

Reseña

La gestión metropolitana en México. Finanzas, participación ciudadana y políticas públicas

Abril Casas

Instituto Tecnológico de Estudios Superiores
de Occidente, México

abrilfcasas@gmail.com

 <https://orcid.org/0000-0002-1717-8054>

Doctora en Ciencias Sociales por Ciesas-Occidente

Alberto Arellano (coord.), *La gestión metropolitana en México. Finanzas, participación ciudadana y políticas públicas.* Zapopan: El Colegio de Jalisco-IGLOM, 2025, 160 pp.



El libro *La gestión metropolitana en México. Finanzas, participación ciudadana y políticas públicas* es una obra prolija de principio a fin. Cada uno de los capítulos está hilado para ofrecer una fotografía nítida sobre el fenómeno de la metropolización. La obra amplía la mirada de la gestión metropolitana y, de manera clara y elocuente, introduce al lector a cuestiones y espacios que invitan a pensarla desde la complejidad.

Temas como la movilidad y la planeación territorial han permeado la discusión en torno a la metropolización, y han relegado otras líneas de investigación que también podrían contribuir a su consolidación, como la fiscalización, la gestión del agua, el manejo de residuos y la provisión de servicios públicos, entre otros. En este sentido, esta obra es una propuesta innovadora que aborda la metrópoli y sus desafíos desde una perspectiva más amplia y diversa.

El texto introductorio de Alberto Arellano Ríos está lleno de elementos dignos de reflexión que plantean el hilo conductor de la obra colectiva. La discusión que propone “sobre” y “desde” el federalismo constituye una de las grandes aportaciones del libro. El concepto de federalismo, en términos generales, como forma de gobierno que combina la autonomía de entidades políticas con una unión más amplia, se desempolva no sólo para alimentar las páginas académicas sino también para abonar al quehacer gubernamental ante procesos como la metropolización que requieren de la cooperación interinstitucional e intergubernamental, y que cuestionan las formas en las que se administran actualmente los territorios a nivel local.

Así, la discusión se traslada de la tradicional escala municipal a la escala metropolitana. Este fenómeno está cada vez más presente en la realidad de las grandes ciudades ante un futuro que las Naciones Unidas señalan como “más urbano que nunca”¹ con los elementos políticos que esto supone. Es decir, existe la necesidad imperante de pensar en un escalón intermedio que, hasta ahora, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el sistema político desconocen pero que la realidad demanda.

En este contexto, Arellano plantea, no sólo la importancia de un marco institucional básico para la escala metropolitana, sino que enlista sus implicaciones:

En el plano nacional, lo metropolitano implica precisar la clasificación y tipología de las metrópolis en un marco institucional mínimo y general; 2) diseñar los elementos mínimos de una arquitectura para la gobernanza metropolitana; 3) establecer un marco mínimo que incentive la implementación de políticas públicas metropolitanas, y 4) garantizar desde la ley los recursos financieros para el tema metropolitano con una visión de largo plazo.²

¹ Naciones Unidas, “El futuro de la humanidad será urbano” (2022), <https://onu-habitat.org/index.php/el-futuro-de-la-humanidad-sera-urbano> (consultado el 10 de julio de 2025).

² Alberto Arellano, *La gestión metropolitana en México. Finanzas, participación ciudadana y políticas públicas* (Zapopan: El Colegio de Jalisco-IGLOM, 2025), 12.

El primer capítulo de la obra corresponde al estudio de Javier Rosiles Salas titulado “Ejercicio del gasto público en las zonas metropolitanas: salario mata inversión”. Este trabajo cuestiona la pertinencia del federalismo en la actualidad ante la creciente complejidad que representa la administración pública, especialmente en términos de fiscalización. El autor señala las desigualdades que existen en el ejercicio del gasto público a nivel municipal y sostiene que los municipios tienden a priorizar el mantenimiento de su aparato burocrático, en detrimento de la inversión en obra pública, lo que además no tiene ninguna consecuencia legal.

Rosiles hace hincapié en la relevancia de dotar de capacidades a los municipios para que estos puedan generar infraestructura en el largo plazo por encima de sus gastos operativos. La discusión que propone el autor es por demás relevante porque ayuda a vislumbrar alternativas para avanzar hacia un fortalecimiento real de la autonomía municipal.

Para la agenda académica, Rosiles deja reflexiones importantes, una de las más provocadoras es el planteamiento del federalismo como un acuerdo que parece no abonar al desarrollo de los gobiernos locales y que, más bien, lo entorpece, sobre todo ante las evidentes desigualdades fiscales y bajo modelos de gestión centrados en la inercia administrativa.

