

# Conceptos para la comprensión de la Acción Pública Metropolitana: ¿qué es la metrópolis y cuáles son los atributos de su gobernanza?

**Carlos Alberto Navarrete Ulloa<sup>1</sup>**

*Universidad de Guadalajara*

Este capítulo parte de la inquietud de comunicar a públicos amplios aspectos centrales de los saberes actuales sobre el gobierno de las ciudades metropolitanas. En su escritura se ha pensado en lectores académicos y funcionarios de gobierno, pero de forma importante se busca despertar el interés en estudiantes y personas que participan en organizaciones sociales de diversa índole, llegar a otros públicos como el ciudadano en general es parte de un proceso que inicia con este trabajo.

Significa para el autor un alto en el camino para reflexionar sobre el conocimiento acumulado en los estudios metropolitanos en clave de gobernanza en el contexto de la Red gobernanza metropolitana (Red-GobMet), experiencia que se remonta al año 2014 con un proyecto sobre instituciones del desarrollo regional, esta experiencia condujo en 2017 a gestionar la fundación de la RedGobMet con registro en el programa de redes temáticas CONACYT. Como resultado hemos organizado 5 reuniones generales de la Red y cuatro coloquios internacionales, con cuatro libros colectivos publicados, y creamos una revista académica de acceso abierto, *Deliberativa Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza*. El capítulo que tiene en sus manos busca condensar con sentido crítico los alcances logrados, en este entendido se atienden dos propósitos: 1) proponer un diálogo con la comunidad de la Red, en especial con los autores de sus publicaciones, presentando las coordenadas fundamentales para el estudio de ciudades metropolitanas y; 2) integrar analíticamente los conceptos centrales de la materia y sus implicaciones para el estudio

---

<sup>1</sup> <https://orcid.org/0000-0001-5528-0562>

de los problemas (los temas internos) metropolitanos, cuestión que ha segmentado perspectivas y fragmentado diálogos entre disciplinas de la ciencia.

La presentación se distribuye en seis secciones, va de la búsqueda de una distinción de lo metropolitano con relación de lo que no es, un ejercicio similar se elabora con el concepto gobernanza, para posteriormente entrelazar integrando ambos en la idea de gobernanza metropolitana y con esto proponer: 1) cómo entender lo que podemos agregar en la categoría de asuntos o problemas-oportunidades metropolitanas, y) 2) cómo delimitar la idea de lo metropolitano de manera que nos permita diálogos más pertinentes entre personas interesadas por esta temática en latitudes diversas, incluyendo nodalmente las iberoamericanas.

## **Qué es lo metropolitano**

Cuando escuchamos los conceptos metrópoli y metropolitano evocamos espontáneamente la idea de ciudades de gran importancia en amplias regiones, o ciudades que influyen la vida y dinámica de la población en una región circundante.

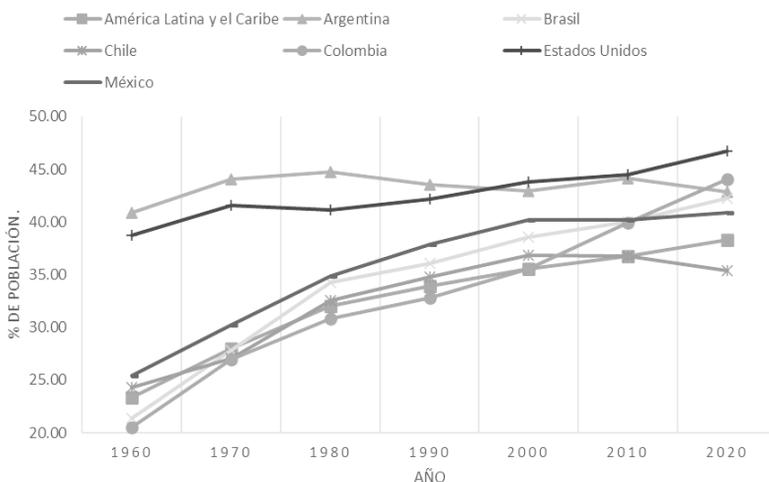
Para fines analíticos, requerimos definir los componentes principales o atributos que determinan la diferencia entre ciudades metropolitanas y las que no lo son. Para este fin nos valemos de dos factores que determinan de origen la influencia e importancia de una ciudad: su población y la extensión territorial. De estos dos factores se deriva complejidad y con esto la necesidad de gestionar los asuntos urbanos con instituciones y políticas públicas adecuadas a dicha complejidad.

Específicamente diremos que una metrópoli es un tipo de ciudad caracterizada no solo por ser residencia de una población importante, sino por agregar una extensión territorial sobresaliente, esto en conjunto hace altamente probable la exigencia de coordinación horizontal entre autoridades autónomas (municipios). Dichas condiciones tienen sus primeras expresiones en la segunda década del siglo XX en ciudades como Chicago y Nueva York (Montejano Escamilla, 2017, p. 57), con acelerados procesos de metropolización por la explosión demográfica

en grandes ciudades a partir de la década de 1960, de manera particular en países latinoamericanos como México, Colombia, Brasil y Chile (ver figura 1).

