



**“Consultoría para realizar evaluaciones de Fondos Metropolitanos y FONREGIÓN”**

**Contrato BID-SBCC-002-2010**

**III. INFORME FINAL DE  
EVALUACIÓN EXTERNA 2010 Y SU  
RESUMEN EJECUTIVO  
VERSIÓN DEFINITIVA**

**EVALUACIÓN DEL FONDO  
METROPOLITANO  
2006-2009**



**Dr. Alfonso X. Iracheta  
Coordinador general**

**31 de diciembre de 2010**

**ÍNDICE**

RESUMEN EJECUTIVO.....	1
INTRODUCCIÓN .....	21
CAPÍTULO 1. CARACTERÍSTICAS DEL FONDO METROPOLITANO .....	22
CAPÍTULO 2. FONDO METROPOLITANO DE ACAPULCO .....	26
CAPÍTULO 3. FONDO METROPOLITANO DE AGUASCALIENTES.....	43
CAPÍTULO 4. FONDO METROPOLITANO DE CANCÚN.....	57
CAPÍTULO 5. FONDO METROPOLITANO DE GUADALAJARA .....	70
CAPÍTULO 6. FONDO METROPOLITANO DE LA LAGUNA .....	85
CAPÍTULO 7. FONDO METROPOLITANO DE LEÓN.....	98
CAPÍTULO 8. FONDO METROPOLITANO DE MÉRIDA .....	112
CAPÍTULO 9. FONDO METROPOLITANO DE MONTERREY .....	127
CAPÍTULO 10. FONDO METROPOLITANO DE OAXACA.....	142
CAPÍTULO 11. FONDO METROPOLITANO DE PUEBLA-TLAXCALA .....	157
CAPÍTULO 12. FONDO METROPOLITANO DE QUERÉTARO .....	174
CAPÍTULO 13. FONDO METROPOLITANO DE TIJUANA.....	190
CAPÍTULO 14. FONDO METROPOLITANO DE TUXTLA GUTIÉRREZ .....	205
CAPÍTULO 15. FONDO METROPOLITANO DEL VALLE DE MÉXICO .....	220
CAPÍTULO 16. FONDO METROPOLITANO DE VERACRUZ.....	239
CAPÍTULO 17. FONDO METROPOLITANO DE VILLAHERMOSA.....	253
CAPÍTULO 18. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN GENERAL DEL FONDO METROPOLITANO ..	268
CAPÍTULO 19. CONCLUSIONES .....	296
BIBLIOGRAFÍA .....	299
ANEXO I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL FONDO METROPOLITANO (FORMATO CG01-09) .....	300
ANEXO II. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN.....	312
ANEXO III. BASES DE DATOS DE GABINETE.....	319
ANEXO IV. FUENTES DE INFORMACIÓN Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	319
ANEXO V. CARACTERÍSTICAS DE LOS INDICADORES (FORMATO CI01-09) .....	321
ANEXO VI. LÍNEA DE BASE Y TEMPORALIDAD DE LOS INDICADORES (FORMATO LB01-09) ..	322
ANEXO VII. IDENTIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE VERIFICACIÓN (FORMATO MV01-09) .....	323
ANEXO VIII. MEDICIÓN DE LOS MEDIOS DE VERIFICACIÓN (FORMATO MM01-09).....	324
ANEXO IX. PROPUESTA DE MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADOS (FORMATO MIRFM-09) .....	325
ANEXO X. COMPLEMENTARIEDAD, SIMILITUD Y SINERGIAS DEL FONDO .....	327
ANEXO XI. CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO Y/O PROGRAMA (FORMATO AG01-09) .....	328
ANEXO XII. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS A LAS ACCIONES PARA MITIGAR LOS DAÑOS DE LOS FENÓMENOS NATURALES (FORMATO ROPFM) .....	328
ANEXO XIII. TIPO DE ANÁLISIS COSTO Y BENEFICIO (FORMATO CBFM-09) .....	328
ANEXO XIV. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS (FORMATO VIOB-09) .....	328
ANEXO XV. CARTOGRAFÍA.....	328

## RESUMEN EJECUTIVO

El Fondo Metropolitano fue creado por el Ejecutivo Federal en 2006 aunque sus reglas de operación se publicaron en 2008. Fue creado para atender las necesidades de las metrópolis del país bajo dos principios: el primero, corresponde a la tendencia acelerada de México a concentrar cada vez más población y actividad económica en zonas metropolitanas y, el segundo, el reconocimiento que una metrópoli es un territorio con peculiaridades tales que exige de una acción específica de parte del Estado Mexicano, particularmente porque para gobernarlas, administrarlas y planificarlas, se requiere de la concurrencia y coordinación de un conjunto de jurisdicciones político-administrativas que las integran. Por ello, los recursos asignados por este Fondo se han destinado a estudios, proyectos y acciones diversas, con el propósito de avanzar en un desarrollo más coordinado, ordenado y sustentable de las metrópolis.

### Principales hallazgos

Entre 2006 y 2009 se invirtieron recursos por 14 mil 362 millones 152 mil 549.13 pesos en 315 proyectos, destacando los viales con 54 por ciento de los proyectos y 47 por ciento de los recursos, siguiendo el sector hídrico y el transporte público sumando entre ambos 27 por ciento de los proyectos y 41 por ciento de los recursos.

La evaluación del Fondo Metropolitano ha permitido detectar diversas limitaciones que es necesario atender para que sea un instrumento federal y de las entidades federativas para avanzar en la coordinación metropolitana y sobre todo para atender los grandes problemas que tienen y que se considera rebasan el ámbito municipal para ubicarse en el ámbito o interés específicamente metropolitano, destacando:

- La ausencia de una conceptualización del fenómeno metropolitano y su problemática en las entidades federativas en general, lo que se constata con la ausencia o insuficiencias en la planeación metropolitana y particularmente, en la falta de políticas para las metrópolis en los documentos de planeación (ej. en el Programa Estatal de Desarrollo Urbano) o cuando estas políticas existen, en las limitaciones para su ejecución y evaluación. El texto elaborado sobre los problemas metropolitanos y su planeación en México, integrado en esta evaluación, alude y precisa estos problemas.
- Los objetivos definidos en las reglas de Operación del Fondo no son las más adecuadas para enfrentar la problemática del fenómeno metropolitano en México, porque no aluden a los problemas propiamente metropolitanos ni establecen prioridades de atención, no obstante que existen estas en los documentos de planeación y en las políticas que promueve el gobierno federal. El resultado es que se abre un espacio inmenso para que cada entidad federativa decida qué problemas y prioridades debe atender con recursos del Fondo, sin garantizar que dichas prioridades lo sean y que tengan un nivel metropolitano. Una evidencia de esto, es que buena parte de los proyectos apoyados no muestran claridad de objetivos para mejorar los fenómenos o problemas metropolitanos, ni una estrategia territorial que incluya a toda la metrópoli, sino que emanan de procesos coyunturales de decisión y rentabilidad política (de acuerdo con buena parte de las entrevistas con funcionarios y por el tipo de proyecto desarrollado) y no se dirigen a las áreas dentro de las metrópolis ni a los fenómenos o sectores que más requieren (muchos proyectos relevantes se han desarrollado en sectores como vialidad para transporte individual y particular que claramente induce más problemas de tránsito (pasos a desnivel) y no en transporte público de ámbito o nivel metropolitano, por destacar el sector que más proyectos y recursos ha tenido del Fondo.

- Las decisiones de proyectos a ser apoyados con recursos del Fondo Metropolitano no surgen de políticas integradas, aunque las referencias a los programas de desarrollo urbano en particular y hacia otros instrumentos de planeación son frecuentes para justificarlos; por ello, predominan proyectos aislados y la mayor parte carece de un enfoque de largo plazo para atender los problemas estructurales que enfrentan las zonas metropolitanas.
- En general, no participan los municipios ni los actores sociales en la decisión de proyectos, en el seguimiento a su ejecución o en su evaluación, acentuando decisiones de tipo coyuntural y reduciendo las posibilidades de aportación de más recursos al Fondo, de legitimarlo ante los actores sociales de la metrópoli y de elevar su eficacia. En este sentido, las estructuras institucionales que se establecen en las Reglas de Operación son muy rígidas al no tomar en cuenta las existentes en las entidades federativas (que pueden cumplir adecuadamente con la función esperada) y dejar fuera a los actores clave como los municipios y otros miembros de la sociedad. Más concretamente, la integración, tanto del Consejo para el Desarrollo Metropolitano como del Comité y Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos, es rígida al definir los miembros que necesariamente deberán integrarse a dichos organismos y al limitarlos a funcionarios de nivel estatal y algunos representantes federales. Igualmente, se aprecia que las atribuciones para decidir no están adecuadamente conformadas siendo necesaria una reestructuración de los órganos de decisión y de sus facultades.
- El Valle de México tiene el mismo tratamiento que el resto de zonas metropolitanas a pesar de tener características muy particulares.
- Un hallazgo relevante, es que la contrastación de los proyectos aprobados con las reglas de operación muestra que la estructura del Fondo no garantiza la planeación ni la coordinación a nivel metropolitano, ni la visión de largo plazo en las estrategias y en los proyectos de desarrollo.
- La operación del Fondo es anual haciendo más difícil a las entidades y a los municipios concebir y garantizar proyectos de largo alcance no obstante que un hallazgo relevante es que todos los grandes proyectos registrados en el Fondo requieren más de un año para su ejecución, por lo que se observa la tendencia a dividirlos en etapas enfrentando problemas administrativos y operativos diversos.
- La programación de los recursos no favorece la eficiencia en su aplicación por la falta de certeza respecto a los periodos en los que serán transferidos los recursos. Igualmente, la normatividad de las entidades federativas no corresponde con lo establecido por las reglas de operación del Fondo lo que ha implicado a varias entidades desarrollar una doble administración.
- Un hallazgo importante es que los requisitos establecidos por el Fondo para los proyectos, ha permitido un salto cualitativo positivo en la calidad de la formulación de las propuestas por lo que las limitaciones encontradas, se ubican más en la operación administrativa.
- Las entrevistas y la revisión de expediente muestran que la sistematización de la información es inadecuada o inexistente. Al profundizar en este hallazgo, se aprecia que en general no cuentan las entidades federativas con un sistema de información y de indicadores que permita dar seguimiento a los fenómenos y problemas en las zonas metropolitanas y a los proyectos que reciben recursos del Fondo, con lo cual se reducen las posibilidades de evaluación y de corrección de políticas públicas.
- Se observa que las entidades federativas han seguido en general lo establecido en las Reglas de Operación del Fondo y lo que establece la legislación local para los procesos de asignación de recursos a proyectos.
- Sin embargo, el cumplimiento administrativo de trámites y procesos, oculta un problema relevante que es necesario atender y que corresponde a insuficiencias en los documentos técnicos que

garanticen buenas decisiones de inversión con los recursos del Fondo Metropolitano. Evidencias de esto son las limitaciones en las Notas Técnicas y las carencias diversas en los expedientes de los proyectos.

- Las diferencias normativas, procedimentales y administrativas entre entidades federativas y SHCP, provoca limitaciones en las entidades para manejar adecuadamente el Fondo y también críticas, porque les implica costos y trabajos adicionales que en varios casos consideran difíciles de remontar por falta de personal o de diversas capacidades, cuestión que se aprecia en las entrevistas con funcionarios responsables de la administración estatal del Fondo.

### Información estadística de cada una de las Entidades Federativas

**Tabla 1. Fondo Metropolitano. Recursos totales, 2006-2009**

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2006	ND	\$1,814,163.65	0,01%	\$1,814,163.65	-	\$1,814,163.65	\$1,814,163.65
2007	39	\$3,100,498,532.85	21,59%	\$79,499,962.38	\$97,707,681.99	\$1,800,000.00	\$443,806,892.64
2008	107	\$5,271,810,945.63	36,71%	\$49,269,261.17	\$77,985,143.33	\$0.00	\$417,200,000.00
2009	168	\$5,988,028,907.00	41,69%	\$35,643,029.21	\$97,238,491.95	\$0.00	\$1,134,289,630.00
Total	315	\$14,362,152,549.13	100%	\$45,594,135.08	\$91,889,371.68	\$0,00	\$1,134,289,631,00

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

Nota: Los cálculos no incluyen cifras de 2006, ya que a la fecha del reporte no se tiene la cartera de proyectos definitiva,

**Tabla 2. Fondo Metropolitano. Recursos totales por entidad federativa, 2006-2009**

Entidad	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Agascalientes	5	\$40,000,000.00	0,28%	\$8,000,000.00	\$2,828,427.12	\$4,000,000.00	\$10,000,000.00
Baja California	3	\$40,000,000.00	0,28%	\$13,333,333.33	\$6,506,407.10	\$7,000,000.00	\$20,000,000.00
Chiapas	2	\$40,000,000.00	0,28%	\$20,000,000.00	\$24,929,445.55	\$2,372,220.00	\$37,627,780.00
Coahuila	16	\$225,128,050.08	1,57%	\$14,070,503.13	\$31,955,219.90	\$0.00	\$101,500,000.00
Distrito Federal	41	\$4,702,262,205.95	32,74%	\$114,689,322.10	\$193,700,041.72	\$393,425.00	\$1,134,289,630.00
Durango	26	\$251,222,851.55	1,75%	\$9,662,417.37	\$24,159,136.39	\$0.00	\$90,150,000.00
Guanajuato	13	\$600,000,000.00	4,18%	\$46,153,846.15	\$51,383,924.45	\$6,000,000.00	\$180,000,000.00
Guerrero	10	\$36,800,000.00	0,26%	\$3,680,000.00	\$3,738,998.68	\$650,000.00	\$13,000,000.00
Hidalgo	1	\$40,000,000.00	0,28%	\$40,000,000.00	-	\$40,000,000.00	\$40,000,000.00
Jalisco	22	\$2,131,540,000.00	14,84%	\$96,888,181.82	\$71,680,017.79	\$0.00	\$300,000,000.00
México	63	\$4,664,486,612.64	32,48%	\$74,039,470.04	\$78,817,887.50	\$1,800,000.00	\$349,319,629.66
Nuevo León	31	\$524,999,999.00	3,66%	\$16,935,483.84	\$15,687,898.08	\$762,663.00	\$70,000,000.00
Oaxaca	9	\$40,000,000.00	0,28%	\$4,444,444.44	\$3,752,155.68	\$1,428,176.07	\$11,855,656.14
Puebla	27	\$259,411,344.00	1,81%	\$9,607,827.56	\$24,255,583.74	\$0.00	\$110,000,000.00
Querétaro	13	\$291,000,000.00	2,03%	\$22,384,615.38	\$28,327,381.42	\$0.00	\$91,000,000.00
Quintana Roo	2	\$39,904,944.00	0,28%	\$19,952,472.00	\$67,214.74	\$19,904,944.00	\$20,000,000.00
Tabasco	14	\$20,550,000.00	0,14%	\$1,467,857.14	\$4,182,638.44	\$350,000.00	\$16,000,000.00
Tlaxcala	3	\$40,000,000.00	0,28%	\$13,333,333.33	\$5,507,570.55	\$7,000,000.00	\$17,000,000.00

Entidad	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Veracruz	2	\$40,000,000.00	0,28%	\$20,000,000.00	\$18,804,381.89	\$6,703,294.05	\$33,296,705.95
Yucatán	8	\$39,282,664.00	0,27%	\$4,910,333.00	\$4,529,620.89	\$1,400,000.00	\$15,000,000.00
Valle de México	4	\$295,563,877.91	2,06%	\$73,890,969.48	\$124,509,537.34	\$4,500,000.00	\$260,263,877.91
<b>Total</b>	<b>315</b>	<b>\$14,362,152,549.13</b>	<b>100%</b>	<b>\$45,594,135.08</b>	<b>\$91,889,371.68</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$1,134,289,631.00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

Nota 1: Los cálculos no incluyen cifras de 2006, ya que a la fecha del reporte no se tiene la cartera de proyectos definitiva.

Nota 2: Se incluye adicionalmente a Valle de México ya que no se cuenta con la información sobre la entidad beneficiaria de dichos recursos.

**Tabla 3. Fondo Metropolitano. Recursos totales por zona metropolitana, 2006-2009**

Zona Metropolitana	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Valle de México	109	\$9,702,312,696.50	67.55%	\$89,012,043.09	\$135,295,575.28	\$393,425.00	\$1,134,289,631.00
Guadalajara	22	\$2,131,540,000.00	14.84%	\$96,888,181.82	\$71,680,017.79	\$0.00	\$300,000,000.00
Monterrey	31	\$524,999,999.00	3.66%	\$16,935,483.84	\$15,687,898.08	\$762,663.00	\$70,000,000.00
León	13	\$600,000,000.00	4.18%	\$46,153,846.15	\$51,383,924.45	\$6,000,000.00	\$180,000,000.00
Puebla-Tlaxcala	30	\$299,411,344.00	2.08%	\$9,980,378.13	\$23,040,300.48	\$0.00	\$110,000,000.00
Querétaro	13	\$291,000,000.00	2.03%	\$22,384,615.38	\$28,327,381.42	\$0.00	\$91,000,000.00
La Laguna	42	\$476,350,901.63	3.32%	\$11,341,688.13	\$27,095,629.91	\$0.00	\$101,500,000.00
Acapulco	10	\$36,800,000.00	0.26%	\$3,680,000.00	\$3,738,998.68	\$650,000.00	\$13,000,000.00
Aguascalientes	5	\$40,000,000.00	0.28%	\$8,000,000.00	\$2,828,427.12	\$4,000,000.00	\$10,000,000.00
Cancún	2	\$39,904,944.00	0.28%	\$19,952,472.00	\$67,214.74	\$19,904,94.00	\$20,000,000.00
Mérida	8	\$39,282,664.00	0.27%	\$4,910,333.00	\$4,529,620.89	\$1,400,00.00	\$15,000,000.00
Oaxaca	9	\$40,000,000.00	0.28%	\$4,444,444.44	\$3,752,155.68	\$1,428,17.07	\$11,855,656.14
Tijuana	3	\$40,000,000.00	0.28%	\$13,333,333.33	\$6,506,407.10	\$7,000,00.00	\$20,000,000.00
Tuxtla Gutiérrez	2	\$40,000,000.00	0.28%	\$20,000,000.00	\$24,929,445.55	\$2,372,22.00	\$37,627,780.00
Veracruz	2	\$40,000,000.00	0.28%	\$20,000,000.00	\$18,804,381.89	\$6,703,294.05	\$33,296,705.95
Villahermosa	14	\$20,550,000.00	0.14%	\$1,467,857.14	\$4,182,638.44	\$350,000.00	\$16,000,000.00
<b>Total</b>	<b>315</b>	<b>\$14,362,152,549.13</b>	<b>100%</b>	<b>\$45,594,135.08</b>	<b>\$91,889,371.68</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$1,134,289,631.00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 4. Fondo Metropolitano. Recursos totales por tipo de proyecto, 2007**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Espacio público	1	\$5.889.178,16	0,19%	\$5.889.178,16		\$5.889.178,16	\$5.889.178,16
Estudio	8	\$365.468.165,40	11,79%	\$45.683.520,67	\$88.814.382,22	\$1.800.000,00	\$260.263.877,91
Hidráulico	12	\$835.914.012,34	26,96%	\$69.659.501,03	\$58.481.356,11	\$5.599.485,75	\$189.925.522,04
PE Hidráulico	2	\$149.603.470,57	4,83%	\$74.801.735,28	\$70.990.401,55	\$24.603.940,95	\$124.999.529,62
PE Vialidad	1	\$1.895.271,19	0,06%	\$1.895.271,19		\$1.895.271,19	\$1.895.271,19
Social	2	\$239.657.766,42	7,73%	\$119.828.883,21	\$28.042.275,56	\$100.000.000,00	\$139.657.766,42

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Transporte público	2	\$377.819.629,66	12,19%	\$188.909.814,83	\$226.853.735,67	\$28.500.000,00	\$349.319.629,66
Vialidad	11	\$1.124.251.039,11	36,26%	\$102.204.639,92	\$125.695.148,83	\$12.000.000,00	\$443.806.892,64
<b>Total</b>	<b>39</b>	<b>\$3.100.498.532,85</b>	<b>100,00%</b>	<b>\$79.499.962,38</b>	<b>\$97.707.681,99</b>	<b>\$1.800.000,00</b>	<b>\$443.806.892,64</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

Nota 1: No se incluyen cifras de 2006, ya que a la fecha del reporte no se tiene la cartera de proyectos definitiva.

**Tabla 5. Fondo Metropolitano. Recursos totales por tipo de proyecto, 2008**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Económico	1	\$382.622,00	0,01%	\$382.622,00	,	\$382.622,00	\$382.622,00
Espacio público	1	\$534.562,00	0,01%	\$534.562,00	,	\$534.562,00	\$534.562,00
Estudio	6	\$122.884.813,00	2,33%	\$20.480.802,17	\$39.134.033,77	\$740.219,00	\$100.000.000,00
Hidráulico	20	\$1.511.678.770,00	28,67%	\$75.583.938,50	\$89.818.175,92	\$332.281,00	\$285.000.000,00
PE Vialidad	30	\$41.870.527,98	0,79%	\$1.395.684,27	\$1.825.679,40	\$0,00	\$10.000.000,00
Social	3	\$58.113.495,00	1,10%	\$19.371.165,00	\$26.833.772,57	\$0,00	\$50.000.000,00
Transporte público	3	\$585.100.000,00	11,10%	\$195.033.333,33	\$204.048.335,78	\$16.000.000,00	\$417.200.000,00
Vialidad	43	\$2.951.246.155,65	55,98%	\$68.633.631,53	\$73.033.499,49	\$0,00	\$377.000.000,00
<b>Total</b>	<b>107</b>	<b>\$5.271.810.945,63</b>	<b>100%</b>	<b>\$49.269.261,17</b>	<b>\$77.985.143,33</b>	<b>\$0,00</b>	<b>\$417.200.000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

Nota 1: No se incluyen cifras de 2006, ya que a la fecha del reporte no se tiene la cartera de proyectos definitiva.

**Tabla 6. Fondo Metropolitano. Recursos totales por tipo de proyecto, 2009**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ambiental	5	\$34.604.990,00	0,58%	\$6.920.998,00	\$2.564.929,18	\$3.900.000,00	\$10.120.000,00
Espacio público	2	\$100.290.369,51	1,67%	\$50.145.184,76	\$49.702.796,93	\$15.000.000,00	\$85.290.369,51
Estudio	17	\$214.765.645,00	3,59%	\$12.633.273,24	\$24.714.101,66	\$0,00	\$100.000.000,00
Hidráulico	33	\$1.199.696.574,49	20,03%	\$36.354.441,65	\$58.520.529,70	\$1.428.176,07	\$305.000.000,00
ND	3	\$155.000.000,00	2,59%	\$51.666.666,67	\$44.094.595,28	\$4.000.000,00	\$91.000.000,00
PE Hidráulico	5	\$1.400.500,00	0,02%	\$280.100,00	\$156.301,15	\$500,00	\$350.000,00
PE Transporte público	2	\$10.000.000,00	0,17%	\$5.000.000,00	\$0,00	\$5.000.000,00	\$5.000.000,00
PE Vialidad	22	\$19.550.800,00	0,33%	\$888.672,73	\$763.863,55	\$800,00	\$2.500.000,00
Seguridad y Protección Civil	3	\$215.340.000,00	3,60%	\$71.780.000,00	\$111.186.443,42	\$2.000.000,00	\$200.000.000,00
Social	9	\$181.330.000,00	3,03%	\$20.147.777,78	\$17.488.483,19	\$1.400.000,00	\$48.730.000,00
Transporte público	5	\$1.217.772.295,00	20,34%	\$243.554.459,00	\$498.340.979,58	\$2.782.664,00	\$1.134.289.631,00
Vialidad	62	\$2.638.277.733,00	44,06%	\$42.552.866,66	\$50.977.671,36	\$40.000,00	\$300.000.000,00
<b>Total</b>	<b>168</b>	<b>\$5.988.028.907,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$35.643.029,21</b>	<b>\$97.238.491,95</b>	<b>\$0,00</b>	<b>\$1.134.289.631,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

Nota 1: No se incluyen cifras de 2006, ya que a la fecha del reporte no se tiene la cartera de proyectos definitiva.

**Tabla 7. Fondo Metropolitano. Recursos totales por tipo de proyecto, 2007-2009**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ambiental	5	\$34.604.990,00	0,24%	\$6.920.998,00	\$2.564.929,18	\$3.900.000,00	\$10.120.000,00
Económico	1	\$382.622,00	0,00%	\$382.622,00	,	\$382.622,00	\$382.622,00
Espacio público	4	\$106.714.109,67	0,74%	\$26.678.527,42	\$39.528.217,80	\$534.562,00	\$85.290.369,51
Estudio	32	\$704.932.787,05	4,91%	\$22.029.149,60	\$50.496.240,69	\$0,00	\$260.263.877,91
Hidráulico	65	\$3.547.289.356,83	24,70%	\$54.573.682,41	\$71.041.588,85	\$332.281,00	\$305.000.000,00
ND	3	\$155.000.000,00	1,08%	\$51.666.666,67	\$44.094.595,28	\$4.000.000,00	\$91.000.000,00
PE Hidráulico	7	\$151.003.970,57	1,05%	\$21.571.995,80	\$46.499.586,55	\$500,00	\$124.999.529,62
PE Transporte público	2	\$10.000.000,00	0,07%	\$5.000.000,00	\$0,00	\$5.000.000,00	\$5.000.000,00
PE Vialidad	53	\$63.316.599,17	0,44%	\$1.194.652,81	\$1.472.023,00	\$0,00	\$10.000.000,00
Seguridad y Protección Civil	3	\$215.340.000,00	1,50%	\$71.780.000,00	\$111.186.443,42	\$2.000.000,00	\$200.000.000,00
Social	14	\$479.101.261,42	3,34%	\$34.221.518,67	\$40.926.501,34	\$0,00	\$139.657.766,42
Transporte público	10	\$2.180.691.924,66	15,18%	\$218.069.192,47	\$355.066.343,86	\$2.782.664,00	\$1.134.289.631,00
Vialidad	116	\$6.713.774.927,76	46,75%	\$57.877.370,07	\$71.120.677,01	\$0,00	\$443.806.892,64
<b>Total</b>	<b>315</b>	<b>\$14.362.152.549,13</b>	<b>100%</b>	<b>\$45.594.135,08</b>	<b>\$91.889.371,68</b>	<b>\$0,00</b>	<b>\$1.134.289.631,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

Nota 1: No se incluyen cifras de 2006, ya que a la fecha del reporte no se tiene la cartera de proyectos definitiva.