En el capítulo “La recaudación del impuesto predial en 16 zonas metropolitanas”, Alberto Arellano Ríos aborda uno de los temas cruciales en la gestión pública. Este capítulo contribuye a subsanar la poca perspectiva metropolitana en los estudios académicos.

micos actuales sobre el tema, y destaca la complejidad que implica su análisis empírico debido a las diversas condiciones que enfrentan los municipios. Lo anterior bajo la premisa de que la política urbana está íntimamente relacionada con la política fiscal.

Arellano argumenta, de manera consistente, que la recaudación del impuesto predial es baja a nivel nacional pese a ser la principal fuente de ingresos municipal. El texto señala las diferencias proporcionales entre metrópolis y entre los municipios que las conforman. Esta observación detallada le permite hacer una tipificación muy esclarecedora de zonas metropolitanas en materia de recaudación de impuestos.

Luis Téllez Arana, en el capítulo “Metagobernanza para democratizar la gobernanza metropolitana. Análisis de los consejos ciudadanos en metrópolis en México”, propone un interesante debate alrededor de los consejos ciudadanos (cc). Desglosa tres aspectos fundamentales para comprender si estos consejos son eficientes:

[...] por un lado, a los procesos de construcción de las instituciones de participación ciudadana; por otro, a lo que resultó o se construyó, es decir, a los contenidos de esas instituciones de participación ciudadana; adicionalmente, a la operación de todo el sistema de gobernanza.³

³ Luis Téllez, “Metagobernanza para democratizar la gobernanza metropolitana. Análisis de los consejos ciudadanos en metrópolis en México”, en *La gestión metropolitana en México. Finanzas, participación ciudadana y políticas públicas*, coord. por Alberto Arellano (Zapopan: El Colegio de Jalisco-IGLOM, 2025), 56.

Tellez, a través del diálogo con varios autores, define la metagobernanza como la gestión activa de la gobernanza liderada por el Estado, gobernantes o gerentes públicos a través de estrategias para iniciar, guiar y facilitar las interacciones entre actores. Los procesos de metagobernanza tienen el propósito de asegurar los principios democráticos entre los actores y sus relaciones. Así, el texto analiza cómo el Estado ha asumido la tarea de democratizar los procesos de gobernanza metropolitana desde la configuración institucional de los cc.

La aportación del capítulo es la exploración de los cc, su impacto sobre las políticas, sus relaciones con órganos de gestión metropolitana, sus vínculos con la sociedad, su configuración, y sus mecanismos de gestión interna. El texto, abre un debate sobre si estas figuras han logrado apuntalar la democracia involucrando procesos sistemáticos de participación. La respuesta general es que, bajo su configuración actual, los cc perpetúan estructuras jerárquicas y procesos más bien simulados de integración y participación.

Por su parte, Joel Santos, en el capítulo “La formulación y adopción de políticas públicas en el contexto metropolitano. El caso del presupuesto participativo en el Área Metropolitana de Guadalajara” explora la consolidación del presupuesto participativo (pp) a partir de los casos de los municipios metropolitanos de Tlajomulco, Tlaquepaque, Zapopan y Guadalajara.

Santos, señala, bajo el análisis del cumplimiento de los recursos para coordinar políticas públicas,

que la figura de Enrique Alfaro fue crucial para la implementación del PP a nivel metropolitano con mayor éxito en los municipios de Tlajomulco y Zapopan en un contexto con escasa oposición política y una alta participación de la sociedad civil organizada. El autor apunta otros aspectos económicos, administrativos e ideológicos que fueron muy importantes para que el PP se aplicara con éxito a nivel metropolitano.

El texto describe las trayectorias, los contextos políticos e los institucionales de estos municipios en el proceso de adopción y consolidación del PP. Esto permite comprender en qué medida este mecanismo contribuye a democratizar la gestión pública local, mejorar la distribución de los recursos y fortalecer la relación entre ciudadanos y gobierno. También identifica de manera empírica sus alcances, limitaciones y las condiciones que podrían favorecer su implementación en otros contextos.

El texto “Esfuerzos institucionales para la gestión en la metrópolis turística. Aproximaciones a Puerto Vallarta y Bahía de Banderas, México” de José Alfonso Baños y Marcela Acosta, discute sobre la complejidad que guarda dicha gestión desde el análisis institucional, normativo e instrumental de tres oportunidades [desaprovechadas] para ordenar la gestión metropolitana de Bahía de Banderas: la Comisión de Conurbación de la Desembocadura del Río Ameca en la década de los setenta, el Convenio de Coordinación en el año 2010 y la Gobernanza Metropolitana en 2019. Todas, con debilidades institucionales y con problemas de implementación en

un escenario donde los intereses del turismo y el mercado inmobiliario se superponen a los de otros actores, sobre todo a los grupos de habitantes locales.

Los autores hacen hincapié en que las fallas en la gestión se deben a capacidades institucionales diferenciadas, una sociedad civil fragmentada y a errores en la implementación de los instrumentos de gobernanza. Destacan que una adecuada gobernanza metropolitana podría potenciar las capacidades institucionales de este lugar y permitir un desarrollo incluyente.