La combinación de gran población y extensión territorial se traducen en condiciones de complejidad para la gestión de los procesos urbanos, observable principalmente en distintas formas de fragmentación, la más común es la fragmentación política del territorio (diversos municipios que configuran una ciudad); suelen existir otras fragmentaciones, por ejemplo, por disposiciones regulatorias contrapuestas, yuxtapuestas o superpuestas; o las generadas por diversidad de fronteras que fragmentan: socioeconómicas (que se manifiesta en la segregación poblacional), burocrático administrativas (es el caso de figuras como las gerencias de zonas municipales con lo que se promueven intereses clientelares desarticulados de la ciudad en conjunto); distribución inequitativa de servicios e infraestructuras culturales, educativas, tecnológicas y urbanas en general.

*Figure 1* Población en aglomerados urbanos > 1 millón  
 (% de la población total)\*



**Fuente:** Naciones Unidas, Perspectivas de la urbanización mundial, elaboración propia en la aplicación Gapminer, disponible en <https://www.gapminder.org/>

\* Porcentaje de la población de un país que vive en áreas metropolitanas cuya población en el año 2000 superaba el millón de personas.

Dada esta condición, una de las discusiones más extendidas es relativa a la forma de abordar la fragmentación de la ciudad en dos o más municipios. El enfoque negativo busca eliminarla mediante la creación de gobiernos unitarios (por fusión de municipios o creación de una instancia supramunicipal), sin embargo, con esto no se gestiona apropiadamente los efectos de la complejidad inherente a las grandes dimensiones de población y territorio. El enfoque alternativo, reconoce la importancia de la pluralidad y diversidad de tradiciones sociopolíticas rescatadas por las diferentes autoridades o gobiernos locales, y centra su atención en instrumentos, figuras y procesos de concurrencia, interacción en redes de múltiples actores, y coordinación. No obstante, es importante reconocer que el problema de la fragmentación se ha circunscrito al factor político-administrativo, echándose de menos la reflexión sobre los matices de la complejidad derivadas del retículo demográfico-territorial-jurídico.

En resumen, los estudios metropolitanos están a la espera de mayor atención a los impactos y la gestión de otras formas de parcelación urbana, idea que nos sugiere enfatizar, entre otras cuestiones, la relación urbano-rural. Pero, también es momento de reconocer que los estudios metropolitanos se han caracterizado por constituir archipiélagos temáticos —parcelas temáticas— (agua, vivienda, movilidad, seguridad, etc.) y disciplinares —parcelas disciplinares— (urbanismo, arquitectura, ingenierías, derecho, ciencia política, sociología, antropología), esto es, la falta de diálogos inter y transdisciplinares. Lo anterior ocurre cuando no se incorpora explícitamente el fenómeno metropolitano como problema de estudio, y con gran frecuencia, se elude caracterizar la especificidad de lo metropolitano, se naturaliza todo lo urbano de una gran ciudad como metropolitano. Se debe entender que no toda gran ciudad es metropolitana, aun cuando todo lo metropolitano es propio

de grandes ciudades. El estudio metropolitano es aquel que atiende el problema de las diversas fragmentaciones territoriales, por tal razón Luis F. Aguilar (2022) caracteriza lo metropolitano como transterritorial.

## Qué es gobernanza

El retículo demográfico-territorial refiere a la diversidad de expresiones urbanísticas, en forma de red, que surgen de la interrelación entre población y territorio; podríamos por tanto hablar de poblaciones y territorios en un *área o región metropolitana*.

Justo la diversidad de redes, a la que podemos llamar “plexo metropolitano”, son manifestación y resultado de la multiplicidad de actores —gobiernos locales, organismos ciudadanos y empresariales, centros de estudios e investigación, inversionistas, comunidades, etc.— e interdependencias detonadas por la metropolización. La gobernanza surge como la respuesta sociopolítica al problema metropolitano.

Decíamos antes que el enfoque negativo propone la eliminación de la fragmentación, esto supone una aproximación minimalista a la complejidad inherente a la cuestión metropolitana. Por el contrario, el enfoque de gobernanza reconoce la condición sistémica de las ciudades metropolitanas, con lo cual incorpora la identificación y atención al dinamismo socioespacial y a la diversidad sociopolítica, de lo que se deriva un enfoque de atención a fenómenos de gran dinamismo y diversidad urbana que no pueden ser atendidos con enfoques unitarios dado el carácter contingente de los asuntos transterritoriales, los cuales responden a circunstancias multifactoriales.<sup>2</sup> Esto queda evidenciado por estudios que encuentran relaciones inciertas entre calidad de vida urbana y las políticas de desarrollo urbano implementadas —respuestas al fenómeno metropolitano (Monkkonen y Badilla, 2017).