## 1. ZM DEL VALLE DE MÉXICO

**Tabla 8. Fondo Metropolitano del Valle de México. Recursos totales por año**

Valle de México	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2006	1	\$1,814,163.65	0.02%	\$1,814,163.65	,	\$1,814,163.65	\$1,814,163.65
2007	39	\$3,100,498,53.85	31.96%	\$79,499,962.38	\$97,707,681.99	\$1,800,000.00	\$443,806,892.64
2008	26	\$3,300,000,00.00	34.01%	\$126,923,076.92	\$105,421,589.09	\$7,800,000.00	\$417,200,000.00
2009	43	\$3,300,000,00.00	34.01%	\$76,744,186.05	\$174,665,357.72	\$393,425.00	\$1,134,289,631.00
<b>Total</b>	<b>109</b>	<b>\$9,702,312,696.50</b>	<b>100%</b>	<b>\$89,012,043.09</b>	<b>\$135,295,575.28</b>	<b>\$393,425.00</b>	<b>\$1,134,289,631.00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 9. Fondo Metropolitano del Valle de México. Recursos totales por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ambiental	1	\$10.120.000,00	0,10%	\$10.120.000,00	,	\$10.120.000,00	\$10.120.000,00
Espacio público	2	\$91.179.547,67	0,94%	\$45.589.773,84	\$56.145.120,84	\$5.889.178,16	\$85.290.369,51
Estudio	14	\$615.475.754,05	6,34%	\$43.962.553,86	\$71.531.721,80	\$393.425,00	\$260.263.877,91
Hidráulico	39	\$3.162.810.586,83	32,60%	\$81.097.707,35	\$80.099.483,11	\$5.000.000,00	\$305.000.000,00
PE Hidráulico	2	\$149.603.470,57	1,54%	\$74.801.735,28	\$70.990.401,55	\$24.603.940,95	\$124.999.529,62
PE Vialidad	1	\$1.895.271,19	0,02%	\$1.895.271,19	,	\$1.895.271,19	\$1.895.271,19
Seguridad y Protección Civil	2	\$213.340.000,00	2,20%	\$106.670.000,00	\$131.988.551,78	\$13.340.000,00	\$200.000.000,00
Social	7	\$435.387.766,42	4,49%	\$62.198.252,35	\$41.911.705,72	\$24.000.000,00	\$139.657.766,42
Transporte público	8	\$2.161.909.260,66	22,28%	\$270.238.657,58	\$382.789.667,02	\$10.000.000,00	\$1.134.289.631,00
Vialidad	33	\$2.860.591.039,11	29,48%	\$86.684.576,94	\$94.758.530,02	\$7.320.000,00	\$443.806.892,64
<b>Total</b>	<b>109</b>	<b>\$9.702.312.696,50</b>	<b>100%</b>	<b>\$89.012.043,09</b>	<b>\$135.295.575,28</b>	<b>\$393.425,00</b>	<b>\$1.134.289.631,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

## 2. ZM DE GUADALAJARA

**Tabla 10. Fondo Metropolitano de Guadalajara. Recursos totales por año**

Guadalajara	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2008	13	\$1,071,500,000,00	50.27%	\$82,423,076,92	\$66,522,696,95	\$0,00	\$198,280,742,00
2009	9	\$1,060,040,000,00	49.73%	\$117,782,222,22	\$77,577,489,29	\$40,000,00	\$300,000,000,00
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>\$2,131,540,000,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$96,888,181,82</b>	<b>\$71,680,017,79</b>	<b>\$0,00</b>	<b>\$300,000,000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 11. Fondo Metropolitano de Guadalajara. Recursos totales por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Hidráulico	1	\$100.000.000,00	4,69%	\$100.000.000,00	,	\$100.000.000,00	\$100.000.000,00
Social	1	\$0,00	0,00%	\$0,00	,	\$0,00	\$0,00
Vialidad	20	\$2.031.540.000,00	95,31%	\$101.577.000,00	\$71.841.133,38	\$40.000,00	\$300.000.000,00
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>\$2.131.540.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$96.888.181,82</b>	<b>\$71.680.017,79</b>	<b>\$0,00</b>	<b>\$300.000.000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

### 3. ZM DE MONTERREY

**Tabla 12. Fondo Metropolitano de Monterrey. Recursos totales por año**

Monterrey	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2008	5	\$100,000,000,00	19.05%	\$20,000,000,00	\$11,073,617,30	\$9,500,000,00	\$38,000,000,00
2009	26	\$424,999,999,00	80.95%	\$16,346,153,81	\$16,537,010,65	\$762,663,00	\$70,000,000,00
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>\$524,999,999,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$16,935,483,84</b>	<b>\$15,687,898,08</b>	<b>\$762,663,00</b>	<b>\$70,000,000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 13. Fondo Metropolitano de Monterrey. Recursos totales por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ambiental	1	\$5.584.990,00	1,06%	\$5.584.990,00	,	\$5.584.990,00	\$5.584.990,00
Espacio público	1	\$15.000.000,00	2,86%	\$15.000.000,00	,	\$15.000.000,00	\$15.000.000,00
Estudio	1	\$20.000.000,00	3,81%	\$20.000.000,00	,	\$20.000.000,00	\$20.000.000,00
Vialidad	28	\$484.415.009,00	92,27%	\$17.300.536,04	\$16.372.517,57	\$762.663,00	\$70.000.000,00
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>\$524.999.999,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$16.935.483,84</b>	<b>\$15.687.898,08</b>	<b>\$762.663,00</b>	<b>\$70.000.000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

### 4. ZM DE LEÓN

**Tabla 14. Fondo Metropolitano de León. Recursos totales por año**

León	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2008	6	\$300,000,000,00	50.00%	\$50,000,000,00	\$67,823,299,83	\$10,000,000,00	\$180,000,000,00
2009	7	\$300,000,000,00	50.00%	\$42,857,142,86	\$37,680,359,92	\$6,000,000,00	\$110,000,000,00
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>\$600,000,000,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$46,153,846,15</b>	<b>\$51,383,924,45</b>	<b>\$6,000,000,00</b>	<b>\$180,000,000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 15. Fondo Metropolitano de León. Recursos totales por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Estudio	3	\$22.000.000,00	3,67%	\$7.333.333,33	\$2.309.401,08	\$6.000.000,00	\$10.000.000,00
Hidráulico	4	\$90.000.000,00	15,00%	\$22.500.000,00	\$12.583.057,39	\$10.000.000,00	\$40.000.000,00
PE Vialidad	1	\$10.000.000,00	1,67%	\$10.000.000,00	,	\$10.000.000,00	\$10.000.000,00
Vialidad	5	\$478.000.000,00	79,67%	\$95.600.000,00	\$52.218.770,57	\$48.000.000,00	\$180.000.000,00
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>\$600.000.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$46.153.846,15</b>	<b>\$51.383.924,45</b>	<b>\$6.000.000,00</b>	<b>\$180.000.000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

## 5. ZM DE PUEBLA-TLAXCALA

**Tabla 16. Fondo Metropolitano de Puebla-Tlaxcala. Recursos totales por año**

Puebla-Tlaxcala	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2008	26	\$149,411,344,00	49.90%	\$5,746,590,15	\$13,900,274,26	\$0,00	\$62,143,553,00
2009	4	\$150,000,000,00	50.10%	\$37,500,000,00	\$48,542,077,97	\$7,000,000,00	\$110,000,000,00
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>\$299,411,344,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$9,980,378,13</b>	<b>\$23,040,300,48</b>	<b>\$0,00</b>	<b>\$110,000,000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 17. Fondo Metropolitano de Puebla-Tlaxcala. Recursos totales por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Económico	1	\$382.622,00	0,13%	\$382.622,00	,	\$382.622,00	\$382.622,00
Espacio público	1	\$534.562,00	0,18%	\$534.562,00	,	\$534.562,00	\$534.562,00
Estudio	3	\$5.084.813,00	1,70%	\$1.694.937,67	\$1.530.375,70	\$740.219,00	\$3.460.099,00
Hidráulico	5	\$41.021.726,00	13,70%	\$8.204.345,20	\$8.031.645,91	\$332.281,00	\$17.000.000,00
PE Vialidad	10	\$10.295.301,00	3,44%	\$1.029.530,10	\$597.449,35	\$386.833,00	\$2.157.087,00
Social	1	\$8.113.495,00	2,71%	\$8.113.495,00	,	\$8.113.495,00	\$8.113.495,00
Vialidad	9	\$233.978.825,00	78,15%	\$25.997.647,22	\$38.098.862,10	\$0,00	\$110.000.000,00
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>\$299.411.344,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$9.980.378,13</b>	<b>\$23.040.300,48</b>	<b>\$0,00</b>	<b>\$110.000.000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

## 6. ZM DE QUERÉTARO

**Tabla 18. Fondo Metropolitano de Querétaro. Recursos totales por año**

Querétaro	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2008	4	\$100,000,000,00	34.36%	\$25,000,000,00	\$15,494,187,47	\$1,938,566,00	\$35,018,558,00
2009	9	\$191,000,000,00	65.64%	\$21,222,222,22	\$33,297,063,60	\$0,00	\$91,000,000,00
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>\$291,000,000,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$22,384,615,38</b>	<b>\$28,327,381,42</b>	<b>\$0,00</b>	<b>\$91,000,000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 19. Fondo Metropolitano de Querétaro. Recursos totales por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ambiental	1	\$9.000.000,00	3,09%	\$9.000.000,00	,	\$9.000.000,00	\$9.000.000,00
Estudio	5	\$0,00	0,00%	\$0,00	\$0,00	\$0,00	\$0,00
Hidráulico	3	\$67.957.124,00	23,35%	\$22.652.374,67	\$18.050.861,59	\$1.938.566,00	\$35.018.558,00
ND	2	\$151.000.000,00	51,89%	\$75.500.000,00	\$21.920.310,22	\$60.000.000,00	\$91.000.000,00
Vialidad	2	\$63.042.876,00	21,66%	\$31.521.438,00	\$1.717.552,47	\$30.306.945,00	\$32.735.931,00
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>\$291.000.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$22.384.615,38</b>	<b>\$28.327.381,42</b>	<b>\$0,00</b>	<b>\$91.000.000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

## 7. ZM DE LA LAGUNA

**Tabla 20. Fondo Metropolitano de La Laguna. Recursos totales por año**

La Laguna	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2008	27	\$250,899,601.63	52.67%	\$9,292,577.84	\$23,661,739.93	\$0.00	\$90,150,000.00
2009	15	\$225,451,300.00	47.33%	\$15,030,086.67	\$32,979,257.47	\$500.00	\$101,500,000.00
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>\$476,350,901.63</b>	<b>100%</b>	<b>\$11,341,688.13</b>	<b>\$27,095,629.91</b>	<b>\$0.00</b>	<b>\$101,500,000.00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 21. Fondo Metropolitano de La Laguna. Recursos totales por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ambiental	1	\$6.000.000,00	1,26%	\$6.000.000,00	,	\$6.000.000,00	\$6.000.000,00
Estudio	1	\$10.000.000,00	2,10%	\$10.000.000,00	,	\$10.000.000,00	\$10.000.000,00
Hidráulico	4	\$45.499.920,00	9,55%	\$11.374.980,00	\$8.066.000,69	\$2.989.941,35	\$20.840.275,82
PE Hidráulico	1	\$500,00	0,00%	\$500,00	,	\$500,00	\$500,00
PE Transporte público	1	\$5.000.000,00	1,05%	\$5.000.000,00	,	\$5.000.000,00	\$5.000.000,00
PE Vialidad	28	\$34.376.026,98	7,22%	\$1.227.715,25	\$946.773,94	\$0,00	\$3.339.177,19
Vialidad	6	\$375.474.454,65	78,82%	\$62.579.075,77	\$47.046.212,48	\$1.263.387,61	\$101.500.000,00
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>\$476.350.901,63</b>	<b>100%</b>	<b>\$11.341.688,13</b>	<b>\$27.095.629,91</b>	<b>\$0,00</b>	<b>\$101.500.000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

## 8. ZM DE ACAPULCO

**Tabla 22. Fondo Metropolitano de Acapulco. Recursos totales por año**

Acapulco	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2009	10	\$36,800,000.00	100.00%	\$3,680,000.00	\$3,738,998,68	\$650,000.00	\$13,000,000.00
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>\$36,800,000.00</b>	<b>100%</b>	<b>\$3,680,000.00</b>	<b>\$3,738,998,68</b>	<b>\$650,000.00</b>	<b>\$13,000,000.00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 23. Fondo Metropolitano de Acapulco. Recursos totales por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Estudio	2	\$8.000.000,00	21,74%	\$4.000.000,00	\$1.414.213,56	\$3.000.000,00	\$5.000.000,00
PE Transporte público	1	\$5.000.000,00	13,59%	\$5.000.000,00	,	\$5.000.000,00	\$5.000.000,00
PE Vialidad	4	\$3.600.000,00	9,78%	\$900.000,00	\$234.520,79	\$650.000,00	\$1.200.000,00
Vialidad	3	\$20.200.000,00	54,89%	\$6.733.333,33	\$5.604.759,88	\$2.200.000,00	\$13.000.000,00
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>\$36.800.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$3.680.000,00</b>	<b>\$3.738.998,68</b>	<b>\$650.000,00</b>	<b>\$13.000.000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

## 9. ZM DE AGUASCALIENTES

**Tabla 24. Fondo Metropolitano de Aguascalientes. Recursos totales por año**

Aguascalientes	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2009	5	\$40,000,000,00	100.00%	\$8,000,000,00	\$2,828,427,12	\$4,000,000,00	\$10,000,000,00
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>\$40,000,000,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$8,000,000,00</b>	<b>\$2,828,427,12</b>	<b>\$4,000,000,00</b>	<b>\$10,000,000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 25. Fondo Metropolitano de Aguascalientes. Recursos totales por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
ND	1	\$4.000.000,00	10,00%	\$4.000.000,00		\$4.000.000,00	\$4.000.000,00
Vialidad	4	\$36.000.000,00	90,00%	\$9.000.000,00	\$2.000.000,00	\$6.000.000,00	\$10.000.000,00
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>\$40.000.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$8.000.000,00</b>	<b>\$2.828.427,12</b>	<b>\$4.000.000,00</b>	<b>\$10.000.000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

## 10. ZM DE CANCÚN

**Tabla 26. Fondo Metropolitano de Cancún. Recursos totales por año**

Cancún	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2009	2	\$39,904,944,00	100.00%	\$19,952,472,00	\$67,214,74	\$19,904,944,00	\$20,000,000,00
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>\$39,904,944,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$19,952,472,00</b>	<b>\$67,214,74</b>	<b>\$19,904,944,00</b>	<b>\$20,000,000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 27. Fondo Metropolitano de Cancún. Recursos totales por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Vialidad	2	\$39.904.944,00	100,00%	\$19.952.472,00	\$67.214,74	\$19.904.944,00	\$20.000.000,00
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>\$39.904.944,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$19.952.472,00</b>	<b>\$67.214,74</b>	<b>\$19.904.944,00</b>	<b>\$20.000.000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

## 11. ZM DE MÉRIDA

**Tabla 28. Fondo Metropolitano de Mérida. Recursos totales por año**

Mérida	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2009	8	\$39,282,664,00	100.00%	\$4,910,333,00	\$4,529,620,89	\$1,400,000,00	\$15,000,000,00
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>\$39,282,664,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$4,910,333,00</b>	<b>\$4,529,620,89</b>	<b>\$1,400,000,00</b>	<b>\$15,000,000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 29. Fondo Metropolitano de Mérida. Recursos totales por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ambiental	1	\$390.000.000,00	9,93%	\$390.000.000,00		\$390.000.000,00	\$390.000.000,00
Estudio	1	\$1.500.000.000,00	38,18%	\$1.500.000.000,00		\$1.500.000.000,00	\$1.500.000.000,00
Seguridad y Protección Civil	1	\$200.000.000,00	5,09%	\$200.000.000,00		\$200.000.000,00	\$200.000.000,00
Social	4	\$1.560.000.000,00	39,71%	\$390.000.000,00	\$281.187.956,00	\$140.000.000,00	\$780.000.000,00
Transporte público	1	\$278.266.400,00	7,08%	\$278.266.400,00		\$278.266.400,00	\$278.266.400,00
Total	8	\$3.928.266.400,00	100%	\$491.033.300,00	\$452.962.089,00	\$140.000.000,00	\$1.500.000.000,00

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

## 12. ZM DE OAXACA

**Tabla 30. Fondo Metropolitano de Oaxaca. Recursos totales por año**

Oaxaca	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2009	9	\$40,000,000,00	100,00%	\$4,444,444,44	\$3,752,155,68	\$1,428,176,07	\$11,855,656,14
Total	9	\$40,000,000,00	100%	\$4,444,444,44	\$3,752,155,68	\$1,428,176,07	\$11,855,656,14

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 31. Fondo Metropolitano de Oaxaca. Recursos totales por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Hidráulico	9	\$40.000.000,00	100,00%	\$4.444.444,44	\$3.752.155,68	\$1.428.176,07	\$11.855.656,14
Total	9	\$40.000.000,00	100%	\$4.444.444,44	\$3.752.155,68	\$1.428.176,07	\$11.855.656,14

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

## 13. ZM DE TIJUANA

**Tabla 32. Fondo Metropolitano de Tijuana. Recursos totales por año**

Tijuana	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2009	3	\$40,000,000,00	100,00%	\$13,333,333,33	\$6,506,407,10	\$7,000,000,00	\$20,000,000,00
Total	3	\$40,000,000,00	100%	\$13,333,333,33	\$6,506,407,10	\$7,000,000,00	\$20,000,000,00

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 33. Fondo Metropolitano de Tijuana. Recursos totales por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Estudio	1	\$7.000.000,00	17,50%	\$7.000.000,00	,	\$7.000.000,00	\$7.000.000,00
Social	1	\$20.000.000,00	50,00%	\$20.000.000,00	,	\$20.000.000,00	\$20.000.000,00
Vialidad	1	\$13.000.000,00	32,50%	\$13.000.000,00	,	\$13.000.000,00	\$13.000.000,00
Total	3	\$40.000.000,00	100%	\$13.333.333,33	\$6.506.407,10	\$7.000.000,00	\$20.000.000,00

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

## 14. ZM DE TUXTLA GUTIÉRREZ

**Tabla 34. Fondo Metropolitano de Tuxtla Gutiérrez. Recursos totales por año**

Tuxtla Gutiérrez	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2009	2	\$40,000,000,00	100.00%	\$20,000,000,00	\$24,929,445,55	\$2,372,220,00	\$37,627,780,00
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>\$40,000,000,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$20,000,000,00</b>	<b>\$24,929,445,55</b>	<b>\$2,372,220,00</b>	<b>\$37,627,780,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 35. Fondo Metropolitano de Tuxtla Gutiérrez. Recursos totales por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Estudio	1	\$2.372.220,00	5,93%	\$2.372.220,00	,	\$2.372.220,00	\$2.372.220,00
Vialidad	1	\$37.627.780,00	94,07%	\$37.627.780,00	,	\$37.627.780,00	\$37.627.780,00
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>\$40.000.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$20.000.000,00</b>	<b>\$24.929.445,55</b>	<b>\$2.372.220,00</b>	<b>\$37.627.780,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

## 15. ZM DE VERACRUZ

**Tabla 36. Fondo Metropolitano de Veracruz. Recursos totales por año**

Veracruz	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2009	2	\$40,000,000,00	100.00%	\$20,000,000,00	\$18,804,381,89	\$6,703,294,05	\$33,296,705,95
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>\$40,000,000,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$20,000,000,00</b>	<b>\$18,804,381,89</b>	<b>\$6,703,294,05</b>	<b>\$33,296,705,95</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 37. Fondo Metropolitano de Veracruz. Recursos totales por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Vialidad	2	\$40.000.000,00	100,00%	\$20.000.000,00	\$18.804.381,89	\$6.703.294,05	\$33.296.705,95
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>\$40.000.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$20.000.000,00</b>	<b>\$18.804.381,89</b>	<b>\$6.703.294,05</b>	<b>\$33.296.705,95</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

## 16. ZM DE VILLAHERMOSA

**Tabla 38. Fondo Metropolitano de Villahermosa. Recursos totales por año**

Villahermosa	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2009	14	\$20,550,000,00	100.00%	\$1,467,857,14	\$4,182,638,44	\$350,000,00	\$16,000,000,00
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>\$20,550,000,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$1,467,857,14</b>	<b>\$4,182,638,44</b>	<b>\$350,000,00</b>	<b>\$16,000,000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 39. Fondo Metropolitano de Villahermosa. Recursos totales por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
PE Hidráulico	4	\$1.400.000,00	6,81%	\$350.000,00	\$0,00	\$350.000,00	\$350.000,00
PE Vialidad	9	\$3.150.000,00	15,33%	\$350.000,00	\$0,00	\$350.000,00	\$350.000,00
Transporte público	1	\$16.000.000,00	77,86%	\$16.000.000,00		\$16.000.000,00	\$16.000.000,00
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>\$20.550.000,00</b>	<b>100%</b>	<b>\$1.467.857,14</b>	<b>\$4.182.638,44</b>	<b>\$350.000,00</b>	<b>\$16.000.000,00</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

### Síntesis de la conclusión general

El impacto social de los proyectos apoyados por el fondo ha sido limitado por las razones expuestas antes (ausencia de una visión metropolitana y definición de prioridades para el todo metropolitano, falta de estrategias integradas y de largo plazo, muchos proyectos orientados a fenómenos o sectores no prioritarios para avanzar en el desarrollo metropolitano). Esto resulta lógico, si se carece de una estrategia metropolitana integral, con visión de largo plazo y participativa y si el propio Fondo tiene objetivos y prioridades de atención un tanto ambiguas.

Los mecanismos internos de asignación de los recursos, si bien cumplen en general con las reglas administrativas del Fondo y las propias de cada entidad, dejan claro que la preocupación es cuidar los procesos y trámites para asignar, administrar y comprobar el uso de los recursos, pero no resuelven adecuadamente las cuestiones de fondo como es la determinación de prioridades y la dirección de los proyectos para atenderlas. Igualmente, en el orden técnico, derivado de la baja importancia de lo anterior, diversas Notas Técnicas y expedientes dejan que desear en muchos de los casos analizados.

### Principal problemática y acciones de mejora

Para atender los problemas que se sintetizan en la parte de hallazgos, se han desarrollado diversas ideas que permitan la mejora del Fondo Metropolitano y que implican:

- **Reestructuración de las reglas de operación.**

Los problemas más importantes del Fondo Metropolitano en cuanto a su estructura normativa son la ambigüedad y falta de precisión sobre las prioridades y los objetivos así como las bases conceptuales respecto al fenómeno de la metropolización mexicana. De acuerdo a lo anterior, los objetivos que se considera deberían ser atendidos de forma prioritaria con recursos del Fondo Metropolitano son los siguientes:

- a) Coordinación inter-estatal e inter-municipal en las zonas metropolitanas, y planeación integral, de largo plazo y con participación efectiva de la ciudadanía organizada.

- b) Avanzar hacia una estructura física más ordenada, compacta y sustentable en las metrópolis.
- c) Movilidad a partir de transporte masivo y no motorizado (bicicletas, peatonal).
- d) Tratamiento integral del agua. Manejo y administración del medio ambiente en forma integral, agua, suelo, bosques, aire.
- e) Reducir los riesgos que provocan los fenómenos naturales.
- f) Manejo sustentable, integral y de nivel metropolitano de desechos sólidos, particularmente los peligrosos e industriales.
- g) Recuperación de las cuencas atmosféricas e hidráulicas desde perspectivas metropolitanas.
- h) Desarrollo de infraestructura productiva.
- i) Desarrollo de infraestructura vial.

Es recomendable que los objetivos del Fondo Metropolitano se orienten a la atención de los ámbitos mencionados que además corresponden a prioridades nacionales.

De modo similar, es necesario ampliar y fortalecer la conceptualización sobre el fenómeno metropolitano y su planeación, tomando en consideración las reflexiones e ideas que se aportan en este documento de evaluación.

- **Delimitación y reconocimiento de las zonas metropolitanas (intermunicipales e interestatales).**

Para mejorar el impacto de los proyectos apoyados con recursos del Fondo Metropolitano es necesario identificar, delimitar y estudiar las problemáticas y potencialidades de zonas metropolitanas al interior de los estados y entre ellos. Si bien todas las zonas metropolitanas están delimitadas, es necesario evaluar si estas delimitaciones son apropiadas; para ello, es necesario considerar las opiniones y propuestas de las entidades federativas y, en dado caso, replantear dichas delimitaciones de común acuerdo con la participación de los tres ámbitos de gobierno.

