza funcional de las metrópolis, promuevan una gestión territorial

coordinada, orientada al bienestar de la población, así como al uso responsable de los recursos y que conduzca hacia una gobernanza metropolitana colaborativa. La gestión del territorio metropolitano exige superar la lógica sectorial y fragmentada que caracteriza a muchos sistemas administrativos. La articulación entre niveles de gobierno, sector privado y sociedad civil es indispensable para enfrentar los retos urbanos del siglo XXI: cambio climático, desigualdad, movilidad sostenible, vivienda asequible y resiliencia territorial.

Una gobernanza metropolitana efectiva requiere instituciones multinivel, mecanismos de cooperación estables, participación social significativa, visión estratégica compartida y marcos normativos claros y flexibles que garanticen la construcción de metrópolis más justas, sostenibles y democráticas en un modelo de gobernanza metropolitana colaborativa y orientada al territorio. La gobernanza metropolitana en México se encuentra en un momento decisivo. La arquitectura institucional existente representa un avance significativo, pero su efectividad depende de la capacidad para fortalecer la coordinación intergubernamental, garantizar financiamiento estable, institucionalizar la participación social, profesionalizar la planeación y adoptar procesos decisorios transparentes y basados en evidencia. Las metrópolis del siglo XXI requieren modelos de gobernanza que reconozcan su complejidad y promuevan decisiones colaborativas, informadas y orientadas al desarrollo sostenible. México tiene los elementos para avanzar hacia ese horizonte, pero su consolidación dependerá de la voluntad política, la capacidad técnica y la participación de la sociedad.

## REFERENCIAS

- Aguilar Villanueva, L. F. (2024). La nueva gobernanza pública: un panorama conceptual. *Perfiles Latinoamericanos* 32 (63). <https://doi.org/10.18504/pl3263-001-2024>
- Araos, M. (2016). Climate change adaptation planning in large cities: A systematic global assessment. <https://doi.org/10.1016/J.ENVSCI.2016.06.009>
- Bianchi, S., & Richiedei, A. (2023). Territorial governance for sustainable development: A multi-level governance analysis in the Italian context. *Sustainability*, 15(3), 2526. <https://doi.org/10.3390/su15032526>
- Duverger, M. (1980), *Instituciones políticas y derecho constitucional*, 6ª ed, Ariel, Barcelona.
- Fernández Ruiz, J. (2022). El gobierno (Capítulo segundo). *Derecho parlamentario* (pp. 43-64). Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas. <https://archivos.juridicas.unam.mx/www/bjv/libros/14/6976/5.pdf>
- Gobierno de México (2025). Plataforma Nacional de Datos Abiertos. <https://www.datos.gob.mx>
- Gomme, G.L. (1987). “Lectures on the principles of the local government”, London school of Economics. Westminster, whitall garden. pp 1-2
- Grant, M.J., Booth, A. (2009) Typology of reviews: an analysis of 14 review types and associated methodologies, *Health Info. Libr. J.* 26 (2) 91–108, doi: <http://dx.doi.org/10.1111/j.1471-1842.2009.00848.x>
- Harrison, J., Hoyler, M., Derudder, B., Liu, X. y Meijers, E. (2022). Governing polycentric urban regions, *Territory, Politics, Governance*, 11(2), 213-221. <https://doi.org/10.1080/21622671.2022.2083011>
- Kitchin, R., y Moore-Cherry, N. (2020). Fragmented governance, the urban data ecosystem and smart city-regions: the case of Metropolitan Boston. *Regional Studies*, 55(12), 1913–1923. <https://doi.org/10.1080/00343404.2020.1735627>
- Martínez Anzures, L. M. (2018). *Sistemas de gobierno y democracia [Capítulo 1]*. En *Sistema político mixto: Tránsito a la gobernabilidad*. Instituto Nacional de Administración Pública.
- Mengist, W., Soromessa, T., Legese, G. (2020) Method for conducting systematic literature review and meta-analysis for environmental science research. *MethodsX*. journal homepage: [www.elsevier.com/locate/mex](http://www.elsevier.com/locate/mex)
- Neto, P. (2007). Strategic Planning of Territorial Image and Attractability In Matias Á., Nijkamp P., Neto P. (Eds.). *Advances in Modern Tourism Research*. (pp. 233-256). [https://doi.org/10.1007/978-3-7908-1718-8\\_12](https://doi.org/10.1007/978-3-7908-1718-8_12)
- ONU-Habitat. (2023). *Toma de decisiones en la gobernanza metropolitana [Informe interactivo]*.
- POZVMV (2026) *Registro de Sesiones de Trabajo del Secretariado Técnico Conjunto del Consejo de Desarrollo Metropolitano del Valle de México*.

- Rhodes, R. A. W. 2007. "Understanding Governance: Ten Years On." *Organization Studies* 28 (8): 1243–1264. <https://doi.org/10.1177/0170840607076586>.
- Roiseland, A., Sorensen, E., Torfing, J. (2024) Co-creation as public governance: Revisiting the bright and dark sides, in [Advancing Co-creation in Local Governance](#). Edward Elgar Publishing. Pp. 15-33 DOI: <https://doi.org/10.4337/9781802202236.00009>
- Sellers, J., Hoffmann, V. (2008) *Gobernanza Metropolitana. Ciudades y Gobiernos Locales Unidos*. Pp. 267-290
- Slack, E. (2019). *Metropolitan governance: Principles and practice (IDB–DP–659)*. Inter-American Development Bank. <https://doi.org/10.18235/0002114>
- Tomàs, M. (2017). Explaining Metropolitan Governance. The Case of Spain. *Raumforsch Raumordn* 75, 243–252. <https://doi.org/10.1007/s13147-016-0445-0>
- Zimmermann, U. F. (2007). *Metropolitan Governance* [PDF]. Kennesaw State University. [https://facultyweb.kennesaw.edu/uzimmerm/docs/Metropolitan%20Governance.pdf?utm\\_source=chatgpt.com](https://facultyweb.kennesaw.edu/uzimmerm/docs/Metropolitan%20Governance.pdf?utm_source=chatgpt.com)