---

2 Las primeras respuestas a la metropolización buscaban atender los nuevos retos urbanos mediante la unificación de mecanismos de atención, otorgando primacía jerárquica al municipio núcleo, este fue el caso de Medellín en la década de 1980, o en su defecto al gobernador del estado como ha ocurrido en el caso de Guadalajara; sin que se logre superar del todo la dependencia de un ente que adquiere metalegalmente competencias supramunicipales.

## Carácter contingente de la cuestión metropolitana

Los desafíos de las ciudades en el mundo son visiblemente extraordinarios en las ciudades metropolitanas, baste observar los riesgos urbanos frente a fenómenos climatológicos que estresan la normalidad de poblaciones y territorios. aun cuando las soluciones suelen ser las mismas propuestas, con frecuencia surgidas desde las agendas internacionales (Navarrete Ulloa, 2020), lo cual queda visible en dicotomías como la de compacidad (ciudad compacta) vs ciudad dispersa (*sprawl*), o la de ciudad policéntrica vs. monocéntrica.

Diversos estudios presentan lo incierto de resultados en ambos lados de las dicotomías, y lo incierto de las propias políticas de ajuste hacia uno de los polos, con casos donde mecanismos densificadores, o desarrollos en torno a nodos de transporte (promovidos por dichos organismos internacionales), incrementan la especulación y afectan negativamente la asequibilidad de vivienda (Monkkonen y Badilla, 2017; Montejano Escamilla, 2017). Incluso los instrumentos de ordenamiento y planificación territorial, que prometen “reglas del juego” y reducción de incertidumbre —recuperar el “orden urbano”— lejos están de resolver dilemas colectivos, por el contrario, con frecuencia pueden detonar resultados disfuncionales y agudizar los conflictos dicotómicos técnico-políticos, centro-periferia, inclusión-segregación (cfr. Melé, 2016).

El espacio metropolitano es por excelencia contingente, la morfología de las ciudades está inmersa en procesos sociopolíticos adheridos a condiciones situadas-históricas de diversa índole, esto significa que los ámbitos de impredecibilidad o incertidumbre condicionan la efectividad de la planificación, y que dichos ámbitos no son uniformes entre ciudades o momentos, existen entonces mismas acciones con diversos desenlaces, al igual que similares resultados derivados de estrategias diferentes. El estudio de patrones urbanos desde la geometría fractal (Frankhauser, 2007) muestra que la planificación (o su falta) no explica comprensivamente las formaciones urbanas, existen lógicas de autorganización resultado de procesos sociopolíticos que implican la interacción compleja

de diversos agentes. Como se dijo antes, los mismos instrumentos de ordenamiento territorial suelen conducir a resultados inciertos, muchas veces con efectos no anticipados contrarios a los propósitos de las políticas, y esto se explica por la misma lógica planteada por los fractales: el dinamismo. Este último evidencia las tensiones internas y entre sistemas, así como entre acción y estructura (Kooiman, 1993, 1999), en otras palabras: ajustes y desajustes, funcionalidades y disfuncionalidades, son resultado de las relaciones diversas en procesos de cambio y adaptación de múltiples decisores y agentes sociales-económicos-políticos que con frecuencia se traducen en dilemas (no es posible anticipar con certeza los efectos de decisiones aun cuando hayan sido efectivas en otros momentos o latitudes) en contextos de incertidumbre.

Dicho de forma llana, en cada asunto de la ciudad interactúan diversos actores o decisores, las relaciones son horizontales entre iguales, y verticales de autoridad a ciudadanos o con intervención de mediadores (aquí surgen relaciones clientelares) todo lo cual se sintetiza en multitud de interacciones de formas e intensidades variadas, por lo que ninguno de los actuantes tiene el control total sobre el resultado de la red de interacciones, con lo cual se dirá el resultado es incierto. Frente a la naturaleza contingente de los asuntos metropolitanos se ofrecen dos cursos de acción: la planificación y/o regulación como formas de reducción de incertidumbre, y la gobernanza.

## **Qué es la gobernanza-metropolitana**

Una vez que hemos delimitado lo metropolitano en los confines de grandes poblaciones, radicadas en territorios que diluyen fronteras de dos o más municipios (se dice de esto que es transterritorial), que crean fragmentaciones entre jurisdicciones, o entre demarcaciones con formas autónomas de dirección de asuntos de carácter público, estamos en condiciones de distinguir los asuntos de orden metropolitano.

Aceptada la fragmentación como condición de lo metropolitano, y que dicha fragmentación se traduce en complejidad y dilemas en la acción pública, el quid de la cuestión metropolitana es la respuesta a la

fragmentación reconociendo su carácter contingente y situado, con lo cual se descarta como respuesta suficiente o necesaria la desfragmentación mediante el gobierno tradicional que es jerárquico y burocrático, ya sea de forma centralizada o como ente descentralizado. No se debe pasar por alto que incluso los organismos constitucionales autónomos son susceptibles de control y mando vertical (por políticos electos) mediante procesos informales como se ha dado cuenta en diversos estudios (Navarrete Ulloa, 2015).