Esto implica la necesidad de incorporar a las reglas de operación la elaboración de los estudios correspondientes, así como la reestructuración de los Consejos para el Desarrollo Metropolitano para que este órgano cuente con los apoyos técnico-científicos requeridos. El objetivo es que los propios Consejos Metropolitanos tengan más elementos para aprobar o proponer proyectos dentro de un marco de orientación estratégica para la zona metropolitana que deberían proveer conjuntamente el gobierno estatal y los municipios que conforman la metrópoli. De ese modo, podría ser mucho más ágil y adecuada la elaboración de la cartera de proyectos, así como su gestión, ejecución y vigilancia.

- **Participación de gobiernos locales y ciudadanos.**

El conocimiento y experiencia que tienen los actores locales sobre los problemas metropolitanos es muy importante, por lo que es fundamental que se incorporen a los procesos de toma de decisión dentro del Consejo para el Desarrollo Metropolitano, tanto los gobiernos municipales como las organizaciones de la sociedad civil involucradas con el desarrollo de las zonas metropolitanas, para generar visiones locales que sirvan para apuntalar los proyectos apoyados con recursos del Fondo Metropolitano.

La necesidad de mejorar los espacios institucionales participativos para el manejo de los recursos del Fondo Metropolitano resulta evidente frente a las tendencias a la discrecionalidad en la definición de los proyectos y en el manejo de los recursos por parte de los gobiernos estatales. La participación de los municipios es fundamental, porque las metrópolis son finalmente espacios urbanos compartidos

por varios municipios que tienen la responsabilidad constitucional de planificar su territorio (artículo 115 constitucional); igualmente, la participación social es muy importante porque abre las puertas a mayor legitimidad en las decisiones asociadas al Fondo y porque además permite incrementar los recursos, no solo financieros sino de otra naturaleza, para tomar mejores decisiones.

- **Recuperar y fortalecer las estructuras de coordinación y planeación locales.**

Dado que en muchas zonas metropolitanas ya existen estructuras institucionales que operan desde un ámbito metropolitano, o son muy factibles para ser fortalecidas para que incluyan a otros actores que le den ese carácter, es importante que las Reglas de Operación sean más flexibles para favorecer el fortalecimiento de las estructuras y procesos locales, y no para generar cargas adicionales que se traducen en pérdida de eficiencia operativa.

De forma complementaria, es necesario que las Reglas de Operación consideren una conformación más amplia de los Consejos para el Desarrollo Metropolitano, definiendo funciones sustantivas que se deben cumplir, más que cargos específicos que en muchos casos no corresponden con las funciones esperadas.

Es fundamental que se cuente con un plan o programa integral de desarrollo metropolitano realizado conjuntamente entre el o los gobiernos estatales y los municipales que comparten la zona metropolitana y con la amplia y efectiva participación social, con el propósito que se convierta en la guía para tomar decisiones de desarrollo metropolitano y preceda a la elaboración o actualización de planes municipales, así como programas sectoriales y especiales que impactan la metrópoli y que son elaborados por los gobiernos estatales y municipales. En muchas entidades federativas, esta propuesta implicará ajustes a la legislación estatal.

- **Desarrollar un capítulo aparte para determinar particularidades relacionadas con el Valle de México.**

El Valle de México requiere un tratamiento diferente debido a que es el asiento de la capital nacional, a que el DF tiene un estatuto jurídico peculiar y a su tamaño y complejidad. Por lo tanto, requiere que sus estructuras institucionales consideren estas peculiaridades a la vez que satisfagan los principios del fondo. Respecto al Consejo para el Desarrollo Metropolitano, es necesario ampliarlo para que se incorporen a los gobiernos locales y a la sociedad civil organizada, pero de tal modo que no representen obstáculos para la toma de decisiones y operación del fondo, lo que implicaría alguna fórmula de tipo regional (conjunto homogéneo de municipios) con presencia rotativa y acordada entre los involucrados, así como una estructura por ámbitos prioritarios de acción en la que participen solo los municipios y dependencias involucradas directamente, o fórmulas similares.

Más concretamente, se puede retomar la delimitación de las regiones intra-estatales del Valle de México y constituir consejos en ellas cuyos representantes sean miembros del Consejo para el Desarrollo Metropolitano. En ese caso, es recomendable que la representación de dichos consejos sea rotativa entre los gobiernos que los conforman y que sesionen de forma regular, de modo que puedan representar la visión y perspectivas de su región como parte del todo metropolitano.

De modo similar, la participación de expertos en los temas metropolitanos, ciudadanos prominentes y representantes de las principales organizaciones de la sociedad civil que trabajan esos temas, debería ser considerada como eje estructurador para favorecer la planeación integral y de largo plazo, así como la coordinación metropolitana y la continuidad de las políticas y proyectos.

- **Vincular la planeación metropolitana con la cartera de proyectos**

La fragmentación y desarticulación de los proyectos que se observa en la evaluación, responde a la limitada claridad sobre los objetivos que persigue el Fondo Metropolitano y a la ausencia o a las insuficiencias de estrategias integrales y de largo plazo respecto al desarrollo de cada zona metropolitana. Por lo tanto, un pre-requisito para definir los proyectos que se deben ejecutar y su magnitud, debiera ser su vinculación con el Plan o Programa de Desarrollo Metropolitano.

Este instrumento de planeación, cuando se formula conjuntamente por los municipios involucrados con la coordinación y apoyo estatal y con el apoyo de los actores locales, sirve para identificar los problemas y potencialidades de la zona metropolitana, de modo que los proyectos que apoye el Fondo se enfoquen a incidir en dichos problemas desde una perspectiva estratégica, integral y de largo plazo, identificando objetivos, estrategias, procesos, proyectos con sus etapas y resultados, de modo que se pueda hablar realmente de un desarrollo metropolitano.

- **Ejecución de proyectos realmente metropolitanos y con recursos concursables.**

Con la definición de las prioridades metropolitanas se estará favoreciendo en buena medida la ejecución de proyectos realmente metropolitanos. Sin embargo, es necesario que una proporción de los recursos aprobados mediante el Fondo Metropolitano sean concursables, premiando el asociacionismo municipal (vinculado con el gobierno estatal), y el desarrollo de estrategias integrales y de largo plazo que se vean reflejadas en el encadenamiento y programación de los proyectos que pueden ser multianuales. Se recomienda que al menos 50% de los recursos que se aprueben tengan esta naturaleza. Implicaría conformar dentro del Consejo para el Desarrollo Metropolitano comisiones de evaluación por fenómeno, ámbito prioritario de acción o sector, en los que podrían participar adicionalmente expertos de alto reconocimiento y con reglas y métodos de revisión y evaluación de proyectos ampliamente reconocidas y legitimadas. Las experiencias en el sistema de Fondos Mixtos y Sectoriales de Conacyt puede ser una fuente para diseñar esta estrategia. El resto de los recursos debieran también dirigirse a las prioridades establecidas aunque los proyectos propuestos no concursan, sino que sean decididos por acuerdo entre el gobierno estatal y los municipios involucrados.

- **Relación (del orden de) 2:1 entre prioridades y segundas prioridades.**

Para garantizar la ejecución de proyectos que tengan un impacto sobre la problemática metropolitana, se considera adecuado que la distribución de los recursos esté vinculada con la naturaleza de los proyectos. De ese modo, es posible reducir la dispersión de recursos en proyectos desvinculados, y favorecer la ejecución de grandes proyectos integrales y de largo plazo que atiendan las prioridades del Fondo.

Se recomienda que los recursos se destinen a los ámbitos prioritarios respecto a los no prioritarios en una relación de al menos de 2 a 1, es decir, que al menos 66% de los recursos se utilicen para atacar los problemas prioritarios como condición para utilizar el resto de los recursos en proyectos correspondientes a la segunda prioridad. El propósito sería avanzar sistemáticamente en la atención de los grandes temas nacionales que afectan a la mayor parte de las metrópolis, minimizando la dispersión de acciones.

- **Definición y reestructuración de las estructuras institucionales que deberían participar en los procesos de toma de decisión.**

Esta propuesta tiene dos ámbitos de acción:

La primera corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en donde es necesario que se establezca una estructura institucional encargada de la coordinación y gestión de los proyectos del Fondo Metropolitano. Para ello, se propone la creación de un Secretariado Técnico como parte del Consejo para el Desarrollo Metropolitano. En este caso es recomendable retomar, por una parte las funciones del Sub Comité Técnico de Evaluación de Proyectos y, por la otra, las funciones y procesos que se siguen en los estados para que se pueda facilitar la operación del fondo y no complicarla, como ha ocurrido hasta ahora.

El otro ámbito corresponde a la necesidad de mejorar las estructuras institucionales existentes para el manejo del Fondo en las zonas metropolitanas, en las que, además de los gobiernos estatales, los propios gobernantes municipales apoyados por los grupos sociales, deberían participar de las decisiones sobre qué proyectos atienden mejor sus necesidades, todo ello apoyado por equipos técnicos de alto nivel que apoyan la identificación de la problemática y la elaboración de estrategias de desarrollo metropolitano integradas en el Secretariado Técnico.

El mayor conocimiento de la problemática local recae en los gobiernos municipales y, en muchos casos, en las organizaciones de la sociedad civil. Además, ambos grupos son los beneficiarios directos de los proyectos que se financian con recursos del fondo, de modo que su participación en los procesos de toma de decisión es fundamental.

Por otro lado, el problema de la variabilidad de la planeación y la coordinación metropolitana puede subsanarse a partir de la incorporación de esquemas de corresponsabilidad gobierno-ciudadanía, en los que los expertos de la sociedad civil y ciudadanos prominentes, aportan una base no vinculada a las estructuras y tiempos gubernamentales que permite la continuidad y visión de largo plazo a los procesos de planeación y ejecución de proyectos, así como el diálogo entre los diferentes actores.

Es necesario entonces apuntalar el Consejo para el Desarrollo Metropolitano en tres sentidos: el primero, concentrando en este órgano las decisiones fundamentales del Fondo; el segundo, allegándole un Secretario Técnico con un equipo especializado de trabajo que sustituya al Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos del fideicomiso y el tercero, integrando a los municipios y a los actores sociales a los procesos de decisión del Consejo. Adicionalmente, como un bono para las entidades federativas y las propias zonas metropolitanas, el Consejo serviría para apoyar la conformación y operación de una visión integral del desarrollo de la zona metropolitana, al abordar su problemática sin tendencias sectoriales, de modo que sus propuestas y sus decisiones servirían para integrar los programas y fuentes de recursos en proyectos con objetivos mejor definidos y dentro de marcos de actuación estratégica.

Por ello, los Consejos para el Desarrollo Metropolitano deberían estar conformados, además de los representantes estatales y federales, por los presidentes municipales de la zona metropolitana y por representantes de la sociedad con conocimiento y experiencia en materia de planeación y desarrollo metropolitano para que sus aportaciones permitan mejorar sustancialmente las estrategias de desarrollo metropolitano y los proyectos del Fondo Metropolitano.

La reestructuración propuesta tiene la virtud de que las políticas y proyectos que se ejecuten en la metrópoli, tendrían un apoyo social que permitiría potenciar su impacto, además de que serviría como plataforma para la implementación de otras políticas y programas de desarrollo metropolitano.

- **Programación de recursos pre-establecida y multianual.**

Para dar certidumbre a los entes ejecutores de los proyectos apoyados con recursos del Fondo Metropolitano, es conveniente definir un calendario de ministraciones presupuestales que sea independiente de las necesidades específicas de cada proyecto. Esta medida favorecería la eficiencia de la operación del fondo al permitir que se inicien los procesos de contratación de forma anticipada, además de que simplifica la programación y determinación de recursos para cada proyecto.

La planeación y programación de proyectos multianuales es fundamental para garantizar la ejecución de grandes proyectos de impacto metropolitano. Para lograrlo, se debe favorecer desde la ejecución de proyectos claramente definidos que pueden dividirse en etapas, pero que representan un mismo proyecto en términos administrativos, financieros y contables. Esto implica la necesidad de comprometer recursos de ejercicios fiscales futuros a la ejecución de los proyectos que así lo requieran lo que también es importante para incentivar la formulación de proyectos de mayor envergadura que realmente incidan en el desarrollo de cada zona metropolitana.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas informáticos y administrativos de este tipo, no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

El desarrollo de un sistema único, conformado por un subsistema de información tipo SIG (Sistema de información geográfica) y otro de indicadores, o de diversos sistemas con capacidad de interconexión favorecerá en gran medida la generación de información, administración, operación y control de los recursos del Fondo Metropolitano.

Dicho sistema debería permitir la homogenización de la información de seguimiento; sin embargo, su principal función debería ser la simplificación de los estudios costo-beneficio, mediante la generación de información e indicadores requerida en los mismos.

- **Flexibilización de los requisitos de operación del Fondo Metropolitano para que pueda ajustarse a los procesos locales.**

Sin dejar de cumplir con los requisitos propios del Fondo Metropolitano, es importante que los criterios que se utilizan para administrar y controlar los recursos sean más flexibles, de modo que puedan ajustarse a los procesos que ya existen en los gobiernos estatales. Esta flexibilidad debe vincularse con los sistemas informáticos de modo que representen una solución y no una carga administrativa adicional.

Lo anterior implica que los procesos se simplifiquen y la información que se genere sirva también para facilitar otros procesos ajenos al fondo, e incluso para establecer una plataforma informática que facilite el control de otros proyectos a las entidades federativas.

A manera de reflexión final, se considera que el Fondo Metropolitano es una oportunidad del gobierno federal y los estatales para incidir en la atención de los problemas prioritarios que tienen las zonas



metropolitanas. Si se logra que se mejoren sus Reglas de Operación como aquí se propone, que estas sean asumidas por los gobiernos de los estados, por todos los municipios y los actores sociales que participan de los procesos metropolitanos, puede ser un instrumento poderoso del gobierno federal para que las entidades federativas –y el propio gobierno federal a través de la SHCP como responsable del Sistema Nacional de Planeación y de la SEDESOL como responsable de la planeación de los Asentamientos Humanos- asuman estrategias metropolitanas de desarrollo con visión de largo plazo y con la participación corresponsable de los municipios y los actores sociales de cada zona metropolitana.

## INTRODUCCIÓN

El fenómeno de metropolización en México adquirió importancia a partir de la segunda mitad del siglo XX, cuando los avances en la industrialización y los problemas y éxitos en el campo (ambos “expulsores” de población), provocaron un intenso proceso de urbanización conformando un Sistema Urbano Nacional con 364 ciudades, en el que se asienta del orden de 75% de la población mexicana. De éstos, más de la mitad se concentran en las 56 zonas metropolitanas determinadas por el Gobierno Federal. Si se analiza la concentración productiva (en términos del PIB), o de las condiciones para el desarrollo (educación, investigación, servicios de alta tecnología, oferta cultural, etcétera) o del poder, es claro que las ciudades en general y las zonas metropolitanas en particular, juegan el papel preponderante en el desarrollo nacional.

Si se analiza igualmente la problemática de la urbanización mexicana, se concluye que ha alcanzado un nivel crítico, después de casi tres décadas de planeación territorial de bajo perfil y mínima atención gubernamental. El reconocimiento de la importancia del fenómeno metropolitano en México es, en buena medida, resultado de la madurez intelectual que se ha alcanzado gracias a algunas experiencias importantes de planeación en metrópolis mexicanas y especialmente en las de otras latitudes.

Como consecuencia, hoy, el fenómeno urbano y particularmente el regional-metropolitano, han alcanzado un nivel de importancia tal, que podríamos ubicarlos como estratégicos para la seguridad y el desarrollo nacional. Por lo tanto, es fundamental diseñar e implementar políticas públicas que permitan atender la problemática de lo metropolitano, y contar con evaluaciones que permitan retroalimentarlas, de manera que se pueda construir y mejorar de forma paulatina el proyecto metropolitano nacional.

La constitución del Fondo Metropolitano es una oportunidad para sentar las bases para la implementación de políticas públicas integrales y de largo plazo para resolver la problemática metropolitana mexicana. En México, el fenómeno no ha sido reconocido de forma suficiente a pesar de la importancia que tiene y se ha dejado de lado en buena medida por su carácter multisectorial, multidisciplinario y por lo complejo de las interacciones que ocurren en su interior.

Sin embargo, las condiciones cada vez más negativas de la realidad metropolitana han tenido consecuencias relevantes sobre sus posibilidades de desarrollo y competitividad, de modo que el tema metropolitano se ha convertido en un asunto estratégico para la agenda nacional.

A pesar de lo anterior, todavía son pocos los pasos que se han dado para establecer una política metropolitana nacional aunque ya son visibles los primeros esfuerzos que poco a poco se deberían ir consolidando y afinando. Por lo anterior, esta evaluación tiene un carácter estratégico, en cuanto a que permitirá el establecimiento de una base analítica y conceptual suficientemente sólida como para sustentar el diseño e implementación de las políticas actuales y futuras.

Las soluciones de los temas metropolitanos dependen directamente de la capacidad para lograr una coordinación inter-institucional, así como una planeación y participación ciudadana efectivas. Sin ellas no será posible integrar la ejecución de programas y proyectos de impacto metropolitano con otras políticas y programas, de modo que la suma de programas, políticas y recursos de distintas fuentes sean consistentes en cuanto a los objetivos que persiguen, traduciéndose en mejoras de la calidad de vida de la población e incrementos de la competitividad y sustentabilidad de las zonas metropolitanas.

## CAPÍTULO 1. CARACTERÍSTICAS DEL FONDO METROPOLITANO

El presente y el futuro del desarrollo nacional es urbano-metropolitano, sin demérito del medio rural. Más de 80 por ciento del producto interno bruto es generado directa o indirectamente por y en las ciudades y metrópolis; cerca de 6 de cada 10 mexicanos viven en metrópolis y estas concentran prácticamente todos los espacios y a los actores sociales que ejercen poder en el país. No obstante ello, México carece de una legislación y políticas adecuadas para atender este fenómeno y los graves problemas que tiene. En la realidad cotidiana de cada metrópoli nadie la piensa, la estudia, la planifica, la administra y la gobierna, porque nadie en el sector público es responsable de ello. Cada entidad federativa, cada municipio y cada dependencia gubernamental, actúan en las metrópolis pero desde perspectivas parciales y sectoriales, careciendo de una visión integrada no obstante que la metrópolis, antes que otra cosa, una unidad económica, social, territorial y ambiental y en consecuencia, debería ser planificada gobernada y administrada de acuerdo con esta realidad.

Por estas ausencias, el territorio en México se encuentra en una fase crítica, en particular las ciudades y las zonas metropolitanas. El crecimiento desordenado y descontrolado de las zonas urbanas, que genera una depredación de sus recursos naturales, disminución de la movilidad, deterioro del ambiente y pérdida de competitividad, se traduce en pérdidas de calidad de vida, fragmentación social e incremento de la inseguridad.

Como prácticamente cualquier ámbito de la vida pública, la problemática metropolitana en México depende de las características y condiciones locales, es decir, las que enfrenta cada ciudad. Solo a manera de ejemplo, mientras la Zona Metropolitana de Mérida sufre de un despoblamiento del centro histórico, la del Valle de Toluca se expande sin límite ni control en 22 municipios, la de Guadalajara enfrenta una pérdida creciente de movilidad y una ocupación de las reservas forestales con profundos impactos sobre el ambiente y los recursos naturales y la de León como muchas otras tiene miles de hectáreas vacías en su casco urbano que no se pueden ocupar porque en el conjunto metropolitano se siguen aprobando desarrollos que solo expanden la periferia urbanizada en diversos municipios sin concierto ni acuerdo entre ellos.

Si bien cada zona metropolitana tiene problemas específicos, es posible observar algunos que se han generalizado en prácticamente todo el sistema urbano nacional a saber:

- Fragmentación urbana, pérdida de espacio público y desintegración social.
- Aumento de la inseguridad pública.
- Crecimiento periférico, desordenado y sin una visión de sustentabilidad, mientras se amplían los espacios vacíos dentro del casco urbano que no se ocupan principalmente por razones especulativas y de inacción gubernamental provocando costos de inversión pública que la mayor parte de los municipios no pueden solventar.
- Ocupación del suelo en asentamientos irregulares / informales / ilegales, disminuyendo la calidad de vida e incrementando la vulnerabilidad de las ciudades y metrópolis.
- Pérdida de movilidad a partir del predominio del transporte individual y privado fuertemente fomentado por las acciones de gobierno, aunado a sistemas de transporte público insuficientes, ineficientes, inseguros y fragmentados.
- Insuficiencia en la provisión de servicios básicos, como agua, drenaje y energía eléctrica y falta de visión para atenderlos integralmente y de manera sustentable.
- Infraestructura urbana y equipamientos sociales deteriorados por falta de inversión pública.
- Incremento de la desigualdad y del deterioro de las relaciones sociales.

- Insuficiente capital para proyectos de inversión por ineficiencias en el cobro de impuestos locales (principalmente predial), vinculado a la existencia de vacíos urbanos y expansión urbana periférica, cuyas plusvalías son apropiadas de manera privada mientras los costos son socializados.
- Insuficiencia e inadecuación del manejo de residuos sólidos.
- Creciente deterioro del ambiente y pérdida de recursos naturales (masas forestales en particular).
- Pérdida de competitividad, entendida en términos no solo económicos y de productividad, sino del funcionamiento eficiente del sistema urbano-regional; de la inserción en sistemas de comunicaciones; del nivel de calificación de sus recursos humanos; del proyecto de ciudad que se tiene; del apoyo público a los agentes económicos y sociales; de las instituciones políticas representativas, eficaces y transparentes; y de la seguridad y gobernabilidad del territorio, entre otros elementos.
- Deterioro del paisaje, pérdida/deterioro de espacios naturales y en general del espacio público.

La aparición y/o profundización de estos problemas, es el producto de un conjunto de condiciones, de ausencias o de insuficiencias, generalmente atribuibles a la acción o la inacción pública, destacando las siguientes:

- La falta de una visión integral de la metrópoli, en donde se aborda la problemática de sus partes de forma independiente (municipios) y no del todo como una unidad socio-espacial.
- La ausencia de mecanismos efectivos (y obligatorios) de coordinación metropolitana entre las diversas jurisdicciones políticas que la componen y entre las diversas instituciones públicas que actúan en ellas.
- La insuficiencia de instrumentos de planeación-gestión efectivos, desde una visión del todo metropolitano, en donde se priorice la inclusión social y la participación ciudadana efectiva y corresponsable y las políticas y acciones para el largo plazo.
- La opacidad en la toma de decisiones sobre los recursos públicos.
- La falta de una perspectiva del desarrollo sustentable, con carácter integral, de largo plazo y corresponsable con la ciudadanía.
- La pérdida de respeto al estado de derecho y la falta de control y reducción de la informalidad.
- La ejecución de proyectos y programas limitados a visiones sectoriales y a las necesidades de las jurisdicciones políticas (municipios) y que no responden a una visión integrada de la metrópoli como un todo.

La combinación entre estas “ausencias e insuficiencias” con los problemas urbanos-metropolitanos provoca la persistencia de círculos viciosos que tienen como última consecuencia la generación de condiciones negativas para el desarrollo de las metrópolis ya que provocan externalidades negativas y des-economías que se convierten en pérdidas de competitividad importantes, en términos económicos, sociales, culturales, institucionales, ambientales y urbanos. Por lo tanto, romper y revertir estos círculos viciosos impactará de forma directa en la calidad de vida y la competitividad de las metrópolis.

Los problemas y las condiciones que los provocan no tienen los mismos impactos en el desarrollo de la metrópoli, por lo que resulta fundamental detectar aquellos que son causales o que tienen mayor relevancia y que denominamos **ámbitos de acción prioritarios** que puedan ser atendidos mediante

la ejecución de los proyectos financiados por el FONDO METROPOLITANO; es decir, aquellos que deberían servir como mapa de ruta de los proyectos y programas a ejecutarse con el fin de resolver los problemas de cada metrópoli. Dichos ámbitos, que servirán para retroalimentar y rediseñar las Reglas de Operación del Fondo son en principio los siguientes:<sup>1</sup>

- **Coordinación inter-estatal e inter-municipal en las zonas metropolitanas, y planeación integral, de largo plazo y con participación efectiva de la ciudadanía organizada.** Se requieren recursos para promover la creación de estructuras institucionales que provean una visión integrada y de largo plazo a las zonas metropolitanas, y que se conformen con la participación de la sociedad organizada y los municipios involucrados (institutos de planeación metropolitana, los observatorios metropolitanos, las corporaciones para el desarrollo económico de las metrópolis o las empresas mixtas para servicios de interés metropolitano).
- **Avanzar hacia una estructura física más ordenada, compacta y sustentable en las metrópolis.** Se requieren recursos para desarrollar proyectos de ocupación de la tierra que está vacía en las metrópolis con los incentivos y ajustes que se requieren, así como para desarrollar proyectos para recuperar y ampliar los espacios públicos, áreas verdes y preservar zonas de importancia ambiental.
- **Movilidad a partir de transporte masivo y no motorizado (bicicletas, peatonal).** Se requieren recursos para que las metrópolis puedan diseñar y poner en operación sistemas de transporte masivo de alta tecnología y menos contaminante como el sistema colectivo metro o los transportes articulados de tipo BRT. Igualmente, se requieren recursos para desarrollar infraestructura para transporte no motorizado que provea una alternativa real al transporte convencional y que desincentive el uso del automóvil particular.
- **Tratamiento integral del agua.** Se requieren recursos para dar un tratamiento integral a los recursos hídricos que implican, además de invertir en los sistemas de distribución, invertir en captación y recuperación del agua (en particular agua pluvial), en su tratamiento y re-utilización y/o inyección a los mantos freáticos. Se requiere también una re-cambio tecnológico en los sistemas de agua potable y drenaje domésticos comerciales e industriales en el actual stock de edificios urbanos, así como en los nuevos o por autorizarse.
- **Reducir los riesgos que provocan los fenómenos naturales y antropogénicos en las metrópolis.** Se requieren recursos para la prevención de riesgos generados por fenómenos naturales de todo tipo, aunque por su preeminencia deben ser prioritarios los de naturaleza hidro meteorológicos como las inundaciones y fenómenos relacionados.
- **Manejo sustentable, integral y de nivel metropolitano de desechos sólidos, particularmente los peligrosos e industriales.** Los recursos metropolitanos son fundamentales para escalar a soluciones integrales, de largo alcance y magnitud, ya que los esfuerzos locales llevados a cabo en el ámbito municipal son insuficientes y no consideran la problemática de municipios vecinos.
- **Recuperación de las cuencas atmosféricas e hidráulicas desde perspectivas metropolitanas.** Se requieren recursos para controlar y reducir los niveles de contaminación del aire y el agua, para recuperar las cuencas hídricas y sentar las bases para un desarrollo metropolitano sustentable que no ponga en riesgo la salud de sus habitantes y sus recursos naturales.
- **Desarrollo de infraestructura productiva.** Se requieren recursos para desarrollar proyectos que mejoren la competitividad de las zonas metropolitanas en términos de comunicación,

<sup>1</sup> Alfonso Iracheta, Cenecorta, *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio Mexiquense, México, 2009.

conectividad y acceso a los diferentes mercados así como la reducción en los tiempos de traslado de la fuerza de trabajo toda en la metrópoli y el aumento en el tiempo libre de las personas y sus familias.