En el marco de la reflexión sobre los espacios turísticos y su relevancia para los estudios metropolitanos, Erika Patricia Cárdenas ofrece un análisis pertinente y bien fundamentado del principal destino turístico del país. En el capítulo titulado “Cancún: ¿éxito o fracaso de una política turística?”, la autora realiza una rigurosa revisión documental, complementada con trabajo de campo y entrevistas a actores clave, abarcando el periodo de 1970 a 2022. Desde el enfoque de las políticas públicas, examina las condiciones que dieron origen a este emblemático enclave costero y analiza los factores que explican su configuración urbana, social y económica actual.

Bajo una postura crítica, Cárdenas analiza el Fondo de Promoción e Infraestructura Turística (Infratur) como punto de partida para que Cancún, una ciudad alejada de los centros urbanos más consolidados y con infraestructura básica ineficiente, se convirtiera en un centro turístico de alta importancia para el país. La autora enfatiza en

que los objetivos del Infratur se han cumplido en Cancún con relación al incremento del turismo, sin embargo, los temas relacionados con el impulso a otros rubros económicos tales como la agricultura, la artesanía o la industria han quedado relegados.

El caso de Cancún y el abordaje integral realizado por la autora, hacen evidente la necesidad de seguir alimentando la reflexión sobre espacios metropolitanos turísticos y costeros. Dichos, espacios, como lo es también Bahía de Banderas, son laboratorios privilegiados para estudiar los efectos de la urbanización acelerada, la dependencia económica del turismo global y las presiones ambientales que estas condiciones representan. Además, estos ejercicios de análisis cuestionan los modelos de desarrollo turístico metropolitanos vigentes alrededor del mundo e identifican lecciones para otras ciudades con dinámicas similares.

El capítulo “Gestión metropolitana (in) sustentable de megaproyectos de infraestructura vial. El caso del tren El Insurgente” de Juan Carlos Morales Guzmán, trata sobre los megaproyectos viales en las ciudades y sus implicaciones sociales bajo el estudio del caso de una obra de gestión federal y metropolitana cuyo objetivo es conectar la Ciudad de México con Toluca. El autor denomina este proyecto como extractivista, ya que su desarrollo compromete el territorio y el bienestar de sus habitantes. Para ser más específico, como un caso de extractivismo urbano.

El estudio en torno a los megaproyectos, como El Insurgente, dista de ser irrelevante. Este tipo de

intervenciones urbanas transforman físicamente las ciudades, reconfiguran relaciones de poder, redistribuyen costos y beneficios, y generan disputas sobre el uso del espacio y los bienes comunes. Como lo menciona el autor, estos proyectos suelen ser impulsados bajo ciertas visiones de desarrollo en detrimento de las poblaciones locales y el medio ambiente. Estudios de este tipo visibilizan procesos de exclusión, desplazamiento, fragmentación y presión ambiental.

El último capítulo titulado “Rezago social y acción pública en la Zona Metropolitana del Valle de Toluca” de Juan Carlos Martínez Andrade, analiza los vacíos en las metodologías del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y del municipalista Fernando Pérez Rasgado para medir el rezago social en municipios metropolitanos de manera intra e intermunicipal y hace una relevante aportación metodológica para solventar las omisiones identificadas.

El capítulo, apoyado en datos y análisis de Sistemas de Información Geográfica (SIG), muestra que el Estado de México presenta un comportamiento regionalmente diferenciado. Mientras que la Ciudad de México y la Zona Metropolitana del Valle de Toluca destacan en algunos factores, como la provisión de servicios públicos, los municipios mexicanos aún enfrentan profundas desigualdades en el acceso a los principales servicios públicos a nivel local y en las viviendas.

Además de su aportación metodológica, el autor logra precisar la importancia de la discusión sobre

el rezago social y las desigualdades que atraviesan el fenómeno metropolitano. La doble escala del análisis (intra e intermunicipal) contribuye a evitar enfoques homogéneos del desarrollo metropolitano, y ayuda a orientar políticas públicas más focalizadas, equitativas y sensibles al territorio. Así, este tipo de estudios son fundamentales para construir mecanismos de gobernanza metropolitana que reconozcan las diferencias y que promuevan esquemas solidarios de redistribución y corresponsabilidad entre municipios.

Los trabajos académicos que conforman este libro identifican los retos del federalismo y las relaciones intergubernamentales desde los estudios de caso y la evidencia empírica. Esto ofrece una mirada cercana y contextualizada de los desafíos que afrontan los gobiernos locales en contextos metropolitanos. Los autores presentan metodologías y reflexiones innovadoras que revitalizan y amplían el debate en torno al fenómeno metropolitano. Se trata, sin duda, de una obra pertinente e imperdible que identifica intersticios, carencias y avances en la agenda académica, y que puede enriquecer de manera significativa la discusión política