La coordinación en clave de gobernanza implica reconocer la complejidad inherente a lo metropolitano, por lo cual la atención se debe centrar en los asuntos que por su complejidad exigen interacciones coordinadas de actores e instituciones, esto significa procesos a nivel de acción y de estructura, de prácticas sociopolíticas y formas institucionales. Existen cinco criterios que permiten identificar asuntos de orden metropolitano:

1. Son asuntos que reclaman innovación (para atender problemas re-torcidos).
2. La atención fragmentada es altamente ineficiente e inefectiva en el corto y mediano plazo y crea condiciones adversas en el largo plazo.
3. Revelan escenarios de interdependencia entre jurisdicciones —y otras parcelaciones.
4. Reclaman o revelan la actuación en redes de actores de diversas demarcaciones (o parcelas).
5. Son dependientes de una dialéctica formal-informal (ejemplo: la relación planificación-especulación antes descrita)

Por su complejidad, la acción fragmentada en los asuntos metropolitanos afecta los resultados de las partes, las decisiones de una jurisdicción inciden en la efectividad de otras jurisdicciones, con esto se revela la insuficiencia y por tanto interdependencia. La necesidad de coordinación no es eficiente mediante instituciones tradicionales y relaciones jerárquico-burocráticas, por este motivo la innovación social y política son imprescindibles. Debido al dinamismo propio de los asuntos metropolitanos, los resultados de la coordinación dependen de

la articulación en redes de múltiples actores, redes poco incluyentes (de escasa densidad) condicionan la definición de problemas y soluciones<sup>3</sup>.

La innovación política es insuficiente de no contemplar que los diseños de estructuras gubernamentales distan de ser *diseños institucionales*, y por tanto de efectividad, cuando carecen de instituciones informales que las integren al contexto social (cfr. Feiock y Bae, 2013).

Conforme a los criterios descritos se refuerza que los asuntos metropolitanos son contingentes, por lo que condiciones de origen pueden caracterizar un asunto como metropolitano en un lugar y momento específico, pero no en otra (el tema de la vivienda es uno interesante a revisar). De igual manera, las estructuras de gobierno especializadas en asuntos metropolitanos pueden o no institucionalizarse, significa que para hablar de instituciones metropolitanas es requisito que las estructuras de gobierno estén incrustadas socialmente mediante ensambles de redes multisectoriales capaces de instituir procesos informales de entendimiento, reciprocidad y formación de certidumbre relacional; o dicho de otra manera, la institucionalidad metropolitana sólo es posible cuando el diseño de normas jurídicas, instancias de gobierno y sus formas organizativas (a lo que se suele llamar institución formal) quedan firme y profundamente arraigadas (*embedded*) en la sociedad metropolitana, mediante pautas estables de entendimiento y coordinación social (a lo que podemos llamar instituciones informales). Por tanto, la institucionalidad metropolitana emerge de un lento proceso de agregación de diversas, dinámicas y complejas interrelaciones sociopolíticas entre las cuales sólo una, y quizás no la principal, es la planificación o el mal llamado “diseño institucional”.

En el mismo tenor, gobernanza-metropolitana ocurre en las coordinadas de dichos procesos de institucionalización, por lo cual el diseño y operación de instrumentos de gestión metropolitana son uno de varios

---

3 Es el problema, por ejemplo, que se tiene con la red de ciclovías desarrollada con criterios exclusivos de un sector —generalmente técnicos o activistas de la movilidad “sustentable”—, sin contemplar, o despreciando incluso, afectaciones sobre ámbitos diversos (contaminación, a la movilidad del transporte de mercancías, deterioro de la convivencia por presiones al estrés urbano, etc) de la compleja urbanización.

componentes de la gobernanza, se podría decir que gobernanza-metropolitana es el resultado de: a) el entramado del “diseño institucional”, b) la gestión pública y, c) las políticas públicas metropolitanas (Navarrete Ulloa, 2019a).

Son tres campos en los que participan múltiples decisores y agentes, en cada uno emergen relacionalmente urdimbres varias, se crean tramas convergentes y divergentes, relatos y narrativas para colocar valores, visiones, objetivos o intereses de las partes; las múltiples deliberaciones confrontan dilemas institucionales, políticos, públicos y administrativos. Este conjunto de hechos ocurren sincrónicamente, pero en el proceso configuran senderos de actuación que se traducen en formas de gobernanza (o *desgobernanza*<sup>4</sup> por falta de efectividad y derrame de bienestar colectivo) metropolitana, significa entonces que el desenlace en formas efectivas de acción pública que se acompañan de orden y bienestar económico, político, social, cultural, científico y tecnológico configuran lo que algunos llaman “buena gobernanza” metropolitana, aun mejor y correctamente, nosotros preferimos “gobernanza metropolitana” (su falta o carencia sería *desgobernanza*).