- **Desarrollo de infraestructura vial.** Si bien es evidente la importancia de la infraestructura vial, se deben destinar recursos solamente a aquellos proyectos estratégicos que no tienen otra alternativa de solución. La prioridad debe ser el desarrollo de transporte masivo y no obras viales que beneficien el transporte particular, ya que la experiencia muestra que dichos proyectos se vuelven insuficientes en el corto plazo, mientras que el transporte masivo es la solución de raíz a los conflictos viales. Adicionalmente, la mayoría de los proyectos de infraestructura vial tienden a crear barreras artificiales, fragmentando las ciudades, generando desarticulación social, deterioro de la imagen urbana y, por lo tanto, ausencia de sustentabilidad.

Como se aprecia, hay una profunda interrelación entre todos los ámbitos mencionados, sin embargo, su distinción conceptual ayuda mucho a clarificar los objetivos que se considera en principio que deberían perseguir los proyectos que sean apoyados con el Fondo Metropolitano. También resulta evidente que hay otros temas transversales que son fundamentales para el desarrollo metropolitano como la salud, la educación, el empleo, el combate a la pobreza y el desarrollo industrial, por mencionar algunos. Sin embargo, estos temas tienen el respaldo de políticas y programas específicos, de modo que son complementarios. Conforme avancen los trabajos de evaluación y de acuerdo con la información que aporten los gobiernos de las entidades federativas, será posible confirmar o corregir este conjunto de ámbitos de acción prioritarios.

## CAPÍTULO 2. FONDO METROPOLITANO DE ACAPULCO

### a) Problemática general

La Zona Metropolitana de Acapulco (ZMA) es la única zona de este tipo que ha sido reconocida en el Estado de Guerrero por la SEDESOL, INEGI Y CONAPO. Abarca los municipios de Acapulco de Juárez y Coyuca de Benítez y fue promovida como tal desde 1987, fecha en la que se actualizó el Plan Director Urbano de Acapulco y tomó la figura de Plan de Desarrollo Urbano de la Zona Metropolitana de Acapulco.

Actualmente está compuesta por los municipios mencionados, aunque en un futuro cercano el municipio de San Marcos se conurbará ampliando la metrópoli. A pesar de que ambos municipios pertenecen a la Zona Metropolitana, es notoria la diferencia que existe entre ellos en términos de desarrollo, como se muestra con la información oficial de ambos municipios y los estudios federales en la materia.

### Perfil socio-demográfico

En el 2005, la ZMA tenía una población de 786 mil 830 habitantes (CONAPO), distribuidos en 717 mil 766 en Acapulco de Juárez y 69 mil 64 en Coyuca de Benítez. Un dato que llama la atención es la Tasa de Crecimiento Anual de la zona metropolitana, la cual se redujo en el período de 2000 a 2005 y alcanzó una magnitud de -0.1%. El Plan Estatal de Desarrollo llama la atención sobre este dato y menciona que esta tasa, una de las más bajas del país, se debe principalmente a la fuerte emigración por falta de oportunidades para realizar actividades productivas. A pesar de esto, el estado aún mantiene un alto porcentaje de jóvenes (alrededor del 34%), por lo que no existe el riesgo de un envejecimiento acelerado de la población.

En lo que respecta a servicios públicos, se menciona en el Plan Municipal la necesidad de elevar la calidad de vida de los acapulqueños mediante la dotación de servicios urbanos básicos y el mejoramiento de la infraestructura. Esto incluye diseñar e implementar acciones para atender las diversas necesidades sociales y superar los rezagos existentes en material de salud, educación, cultura, deporte, desarrollo social, medio ambiente, vialidades, agua, drenaje y alcantarillado. Con respecto a los servicios públicos en los hogares de la zona metropolitana se aprecia una marcada diferencia. Mientras que Acapulco se encuentra en el estrato más alto con un porcentaje entre 39.2 y 58.6% de hogares que cuentan con el 100% de cobertura, Coyuca se encuentra entre 13.5 y 23%.

Una parte del agua que se suministra a los habitantes de la ZMA se surte a través de cisternas, por lo que el gobierno municipal trabajó en la instalación de bombas de agua y se cambiaron tuberías para evitar el desperdicio en las áreas que ya cuentan con el servicio. Además, se procedió a automatizar las instalaciones para modernizar el sistema y evitar el desperdicio del vital líquido. Otro punto que vale la pena comentar es que se pasó de contar con 5 plantas de tratamiento de agua a 14, con lo que se busca evitar la contaminación de las playas, no afectar a las actividades turísticas y evitar el deterioro del medio ambiente.

El nivel educativo de la población es predominantemente el básico y no se proponen en los documentos oficiales estrategias claras para elevar la calidad educativa de la población y para avanzar en la capacitación que requieren las actividades productivas señaladamente orientadas al turismo y los servicios asociados a este sector. El nivel educativo en todo el estado de Guerrero es muy bajo ya que mientras en el país el promedio es de 9 años, en el estado solamente alcanza 6 años.

En el tema de la salud, la Secretaría de Salud del Estado atiende a 70.2% de la población, que son los que no tienen acceso a la seguridad social. Un dato que llama la atención es que el Estado cuenta con el tercer lugar en materia de mortalidad en menores de un año.

En síntesis, desde la perspectiva del desarrollo social, la ZMA es una evidencia muy profunda de la desigualdad y el atraso de la sociedad guerrerense y nacional, lo que se manifiesta en un patrón territorial igualmente desigual y muy desordenado e insustentable.

### **Perfil económico**

En el Estado de Guerrero la mayor parte de la población se dedica a la prestación de servicios, lo cual resulta lógico si consideramos que la vocación de la ZMA corresponde principalmente a la industria turística. El auge del sector ha permitido que la tasa de desempleo abierto (0.36%) sea significativamente menor a la media nacional (2.02%). Es de notar que el estado cuenta con índices de pobreza y marginación elevados y un bajo índice de desarrollo social, a pesar de que existe poco desempleo. Esto se atribuye a que la estructura económica del estado genera pocos empleos fijos, un amplio sector informal y una población rural cuyo sustento es el autoconsumo. También destaca el hecho de que pesar de la integración física que existe entre Acapulco de Juárez y Coyuca de Benítez, el 90% de la población en ambos municipios trabaja en el municipio en el que vive.

En la entidad existen pocas posibilidades de atraer inversión distinta al sector turismo, debido al incipiente proceso de asimilación tecnológica, insuficiente desarrollo de las capacidades humanas, de la infraestructura y del sistema financiero, así como de la estrechez del mercado interno y el mantenimiento de altos niveles de pobreza extrema.

Además, tanto el campo como la industria del estado no son competitivos en el mercado nacional e internacional, solamente el turismo y las actividades relacionadas con este sector han podido sobresalir en la ZMA.

Un ejemplo son las exportaciones en las que solo la joyería de plata ha incrementado su participación y se ubica como el primer producto de exportación estatal con una participación de 41.6% del mercad total y se espera que siga en crecimiento, mientras que las exportaciones de confección y melón presentan una tendencia a la baja.

El desarrollo del turismo y la falta de oportunidades para pertenecer al sector formal de la economía ocasionó que una parte importante de los habitantes del estado se hayan inclinado por participar en el sector informal lo que ha ocasionado otro tipo de problemas. En los últimos años se ha negociado con los líderes de los comerciantes ambulantes que abundan en la zona turística del puerto debido a que invaden la vía pública e impiden el desarrollo de otras actividades. En este sentido, los planes estatal y municipal no especifican si existe un espacio para que los comerciantes puedan ejercer su oficio o si existen planes para la construcción de un espacio con estas características.

### **Perfil geo-ambiental**

La Zona Metropolitana posee una superficie de 3 mil 534 kilómetros cuadrados, que se distribuyen en las regiones de Acapulco y Costa Grande. Entre los factores que se pueden mencionar como responsables de las diferencias en el desarrollo entre las comunidades que conforman la ZMA se encuentran la orografía y condicionantes topográficos por lo que algunas localidades se ubican en zonas de difícil acceso y comunicación, fenómeno que tiende a repetirse en toda la Costa Grande.

Uno de los instrumentos que componen la política ambiental del estado es el Programa de Ordenamiento Ecológico Territorial (POET) que se encuentra en su fase IV con un avance de 40%. Este instrumento pretende aprovechar al máximo el territorio de Acapulco, determinando la forma adecuada para su aprovechamiento, impulsando zonas productivas, de desarrollo urbano y turístico, comerciales, económicas y las de conservación ecológicas, aunque lamentablemente en algunas áreas llega tarde por los excesos que se han permitido en el pasado.

En este sentido, el incumplimiento de la Ley y los Reglamentos sobre Ecología resultan preocupantes, en especial en lo que respecta a la emisión de humo, ruido y contaminación visual. Una problemática es el volumen excesivo de ruido en las calles y establecimientos por empresas y particulares. Una situación que debe considerarse es el cuidado de las tortugas que habitan en la playa. Otro elemento son los talleres mecánicos que no desechan de forma apropiada sus residuos y contaminan el suelo y los mantos freáticos, aunque no se especifica en los documentos oficiales, si es por falta de espacios para el confinamiento adecuado o si estos existen pero no se usan.

Con respecto a la prevención de desastres, se considera que Guerrero es una entidad altamente propensa a sufrir actividad sísmica y fenómenos hidro-meteorológicos. Además, en años recientes se han registrados incendios y fenómenos de contaminación de aire que agravan la situación a la que se enfrentan los habitantes del Estado y en particularmente dentro de la ZMA. La posibilidad de que el estado y/o la ZMA sufran las consecuencias de desastres es alta lo que refuerza la necesidad de contar con infraestructura que permita hacer frente a una eventualidad, especialmente debido a la existencia de asentamientos humanos en zonas de alto riesgo.

### **Desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial**

El crecimiento urbano en la metrópoli es cada vez mayor, ya que casi la tercera parte de los habitantes del estado se encuentran en el municipio de Acapulco, lo cual parece en un primer momento que carece de sentido si se considera el decrecimiento de la población dentro del municipio. Sin embargo, la actividad turística ha sido y probablemente continuará siendo el principal motor de crecimiento de la ZMA por lo que es necesario que las políticas de desarrollo urbano se adapten a las características de la población al tiempo que las equilibra con las necesidades de su economía. La planeación para el desarrollo se decide a través del Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN), que resuelve el destino de los recursos y dan respuesta a las prioridades de la comunidad. Para dar cumplimiento a las metas en cuestión de obra pública, se ha asignado en promedio el 46% del total de los ingresos del municipio, lo que resulta a todas luces insuficiente por dos razones:

- La primera, porque los recursos son exiguos frente a las carencias.
- La segunda, porque no existen estrategias para incrementarlos más allá de solicitarlos a través de las transferencias y participaciones federales. El predial por ejemplo, es una oportunidad central para obtener recursos para la infraestructura pero es insuficientemente cobrado.

El Plan Estatal menciona que aunque las principales ciudades cuentan con planes de desarrollo urbano, estos no se encuentran actualizados por lo que el ordenamiento urbano, el equipamiento y la infraestructura, no corresponden a las necesidades de la población.

Entre los retos para su actualización se enfrentan obstáculos de carácter político, administrativo y social: un ejemplo es el gran número de desarrollos habitacionales que están enfocados al turismo, por lo que en ocasiones chocan con las necesidades de la población local y provocan fuertes diferendos con la que proviene de fuera. Un paso importante en este sentido son las líneas de acción emitidas por el Municipio de Acapulco que permiten regular los desarrollos inmobiliarios, habitacionales y turísticos.

En lo que respecta a las vialidades, una prioridad es mejorar las condiciones en que se encuentran, en particular con respecto al bacheo debido a la pérdida de tiempo que esto ocasiona entre los usuarios y su consecuente impacto en la economía, además del gran descontento que ha generado.

Entre las acciones que se han implementado para mejorar las vialidades son trabajos de desazolve, reparación de rejillas pluviales, señalamientos mediante la aplicación de pintura y trabajos de

señalización horizontal. Además, el gobierno ha dedicado una parte importante de los recursos a la pavimentación de calles y avenidas. Lamentablemente, los transportes públicos, desde taxis hasta autobuses, dejan mucho que desear profundizando las diferencias y desigualdades sociales y espaciales que caracterizan a esta metrópoli.

De acuerdo con el Plan Estatal, en la integración de la metrópoli (y en general del estado de Guerrero) a la dinámica del desarrollo económico del país ha faltado la ampliación, modernización y conservación de la infraestructura productiva, destacando la dedicada a otros sectores diferentes al turismo.

Entre otras obras para el equipamiento urbano de la ZMA, destacan la construcción de muros de contención para evitar derrumbes en escuelas y colonias en alto riesgo, pasos peatonales, puentes vehiculares y recuperación de espacios públicos como parques, jardines y canchas deportivas.

Como parte de los esfuerzos para obtener un mejor nivel de vida, se han realizado programas para el mejoramiento de la vivienda en el que también se incluye el equipamiento urbano de las colonias. El Plan Estatal destaca que la falta de energía eléctrica ha limitado hasta el momento el desarrollo de sistemas de comunicación que permitan conectar a las comunidades más pequeñas incluyendo las que se encuentran en proceso de conurbación con la ZMA.

### **Estado de derecho**

En materia de seguridad pública, el Gobierno del Estado y el Municipio de Acapulco coinciden en que la inseguridad y criminalidad se han incrementado por falta de capacitación, profesionalización, remuneración adecuada y coordinación institucional, además de la situación de pobreza en que vive un sector importante de la población.

Es notable que mientras que el Municipio de Acapulco de Juárez es el que presenta el mayor número de crímenes en el Estado de Guerrero, Coyuca de Benítez es uno de los que han sido menos propensos a las actividades delictivas. Desafortunadamente, este dato no es suficiente para aventurar una hipótesis que explique en qué reside la diferencia entre ambos municipios metropolitanos.

En el período que comprende el Plan Estatal de Desarrollo, el promedio diario de incidencia delictiva ascendió a 58.3 delitos por día. Entre los crímenes con un mayor número de incidencia se encuentran robos (11.8), lesiones (11.5) y homicidios (3). Además, en los últimos años, el delito de secuestro se ha incrementado y en el 2004 el crecimiento posicionó al estado en el tercer lugar en este tipo de crimen.

Otro dato importante es que aumentó el número de crímenes entre los menores de edad, destacando los delitos patrimoniales, conductas antisociales vinculadas a delitos sexuales, contra la salud de las personas y secuestros. Además, el narcotráfico afecta significativamente el grado de seguridad en el Estado, con lo cual el sistema de seguridad pública ha quedado rebasado también en la metrópoli donde de manera más frecuente ocurren delitos de sangre, todo lo cual se asocia a que actualmente Guerrero se encuentra en los primeros lugares en siembra y cultivo de enervantes.

En lo que respecta a la impartición de justicia, el personal para atender las denuncias y las causas penales resulta insuficiente por el volumen de procedimientos que atienden. Aunado a lo anterior, la descentralización de los servicios es insuficiente para poder otorgar los servicios con agilidad y eficiencia. Un problema que se suma a los anteriores es la falta de coordinación entre las corporaciones policíacas o de tránsito que operan en la zona metropolitana. Por su parte, los Centros de Readaptación Social, de los cuales hay uno en Acapulco, fueron diseñados a mediados de la década de 1980 y actualmente han dejado de responder a las necesidades del sistema penitenciario. El plan Estatal considera que en los centros impera la sobrepoblación, la corrupción y operan sin

recursos suficientes y personal calificado, todo lo cual abona al agudizamiento de los problemas de seguridad que de manera directa están afectando la calidad de vida y el futuro económico de la ZMA.

## **b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano de Acapulco**

El Fondo Metropolitano de Acapulco opera con base en una estructurada administrativa integrada por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de Acapulco (CODEME), el Comité Técnico del Fideicomiso y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos. En este caso el fiduciario es Banobras y el organismo ejecutor de todas las obras ha sido la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas.

El Consejo, el Comité y Subcomité están integrados básicamente por representantes de las mismas áreas de los gobiernos estatal y municipal, salvo el Consejo que considera también a funcionarios del ámbito federal. El Consejo es presidido por el Gobernador del Estado y como Secretario Técnico se desempeña el Secretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas; también forman parte el Secretario General de Gobierno; el Secretario de Finanzas y Administración; el Secretario de Desarrollo Social; el Secretario de Medio Ambiente; el Coordinador del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero y el Contralor General.

Del ámbito municipal son miembros los presidentes municipales de Acapulco de Juárez y Coyuca de Benítez, mientras que del ámbito federal, el Consejo incorpora a un representante de la SEDESOL y a otro de la SEMARNAT. También tiene dos invitados que son el Presidente Municipal de San Marcos y el representante de Banobras. El caso de San Marcos es especial, ya que al ser de reciente incorporación a la Zona Metropolitana, el Presidente Municipal no tiene todavía las mismas prerrogativas que sus pares de Acapulco y Coyuca.

En términos de los órganos decisores de la Zona Metropolitana, en Acapulco se cumple con lo estipulado en las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. A su vez, los procesos de concurso, adjudicación y ejecución de los proyectos se rigen por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

El proceso que se ha seguido hasta ahora para determinar los proyectos a ejecutar es como sigue. Los presidentes municipales formulan propuestas en el Consejo, mismas que son retomadas por el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos para su valoración. En ese sentido realiza los análisis costo-beneficio y se verifica que el proyecto tenga capacidad de impactar realmente en la Zona Metropolitana. Una vez que se cumple lo anterior, se elaboran las propuestas a nivel conceptual y técnico para presentarlas de nuevo ante el Consejo que es quien decide en el pleno, cuales son los proyectos que se van a apoyar con el Fondo.

Posteriormente, el proyecto pasa a la entidad ejecutora quien se encarga de realizar los concursos mediante los mecanismos correspondientes establecidos en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas. Los procedimientos que se consideran son: licitación pública, invitación a cuando menos tres personas y adjudicación directa.

En lo que respecta a la supervisión y administración de los recursos, sea obra o proyecto, el Comité Técnico informa sobre los avances físicos y financieros al Consejo y posteriormente a la Secretaría de Finanzas y Administración, quien es la encargada de transmitir la información a Banobras para que se autoricen los pagos a los contratistas, siendo esta institución la responsable directa de los mismos.

Igualmente se presenta un informe trimestral de avances a la SHCP a través de la Unidad de Planeación y Control Presupuestal, a la SEDESOL y a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, en todos los casos incluyendo los anexos 1, 2 y 3.

En el caso del Fondo Metropolitano de Acapulco, se observó que existe concurrencia de recursos provenientes de diversas fuentes. El Plan Integral de Movilidad Metropolitana Sustentable y el Plan de Ordenamiento de la Zona Metropolitana, que son dos de los proyectos más importantes que se tienen, recibieron recursos del Fondo Nacional de Infraestructura. De igual modo, en el Programa Vial Llano Largo se obtuvieron recursos de desarrolladores privados y del Gobierno Municipal y, finalmente, la tercera etapa del Boulevard de las Naciones tramo Viaducto Diamante-entronque Barra Vieja, recibió apoyo del Fondo de Desastres Naturales.

Referente a la aplicación de los recursos, todas las obras tienen una cuenta bancaria individual a la cual la SHCP deposita los fondos e inmediatamente se transfieren a Banobras. En 2009 el monto depositado se empleó en su totalidad en los proyectos aprobados, salvo el Proyecto Ejecutivo Integral del Corredor de Transporte de la Línea 2 Centro de Acapulco-Ciudad Renacimiento que no se realizó debido a que no estaba concluido el Plan Integral de Movilidad Metropolitana Sustentable. Sin embargo, la cantidad destinada para ese Plan fue utilizada para complementar el costo de otros proyectos que sí se efectuaron, debido a que los costos estimados fueron menores a los costos reales observados en las licitaciones, lo que obligó a modificar la cartera de proyectos.

En el caso de Acapulco, es importante resaltar que no se considera la participación ciudadana como parte medular de los procesos de toma de decisiones. Aun considerando lo anterior, es de resaltar que uno de los proyectos apoyados recibió recursos de la iniciativa privada, lo que resulta muy positivo en cuanto a la concurrencia presupuestal. Sin embargo, es sumamente importante que se desarrollen los mecanismos adecuados de vigilancia, pero no solamente sobre la utilización de los recursos, sino sobre los criterios para la toma de decisiones, ya que existe el riesgo de exponer al Consejo a presiones de actores privados para favorecer proyectos que pueden ir en contra del ambiente, de la sustentabilidad, o de las políticas y estrategias de desarrollo metropolitano.

Durante las entrevistas, surgió una observación de los funcionarios estatales sobre el tiempo de entrega de los recursos por parte de la Federación para la realización de las obras. Comentaron que al liberarse en octubre y en tres parcialidades, se ven muy limitados para concluir en tiempo y forma las obras, debido a que se tiene que comprobar los gastos el 31 de diciembre del año en curso. Si bien estos problemas se pueden resolver mediante las consideraciones que incluyen las Reglas de Operación, es importante retomar la observación.

### c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Metropolitano de Acapulco se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

**Tabla 40. Fondo Metropolitano de Acapulco. Recursos por año**

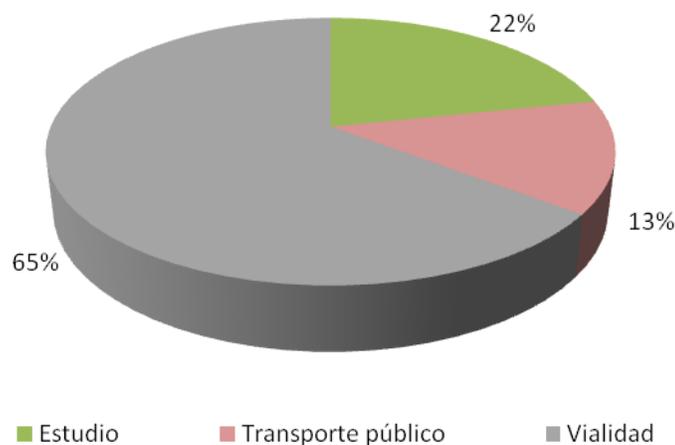
Acapulco	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2009	10	\$36,800,000,00	100.00%
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>\$36,800,000,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 41. Fondo Metropolitano de Acapulco. Recursos por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Estudios	2	\$8.000.000,00	21,74%
Transporte público	1	\$5.000.000,00	13,59%
Vialidad	7	\$23.800.000,00	64,67%
<b>Total</b>	<b>10</b>	<b>\$36.800.000,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfica 1. Fondo Metropolitano de Acapulco. Recursos asignados por ámbito de atención**


Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 42. Fondo Metropolitano de Acapulco. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	Acapulco	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	10	
Obras con expediente	9	90.0%
Obras con nota técnica	9	90.0%
Notas técnicas con índice completo	5	50.0%
Identifica la población potencial	0	0.0%
Identifica la población objetivo	9	90.0%
Especifican los beneficios a la población	9	90.0%
Análisis costo-beneficio	9	90.0%
Evaluación del impacto metropolitano	9	90.0%
Evaluación del impacto económico social	9	90.0%
Evaluación de impacto ambiental	9	90.0%

Principales indicadores	Acapulco	
	Absoluto	Relativo
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	1	10.0%
Contratos o convenios	9	90.0%
Licitación	9	90.0%
Concurso	0	0.0%
Adjudicación directa	0	0.0%
Administración directa	0	0.0%
Convenio adicional	0	0.0%
Convenio con paraestatal	0	0.0%
Invitación restringida	0	0.0%
Precios unitarios y tiempo determinado	0	0.0%
Radicación de recursos	0	0.0%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	9	90.0%
Reportes trimestrales	9	90.0%
Reporte final	9	90.0%
Proyectos con mezcla de recursos	3	30.0%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	9	90.0%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	0	0.0%

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Metropolitano

#### d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

De acuerdo a la información obtenida en los expedientes, las acciones y proyectos apoyados con recursos del fondo Metropolitano en Acapulco están vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo, ya que se enfocan a mejorar los servicios públicos intermunicipales por medio de estudios y proyectos metropolitanos, destacando la conectividad y las vías de acceso de este centro turístico, a través de la ampliación y rehabilitación de la infraestructura de caminos así como las redes de transporte. Lo anterior, según lo observado, con la finalidad de que tanto los residentes como el turismo nacional e internacional puedan trasladarse de manera ágil y oportuna a los diferentes sitios de interés que integran la Zona Metropolitana de Acapulco, buscando con esto hacer más competitivo este destino turístico frente a otros sitios de descanso nacionales e internacionales. Además de que con estas obras se pretende mejorar las condiciones sociales y económicas de los residentes de la zona.