Con lo anterior queda claro que es necesario entender que cada ciudad metropolitana vive de manera singular sus procesos, en cada una actúan agentes económicos, políticos y sociales con disposiciones particulares, por lo que los resultados de sus interrelaciones en los tres campos descritos son a su vez particulares, ergo, la forma de la gobernanza metropolitana es particular.<sup>5</sup>

---

4 Es importante problematizar con mayor alcance el tema del adverso a gobernanza, a decir de Sartori, los conceptos determinados *ex adverso* son los apropiados para la investigación empírica en virtud de que marcan el límite y evaden el *estiramiento o vaciamiento conceptual*. Dado que gobernanza es sustantivo de la acción de gobierno, el contrario tendría que ser la inacción, esto es la inexistencia de redes multiactorales como centro de la acción pública orientada a la ordenación de la sociedad metropolitana para la generación de bienes públicos, lógica que se alinea a la connotación normativa del concepto gobernanza (igual lo tendría el de gobierno en su origen, en tanto dar sentido y dirección a una sociedad).

5 Se abunda sobre la determinación o indeterminación del concepto en las sección final.

La comprensión de esta dinámica sistémica es importante e ilustra las coordenadas analíticas de la gobernanza metropolitana, al igual que el trazado necesario para impulsar procesos de transformación en esta escala. De las modalidades relacionales al interior y entre los campos surgen dos órdenes posibles:

- 1) En la medida que los agentes de cada uno de los tres campos de la gobernanza metropolitana logren articulaciones en redes de intercambio de datos, experiencias y saberes, se puede hablar de densos procesos de cocreación.
- 2) Lo contrario es la incoordinación cognitiva y *campal*, esto no es en sí mismo negativo, es comprensible que de ello cristalizarán condiciones y senderos particulares de gobernación de la ciudad metropolitana, pero también es más factible el desarrollo de externalidades negativas y fallas en la creación de economías de escala.

Lo anterior nos permite comprender que el concepto de gobernanza es uno que agrega o sintetiza momentos y procesos de signo diverso, esto es, lejos está de exentar conflictos, dilemas y adversidades, por el contrario, al comprenderlos como parte de la creación de órdenes sociales posibilita enriquecer estrategias y planificaciones, gestionando riesgos e incertidumbres, y creando condiciones favorables para el logro de sinergias. Pero también nos invita a identificar dos tipos de procesos de gobernanza: 1) aquellos articulados en redes de intercambio recíproco; 2) procesos inerciales de interrelaciones inconexas entre campos, y/o al interior de los campos. Entonces, podemos hablar de gobernanza articulada e inconexa en función de los complejos procesos en los que está inmersa. Esto supone que en el primer caso (tipo 1) existe cocreación con sentido racional, mientras que en el segundo (tipo 2) la cocreación es una (im)posibilidad, pero emerge con sentido sistémicamente inercial. Ambos son tipos ideales, pero permiten entender que el primero nos aproxima al ideal de la conducción racional de la sociedades sostenido por enfoques de la modernidad, mientras que el segundo nos permite comprender el carácter contingente de la acción social. En el tipo 1 se

pueden instaurar proyectos y plataformas de gobierno, da lugar a enfoques pragmáticos y facilita operacionalizar el análisis; el tipo 2 es de mayor nivel de comprensión.

## **Cuáles son asuntos metropolitanos**

La idea de asuntos metropolitanos surge como propuesta para delimitar sectorialmente temas (llamados “hechos” por el legislador) de interés metropolitano, como se plantea en la legislación mexicana de forma enunciativa (“Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano,” 2016, noviembre 28), la cual deja abierta la posibilidad de incluir otros asuntos declarados por “las autoridades competentes”. Esto muestra que la cuestión metropolitana en los ámbitos académico y gubernamental se ha configurado como un desbordado contenedor de temas urbanos sin criterios rigurosos que distingan lo propio de lo metropolitano. Al dejar abierto el interés metropolitano a todo asunto urbano se pierde la oportunidad de especificar, y sacar ventaja de esto, los asuntos críticos para el desarrollo metropolitano.

En otra publicación se sugirió una base pragmática para descartar “hechos” metropolitanos atendiendo a la siguiente pregunta. “¿se resuelven convenientemente los problemas de orden metropolitano mediante la acción municipal individual de sus partes?” (Navarrete Ulloa, 2019b, p. 45), si la respuesta es afirmativa estamos ante un criterio de descarte. Subyace a la pregunta el reconocimiento de que los asuntos de orden metropolitano no necesariamente deben ser articulados transterritorialmente. Por tanto, el carácter metropolitano debe complementarse con la identificación del tipo de externalidades intermunicipales o interlocales que son generados, esto es, cuando los problemas transitan entre municipios con efectos que exhiben la necesidad de la acción coordinada entre agentes de las diferentes demarcaciones afectadas, entonces tenemos un asunto que demanda acción pública metropolitana.