A decir del Subdirector de Desarrollo Urbano y Obras Públicas del Estado, los criterios utilizados para definir la cartera de proyectos, se basan en las propuestas realizadas por las autoridades municipales al Consejo quien los evalúa según su viabilidad por medio del Comité Técnico y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos.

Dados los criterios explícitos para apoyar proyectos, es de resaltar que no se observa que se tenga una concepción apropiada del tema metropolitano, que además se ha visto reflejado en las obras apoyadas. En este caso, al provenir las propuestas únicamente de las autoridades municipales,

resulta poco claro si la visión del Consejo realmente considera los impactos de orden metropolitano y no solo los de orden local. Si bien se apoyaron dos estudios que previsiblemente serán muy relevantes para orientar el desarrollo de la Zona Metropolitana de Acapulco, las obras realizadas muestran una tendencia claramente local, además de que todas las obras se ejecutaron en el municipio de Acapulco de Juárez.

De igual modo, es de resaltar que la totalidad de los proyectos apoyados con recursos del fondo (salvo uno) están relacionados con la movilidad, y en particular, con la infraestructura vial y carretera. En ese sentido, se pudo observar que los proyectos están muy dirigidos a mejorar las calles y accesos de las zonas turísticas y residenciales temporales de más alto ingreso, sin que se contemple un apoyo real a la población local ni que se consideren medios alternativos de transporte, que son los que tienen un potencial de impacto mucho mayor. Los proyectos de naturaleza estrictamente vial representan costos de oportunidad muy altos, además de que tienen muchas desventajas como las siguientes:

En primer lugar, las soluciones de infraestructura vial tienden a ser temporales ya que en el mediano plazo el flujo vehicular se incrementa, volviendo a surgir el problema. Esto porque representan un incentivo al uso de vehículos particulares, beneficiando principalmente a la población con acceso a automóvil a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. El caso de Acapulco es paradigmático en este sentido, ya que en temporadas vacacionales, el flujo turístico es tan grande que paraliza todas las vialidades de las zonas turísticas de la Zona Metropolitana, aun cuando se han venido construyendo más y más obras viales que han mostrado no ser una solución real a los problemas de movilidad. Sin embargo, se observa que tampoco se cuenta con sistemas de transporte público de calidad que representen una alternativa de movilidad para los visitantes. Además, en el caso de Acapulco, que tiene afluencia del turismo en temporadas claramente identificables, la instalación de infraestructura adicional se ve ampliamente subutilizada el resto del tiempo, por lo que representa un costo de oportunidad doble: Su construcción no resuelve los problemas de movilidad y en los períodos de baja afluencia turística queda ampliamente subutilizada.

En segundo lugar, la infraestructura vial, en particular los pasos a desnivel y distribuidores, genera grandes afectaciones a la población aledaña a dichas infraestructuras, entre las que destacan la obstaculización al desplazamiento de los peatones, que además lo hacen en condiciones crecientes de riesgo; afectan los pequeños negocios y la economía de la zona, tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala. Finalmente, estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad.

Por otro lado, la supervisión de las obras ha requerido recursos menores a 2%, según se establece en las Reglas de Operación. Si bien no ha sido necesario hasta ahora, dado el caso se consideran los recursos estatales para solventar los requerimientos presupuestales.

En lo que respecta a la participación ciudadana en la propuesta de la elaboración de los planes y la supervisión de las obras, se argumenta por parte del sector oficial que existe la consulta ciudadana a través de la realización de diversos foros de discusión y análisis en donde intervienen colegios de profesionistas, instituciones académicas, cámaras y asociaciones civiles, todo esto organizado por las autoridades municipales, quienes aportan las propuestas para su valoración al Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos. A pesar de lo mencionado, la experiencia muestra que este tipo de estructuras participativas no sirve para que la ciudadanía participe efectivamente, ya que los foros tienden a tener una participación limitada y suelen presentar debates desarticulados y con poca información.

Por lo tanto, la participación debería ser entendida como parte de los procesos de toma de decisión a partir de la ciudadanía organizada y de los expertos y ciudadanos connotados de la Zona

Metropolitana. Esto genera un debate de alta calidad, con información sólida y en donde se pueden construir visiones compartidas del desarrollo.

En ese sentido, en la Zona Metropolitana de Acapulco se observa que hay acceso a la información sobre los proyectos, pero no una verdadera rendición de cuentas. La ciudadanía no conoce ni participa en la definición de los criterios para la toma de decisiones, y tampoco se realizan evaluaciones de impacto que permita conocer la eficacia con que se resuelven los problemas mediante el ejercicio de recursos públicos.

#### **e) Análisis de las entrevistas realizadas**

Para la evaluación del Fondo Metropolitano de Acapulco, se entrevistó al Subsecretario de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, que además funge como Coordinador del Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos, estando presente la Coordinadora General de Evaluación y Seguimiento de la Secretaría de Administración y Finanzas. Es importante resaltar la disposición de ambos funcionarios durante el proceso de evaluación, quienes asumieron con responsabilidad el cuestionario, manifestando estar al tanto sobre las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano así como del estado físico y financiero que guardan las obras ejecutadas con los recursos de esta participación federal.

Los funcionarios consideraron que los recursos del Fondo Metropolitano son un gran apoyo para mejorar la competitividad económica e impulsar las capacidades productivas de la Zona Metropolitana de Acapulco, además de que favorecen la consolidación del tejido urbano por medio de los estudios y evaluaciones de costo-beneficio que garantizan un impacto metropolitano, enfatizando los aspectos económico, social y ambiental. Si bien la percepción de los funcionarios es muy positiva respecto a las potencialidades del fondo, se observa que los proyectos que han sido apoyados distan mucho de contar con las bondades mencionadas.

En lo que respecta a la gestión de recursos del Fondo, es importante mencionar la estructura en la toma de decisiones es vertical, al ser solamente los funcionarios de primer nivel estatal y municipal quienes forman parte del Consejo, además de que son ellos también los encargados de realizar y evaluar las propuestas, aun cuando las Reglas de Operación señalan la posibilidad de invitar a sus reuniones a los sectores de la sociedad civil.

Otro factor que sobresale y que no responde a la versión emitida por los funcionarios, sobre la gestión de los recursos, es la elaboración de las Notas Técnicas en donde la mayor parte de ellas están incompletas, debido a que no se especifica de manera adecuada el sustento de los proyectos para su autorización. Se observó en los expedientes que fueron revisados que no cuentan con la información mínima necesaria para tomar decisiones informadas, como son los estudios sobre el impacto económico, social y ambiental, los indicadores financieros de los proyectos, o los principales riesgos de tipo técnico, financiero, operativo y ambiental, entre otros muchos.

Durante la entrevista a los funcionarios, quedó de manifiesto que las decisiones deben ser tomadas por los funcionarios de más alto nivel de las administraciones estatales y municipales, ya que los proyectos son de gran magnitud y costo. También se manifestó que se considera que la participación ciudadana ya ocurrió en los foros organizados por las autoridades locales, de modo que no es necesario ampliarla más. Asimismo, la rendición de cuentas ocurre solamente ante los organismos que forman parte del Consejo, de modo que no se puede considerar realmente como rendición de cuentas.

Se manifestó en varias ocasiones que existe un buen nivel de participación y consentimiento por parte la población en donde se ejecutan las obras, ya que se informa regularmente a la población sobre lo que se realiza en su localidad. Sin embargo, esto contrastó con lo que expresaron las personas encuestadas en las visitas de campo. Adicionalmente, durante la revisión de los

expedientes se pudo observar una Carta de Aceptación por la Comunidad, con las siglas de SEDESOL y los escudos de la Federación y del Estado de Guerrero, en donde se declara que la obra se hizo de su conocimiento y fue puesta a su consideración para la realización, limitándose a describir las características de la obra y sus normas técnicas. Asimismo se aprecia al final una leyenda en donde se menciona que los beneficiarios están de acuerdo con la obra aunque en el documento no aparece ningún nombre u organización, y solo está firmado por el Director del Organismo Ejecutor mientras que el espacio en donde deben de firmar los beneficiarios se aprecia en blanco.

## f) Análisis FODA

### a. Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	La estructura de operación y administración es sólida y tiene un amplio conocimiento de los procesos de gestión.	1	La participación ciudadana es muy limitada.
2	Los procesos de licitación, asignación y ejecución de los proyectos son relativamente ágiles.	2	Los criterios para definir las prioridades de gasto y los ámbitos territoriales a los cuales se destina son poco claros e inadecuados
3	Actualmente se cuenta con una amplia cartera de pre proyectos que pueden formularse de forma eficiente.	3	Hay una tendencia a ejecutar proyectos de imagen, que no resuelven problemas de raíz ni tienen impacto sobre el desarrollo metropolitano.
		4	Hay una división entre el discurso oficial y la toma de decisiones.
		5	Los fondos para la realización de proyectos estratégicos son muy limitados o inexistentes
		6	Hay poca difusión de los proyectos ejecutados, de modo que la población no conoce sus beneficios potenciales, ni sus riesgos.
		7	Los proyectos se concentran en Acapulco, relegando a los otros dos municipios que también forman parte de la Zona Metropolitana.

### b. Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	El Fondo Metropolitano es un mecanismo de vinculación y coordinación metropolitana.	1	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
2	Brinda la posibilidad de crear una Autoridad Metropolitana.	2	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	No se permiten proyectos multianuales.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
5	El área que abarca la Zona Metropolitana de Acapulco incrementa las posibilidades para gestionar proyectos productivos, gracias al potencial de diversificación de la oferta económica.	5	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
		6	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.

Oportunidades		Amenazas	
		7	Las emergencias por fenómenos naturales son recurrentes y ponen en riesgo la viabilidad de la ZM de Acapulco, al depender de la actividad turística.

### g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano de Acapulco

Respecto a la información recabada en campo durante las entrevistas a los beneficiarios directos, se observó que no hay conocimiento sobre los foros y consultas que organiza la autoridad estatal, y expresaron que normalmente se enteran de las obras que se ejecutan en el momento en que se inician. De modo similar, la ciudadanía no participa en la supervisión de las obras, salvo contados grupos argumentado la afectación a sus intereses particulares.

Al efectuar las entrevistas a la población beneficiada (usuarios residentes y visitantes), en las obras de rehabilitación ejecutadas en el Boulevard de las Naciones entre el Viaducto Diamante y el Entronque Barra Vieja-Terminación Mundo Imperial, destacó un buen nivel de aceptación, sin embargo se vertieron comentarios negativos ante la falta de obras complementarias como son señalización, mejor alumbrado público, reductores de velocidad y puentes peatonales, debido a que se incrementó el tránsito vehicular y a más altas velocidades, lo que ha ocasionado varios accidentes fatales y atropellamientos. Respecto a la pregunta sobre si las obras han mejorado su calidad de vida, hubo manifestaciones en ambos sentidos. Algunos declararon que sí han percibido los cambios de manera positiva y otros no, aunque la percepción generalizada fue de que las obras son pura imagen y que solo sirven para los turistas, quienes permanecen poco tiempo en el lugar y luego se van.

Con relación a la percepción de los expertos con relación a los problemas principales que observan en las zonas metropolitanas destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante

(peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación d planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador Igualmente, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que si, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que si hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias “verdes”.

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

## **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

### **a. Problemáticas detectadas**

#### **i. Operación y estructura administrativa**

- **Los expedientes presentan debilidades metodológicas y no se controlan de forma adecuada.**

Se observó que los expedientes técnicos de los proyectos apoyados con recursos del Fondo Metropolitano no han sido integrados correctamente y no cuentan con la información básica. De ese modo, los tomadores de decisiones no tienen elementos suficientes para evaluar la pertinencia de los proyectos que se proponen.

- **Los órganos operadores del fondo no tienen la solidez suficiente.**

A pesar de que se observó plena consistencia entre los objetivos particulares del fondo en Querétaro, los mecanismos de decisión y la cartera de proyectos, se encontró que los mecanismos internos de operación no son los más adecuados. El primero se refiere al Consejo que tiene una visión estatal únicamente, con lo que se pierde mucha de la riqueza que podrían aportar otros sectores, como los gobiernos locales y los expertos de la sociedad civil. El segundo se refiere a la evaluación de los proyectos en donde se encontró evidencia de que la información técnica de evaluación cumple con los requisitos pero no con el objetivo de ser un instrumento para tomar mejores decisiones.

## **ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados**

- **Se tiene una concepción limitada de la problemática metropolitana.**

De acuerdo a lo observado, la problemática metropolitana se ha entendido únicamente desde la perspectiva de la movilidad, y en particular desde la perspectiva de la infraestructura vial. Aun cuando este tipo de infraestructura es muy importante, no representa una solución a los problemas de movilidad de la zona metropolitana ya que se enfoca al transporte particular (que en el mediano plazo tiende a saturar nuevamente las infraestructuras), sin considerar el transporte público masivo y no motorizado. El desarrollo de proyectos de este tipo, en particular los pasos a desnivel y distribuidores, tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instalan. Por otro lado, benefician principalmente a la población con acceso a automóvil particular a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Adicionalmente, es de resaltar que estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad.

De forma adicional, esta visión representa un costo de oportunidad alto para la atención de otros problemas muy relevantes que se han dejado fuera y que son de impacto metropolitano. Entre ellos destaca el ciclo integral del agua; la consolidación urbana y control del crecimiento periférico; el ambiente y la prevención de fenómenos meteorológicos, entre otros.

- **Ausencia de una visión metropolitana para integrar la cartera de proyectos.**

A pesar de que se considera positivo que la integración de la cartera de proyectos incorpore las propuestas de los municipios que conforman la Zona Metropolitana, resulta inadecuado que sean solo ellos quienes proponen, ya que dichos proyectos responderán a una visión estrictamente local perdiendo la visión integral de la Zona Metropolitana. En consecuencia, la ubicación y características de las obras mostraron la limitación de los impactos y la ausencia de una visión más amplia de la ciudad.

## **b. Oportunidades de fortalecimiento**

- **Aprovechar los recursos y estructuras institucionales del Fondo Metropolitano para crear una plataforma integral para el desarrollo metropolitano.**

A pesar de que los recursos del Fondo Metropolitano son reducidos respecto a otras fuentes, el potencial que tiene para articular el desarrollo metropolitano es de gran relevancia. La constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano debería entenderse como la mayor oportunidad para integrar los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones de todos los temas relacionados con la zona metropolitana. De ese modo, si se constituyera un Consejo amplio en el que participen

con voz y voto las autoridades federales, estatales y municipales junto con expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, se podría potenciar el alcance de las políticas, estrategias y proyectos metropolitanos, favorecer la visión integral y de largo plazo de la zona metropolitana y construir una visión compartida del desarrollo entre todos los actores que conforman la ciudad.

Adicionalmente, desde esta plataforma se le podría dar solidez técnica a las decisiones mediante el fortalecimiento y/o constitución de un órgano con amplio conocimiento técnico que garantice una planeación metropolitana adecuada y consistente con los planes y programas estatales y municipales; que proponga, integre y evalúe técnica y financieramente una cartera única de proyectos con recursos de fuentes diversas (no sólo del Fondo Metropolitano); y que se apoye en las organizaciones que están involucradas directamente en el desarrollo metropolitano como el Observatorio Urbano para dar seguimiento, controlar y evaluar la ejecución de los proyectos, sus resultados e impactos, incorporando sistemas de indicadores, sistemas de información geográfica y demás tecnologías aplicables.

### **c. Propuestas de acciones de mejora**

- **Integrar un Consejo para el Desarrollo Metropolitano amplio e incluyente.**

La inclusión con voz y voto en los procesos de toma de decisión de los actores que conforman la ciudad podría potenciar en gran medida los alcances de los proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano, así como de otros proyectos de interés metropolitano.

Lo anterior implica la inclusión de expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, además de la autoridad local, dentro de un marco institucional que garantice la construcción de una visión compartida del desarrollo.

- **Utilizar esquemas de concurrencia de recursos para el desarrollo metropolitano.**

Si se consolidaran mecanismos para sumar los recursos provenientes de fuentes diversas, se podrían generar economías de escala para financiar las estructuras institucionales que se constituyan como autoridad metropolitana, además de que se podría integrar una cartera de proyectos con un alcance mucho mayor, que esté articulada entre sí y que tenga posibilidades más amplias de impactar de forma positiva en el desarrollo metropolitano.

- **Constituir un órgano técnico descentralizado que tenga capacidad de planificar, gestionar, proponer, evaluar y dar seguimiento a los proyectos metropolitanos.**

Un organismo de este tipo podría estar financiado con una bolsa de recursos metropolitanos, en la que se incluye al Fondo Metropolitano, y se podrían aprovechar las economías de escala que tendría un órgano de este tipo. De ese modo, toda la gestión del tema metropolitana tendría un órgano sólido de soporte técnico y financiero que permitiría articular diversos programas y fondos de los tres ámbitos de gobierno y daría certidumbre a los decisores sobre el carácter técnico de sus propuestas.

- **Fortalecer los mecanismos de vinculación entre la planeación y la toma de decisiones.**

Es importante garantizar que las decisiones de inversión sean consistentes con los instrumentos de planeación, para evitar que se ejecuten proyectos que no tengan impacto real sobre la metrópoli, o que ataquen la problemática desde ángulos inapropiados, como el caso de construcción de vialidad sin que se acompañe de sistemas y alternativas reales de movilidad. En ese sentido, es fundamental concluir los planes e instrumentos de planeación que están en proceso para que sirvan como orientadores de la toma de decisiones.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

## **CAPÍTULO 3. FONDO METROPOLITANO DE AGUASCALIENTES**

### **a) Problemática general**

La Zona Metropolitana de Aguascalientes (ZMA), se define a partir de una conurbación intermunicipal entre los municipios de Jesús María, San Francisco de los Romo y Aguascalientes; este último, es la capital de la entidad del mismo nombre. Cabe señalar que en los estudios de la SEDESOL, INEGI, CONAPO previos al año 2005, no se consideraba al área urbana de Aguascalientes como una zona metropolitana.

### **Perfil socio-demográfico**

La ZMA se extiende sobre una superficie de 1 mil 185 km<sup>2</sup>. En 2005, contaba con una población de 834 mil 498 habitantes, lo que se traducía en una Densidad Media Urbana (DMU) de 110.5 habitantes por hectárea, lo que si bien refleja una densidad poblacional inferior al promedio de las zonas metropolitanas<sup>2</sup>, resulta un dato elevado si tomamos en cuenta que en ese año sólo seis áreas urbanas tenían una mayor densidad media (de un total de 56).

En 2005, la población de la ZMA se distribuía de la siguiente forma: 86 mil 623 en Jesús María (10.4% del total), 28 mil 832 en San Francisco de los Romo (3.4%), y 723 mil 43 habitantes en Aguascalientes (86.7%). Estimaciones de la Universidad Autónoma de Aguascalientes señalan que la población de este municipio puede rebasar la cifra de 800 mil habitantes en el año 2015.

En su conjunto, la población de la ZMA representaba 78.3% de la población del Estado de Aguascalientes en 2005. Aguascalientes es el municipio más poblado de la ZMA ya que en 2005, su población equivalía al 67.8% de la población total del Estado. Los municipios de la ZMA han mostrado un acelerado crecimiento en los últimos años, especialmente San Francisco de los Romo, que forma parte del grupo de municipios metropolitanos con mayor crecimiento entre los años 2000-2005, con una tasa de crecimiento media anual de 6.6% en este periodo, y Jesús María, con una tasa de 4.6%.

En cuanto al tipo de localidad en la que habita la población del Estado, información del Plan Estatal de Desarrollo 2004-2010 (PED 2004 AGS) señala que aproximadamente 80% reside en localidades urbanas destacando la concentración en la ZMA. Es destacable, que los tres municipios de la ZMA tengan los más altos indicadores sociales de la entidad como por ejemplo el porcentaje más elevado de población derechohabiente en el Estado, entre muchos otros.

### **Perfil económico**

En el Estado de Aguascalientes se desarrolla una dinámica actividad económica, según puede observarse en el crecimiento de su Producto Interno Bruto (PIB) entre los años 1996 y 2001, aproximadamente. Las principales actividades de la economía de Aguascalientes se desarrollan en el sector industrial y el sector servicios. Sin embargo, la generación de riqueza se concentra en zonas específicas de la entidad, lo que habla de un desarrollo sumamente heterogéneo de la misma. Según el PED 2004 AGS, tan solo el municipio de Aguascalientes concentra el 77% del Producto Interno Bruto (PIB) estatal. En el año 2004, la Población Económicamente Activa de dicho municipio era de 313 mil 138 habitantes, de los cuales 298 mil 903 se encontraban ocupados (cifra equivalente al 41.33% de la población del municipio y al 35.8% de la población de la ZMA). Esto significa que apenas poco más de la tercera parte de la población de la ZMA es responsable de poco menos de la producción del 80% de la riqueza del Estado. El siguiente municipio de la entidad que más contribuye al PIB estatal es Jesús María, con 6%, notablemente menor a la aportación del municipio de Aguascalientes. Por su parte, San Francisco de los Romo aporta menos de un punto porcentual del PIB estatal.

<sup>2</sup> 118.2 habitantes por hectárea en ese año (SEDESOL, *et. al.*, 2005).

Ante esta dispersión de la actividad económica, resulta importante dirigir la formación de nuevos espacios de concentración de actividad económica hacia otras regiones del Estado, a fin de generar un desarrollo más homogéneo en la entidad (PED 2004 AGS).

La economía del municipio de Aguascalientes dominante en toda la metrópoli, se orienta principalmente a las actividades comerciales, restauranteras, hoteleras, y de servicios sociales y profesionales. La ciudad de Aguascalientes es el principal destino turístico de la entidad, lo que genera una importante derrama económica por actividades turísticas.

Uno de los principales retos que enfrenta el municipio de Aguascalientes para impulsar su actividad económica es el relacionado con la desregulación administrativa ya que hasta 2008, se consideraba un asunto muy relevante porque la regulación exigía el cumplimiento de 185 trámites para abrir un nuevo giro comercial, de los cuales, sólo 5 se podían realizar a través de Internet.

### **Perfil geo-ambiental**

Quizá el principal reto en materia medio ambiental, no sólo de la ZMA sino de toda la entidad, es el relacionado con el aprovechamiento y disponibilidad del agua. Según el PED 2004 AGS, el problema de escasez de agua se ha agravado en la región en los últimos años, entre otras razones, debido a que la extracción del líquido ha ido en aumento y a que los sistemas de captación pluvial son insuficientes. Es decir, se extrae más líquido cada año del que alcanza a recargarse en el mismo periodo. Los principales problemas de sobre explotación se da dan en el Valle de Aguascalientes, una de las cinco zonas geo-hidrológicas donde se almacena el agua de toda la entidad. Únicamente en el Valle de Aguascalientes, el déficit de agua se ha calculado en 240 millones de metros cúbicos anuales<sup>3</sup>.

La utilización del agua por actividad en el estado se distribuye de la siguiente manera: 74% del total se utiliza en actividades agrícolas, 20% se utiliza en los centros urbanos e industriales, 4% para necesidades de las poblaciones rurales y 2% en los pozos particulares de la industria. Como se observa, la mayor parte del agua extraída del subsuelo es utilizada para las actividades agrícolas, sin embargo, aunque el 95% de las aguas residuales son tratadas, solo una quinta parte de éstas son reutilizadas para este tipo de actividades.

La escasez de agua no sólo tiene importantes consecuencias medio ambientales, sino que también produce afectaciones negativas en la economía de la región: al ser necesario perforar pozos cada vez más profundos, se utiliza más energía para la extracción de líquido, además de que el agua extraída contiene más sales que deben ser eliminadas mediante un tratamiento, lo que en su conjunto, eleva importantemente el costo total de la obtención del líquido.

Otros retos en materia medioambiental que enfrenta la región son los relacionados con la calidad del aire y del suelo. Las principales fuentes de contaminación atmosférica identificadas por el Gobierno del Estado son: el crecimiento del parque vehicular en la ZMA y en otros centros urbanos, la quema ilegal de materiales contaminantes al aire libre y el crecimiento de las unidades económicas, tanto industriales (como ladrilleras y tolveneras), como comerciales y de servicios (como hospitales y restaurantes) (PED 2004 AGS).

En consecuencia, casi la totalidad del suelo de la entidad presenta algún grado de erosión, principalmente debido a la expansión de las manchas urbanas destacando la de la ZMA (no se señala en qué medida), la contaminación medioambiental, la deforestación, la apertura de caminos rurales vecinales, la extracción de material para la construcción y practicas relacionadas con las actividades agropecuarias (como el monocultivo y el excesivo pastoreo).

### **Desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial**

<sup>3</sup> 534 millones de metros cúbicos de extracción al año, menos 294 millones de metros cúbicos de recarga

Según el balance municipal presentado en el Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012 de Aguascalientes (PMD 2009 AGS), el crecimiento del área urbana de este municipio se desarrolló de forma relativamente ordenada hasta los primeros años de la década de 1990. Según esta visión, aproximadamente a partir del año 1995, los gobiernos municipal y estatal comenzaron a perder el control del desarrollo, permitiendo así que el crecimiento de la ciudad se diera de forma desordenada. En los primeros años de la década de 2000, la ciudad de Aguascalientes ya había sobrepasado los límites políticos del municipio de Aguascalientes, principalmente por la conurbación física con Jesús María, que precedió a la conurbación de San Francisco de los Romo.

Algunas de las consecuencias del desarrollo desordenado de la metrópoli han sido: el surgimiento de congestión vehicular en las principales arterias viales, la pérdida de eficiencia del sistema de transporte público, el aumento de los traslados de la población hacia el centro de la zona metropolitana, el surgimiento de asentamientos humanos irregulares, y principalmente, un fenómeno de “suburbanización” de la ciudad (PED 2004 AGS), esto es, el surgimiento de fraccionamientos habitacionales sin equipamiento urbano necesario para cubrir la demanda de servicios de educación, salud, esparcimiento, comercio, etcétera derivados de la política habitacional que predomina en el país desde el 2000.

El desarrollo no planeado de estas zonas habitacionales provocó que la distribución del equipamiento y la infraestructura urbana del municipio resultara inadecuada para satisfacer eficientemente las necesidades de la población (PMD 2008 AGS). El reciente aumento en los espacios habitacionales se relaciona también con la presión demográfica que tiene lugar en la metrópoli.

No obstante lo anterior, los municipios de Aguascalientes y San Francisco de los Romo son de los que tienen mayor cobertura en los servicios de agua potable, drenaje sanitario y electrificación (de hecho, el municipio de Aguascalientes es el primer lugar a nivel nacional en cobertura de energía eléctrica, PED 2004 AGS).

Los problemas de movilidad en la metrópoli generados por el crecimiento desordenado del área urbana han llegado recientemente a niveles críticos. El acelerado crecimiento de los transportes particulares está relacionado con la baja eficiencia del servicio de transporte público que se ofrece en la ZMA. En el año 2004, se calculó que los distintos medios de transporte en la ZMA sumaban 56 mil 662 unidades<sup>4</sup>, de los cuales el 43.5% eran automóviles particulares y el 36.4% eran camiones urbanos.

### **Estado de derecho**

Según información del Instituto Ciudadano de Estudios Sobre la Inseguridad, A. C. (ICESI), hasta 2005 Aguascalientes era uno de los estados más inseguros del país, según la proporción de los delitos cometidos por habitante en la entidad: con un total de 11 mil 539 delitos por cada 100 mil habitantes, se encontraba por encima de la media nacional, y en el lugar número 11 de las entidades con mayor incidencia delictiva<sup>5</sup>. Según información del Gobierno del Estado, los delitos del fuero común con mayor prevalencia en la entidad, son los relacionados con el daño patrimonial, es decir, robo en sus distintas modalidades.

En lo que respecta al municipio de Aguascalientes, entre el año 2006 y el periodo que comprende de enero a septiembre de 2007, el número de detenidos puestos a disposición del Ministerio Público del fuero común por allanamiento de morada creció 26%; el de detenidos por robo a comercio creció 64%; por robo con violencia, 58%; por robo domiciliario, 75%. Únicamente entre los meses de enero y septiembre de 2007 hubo un total de 3 mil 274 detenidos en el municipio. Esta cifra es 3% mayor al

<sup>4</sup> Se incluyen automóviles particulares, taxis, combis, camiones urbanos, autobuses suburbanos, motocicletas, transporte de personal, transporte escolar, y bicicletas.

<sup>5</sup> Tomado del PDM 2008 AGS. Incluye cifra negra.

número de detenidos durante todo el año 2006. En lo que respecta específicamente a delitos del fuero federal, entre los años 2003 y 2006 estos aumentaron 400% (PDM 2008 AGS).

Entre 1997 y 2006, el número de denuncias por cada 100 mil habitantes disminuyó 17.8% a nivel nacional, mientras que la misma proporción en el municipio de Aguascalientes aumentó aproximadamente en 25%. Todas las cifras anteriores muestran el incremento de la actividad delictiva en Aguascalientes en los últimos años, y por ende en la ZMA, tomando en cuenta que en este municipio reside el 87% de la población del área metropolitana.

#### **b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano de Aguascalientes**

Conforme a las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, se establecieron un Consejo para el Desarrollo Metropolitano, un Comité Técnico del Fideicomiso y un Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos. El Consejo para el Desarrollo Metropolitano está conformado por el Gobernador Constitucional de Aguascalientes, la Secretaria de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, el Secretario de Planeación y Desarrollo Regional, el Director General de Planeación Estratégica Integral de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, el Subsecretario de Ingresos de la Secretaría de Finanzas del Estado, la Secretaria de Desarrollo Social, el Director de Proyectos Estratégicos de la Secretaría de Obras Públicas, el Procurador Estatal del Medio Ambiente, así como los delegados estatales de la SEDESOL y SEMARNAT federales.

Por su parte, el Comité Técnico del Fideicomiso y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos se encuentran conformados por representantes de la Secretaría de Finanzas, la Secretaría de Obras Públicas, la Secretaría de Desarrollo Social, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional y la Contraloría del Estado. El Comité es presidido por el Gobernador Constitucional del Estado de Aguascalientes, mientras que el Subcomité se encuentra presidido por el Director General de Planeación Estratégica Integral, de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional.

Al respecto, cabe señalar que durante la entrevista y la verificación de expedientes, se pudo observar una correcta distinción en el reparto de las responsabilidades relacionadas con la operación del fondo, ya que si bien la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado es la dependencia ejecutora de los recursos del fondo, todas las tareas administrativas relacionadas con la operación del fondo se encuentran bajo la responsabilidad de la Secretaría de Planeación. Por su parte, la Secretaría de Finanzas participa concentrando toda la información financiera.

Cabe mencionar que no existen lineamientos o normatividad aplicable al Fondo Metropolitano adicional a las Reglas de Operación del mismo. De hecho, la Ley de Planeación del Desarrollo Estatal y Regional del Estado de Aguascalientes es posterior a la participación de esta zona en el Fondo Metropolitano, ya que el Consejo para el Desarrollo Metropolitano se creó en marzo de 2009, mientras que la Ley mencionada se generó hasta junio de ese mismo año. El Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana se encuentra incluido en esta ley. Al haber un único ejecutor, la Secretaría de Obras Públicas, todas las obras se realizan bajo el mismo procedimiento.

Respecto a los procesos de ejecución de los proyectos, se realizan conforme a la normatividad local, realizando licitaciones públicas y por invitación. Según los funcionarios consultados, el tiempo aproximado que transcurre entre la aprobación de proyectos por el Comité y la recepción de recursos es de 4 meses. Los mismos funcionarios consideran que este tiempo no es el adecuado pues provoca presión innecesaria y provoca riesgos de retraso.

En la mayoría de las obras no se ha presentado mezcla de recursos, sin embargo, en algunas de las obras de mayor costo se ha complementado el financiamiento del Fondo Metropolitano con recursos adicionales, tanto de origen estatal como de otras fuentes federales. Cabe mencionar que los

funcionarios consideran insuficientes los recursos del fondo permitidos para la evaluación, control y fiscalización de los programas y proyectos, así como para la operación del fondo. En este aspecto, el Gobierno del Estado ha colaborado con la aportación de recursos para cubrir los gastos mencionados en los casos en que ha sido necesario.

### c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Metropolitano de Aguascalientes se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

**Tabla 43. Fondo Metropolitano de Aguascalientes. Recursos por año**

Aguascalientes	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2009	5	\$40,000,000,00	100.00%
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>\$40,000,000,00</b>	<b>100%</b>

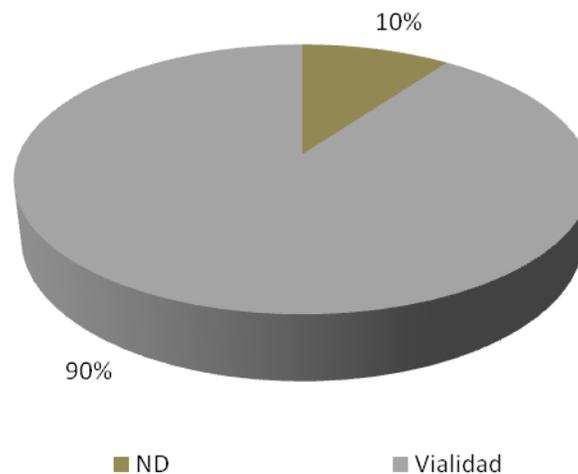
Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 44. Fondo Metropolitano de Aguascalientes. Recursos por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
ND	1	\$4.000.000,00	10,00%
Vialidad	4	\$36.000.000,00	90,00%
<b>Total</b>	<b>5</b>	<b>\$40.000.000,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfica 2. Fondo Metropolitano de Aguascalientes. Recursos asignados por ámbito de atención**



Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 45. Fondo Metropolitano de Aguascalientes. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	Aguascalientes	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	5	
Obras con expediente	5	100.0%
Obras con nota técnica	5	100.0%
Notas técnicas con índice completo	0	0.0%
Identifica la población potencial	3	60.0%
Identifica la población objetivo	5	100.0%
Especifican los beneficios a la población	5	100.0%
Análisis costo-beneficio	4	80.0%
Evaluación del impacto metropolitano	3	60.0%
Evaluación del impacto económico social	1	20.0%
Evaluación de impacto ambiental	1	20.0%
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	0	0.0%
Contratos o convenios	5	100.0%
Licitación	3	60.0%
Concurso	0	0.0%
Adjudicación directa	0	0.0%
Administración directa	0	0.0%
Convenio adicional	0	0.0%
Convenio con paraestatal	1	20.0%
Invitación restringida	1	20.0%
Precios unitarios y tiempo determinado	0	0.0%
Radicación de recursos	0	0.0%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	5	100.0%
Reportes trimestrales	5	100.0%
Reporte final	5	100.0%
Proyectos con mezcla de recursos	2	40.0%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	1	20.0%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	0	0.0%

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Metropolitano

#### **d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión**

Se observó un importante esfuerzo para fortalecer la integración de la Zona Metropolitana, más allá de la mera conjunción de distintos municipios. A pesar de la falta de claridad de las Reglas de Operación sobre lo que son los temas metropolitanos, en Aguascalientes se ha realizado un esfuerzo por dar mayor certidumbre a las prioridades de inversión. En este caso se formuló a iniciativa del propio Consejo para el Desarrollo Metropolitano el Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana. En el marco de este programa se han generado los estudios técnicos y diagnósticos que orientan la política de desarrollo urbano de la Zona Metropolitana de Aguascalientes, así como la cartera de proyectos que se someten a consideración para ser financiados por el Fondo Metropolitano.

Vale decir que los principales criterios que se han utilizada para la aprobación de proyectos por parte del Consejo son los siguientes: Que el proyecto forme parte de la cartera definida en el Programa de Desarrollo y que se atienda de forma prioritaria la movilidad con proyectos de impacto metropolitano. En este mismo sentido, todos los proyectos realizados están formalmente vinculados con el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2010, el Plan Estatal de Desarrollo de Aguascalientes 2004-2010, y con los respectivos planes de desarrollo municipal. A pesar de lo anterior, se observó que dicha vinculación es de forma, sin que se observe una consistencia real en la práctica, de modo que no es adecuado el vínculo entre el Programa de Desarrollo Metropolitano y los demás instrumentos de planeación.

En la Zona Metropolitana de Aguascalientes se ha puesto un claro énfasis en los problemas relacionados con la movilidad, dando prioridad al desarrollo de proyectos de infraestructura vial. Si bien estos tienen como objetivo lograr una mejor comunicación y una mayor integración entre los municipios de la zona metropolitana, es preciso señalar que este tipo de proyectos benefician principalmente a la población que utiliza medios de transporte motorizados y fomentan el uso de transporte particular que tiende a alcanzar un punto de saturación conforme se incrementa el número de vehículos en la zona. Cabe señalar que según estimaciones del Gobierno del Estado, la tasa de incremento vehicular en Aguascalientes es una de las más altas del país, superando incluso a la del Distrito Federal. Si bien la vialidad es importante, no debe ser ni el único ni el más importante eje estructurador de la zona metropolitana.

Por lo tanto, esta forma de atender el problema muestra que, aunque existe un Programa de Desarrollo Metropolitano, su conceptualización no es la más adecuada ya que al menos en el tema de la movilidad, los proyectos para atender la problemática se deberían relacionar con el transporte público masivo y con el transporte no motorizado, que son opuestos a los proyectos viales. Lo anterior ya que los proyectos viales incentivan el transporte particular que tiende a disminuir la movilidad general en el mediano plazo (los resultados que se obtienen tienden a ser contrarios a los objetivos que persiguen), además de que representan un costo de oportunidad de invertir en transporte masivo y/o transporte alternativo.

Destaca que también se han aprovechado los recursos del Fondo Metropolitano para el desarrollo de proyectos ejecutivos de diversos tipos, lo que permitirá acceder a recursos del fondo en el futuro.

Es destacable el esfuerzo realizado en la Zona Metropolitana de Aguascalientes para incluir y fomentar la participación del sector no gubernamental. En este sentido, es característico de la Zona Metropolitana de Aguascalientes que se permita la participación en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano a asociaciones civiles, como por ejemplo, la Cámara de la Industria de la Construcción, entre otras (con voz y sin voto).

Considerando lo positivo que resulta el involucramiento de la sociedad civil en el Consejo, es importante que quienes participen sean ciudadanos con conocimiento y experiencia de los temas metropolitanos en el sentido amplio, y que provengan de diferentes sectores. En ese sentido, los

miembros ciudadanos podrían proveer opiniones diversas que den mayor solidez a las políticas metropolitanas y, sobre todo, darían opiniones que no están necesariamente vinculadas con un sector que tiene intereses particulares en la realización de cierto tipo de obra pública, como son las vialidades o desarrollos habitacionales.

Adicionalmente, se busca involucrar e informar al sector no gubernamental sobre las acciones realizadas en el marco del Fondo Metropolitano, a través de recorridos de visita a las obras una vez que estas se concluyen, aunque este mecanismo resulta muy limitado en muchos sentidos.

#### **e) Análisis de las entrevistas realizadas**

En el transcurso de los trabajos realizados se observó la importancia y la seriedad con la que los funcionarios entrevistados tomaron la evaluación. No solo pudo percibirse el interés de los funcionarios por participar y colaborar de la mejor manera con los evaluadores, sino que también quedó evidenciado el conocimiento y la comprensión que tenían sobre la operación del fondo, sus características y objetivos. En este sentido vale la pena subrayar que se hizo mención en diversas ocasiones que un objetivo del Gobierno del Estado ha sido el fortalecimiento e integración de la Zona Metropolitana de Aguascalientes.

En términos generales, los funcionarios tienen una impresión positiva sobre el Fondo Metropolitano y comprenden la importancia del mismo. De igual forma, es claro que para el Gobierno del Estado es de suma importancia, por un lado, seguir obteniendo recursos federales a través del fondo, pero también aprovechar dichos recursos correctamente.

Entre otras cosas, los esfuerzos realizados desde el Gobierno del Estado para fortalecer la Zona Metropolitana de Aguascalientes han dado como resultado la reciente generación de la Ley de Planeación del Desarrollo Estatal y Regional del Estado de Aguascalientes, aunque en este mismo sentido, sigue quedando pendiente avanzar en la generación de instrumentos adecuados para la planeación metropolitana. De igual manera se ha avanzado en el involucramiento de la sociedad civil en las actividades relacionadas con el fondo.

Durante los trabajos de esta evaluación, participaron funcionarios de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, y de la Secretaría de Obras Públicas del Gobierno del Estado. Se pudo observar que hay buena organización y que la sistematización de la información de la operación del fondo es adecuada. Igualmente, se observó que hay buen control de las obras realizadas, aunque habría que tomar en cuenta que hasta el momento se han realizado únicamente 5 proyectos en el marco del Fondo Metropolitano.

No obstante la buena percepción de los funcionarios sobre el Fondo Metropolitano, fueron explícitos al considerar que hay aspectos del funcionamiento del fondo que pueden mejorarse, como por ejemplo el tiempo transcurrido entre la aprobación de proyectos y la entrega de recursos.

## f) Análisis FODA

### a. Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	Claridad respecto a los objetivos y mecanismos de gestión definidos en el Fondo Metropolitano.	1	Concepción limitada de la problemática metropolitana.
2	Buena disposición para generar mecanismos de transparencia y acceso a la información, así como a la participación del sector no gubernamental.	2	Énfasis en el desarrollo de infraestructura carretera y vial para vehículos motorizados, fomentando el uso del transporte particular y descuidando el transporte público y no motorizado.
3	Buena organización y desempeño administrativo.	3	Carencia de instrumentos de planeación metropolitana adecuados.

### b. Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	El Fondo Metropolitano es un mecanismo de vinculación y coordinación metropolitana.	1	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
2	Brinda la posibilidad de crear una Autoridad Metropolitana.	2	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	No se permiten proyectos multianuales.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
5		5	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
6		6	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.

## g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano de Aguascalientes

En cuanto a la percepción de los beneficiarios, se observó que la población en general tiene una percepción positiva sobre las obras que se han financiado a través del Fondo Metropolitano, reportando que dichas obras benefician a la comunidad. Sin embargo, también es posible percibir que una parte significativa de la población consultada percibe que los beneficios de las obras realizadas únicamente serán temporales. Esto es perfectamente comprensible tomando en cuenta que los proyectos viales sirven solo para mitigar los problemas de la movilidad, dado que en el mediano plazo tienden a saturarse conforme aumenta el número de vehículos.

Es relevante señalar que la población percibe que la infraestructura vial beneficia mucho más a quienes utilizan automóviles particulares para su desplazamiento, a cambio de generar externalidades locales, como la fragmentación de las zonas aledañas a las infraestructuras viales (en particular los pasos a desnivel), la obstaculización al desplazamiento de los peatones en condiciones crecientes de riesgo, y afectación a los pequeños negocios y a la economía de la zona, además de la desatención a los medios de transporte público que son los únicos a los que tiene acceso la población de menores ingresos. No obstante esta situación, la mayor parte de la población consultada piensa

que las obras realizadas con financiamiento del Fondo Metropolitano impactan positivamente en la calidad de vida de los habitantes de la Zona Metropolitana de Aguascalientes.

Con relación a la percepción de los expertos con relación a los problemas principales que observan en las zonas metropolitanas destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante (peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación de planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador. Igualmente, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que si, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que si hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están

agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias “verdes”.

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

## **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

### **a. Problemáticas detectadas**

#### **i. Operación y estructura administrativa**

- **Existe una insuficiencia potencial en la capacidad de gestión del fondo.**

Si bien se pudo observar que hasta el momento los procesos de gestión y operación del fondo son adecuados por parte de las dependencias encargadas, en particular de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional; se evidenció que la capacidad de operación está cerca de su límite, por lo que es de prever que si crece el número de proyectos apoyados por el fondo, se verá comprometida la buena administración debido a los recursos humanos limitados con que cuenta la entidad.

#### **ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados**

- **Se tiene una concepción limitada de la problemática metropolitana.**

A pesar de que se ha puesto un énfasis en la movilidad de la zona metropolitana, que es uno de los principales temas, se ha entendido solo desde la óptica del automóvil particular y no del transporte público, además de que se han dejado fuera otros problemas muy relevantes como son el ciclo integral del agua; la consolidación urbana y crecimiento periférico; y el ambiente, entre otros.

En el tema de la movilidad, se han buscado soluciones que privilegian la infraestructura vial para transporte particular, sin considerar el transporte público masivo y no motorizado. Si bien la vialidad es importante, no debe ser ni el único ni el más importante eje estructurador de la zona metropolitana. El desarrollo de proyectos de este tipo, en particular los pasos a desnivel, tiene múltiples desventajas entre las que destacan que las soluciones son solo temporales (en el mediano plazo vuelven a surgir); tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala esta infraestructura; y finalmente, benefician principalmente a la población con acceso a automóvil particular a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Adicionalmente, es de resaltar que estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad.

## **b. Oportunidades de fortalecimiento**

- **Aprovechar los recursos y estructuras institucionales del Fondo Metropolitano para crear una plataforma integral para el desarrollo metropolitano.**

A pesar de que los recursos del Fondo Metropolitano son reducidos respecto a otras fuentes, el potencial que tiene para articular el desarrollo metropolitano es de gran relevancia. La constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano debería entenderse como la mayor oportunidad para integrar los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones de todos los temas relacionados con la zona metropolitana. De ese modo, si se constituyera un Consejo amplio en el que participen con voz y voto las autoridades federales, estatales y municipales junto con expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, se podría potenciar el alcance de las políticas, estrategias y proyectos metropolitanos, favorecer la visión integral y de largo plazo de la zona metropolitana y construir una visión compartida del desarrollo entre todos los actores que conforman la ciudad.

Adicionalmente, desde esta plataforma se le podría dar solidez técnica a las decisiones mediante el fortalecimiento y/o constitución de un órgano con amplio conocimiento técnico que garantice una planeación metropolitana adecuada y consistente con los planes y programas estatales y municipales; que proponga, integre y evalúe técnica y financieramente una cartera única de proyectos con recursos de fuentes diversas (no sólo del Fondo Metropolitano); y que de seguimiento, controle y evalúe la ejecución de los proyectos, sus resultados e impactos, incorporando sistemas de indicadores, sistemas de información geográfica y demás tecnologías aplicables.

- **Potenciar la disponibilidad a la transparencia y acceso a la información.**

Si bien se observan buenas prácticas respecto a la transparencia y acceso a la información sobre el Fondo Metropolitano a través del funcionamiento de un sitio web, es necesario fortalecer estos mecanismos ampliando la cantidad y calidad de la información disponible. Es importante avanzar hacia la rendición de cuentas enfocada a la ciudadanía, que no solo implica transparencia y acceso a la información, sino informar sobre los criterios seguidos para la toma de decisiones y sobre los impactos que se tienen con la ejecución de los recursos. En este tema, la constitución amplia del Consejo para el Desarrollo Metropolitano y de un órgano técnico sólido son cuestiones indispensables.

- **Orientar el objetivo de integrar a los municipios de la zona metropolitana.**

Como se mencionó en reiteradas ocasiones, un objetivo del gobierno estatal es integrar a los municipios que conforman la zona metropolitana. Si bien el objetivo es positivo en términos de tener una visión del todo metropolitano, es importante incorporar proyectos de mayor alcance, que sean estratégicos y que representen soluciones a los problemas, y no solo acciones de mitigación.

En este caso, es fundamental sentar las bases para la movilidad urbana a partir de transporte público masivo y no motorizado, antes que continuar con el desarrollo de infraestructura vial para automovilistas particulares, que en el mediano y largo plazo genera mayores problemas de los que solucionan. Si bien la vialidad es importante, no debe ser ni el único ni el más importante eje estructurador de la zona metropolitana.

### c. Propuestas de acciones de mejora

- **Integrar un Consejo para el Desarrollo Metropolitano amplio e incluyente.**

La inclusión con voz y voto en los procesos de toma de decisión de los actores que conforman la ciudad podría potenciar en gran medida los alcances de los proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano, así como de otros proyectos de interés metropolitano.

Lo anterior implica la inclusión de la autoridad municipal y de expertos y miembros prominentes de la sociedad civil dentro de un marco institucional que garantice la construcción de una visión compartida del desarrollo.

- **Construir un esquema de complementariedad de recursos para el desarrollo metropolitano.**

Sumar diversas fuentes de recursos que se relacionan con el desarrollo urbano-metropolitano permitiría integrar bajo un mismo techo la capacidad de planificar, gestionar y decidir con solidez técnica sobre los temas del desarrollo metropolitano, con una consecuente ampliación de los alcances e impactos de los proyectos que sean ejecutados. Esto implica también que con la suma de recursos se podría financiar un organismo que atienda con solidez técnica no solo los proyectos del Fondo Metropolitano, sino otros provenientes de otras fuentes de recursos, dando una mayor certidumbre a las decisiones de todo tipo en la zona metropolitana.

- **Constituir un órgano técnico descentralizado que tenga capacidad de planificar, gestionar, proponer, evaluar y dar seguimiento a los proyectos metropolitanos.**

Un organismo de este tipo podría estar financiado con una bolsa de recursos metropolitanos, en la que se incluye al Fondo Metropolitano, y se podrían aprovechar las economías de escala que tendría un órgano de este tipo. De ese modo, toda la gestión del tema metropolitana tendría un órgano sólido de soporte técnico y financiero que permitiría articular diversos programas y fondos de los tres ámbitos de gobierno y daría certidumbre a los decisores sobre el carácter técnico de sus propuestas.

- **Fortalecer la planeación metropolitana.**

Para atacar la problemática metropolitana de forma integral y de largo plazo, es necesario sumar visiones expertas de diversos sectores, y traducirlas en instrumentos de planeación que consideren diagnósticos sólidos y actualizados, pero también políticas y estrategias de desarrollo metropolitano. Por lo tanto, es imperativo fortalecer los procesos de planeación incorporando a todos los actores clave que forman parte de la zona metropolitana y darle validez legal a los instrumentos resultantes.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

## CAPÍTULO 4. FONDO METROPOLITANO DE CANCÚN

### a) Problemática general

La Zona Metropolitana de Cancún (ZMC) está conformada por dos municipios: Benito Juárez e Isla Mujeres. Cabe precisar que a diferencia de la mayoría de las zonas metropolitanas del país, en este caso la capital política del Estado (Chetumal) no forma parte de la zona metropolitana; igualmente, es una metrópoli que tiene una parte de su territorio en el continente y el resto en una isla.