La cuestión reclama una precisión cuando avanzamos a delimitar la idea de “agentes de diversas demarcaciones”, ya que no puede entenderse

como cualquier forma de intervención, sino de la acción pública orientada a atender la externalidad intermunicipal. Por tanto, las nociones clave para definir asuntos que requieren acción pública transterritorial son a) externalidades intermunicipales y, b) la **atención eficiente, efectiva** y de efectos equitativos (**atención 3e**) del asunto, exige la **acción coordinada, cooperativa y colaborativa (acción 3c)** de las partes.

En resumen, lo distintivo del asunto metropolitano es que por ser material y manifiestamente generador de externalidades interlocales reclama la intervención articulada de actores, por lo cual diremos que queda dentro de las coordenadas de lo que antes denominamos *gobernanza articulada*. Significa entonces que pueden existir asuntos transterritoriales que: a) son satisfactoriamente resueltos por la acción fragmentada de los municipios, o b) son inercialmente conducidos por cauces sin importar la forma del resultado, con lo cual a largo plazo puede persistir inercialmente (eficientemente o no), o en un punto evidenciar la insuficiencia y tomar (o no) la forma de hecho metropolitano. Entonces, los hechos metropolitanos reclaman expresamente la acción pública y por esto se puede afirmar que se distinguen dos formas de asuntos metropolitanos: 1) hechos metropolitanos, 2) inercias metropolitanas.

## Confines metropolitanos

Conforme al ordenamiento de ideas presentes en este documento, los retos metropolitanos son algo distinto a los retos de otras escalas territoriales. Lo metropolitano revela la necesidad de actuación de múltiples actores, agentes, jurisdicciones, órdenes de gobierno y sectores. Lo metropolitano transparenta la importancia de entender los procesos sociopolíticos como contingentes lo que nos sugiere la necesidad de identificar lo que es común a las ciudades metropolitanas en diversas latitudes, y distinguir las peculiaridades del sitio, historia, cultura y formas de relación entre sociedad y gobierno. Con esto queremos decir que un primer reto es crear conceptos que contengan los mismos referentes, esto es necesario, pero no suficiente dado que los mismos referentes a su vez no aluden inexorablemente a lo mismo, en cuyo caso se debe proceder por anidamiento a precisar los referentes de los referentes. No es un simple juego de palabras, lo metropolitano suele referirse como interjurisdiccional o intermunicipal, por tanto, el referente es el municipio o la célula básica del gobierno, sin embargo, decir municipio es decir un crisol complejo de formas municipales dentro de un país y más aún entre países. Esto nos invita a diferenciar tipos o especies de municipios, que a su vez nos conduzcan a diferenciar ordenes metropolitanos.

Cuando se hace una tipología de zonas metropolitanas como ocurre en México con la delimitación elaborada por un grupo interinstitucional (SEDATU et al., 2018; Sedesol et al., 2004), se presume un concepto común, el género, de metrópoli. No obstante, México rompe la tradición de interjurisdiccionalidad e incluye a ciudades de un solo municipio: a) de más de 500 mil habitantes, b) ciudades fronterizas o costeras de más de 200 mil habitantes, y c) capitales estatales.<sup>6</sup> Cabe preguntarse

---

6 Así se incluyen cinco ciudades capitales de un solo municipio: Guanajuato y Chetumal con menos de 200 mil habitantes; Campeche, capital costera de 294,077 habitantes; La Paz, capital costera de 292,241 habitantes y; Ciudad Victoria, ciudad de 349,688 habitantes. Cinco ciudades de un solo municipio de más de 500 mil habitantes. Nueve ciudades de un solo municipio, pero con alto grado de integración funcional con otro(s). Cinco ciudades de más de 200 mil habitantes y transfronterizas. Y dos ciudades costeras, Ensenada de 443,807 habitantes (2020)

si este enfoque ha venido a “estirar el concepto” más allá de los límites aceptados por la comunidad académica.

Conviene detenernos en la idea de “zona metropolitana”. La cualidad de metropolitano se deriva del sustantivo metrópoli; si lo metropolitano señala la cualidad de integrar o sumar múltiples jurisdicciones a una ciudad principal muy poblada (metrópoli) y de gran extensión como indican los diccionarios, entonces la zona, área o región de una metrópoli estaría comprendida por los límites territoriales de una o más jurisdicciones. En otras palabras, una metrópoli está integrada en tres escalas diferentes y de extensión creciente.

A ojo y por su connotación diríamos que existe una escala dimensional entre los tres conceptos, de menor a mayor: a) “zona”, delimita la porción de territorio que comprende materialmente la metrópoli (ciudad principal); b) “área”, comprende a la zona y el territorio de incidencia directa del fenómeno metropolitano (inexorablemente de varias jurisdicciones) y; c) “región” incluye al “área metropolitana” y territorios contiguos de incidencia indirecta.<sup>7</sup> Esta propuesta reserva “zona metropolitana” para la metrópoli en su forma más extensiva por no exigir la integración de dos o más municipios, esto es, ciudad capital o principal—sin olvidar que capital refiere a la cabeza de una población en donde reside el gobierno de una provincia, o estado. Significa entonces que la zona metropolitana es el municipio o conjunto de municipios que comparten una misma zona urbana identificada por la continuidad de edificaciones, por tanto “zona metropolitana” está muy ligado a la idea de conurbación en tanto define una unidad urbana constituida por la agregación progresiva de otros centros urbanos en crecimiento.