### Perfil socio-demográfico

En 2005, la ZMC contaba con 586 mil 288 habitantes, de los cuales, 13 mil 315 habitaban radicaban en Isla Mujeres (2.3% del total metropolitano) y 572 mil 973 en Benito Juárez (97.7%). En el mismo año, los habitantes de la ZMC representaban 51.6% de la población del Estado de Quintana Roo.

La ZMC se extiende sobre una superficie de 3 mil 21 km<sup>2</sup> y en 2005 contaba con una Densidad Media Urbana de 119.1 habitantes por hectárea, lo que la posicionaba como la cuarta zona metropolitana con mayor densidad poblacional en ese año<sup>6</sup>.

En el grupo de zonas metropolitanas con rango de entre 500 mil y un millón de habitantes, la ZMC fue la que presentó un mayor crecimiento entre los años 2000 y 2005, con una tasa media anual de 5.6%. En buena medida, el incremento poblacional en la ZMC es resultado de la elevada tasa de migración neta del municipio de Benito Juárez, que en 2005 fue de 4.72% según datos del CONAPO.

La ZMC y otros municipios con importantes actividades turísticas, atraen migrantes, principalmente de municipios y/o entidades menos desarrolladas del país, que buscan incorporarse momentánea o permanentemente en la actividad económica que se desarrolla en esta región. Según cálculos del Gobierno del Estado presentados en el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 de Quintana Roo (PED 2005 QR), el 54% del crecimiento poblacional de la entidad entre los años 2006 y 2007 fue provocado por los intensos flujos migratorios.

### Perfil económico

Es de sobra conocida la vocación turística del Estado de Quintana Roo y de la ZMC. Las atracciones turísticas naturales y arqueológicas de Quintana Roo hacen de esta entidad un importante destino turístico a nivel mundial. La principal zona turística del Estado es el área conformada por la ZMC más los municipios de Solidaridad y Cozumel. En esta área se concentra aproximadamente 95% de la infraestructura turística de Quintana Roo. Según datos del Plan Municipal de Desarrollo 2008-2011 de Benito Juárez (PMD 2008 Benito Juárez), 41% de los turistas que visitan el Estado de Quintana Roo se hospedan en Cancún, zona que pertenece al municipio de Benito Juárez, mientras que 1.8% lo hacen en el municipio de Isla Mujeres.

Tanto la economía de Quintana Roo, como la de la ZMC se basan primordialmente en el turismo y actividades relacionadas, aunque la pesca ha adquirido una importancia significativa en los últimos años.

Según información del PMD 2008 Benito Juárez, aproximadamente 53.3% del personal ocupado en el municipio labora en actividades turísticas, obteniendo, al igual que los que laboran en la pesca, remuneraciones superiores al promedio sectorial a nivel nacional. La actividad turística de Quintana Roo y de la ZMC genera año con año una importante derrama económica; sin embargo, esta dependencia tan grande de una sola actividad económica hace vulnerable a la ZMC. Prueba de esta dependencia, es que 94% del PIB estatal es generado únicamente por las actividades de comercio, restauranteras y hoteleras, servicios financieros e inmobiliarios y servicios profesionales mayormente

<sup>6</sup> Sólo superada por las zonas metropolitanas del Valle de México, León y Guadalajara.

localizados en la metrópoli (PMD 2008 Benito Juárez). Ante esta situación, resulta importante buscar opciones de diversificación de las actividades productivas.

La economía de Quintana Roo ha crecido de forma sostenida durante más de diez años, aunque el ingreso per cápita de los habitantes ha decrecido ligeramente entre los años 1993 y 2006, lo que señala que la tasa de crecimiento poblacional es mayor que la de crecimiento económico. Resulta notable también que pese al intenso desarrollo económico de la ZMC, el ingreso per cápita en el municipio de Benito Juárez sea inferior a la media nacional (PMD 2008 Benito Juárez), lo que denota una creciente concentración.

### **Perfil geo-ambiental**

Existen múltiples factores en la ZMC que contribuyen a las afectaciones del medio ambiente y los recursos naturales, tales como la expansión del área urbana, la proliferación de asentamientos irregulares, el incremento poblacional y el elevado número de turistas que visitan la localidad.

Uno de los principales problemas que acompañan al crecimiento de la población y al surgimiento de nuevos asentamientos es el aumento en la cantidad de residuos sólidos generados, lo que no sólo significa un incremento de contaminantes, sino que provoca a su vez la necesidad de contar con espacios adecuados para su disposición. Es importante señalar que en todo el Estado de Quintana Roo, únicamente existe un relleno sanitario para la disposición de residuos sólidos apegado a las normas nacionales de funcionamiento, localizado en el territorio municipal de Benito Juárez y cuenta con la capacidad suficiente para cubrir las necesidades actuales. Sin embargo, el hecho de que sea único, propicia la permanencia o el surgimiento de tiraderos al aire libre, debido a la falta de capacidad para transportar los residuos desde las diferentes localidades del Estado hasta el relleno sanitario (PMD 2008 Benito Juárez).

En lo que respecta a la ZMC, si bien en el municipio de Isla Mujeres ya no existe ningún tiradero al aire libre, en el municipio de Benito Juárez se contabilizaron 10 en 2007. La acumulación de basura al aire libre representa serios riesgos de contaminación para el suelo, el agua y los mantos freáticos, además de representar focos de infección y propiciar la aparición de plagas y fauna nociva. Si bien en el municipio de Benito Juárez se produce el 47.7% del total de residuos sólidos del Estado, la proporción de basura generada por habitante es mayor en el municipio de Isla Mujeres (0.95 toneladas por habitante al año, contra 0.5 toneladas de basura por habitante producidas en Benito Juárez).

Otra importante afectación al medio ambiente provocada por la expansión de la zona urbana es la disminución de las áreas verdes permeables, principalmente en la periferia del municipio de Benito Juárez. Aunque los documentos consultados no mencionan exactamente el tamaño de la afectación, se sabe que la reducción de estas zonas ha tenido lugar al menos por los últimos diez años (PMD 2008 Benito Juárez). Este problema no solo significa una afectación irreparable al medio ambiente y una pérdida de recursos naturales, sino que afecta directamente la calidad de vida en la ZMC ya que propicia un incremento en la ya de por sí alta temperatura del área.

Finalmente, es importante señalar que existe un grave problema de contaminación de los mantos freáticos subterráneos de la ZMC, cuyas fuentes son las heces fecales filtradas al subsuelo, y las aguas residuales no tratadas. El déficit en el servicio de drenaje en la ZMC, así como la saturación en la capacidad de las plantas tratadoras de agua que dan servicio a Benito Juárez e Isla Mujeres, han contribuido a que este problema no logre controlarse totalmente.

## **Desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial**

Uno de los principales problemas que han surgido como consecuencia de desarrollo económico y urbano de la ZMC ha sido la proliferación de asentamientos irregulares, conformados principalmente por habitantes con bajos ingresos y escasa o nula escolaridad, en muchos casos provenientes de otras partes de la entidad o del país. La aparición y/o crecimiento de estos asentamientos constituyen un serio problema, no sólo de desarrollo urbano por el reto que significa para los gobiernos locales satisfacer las necesidades de infraestructura y servicios de los habitantes, sino también de desarrollo humano, ya que, según el diagnóstico municipal, estos asentamientos tienden a convertirse en zonas con altos grados de marginación y pobreza, y pocas oportunidades de desarrollo.

El crecimiento urbano de la ZMC ha superado la capacidad de los gobiernos municipales para satisfacer la demanda de infraestructura y servicios públicos elementales, siendo esta situación uno de los principales problemas a resolver en la zona metropolitana. Destaca el déficit de infraestructura hidráulica en el municipio de Benito Juárez: tan sólo el 77% de las zonas habitacionales de este municipio tienen acceso a la red pública de agua potable, y sólo el 81.8% de las viviendas están conectadas al sistema de drenaje, según datos del PDM 2008 Benito Juárez. Ambos porcentajes son inferiores a la media nacional. En lo que respecta a la electrificación, únicamente el 81% de las viviendas de este municipio cuentan con energía eléctrica.

La cobertura de servicios públicos en el municipio de Isla Mujeres guarda niveles similares a los de Benito Juárez (de hecho, ligeramente inferiores); es decir, niveles alejados de la cobertura total y por debajo de la media nacional. Información del Plan de Desarrollo Municipal 2008-2011 de Isla Mujeres (PDM 2008 Isla Mujeres), señala que únicamente 72% de las viviendas habitadas en el municipio tienen acceso a la red pública de agua potable, 77.6% se encuentran conectadas al sistema de drenaje sanitario y únicamente 76% cuentan con energía eléctrica.

## **Estado de derecho**

La ubicación fronteriza del Estado de Quintana Roo lo hace especialmente susceptible de ser escenario de delitos de alto impacto, tales como los vinculados con el narcotráfico, el contrabando de maderas preciosas, mercancías, piezas arqueológicas y el tráfico ilegal de personas. Esta situación se encuentra sobra reconocida por las autoridades de la entidad, aunque los documentos consultados, no incluyen un diagnóstico preciso de la intensidad con que este tipo de delitos se dan en la entidad.

El Estado de Quintana Roo ocupa un lugar bajo a nivel nacional en incidencia delictiva, bajo el criterio de denuncias presentadas en las agencias del Ministerio Público del fuero común<sup>7</sup>. Información del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 del Estado de Quintana Roo (PED 2005 QR), señala que los delitos de mayor incidencia en el estado, según el número de denuncias presentadas, son el robo en sus distintas modalidades (38.1% del total) y las lesiones (con 13.37% del total).

Los diagnósticos de los municipios de Benito Juárez e Isla Mujeres, presentados en sus respectivos planes de desarrollo vigentes, no incluyen información concisa sobre el estado que guarda la seguridad pública en esas localidades, los principales retos que enfrentan los gobiernos locales en materia de seguridad o los recursos de los que disponen para hacer frente a sus problemas delictivos.

No obstante lo anterior, el diagnóstico de Benito Juárez señala que los delitos de mayor incidencia en ese municipio son el robo a mano armada, robo de vehículos, homicidio, prostitución, y en lo referente al fuero federal, delitos relacionados con el narcotráfico y la delincuencia organizada. Por su parte, la actual Administración de Isla Mujeres, señala que este municipio presenta bajos niveles delictivos. Una encuesta de percepción de seguridad realizada entre la población de Isla Mujeres y presentada

<sup>7</sup> Lugar 22 a nivel nacional, donde el número 1 significa el mayor número de denuncias presentadas. Información del año 2005, tomada del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 del Estado de Quintana Roo.

en el PMD 2008 Isla Mujeres, señala que 10% de la población considera que el municipio es “muy seguro”, 48% que es “seguro”, 22% considera que el municipio es “medianamente seguro”, 10% que es “inseguro” y 7% considera que es “muy inseguro”. Como podemos observar, 80% de la población percibe que Isla Mujeres es un municipio de “medianamente seguro” a “muy seguro”.

## **b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano de Cancún**

La administración y operación del Fondo Metropolitano sigue con rigurosidad los procedimientos establecidos en las Reglas de Operación. Por lo tanto, para su operación fue constituido el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, así como el Comité Técnico del Fideicomiso y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos. El antecedente del Consejo para el Desarrollo Metropolitano fue la Comisión de Conurbación la cual firmó el convenio de conurbación entre los municipios de Benito Juárez y de la parte continental de Isla Mujeres en febrero de 2009.

El Consejo para el Desarrollo Metropolitano está constituido por los siguientes miembros: Del ámbito federal forman parte del Consejo los delegados de SEDESOL y SEMARNAT en la entidad. Del ámbito estatal forman parte el Secretario de Planeación y Desarrollo Regional, el Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, la Subsecretaria de Hacienda (en representación de la Secretaría de Hacienda) y la Subsecretaria en la Zona Norte de la Secretaría de Gobierno (en representación de la Secretaría de Gobierno). Finalmente, del ámbito municipal son miembros los presidentes municipales de Benito Juárez e Isla Mujeres.

Por su parte, el Comité Técnico del Fideicomiso y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos están integrados, por los representantes correspondientes de la Secretaría de Hacienda, de la Secretaría de Gobierno, de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, de la Secretaría de Infraestructura y Transporte, de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente (que es el Secretario Técnico), de la Secretaría de Desarrollo Social, de la Contraloría estatal, del Comité de Planeación del Desarrollo, del municipio de Benito Juárez y del municipio de Isla Mujeres. Adicionalmente en el Comité Técnico se incorpora como invitado a un representante del fiduciario.

Como parte de la dinámica de trabajo, el 27 de febrero de 2009 se acordó que no sólo se llevarían a cabo reuniones plenarios del Consejo, sino que también se realizarían reuniones de trabajo en las que puedan participar representantes de los miembros titulares, generalmente con nivel de director. En estos casos, se acordó que los acuerdos tomados por los directores en las reuniones de trabajo serían firmados posteriormente por los titulares del Consejo.

La selección de proyectos a ejecutar ocurre en el Consejo mediante acuerdo de sus miembros. El mecanismo que se sigue es el de transferir los recursos a los municipios para su ejecución, debido a que no se cuenta con un equipo profesionalizado y exclusivo para la operación del fondo. Por lo tanto, son estos los que en realidad operan el fondo, siendo el fideicomiso el que lleva la parte financiera.

En ese sentido, los procesos de licitación, contratación y ejecución de los proyectos se realizan en función de la normatividad federal, sin que se cuente con normatividad adicional a las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. El procedimiento que se sigue para determinar los proyectos que serán ejecutados es el establecido en las Reglas de Operación, es decir, se elabora la cartera de anteproyectos, mismos que son evaluados por el Subcomité Técnico de conformidad con las técnicas de evaluación de proyectos de las mismas reglas y con base en el diagnóstico de la problemática, identificada en el Plan Metropolitano. Una vez que se tiene la evaluación, se pone a consideración del Consejo para el Desarrollo Metropolitano la cartera de proyectos, misma que es revisada, aprobada y enviada a la SHCP para su última autorización.

Una vez aprobada la cartera de proyectos por la SHCP, se radica el recurso en el fideicomiso. El Consejo Metropolitano envía el recurso a los H. Ayuntamientos de Benito Juárez e Isla Mujeres para que sean ellos los ejecutores.

### c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Metropolitano de Cancún se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

**Tabla 46. Fondo Metropolitano de Cancún. Recursos por año**

Cancún	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2009	2	\$39,904,944,00	100.00%
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>\$39,904,944,00</b>	<b>100%</b>

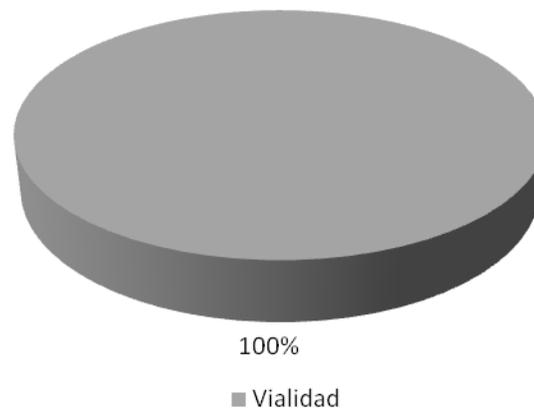
Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 47. Fondo Metropolitano de Cancún. Recursos por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Vialidad	2	\$39.904.944,00	100,00%
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>\$39.904.944,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfica 3. Fondo Metropolitano de Cancún. Recursos asignados por ámbito de atención**



Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 48. Fondo Metropolitano de Cancún. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	Cancún	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	2	
Obras con expediente	2	100.0%
Obras con nota técnica	2	100.0%
Notas técnicas con índice completo	1	50.0%

Principales indicadores	Cancún	
	Absoluto	Relativo
Identifica la población potencial	1	50.0%
Identifica la población objetivo	1	50.0%
Especifican los beneficios a la población	1	50.0%
Análisis costo-beneficio	1	50.0%
Evaluación del impacto metropolitano	0	0.0%
Evaluación del impacto económico social	0	0.0%
Evaluación de impacto ambiental	0	0.0%
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	0	0.0%
Contratos o convenios	2	100.0%
Licitación	1	50.0%
Concurso	0	0.0%
Adjudicación directa	1	50.0%
Administración directa	0	0.0%
Convenio adicional	0	0.0%
Convenio con paraestatal	0	0.0%
Invitación restringida	0	0.0%
Precios unitarios y tiempo determinado	0	0.0%
Radicación de recursos	0	0.0%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	2	100.0%
Reportes trimestrales	1	50.0%
Reporte final	1	50.0%
Proyectos con mezcla de recursos	1	50.0%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	0	0.0%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	0	0.0%

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Metropolitano

#### d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

El Fondo Metropolitano de Cancún es complicado para evaluar debido a la poca información con que se cuenta. En este caso sólo se ejecutaron dos proyectos con recursos del fondo, aunque en realidad es un mismo proyecto dividido en dos partes, una correspondiente al municipio de Benito Juárez y la otra a Isla Mujeres. El proyecto es la pavimentación y urbanización de la carretera a "Rancho Viejo" y los montos asignados a cada municipio son de cerca de 20 millones de pesos cada uno, es decir, el proyecto en total considera casi 40 millones de pesos.

Partiendo de la existencia de un proyecto único, no es posible conocer realmente cuales son los criterios que se siguieron para determinar las prioridades de inversión. En el caso de Cancún se comentó que era el Plan Metropolitano el que servía para orientar las decisiones sobre los proyectos a ejecutar, sin embargo, no es posible determinar si el proyecto es estratégico o no.

Lo que vale la pena resaltar es que, al igual en otras zonas metropolitanas, en Cancún la primera prioridad ha sido la movilidad del transporte particular mediante la construcción de infraestructura vial, misma que representa una contradicción respecto al desarrollo metropolitano si no va acompañada de estrategias para desarrollar el transporte público masivo y no motorizado. Resulta muy ilustrativa la decisión tomada por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de construir el camino mencionado antes que cualquier otro proyecto, en tanto que representa la visión que tiene del tema metropolitano, que en este caso resulta poco adecuada.

Con respecto a los expedientes, se observó que cumplen con todos los requisitos que consideran las Reglas de Operación, incluyendo la Nota Técnica y sus indicadores financieros. En el caso de Cancún, las entidades ejecutoras tienen los expedientes completos, es decir, que integran la parte de evaluación del proyecto así como la sección administrativa-operativa.

En cuanto a la supervisión y control de la ejecución de los proyectos, en Cancún se siguen los procedimientos establecidos por las Reglas de Operación al aplicar 2% del monto total a estas actividades. Vale decir que, a pesar de haber sido cuestionado, no se obtuvo una respuesta de si los recursos eran suficientes o no. Adicionalmente, el gasto corriente y la operación del fondo se han cubierto con los rendimientos financieros obtenidos.

#### **e) Análisis de las entrevistas realizadas**

En este caso único, la entrevista tuvo que ser realizada vía electrónica debido a un malentendido relacionado con la agenda entre el equipo evaluador y la funcionaria entrevistada. El cuestionario fue contestado por escrito por las áreas que participan en el proceso de gestión del fondo del gobierno estatal. La principal desventaja fue que las respuestas fueron muy escuetas y concretas, sin que fuera posible obtener información de mayor profundidad, tal y como ocurrió en las entrevistas en persona. Más allá de las dificultades de agenda, no fue posible concretar la entrevista vía telefónica a pesar de que se insistió en diversas ocasiones, de modo que se empleó la única alternativa que quedaba.

Del cuestionario escrito se desprende que las prioridades del Consejo para el Desarrollo Metropolitano son la infraestructura, el equipamiento y la ordenación del territorio metropolitano. Si bien esas son las prioridades que se mencionan, no es posible verificar su consistencia con la cartera de proyectos debido a su tamaño. Por lo tanto, será necesario esperar a ejercicios posteriores para conocer como se traducen las prioridades en proyectos. Lo único que se puede observar en este caso, es que hasta ahora la infraestructura se ha entendido como vialidad, en cuyo caso sería una visión muy limitada.

Se informó que las Reglas de Operación del fondo se cumplen en sentido estricto, y se ha buscado dar cumplimiento a todos los requisitos establecidos, desde la instalación del Consejo, el Comité y Subcomité, hasta la elaboración de notas técnicas incluidos los estudios costo-beneficio correspondientes. De igual modo, nos informaron que se utilizan los documentos de planeación metropolitana para orientar la toma de decisiones, en este caso para la integración de la cartera de proyectos.

Hasta el momento no se ha incurrido en subejercicios presupuestales, ya que en buena medida las Reglas de Operación permiten un manejo muy flexible de los recursos, de modo que es relativamente sencillo demostrar obligaciones y compromisos formales de pago, con lo que se consideran devengados los recursos.

Es importante mencionar que en el caso de Cancún, las Reglas de Operación no han representado un obstáculo ya que han sido bien entendidas e incluso internalizadas por las áreas que operan el fondo.

**f) Análisis FODA**
**a. Ambiente interno**

Fortalezas		Debilidades	
1	Hay un conocimiento sólido sobre la operación y características del fondo.	1	No hay una distinción clara entre los proyectos de impacto metropolitano y los de impacto local.
2	Se tienen recursos humanos con capacidad para evaluar los proyectos de forma adecuada.	2	La concepción de la problemática metropolitana y los medios para resolverla son ambiguos.
3	Existe una estructura administrativa con personal capacitado en planeación urbana y metropolitana en el Ayuntamiento de Benito Juárez (que es el dominante) que facilita la operación del fondo.	3	No se tiene una cartera de proyectos metropolitanos que refleje políticas y estrategias de desarrollo metropolitano.
4	Debido a que la zona metropolitana de Cancún es una metrópoli planificada, cuenta con un historial amplio y facilita la identificación de las obras metropolitanas en todos sus aspectos.	4	La oficina del Comité Técnico se encuentra en Chetumal, lejos de la zona de actuación y no está vinculada de forma adecuada con los organismos ejecutores (municipios).
		5	La cartera de proyectos no tiene una concepción de largo plazo, es decir, no se vislumbran proyectos multianuales.
		6	No se observa una relación entre la cartera de proyectos y la prevención y disminución de riesgos meteorológicos.

**b. Ambiente externo**

Oportunidades		Amenazas	
1	El Fondo Metropolitano es un mecanismo de vinculación y coordinación metropolitana.	1	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
2	Brinda la posibilidad de crear una Autoridad Metropolitana.	2	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	No se permiten proyectos multianuales.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
5	Cuenta con un alto nivel de empleo.	5	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
6	Si se vincula la actividad económica con el cuidado del ambiente, el desarrollo metropolitano y el desarrollo humano se puede potenciar la calidad de vida y se pueden revertir las tendencias negativas que amenazan la sustentabilidad de Cancún en el mediano plazo.	6	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.
		7	Las presiones inmobiliarias y de la industria del turismo están generando problemas ambientales y urbanos muy profundos, que si no se atienden serán irreversibles en el mediano plazo.
		8	La afectación de los manglares y los arrecifes (por las industrias del turismo e inmobiliaria) hacen muy vulnerable a la zona metropolitana ante fenómenos meteorológicos, además de que representa una amenaza a la propia actividad turística que es de las más importantes.

### **g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano de Cancún**

Con respecto a las encuestas realizada, la opinión fue favorable ya que si se están haciendo obras, si no de gran impacto, si de beneficio a la comunidad. Es de resaltar que la percepción de los beneficiarios fue consistente con la perspectiva de los tomadores de decisiones en cuanto a que los proyectos ejecutados han tenido resultados positivos, pero también fue ilustrativo escuchar que los beneficiarios también consideran que son proyectos de corto plazo y que los problemas que intentaban resolver volverán a aparecer en el futuro.

Con relación a la percepción de los expertos con relación a los problemas principales que observan en las zonas metropolitanas destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante (peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada

ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación de planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador. Igualmente, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que sí, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que sí hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias “verdes”.

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

#### **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

##### **a. Problemáticas detectadas**

##### **i. Operación y estructura administrativa**

- **Los espacios de discusión, evaluación y operación del fondo están lejos de la zona metropolitana.**

El hecho de que las oficinas encargadas de la gestión del fondo se encuentren en Chetumal, a cuatro horas de distancia por carretera, representan un obstáculo potencial para la buena ejecución de los proyectos, así como para el logro de los resultados e impactos que se buscan. Si bien la operación hasta ahora ha estado a cargo de los H. Ayuntamientos y ha ocurrido de forma adecuada, es de preverse que conforme se incrementen los recursos y la cartera de proyectos, la capacidad operativa disminuirá.

Adicionalmente, la distancia entre las oficinas de gestión y la zona metropolitana no favorecen la discusión amplia y con información sólida de la problemática, tanto en el Consejo como en el Comité y Subcomité Técnico.

##### **ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados**

- **Falta de claridad entre lo metropolitano y lo local.**

Las decisiones de inversión han tenido un carácter claramente local, sin impacto sobre la dimensión metropolitana. En ese sentido, es importante resaltar algunos temas de especial relevancia en Cancún que deberían ser atendidos con recursos futuros del fondo, como son la prevención de riesgos meteorológicos, la recuperación ambiental, en particular de los manglares y arrecifes y la movilidad urbana a partir de transporte público y no motorizado, entre otras prioridades.