Los distintivo entre la zona y el área tendría que ser jurisdiccional, la segunda no acepta una sola entidad político-administrativa, es el referente más próximo al concepto de metropolización adoptado por los estudiosos contemporáneos de las ciudades metropolitanas. Metro-

---

y Mazatlán, de 502,547 habitantes (2020).

7 Los niveles de incidencia se definen con criterios de integración funcional, densidad media urbana, distancia entre el límite de la ciudad central y las localidades urbanas de otros municipios.

lización como proceso de expansión que extiende la mancha urbana de forma transterritorial o más allá de las fronteras del municipio núcleo que regularmente se esperarí a otorga nombre e identidad a la ciudad metropolitana. En el área metropolitana se extiende la mezcla rural-urbano en virtud de que se constituye por la agregación de municipios y no sólo de su espacio urbano. Este tipo de metrópoli es el de mayor interés para investigadores, administradores-gestores públicos y políticos en virtud de su relevancia política (agrega autoridades municipales y con gran frecuencia estatales, excepcionalmente incluso los poderes de la nación), económica, industrial, tecnológica, agrícola, forestal, social, financiera y cultural.

Finalmente, la “región metropolitana” incorpora los elementos e intereses de las áreas metropolitanas, pero con enfoque de desarrollo regional, con lo cual se suele restar centralidad a la cuestión metropolitana dicho taxativamente, por ejemplo, el enfoque es más recurrido por municipalistas y estudiosos del desarrollo local y regional.

Entre las tres aproximaciones a lo metropolitano existen puentes comunicativos y conexiones cognitivas, el problema es que regularmente se pasa por alto que no son lo mismo, es decir, se habla de lo metropolitano como si fuera el mismo referente en la legislación mexicana, la chilena, la colombiana, brasileña, argentina o de cualquier otra latitud. La propuesta aquí desarrollada busca establecer un marco analítico para intentar resolver el galimatías que encontramos en las legislaciones de los estados nación: usan de manera intercambiable o arbitraria los conceptos de zona, área y región.

Nuestra propuesta sugiere que observemos verticalmente (en forma de embudo) la relación, cada concepto es un contenedor de significantes, la primera parte del embudo se reserva para “zona” que incluye a toda metrópoli si bien la circunscribe a su espacio urbano —aquí entran las 74 zonas metropolitanas definidas por el Grupo Interinstitucional de México (SEDATU et al., 2018, pp. 52-53); “Área” es la parte central del embudo, excluye a las metrópolis de un solo municipio —así, nos quedaríamos con 47 áreas metropolitanas.

Como aquí lo planeamos, una “región metropolitana” puede estar compuesta por una o varias zonas metropolitanas, cada una de las cuales pueden estar integrada o no en áreas metropolitanas.

## **Reflexión final**

En el cuerpo del presente documento se encuentra una síntesis o condensación, a manera de análisis del estado de los estudios metropolitanos y de los retos para la creación de una agenda de investigación y deliberación pública. Las secciones incluidas dan cuenta de cuestiones inapropiadamente integradas al interior de las comunidades científica y política, y en mayor medida en los diálogos entre ambas comunidades. El interés se ha marcado en la búsqueda de una base de acuerdo para afrontar las carencias de orden en la búsqueda de avances acumulativos en la generación de conocimiento y elaboración de políticas para promover bienes públicos metropolitanos de calidad.

## Referencias

- Aguilar Villanueva, L. F. (2022). La gobernanza metropolitana: una reflexión sobre su estado actual. In C. A. Navarrete Ulloa (Ed.), *Espacios de la Acción Pública Metropolitana*. El Colegio de Jalisco.
- Feiock, R. C., & Bae, J. (2013). Self organizing regionalism and network governance. In O. Urquidez, L. F. Cabrales Barajas, E. García Fernández, & N. Garvía Vázquez (Eds.), *Metrópolis en movimiento* (pp. 147-174). El Colegio de Jalisco.
- Frankhauser, P. (2007). Fractal Geometry for Measuring and Modelling Urban Patterns. In S. Albeverio, D. Andrey, P. Giordano, & A. Vancheri (Eds.), *The Dynamics of Complex Urban Systems. An Interdisciplinary Approach* (pp. 213-243). Physica-Verlag.
- Kooiman, J. (Ed.). (1993). *Modern Governance, New Government-Society Interactions*. Sage.
- Kooiman, J. (1999). Social-Political Governance: Overview, reflections and design. *Public Management: An International Journal of Research and Theory*, 1(1), 67-92. <https://doi.org/http://dx.doi.org/10.1080/14719037800000005>
- Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, (2016, noviembre 28).
- Melé, P. (2016). Incertidumbres y regulaciones urbanas: el papel de la calificación jurídica del espacio. In A. Azuela (Ed.), *La ciudad y sus reglas. Sobre la huella del derecho en el orden urbano*. Instituto de Investigaciones Sociales, UNAM.
- Monkkonen, P., & Badilla, P. G. (2017). Policentrismo. In J. A. Montejano Escamillam (Ed.), *Densidad, diversidad y policentrismo: ¿planeando ciudades más sustentables?* Centro de Investigación en Geografía y Geomática, Ing. Jorge L. Tamayo.
- Montejano Escamilla, J. A. (2017). El principio de la densificación como argumento central de la sustentabilidad urbana: Una revisión crítica. In J. A. Montejano Escamillam (Ed.), *Densidad, diversidad y policentrismo: ¿planeando ciudades más sustentables?* (pp. 57-83). Centro de Investigación en Geografía y Geomática, Ing. Jorge L. Tamayo.

- Navarrete Ulloa, C. A. (2015). Integración de organismos electorales a nivel subnacional: Redes de poder y colonización de organismos públicos autónomos. In A. Cazarín Martínez, M. Ávila Eggleton, & R. A. de la Peña Mena (Eds.), *Integridad y equidad electoral en América Latina*. Sociedad Mexicana de Estudios Electorales, A.C. <http://somee.org.mx/Documentos/Publicaciones/integridad-y-equidad-electoral-en-america-latina.pdf>
- Navarrete Ulloa, C. A. (2019a). Gobernanza Metropolitana: propuestas para el cambio institucional. In L. F. Aguilar Villanueva (Ed.), *La refundación de Jalisco* (pp. 155-172). Universidad de Guadalajara.
- Navarrete Ulloa, C. A. (2019b). Modelo de gobernanza metropolitana en México. Principios generales para la definición de hechos metropolitanos y su medición. In C. A. Navarrete U. (Ed.), *Modelos y Políticas Públicas de la Gobernanza Metropolitana* (1 ed., pp. 33-52). El Colegio de Jalisco, IERMB, Red Gobernanza Metropolitana.
- Navarrete Ulloa, C. A. (2020). Gobernanza Metropolitana: perspectivas desde la Nueva Agenda Urbana. *Deliberativa. Revista de Estudios Metropolitanos en Gobernanza*, 2(e200201), 2-39. <https://deliberativa.com/navarrete-ulloa/>
- SEDATU, INEGI, & CONAPO. (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU), Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Consejo Nacional de Población (CONAPO). <https://www.gob.mx/sedatu/documentos/delimitacion-de-las-zonas-metropolitanas-de-mexico-2015-149891>
- Sedesol, Conapo, & INEGI. (2004). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*.



# **METRÓPOLI EN RED:**

**CLAVES PARA PENSAR EN  
NUESTRAS CIUDADES**

**METRÓPOLI EN RED:  
CLAVES PARA PENSAR EN  
NUESTRAS CIUDADES**

Carlos Alberto Navarrete Ulloa  
*Coordinador*

352.14

Metrópolis en red: claves para pensar en nuestras ciudades / Carlos Alberto Navarrete Ulloa, coordinador -- 1ª ed. -- Zapopan, Jalisco: Red Gobernanza Metropolitana, 2022.

[133] páginas: ilustraciones, gráficos, tablas; 1.72 MB -- (Metrópolis en Red) Incluye referencias bibliográficas y anexos

ISBN: 978-607-98992-3-3

1. Administración pública – México – Aspectos Sociales. 2. Administración pública – Participación ciudadana. 3. Urbanización – México – Siglo XXI. 4. Seguridad nacional – México – Leyes y legislación. 5. Urbanización – México – Estudios de casos. 6. Áreas metropolitanas - México – Política y gobierno. I. Navarrete Ulloa, Carlos Alberto, coordinador.

Clasificación THEMA: JPT

El sello editorial de la Red Gobernanza Metropolitana (RedGobMet) inicia con la presente obra su franco compromiso con la divulgación del quehacer científico y el acceso universal al conocimiento, con fines de utilidad pública y pertinencia social.

Primera edición, 2022

© D.R. 2022, Red Gobernanza Metropolitana, A.C.

45030, Zapopan, Jalisco

Diseño de Portada

Por Andrés Cisneros / Prometeo Editores

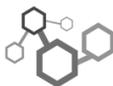
ISBN: 978-607-98992-3-3

Editado y hecho en México

*Edited and made in Mexico*

# METRÓPOLI EN RED: CLAVES PARA PENSAR EN NUESTRAS CIUDADES

Carlos Alberto Navarrete Ulloa  
*Coordinador*



---

Red  
Gobernanza  
Metropolitana  
EDITORIAL