- **No existe una cartera de proyectos de mayor alcance y de largo plazo.**

No se cuenta con una cartera de proyectos que tenga una visión integral de la zona metropolitana, lo que implica que no se tienen previstos proyectos de gran alcance y de largo plazo, que puedan ser ejecutados en etapas. Este problema es relevante sobre todo por la emergencia ambiental y de la vulnerabilidad de la ciudad por fenómenos meteorológicos, que requieren de atención inmediata y de la implementación de políticas que tengan resultados en el corto plazo, pero con una visión de largo alcance.

### **b. Oportunidades de fortalecimiento**

- **Aprovechar los recursos y estructuras institucionales del Fondo Metropolitano para crear una plataforma integral para el desarrollo metropolitano.**

A pesar de que los recursos del Fondo Metropolitano son reducidos respecto a otras fuentes, el potencial que tiene para articular el desarrollo metropolitano es de gran relevancia. La constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano debería entenderse como la mayor oportunidad para integrar los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones de todos los temas relacionados con la zona metropolitana. De ese modo, si se constituyera un Consejo amplio en el que participen con voz y voto las autoridades federales, estatales y municipales junto con expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, se podría potenciar el alcance de las políticas, estrategias y proyectos metropolitanos, favorecer la visión integral y de largo plazo de la zona metropolitana y construir una visión compartida del desarrollo entre todos los actores que conforman la ciudad.

Adicionalmente, desde esta plataforma se le podría dar solidez técnica a las decisiones mediante el fortalecimiento y/o constitución de un órgano con amplio conocimiento técnico que garantice una planeación metropolitana adecuada y consistente con los planes y programas estatales y municipales; que proponga, integre y evalúe técnica y financieramente una cartera única de proyectos con recursos de fuentes diversas (no sólo del Fondo Metropolitano); y que de seguimiento, controle y evalúe la ejecución de los proyectos, sus resultados e impactos, incorporando sistemas de indicadores, sistemas de información geográfica y demás tecnologías aplicables.

- **Aprovechar la experiencia que se tiene desde la fundación de Cancún como ciudad planificada.**

Una gran oportunidad para el desarrollo metropolitano de Cancún está en aprovechar el conocimiento y experiencia locales que se tienen respecto a la planificación del desarrollo de la ciudad. Lo anterior podría permitir la prevención de riesgos futuros mediante el control de la ciudad, en particular de las zonas con gran importancia ambiental como la franja costera.

Además de lo anterior, es importante aprovechar la plataforma del Fondo Metropolitano para integrar a la sociedad civil en la toma de decisiones para disminuir las presiones que sufre la autoridad local y estatal, provenientes del mercado inmobiliario y de la industria turística. Además la plataforma del fondo podría permitir la consolidación de un equipo experto para potenciar el alcance de los proyectos y para ampliar el volumen de los recursos que se reciben.

### **c. Propuestas de acciones de mejora**

- **Integrar un Consejo para el Desarrollo Metropolitano amplio e incluyente.**

La inclusión con voz y voto en los procesos de toma de decisión de los actores que conforman la ciudad podría potenciar en gran medida los alcances de los proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano, así como de otros proyectos de interés metropolitano.

Lo anterior implica la inclusión de expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, además de la autoridad local, dentro de un marco institucional que garantice la construcción de una visión compartida del desarrollo.

- **Construir un esquema de complementariedad de recursos para el desarrollo metropolitano.**

Sumar diversas fuentes de recursos que se relacionan con el desarrollo urbano-metropolitano permitiría integrar bajo un mismo techo la capacidad de planificar, gestionar y decidir con solidez técnica sobre los temas del desarrollo metropolitano, con una consecuente ampliación de los alcances e impactos de los proyectos que sean ejecutados. Esto implica también que con la suma de recursos se podría financiar un organismo que atienda con solidez técnica no solo los proyectos del Fondo Metropolitano, sino otros provenientes de otras fuentes de recursos, dando una mayor certidumbre a las decisiones de todo tipo en la zona metropolitana.

- **Constituir un órgano técnico descentralizado que tenga capacidad de planificar, gestionar, proponer, evaluar y dar seguimiento a los proyectos metropolitanos.**

Un organismo de este tipo podría estar financiado con una bolsa de recursos metropolitanos, en la que se incluye al Fondo Metropolitano, y se podrían aprovechar las economías de escala que tendría un órgano de este tipo. De ese modo, toda la gestión del tema metropolitana tendría un órgano sólido de soporte técnico y financiero que permitiría articular diversos programas y fondos de los tres ámbitos de gobierno y daría certidumbre a los decisores sobre el carácter técnico de sus propuestas.

- **Fortalecer los mecanismos de planeación.**

Debido a que no se observó que exista una diferenciación clara entre los proyectos de carácter metropolitano en contraposición con los proyectos de alcance estrictamente local, es importante fortalecer los mecanismos de planeación que permitan identificar de forma adecuada la problemática metropolitana, y que de ahí se deriven las políticas, estrategias y proyectos que orienten la toma de decisiones.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

## CAPÍTULO 5. FONDO METROPOLITANO DE GUADALAJARA

### a) Problemática general

#### Perfil socio-demográfico

En el año 2005, la ZMG se extendía sobre una superficie de 2 mil 734 km<sup>2</sup> y contaba con una población de 4 millones 95 mil 853 habitantes, lo que generaba una densidad media urbana (DMU) de 133.2 habitantes por hectárea, que significa la segunda más alta de las zonas metropolitanas de México (sólo por debajo de la ZMVM que era de 166 habitantes por hectárea en el mismo año). La distribución de su población se muestra en la tabla 2:

**Tabla 49. Fondo Metropolitano de Guadalajara. Distribución de la población**

Municipio	Habitantes	Porcentaje de la población de la ZMG
Guadalajara	1,600,940	39.1
Ixtlahuacán de los Membrillos	23,420	0.6
Juanacatlán	11,902	0.3
El Salto	111,436	2.7
Tlajomulco de Zúñiga	220,630	5.4
Tlaquepaque	563,006	13.7
Tonalá	408,729	10.0
Zapopan	1,155,790	28.2
<b>Total ZMG</b>	<b>4,095,853</b>	<b>100%</b>

Fuente, elaboración propia con datos de SEDESOL, et. al., 2005

Como puede observarse, tan solo los municipios de Guadalajara, capital del Jalisco y Zapopan, uno de los municipios más grandes y desarrollados de la entidad, concentran 67.3 % de la población de la ZMG. A su vez, según el Plan Estatal de Desarrollo Jalisco 2030<sup>8</sup>, 58.5% de la población del estado se concentra tan solo en cinco de los ocho municipios de la ZMG (Guadalajara, Tlaquepaque, Tonalá, Zapopan y Tlajomulco de Zúñiga).

En este sentido, uno de los principales retos en materia demográfica que reconoce enfrentar el Gobierno de Jalisco, es la saturación de la Región Centro de Jalisco (formada por 14 municipios, de los cuáles 8 forman la ZMG). Según estimaciones del Gobierno del Estado, para el año 2030, el 71% de la población del estado se concentrará en esta región, cuyo centro es la ZMG.

#### Perfil económico

Jalisco es sede de una parte importante de la actividad económica del país. Como entidad, representa el tercer mercado laboral más grande de México, con casi 3 millones de personas ocupadas<sup>9</sup>. Éstas se distribuyen en los sectores económicos de la siguiente forma: 60.8% en el sector terciario (servicios), 30.2% en el secundario (industria) y sólo 8.4% se dedica al sector primario.

La diferencia de las remuneraciones de los trabajadores jaliscienses es sumamente significativa, no solo por sector de actividad y ocupación, sino también por región del estado. La remuneración promedio anual \$/persona ocupada en la Región Centro de Jalisco (donde se encuentra la ZMG) es de 52 mil 217 pesos lo que la ubica por arriba de la media estatal que es de aproximadamente 40 mil

<sup>8</sup> Aprobado y publicado en el año 2007

<sup>9</sup> Sólo superada por el Estado de México, con 5.7 millones de personas ocupadas y el Distrito Federal, con 4 millones.

pesos. Cabe señalar que el 50% de los trabajadores de Jalisco reciben como remuneración tres salarios mínimos o menos. La brecha en el ingreso de los habitantes de diferentes regiones del estado provoca presiones migratorias internas hacia la ZMG y externas hacia otras zonas urbanas del país e incluso al extranjero.

Una de las principales actividades económicas en el estado es el comercio, realizado predominantemente por microempresas que comercializan abarrotes, artículos personales y diversos. Aunque este tipo de establecimientos se encuentran en todos los centros de población del estado, según el PED Jalisco 2030, la mayor parte de esta actividad se concentra en la ZMG. El sector comercial genera 26% del PIB estatal y emplea a una cuarta parte de las personas ocupadas en las áreas urbanas.

Otra actividad productiva relevante es el turismo. Cabe señalar que aunque el estado posee múltiples e importantes destinos turísticos vacacionales, religiosos y naturales, la ZMG y específicamente la ciudad de Guadalajara recibe aproximadamente 45% de la afluencia turística que arriba a Jalisco, la cual llega a esta ciudad principalmente por motivos de negocio.

### Perfil geo-ambiental

Desafortunadamente, la ZMG enfrenta actualmente los retos provocados por años de desatención de los temas medioambientales, particularmente en lo relacionado con el agua, la generación de residuos sólidos y la contaminación del aire:

- **Agua:** La contaminación del agua se genera principalmente por descargas residuales sin tratar de origen doméstico, comercial e industrial, así como por otras fuentes de contaminación, como rellenos sanitarios defectuosos o tiraderos de basura al aire libre, según información del PED Jalisco 2030. Este mismo documento señala que prácticamente la totalidad de las aguas residuales de la ZMG no son tratadas, por lo que ya representa un importante problema a resolver.
- **Contaminación atmosférica:** La ZMG se ha equipado adecuadamente con sistemas de monitoreo de la calidad del aire desde comienzos de la década de 1990. Sin embargo, aunque la información generada por dicho sistema debería contribuir a generar estrategias para el control de la contaminación atmosférica, es un hecho que la mala calidad del aire se ha convertido en un problema permanente en la ZMG (PED Jalisco 2030: 171). El principal contaminante en el 2005 fue el monóxido de carbono (CO), que representó 80% del total de contaminantes. Del total de CO producido en la ZMG, se sabe que el 50% se emite en Guadalajara y el 31% en Zapopan.
- **Residuos sólidos:** El desarrollo económico, industrial y demográfico de la ZMG en las últimas décadas ha provocado que la capacidad de las administraciones locales para manejar adecuadamente los residuos sólidos se haya visto rebasada. Del total de los residuos sólidos urbanos y de manejo especial que se producen en el estado, el 64% se generan en la ZMG. El Gobierno del Estado reconoce que no cuenta con la infraestructura suficiente para darle a los residuos sólidos el tratamiento que dictan las normas sanitarias y medio ambientales federales (PED Jalisco 2030: 179)

El ineficiente manejo de la situación medio ambiental en esta entidad, se refleja en el incremento de enfermedades relacionadas con factores sanitarios así como una menor percepción de competitividad. En el año 2006, Jalisco ocupaba el lugar 30 de 32 en el factor “manejo sustentable del medio ambiente” en el índice de competitividad del Instituto Mexicano para la Competitividad (IMCO).

## Desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial

Actualmente, la ZMG ha dejado de ser una de las metrópolis con mayor tasa de crecimiento medio anual (*Delimitación de las Zonas Urbanas de México*, SEDESOL, INEGI, CONAPO: 2005-2010). Sin embargo, habría que señalar que esto se debe a las altas tasas de crecimiento que han alcanzado otras metrópolis del país y no a que el crecimiento de la ZMG se haya frenado en los últimos años.

Como se señala en el Plan Municipal de Desarrollo 2010-2012 de Guadalajara (PMD 2010-2012 GDL), la ZMG se desarrolló rápidamente entre 1950 y 2000. En el primer año de la década actual, el tamaño de la ZMG ya era de 9 veces el tamaño que tenía en 1950 y su crecimiento no se ha desacelerado, sino que se ha trasladado a otros municipios que en los últimos años pasaron a formar parte del área metropolitana, como El Salto y Tlajomulco de Zúñiga. Aunque no existe un único factor que haya provocado el crecimiento de estos municipios, según el Gobierno del Estado, este desarrollo estuvo fuertemente impulsado por el crecimiento poblacional, que a su vez se debió a los intensos flujos migratorios de jaliscienses de nivel socioeconómico alto y medio alto, que se establecieron en estos municipios atraídos por la oferta de vivienda nueva con servicios (PED Jalisco 2030: 127).

Este crecimiento no planeado de la ZMG generó una insuficiencia progresiva de las redes de servicios públicos y del sistema de vialidad, siendo estos, dos de los principales retos que el área metropolitana de Guadalajara ha venido enfrentando en los últimos años y seguirá enfrentando en el corto y mediano plazo. Al igual que en otras metrópolis mexicanas, la expansión física de la ciudad central provocó la conurbación con distintos centros de población, creando la necesidad de realizar traslados constantes entre puntos de la urbe alejados unos de otros. Según información del PMD Guadalajara 2010-2012, durante el año 2009 se realizaron 5 millones, 434 mil 267 traslados por día<sup>10</sup> en transporte público y vehículos particulares en la ZMG.

Como consecuencia de esta necesidad de desplazamiento, puede observarse que la cantidad de vehículos particulares ha tendido a la alza desde hace aproximadamente una década. Según estimaciones del Gobierno del Jalisco, en la ZMG este tipo de vehículos se incrementan a una razón de 63 mil cada año. Adicionalmente, ha surgido la necesidad continua de ampliar la cobertura del transporte público y modificar los itinerarios de las rutas existentes, para cubrir el resto de la demanda de traslados en la zona metropolitana. Como el mismo gobierno del estado reconoce, el aumento constante de vehículos públicos y particulares ha saturado la infraestructura vial de la ZMG, lo que se traduce en congestionamientos, reducción de la velocidad del traslado, mayor consumo de combustible y mayores niveles de contaminación atmosférica, lo que lamentablemente todavía no ha implicado una clara reorientación de las políticas, ya que los esfuerzos siguen concentrado en ampliar las vialidades sin una contraparte de transporte público que permita tener una posibilidad en el mediano plazo de reducir sensiblemente los traslados en coche particular y moverlos al transporte masivo público.

## Estado de Derecho

Uno de los principales retos a los que se enfrentan las instituciones de seguridad y justicia en Jalisco, es fomentar la confianza de los ciudadanos frente a las autoridades responsables de su protección. El bajo nivel de confianza ciudadana en la procuración de justicia se refleja en el alto porcentaje de delitos no denunciados en la entidad.

Según el PED Jalisco 2030, 4 de cada 5 delitos cometidos en el estado no se denuncian. Esto genera una cifra negra<sup>11</sup> de aproximadamente 92%. En cuanto a comportamiento delictivo, Jalisco ocupa el lugar número 22 a nivel nacional con una tasa de 9.7 delitos por cada mil habitantes, sin embargo

<sup>10</sup> Transporte público no incluye tren ligero y vehículos particulares no incluye bicicletas, motocicletas ni transporte de personal.

<sup>11</sup> Delitos cometidos que no se denuncian.

dicha tasa se genera a través de delitos denunciados y no toma en cuenta la cifra negra, que como se mencionó, es especialmente alta en esta entidad.

En Jalisco, el 83.6% de los delitos que se cometen son del fuero común. De este tipo de delitos, los más recurrentes son el robo (que representa el 44% de los delitos de fuero común), las lesiones (22%), daños en las cosas (9%) y homicidios (4% de los delitos de este tipo). En cuanto a los delitos del fuero federal, las averiguaciones previas relacionadas con este tipo de delitos se incrementaron 57% entre 2000 y 2005, lo cual representa un alza mayor de la que se dio en el promedio nacional (que en el mismo periodo sólo aumentó 20%). Los delitos del fuero federal más recurrentes en esta entidad hasta el 2006 fueron contra la salud (55% de los delitos del fuero federal) y portación de armas prohibidas (18% de este tipo de delitos).

Otro ingrediente que afecta el estado de derecho, es la tendencia creciente a la informalidad en la ZMG; no es solo la persistencia e incremento (en los municipios periféricos como Tlajomulco) de la informalidad en los asentamientos humanos, sino también en actividades productivas como el comercio en las calles, que pone en riesgo la seguridad ciudadana.

## **b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano de Guadalajara**

Fue posible observar que la experiencia acumulada en la Zona Metropolitana de Guadalajara desde la conformación del primer Consejo Metropolitano en 1989 ha tenido un impacto positivo en la organización y operación del Fondo Metropolitano. La estructura organizacional básica requerida para la operación del fondo ya existía previamente en Guadalajara, por lo que únicamente requirió pasar por un proceso de homologación en 2008 de acuerdo a las Reglas de Operación que fueron publicadas. Vale decir que en ese año se reconocieron cuatro municipios más como parte de la zona metropolitana.

En concordancia con las Reglas de Operación, en Guadalajara el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, el Comité Técnico del Fideicomiso y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos se establecieron y funcionan de forma adecuada. El Comité Técnico y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos se encuentran conformados básicamente por representantes de las mismas dependencias.

La Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado es la ejecutora de los recursos del Fondo Metropolitano. Esta Secretaría funge también como Secretariado Técnico del Consejo para el Desarrollo Metropolitano por lo que, a diferencia del resto de las dependencias relacionadas con el funcionamiento del fondo, esta Secretaría cuenta con dos representantes en el Comité Técnico y en el Subcomité Técnico. Al interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano se encuentra la Dirección de Planeación Urbana Metropolitana, la cual realiza las principales tareas administrativas relacionadas con la operación del fondo. El equipo responsable de estas tareas es de aproximadamente nueve personas.

En el proceso de definición y aprobación de proyectos, el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos revisa las características de los proyectos presentados y previo análisis recomienda al Comité Técnico la obtención de recursos del Fondo Metropolitano. El Comité Técnico autoriza la entrega de recursos y administra los recursos de la cartera de proyectos con los avances físico-financieros. La institución fiduciaria, supervisa el uso de los recursos en base a las decisiones del Comité Técnico y reporta el estado financiero de los mismos. La ZMG cuenta con una cartera de proyectos para el corto y mediano plazo, la cual se establece a través de los mecanismos formales ya establecidos, el Comité Técnico y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos. Cabe notar que es positivo que en la definición de la cartera de proyectos se tome en cuenta significativamente a los representantes de los municipios, a pesar de que participan con voz únicamente. En contraste, cabe mencionar que se percibe un bajo involucramiento de la sociedad civil en la política general de

desarrollo urbano de la Zona Metropolitana de Guadalajara y por ende en lo relacionado con el funcionamiento del Fondo Metropolitano. Al respecto, se han tomado como medidas la realización de foros abiertos a la participación ciudadana así como el involucramiento de diversos colegios y asociaciones de profesionistas.

Fue posible observar algunas características particulares de la operación del Fondo Metropolitano en Guadalajara, como la creación de una “bolsa metropolitana”, donde se concentran todos los recursos disponibles para atender las problemáticas de la metrópoli. En esta bolsa se concentran recursos tanto de origen federal como de origen estatal y municipal, sin embargo cabe aclarar que la aplicación de los recursos se rige según la normativa correspondiente a su origen. De este modo, los recursos obtenidos a través del Fondo Metropolitano se rigen por las Reglas de Operación del mismo, mientras que los recursos de origen estatal se rigen por las leyes estatales correspondientes, principalmente la Ley de Obra Pública del Estado de Jalisco.

Del mismo modo en que se detectó en las Zonas Metropolitanas de León y de Mérida algunas de las mejores prácticas relacionadas con las estructuras institucionales para gobernar las zonas metropolitanas, en el caso de Guadalajara la “bolsa metropolitana” se considera también como una de las mejores prácticas encontradas en las zonas metropolitanas evaluadas, por lo que se debería retomar su ejemplo para ser replicado en otras ciudades. Por lo tanto, esta característica de Guadalajara ha sido planteada como una propuesta de acción de mejora para todas las zonas metropolitanas, con características adicionales como la ampliación de los alcances del Consejo y la consolidación de un equipo técnico más amplio, sólido y descentralizado que pueda ser financiado y tenga capacidad de atender a un mayor número de proyectos metropolitanos de fuentes diversas.

Adicionalmente, también es característico de la administración del Fondo Metropolitano de Guadalajara, una tendencia a evitar en la medida de lo posible la mezcla de recursos con distinto origen en el financiamiento de las obras y proyectos correspondientes. Esto genera que las obras que se ejecutan se separen en distintas etapas, cada una de las cuales se financia con recursos de un mismo origen. A decir de los funcionarios consultados, esto permite una clara identificación de lo realizado con un recurso particular, aunque es posible que este mismo mecanismo limite el alcance de los proyectos que no gocen de amplio financiamiento ya que sus recursos no se complementan con otras fuentes.

### c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Metropolitano de Guadalajara se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

**Tabla 50. Fondo Metropolitano de Guadalajara. Recursos por año**

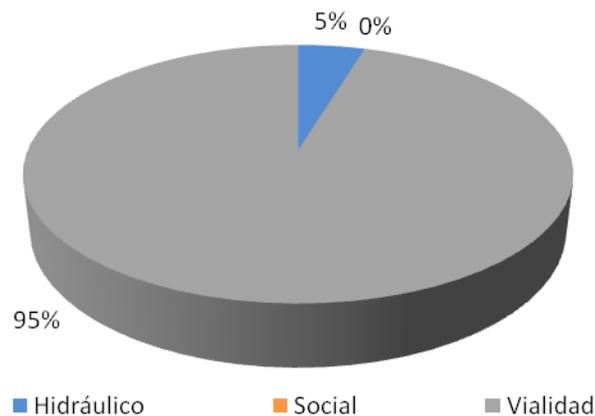
Guadalajara	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2008	13	\$1,071,500,000,00	50.27%
2009	9	\$1,060,040,000,00	49.73%
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>\$2,131,540,000,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 51. Fondo Metropolitano de Guadalajara. Recursos por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Hidráulico	1	\$100.000.000,00	4,69%
Infraestructura social	1	\$0,00	0,00%
Vialidad	20	\$2.031.540.000,00	95,31%
<b>Total</b>	<b>22</b>	<b>\$2.131.540.000,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfica 4. Fondo Metropolitano de Guadalajara. Recursos asignados por ámbito de atención**


Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 52. Fondo Metropolitano de Guadalajara. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	Guadalajara	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	18	
Obras con expediente	12	66.7%
Obras con nota técnica	13	72.2%
Notas técnicas con índice completo	13	72.2%
Identifica la población potencial	0	0.0%
Identifica la población objetivo	11	61.1%
Especifican los beneficios a la población	13	72.2%
Análisis costo-beneficio	12	66.7%
Evaluación del impacto metropolitano	10	55.6%
Evaluación del impacto económico social	8	44.4%
Evaluación de impacto ambiental	10	55.6%
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	2	11.1%

Principales indicadores	Guadalajara	
	Absoluto	Relativo
Contratos o convenios	9	50.0%
Licitación	6	33.3%
Concurso	0	0.0%
Adjudicación directa	0	0.0%
Administración directa	0	0.0%
Convenio adicional	0	0.0%
Convenio con paraestatal	0	0.0%
Invitación restringida	3	16.7%
Precios unitarios y tiempo determinado	0	0.0%
Radicación de recursos	0	0.0%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	0	0.0%
Reportes trimestrales	0	0.0%
Reporte final	0	0.0%
Proyectos con mezcla de recursos	0	0.0%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	0	0.0%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	0	0.0%

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Metropolitano

#### d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

Es importante señalar que las distintas administraciones municipales, así como las del Gobierno Estatal han venido elaborado distintos diagnósticos de la situación urbana de la metrópoli desde hace más de 30 años, por lo que existe una importante comprensión sobre la importancia de contar con estudios, diagnósticos e instrumentos de planeación. Esto ha permitido que desde el inicio de la participación de la Zona Metropolitana de Guadalajara en el Fondo Metropolitano se hayan contado con diagnósticos para definir problemáticas y objetivos. Actualmente, las principales tareas en esta materia se enfocan por un lado en mantener actualizados los planes de desarrollo y los diagnósticos, así como de proveerles de carácter legal.

Existen varios instrumentos de planeación para el desarrollo urbano importantes, entre los que destacan el Plan de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana de Guadalajara y el Plan Estatal de Desarrollo Urbano 2030, donde se definen las políticas generales de desarrollo urbano-metropolitano. Uno de los principales retos para el corto plazo es establecer el Plan de Desarrollo Urbano de la Región Metropolitana de Guadalajara como un documento que implique responsabilidades y obligaciones para las administraciones municipales de la zona metropolitana.

Es importante anotar que explícitamente se ha manifestado que el Fondo Metropolitano de Guadalajara se avoca a atender dos problemáticas distintas: movilidad, entendida como el desarrollo de infraestructura vial y peatonal, y el desarrollo y mejoramiento de infraestructura hidráulica. Sin embargo, en la práctica es posible observar un claro desequilibrio en la atención que se le ha dado a ambas problemáticas, ya que prácticamente el total de los proyectos financiados por el Fondo

Metropolitano se relacionan con la infraestructura vial y peatonal. Sólo dos proyectos de la totalidad de los aprobados hasta 2009 se relacionaron con el desarrollo de infraestructura hidráulica.

Si bien la vialidad es importante, no debe ser ni el único ni el más importante eje estructurador de la zona metropolitana. A pesar de lo anterior, el desarrollo de infraestructura vial ha sido una de las principales características de la política de desarrollo urbano de la Zona Metropolitana de Guadalajara durante las últimas décadas, incluso desde antes de que obtuviera recursos del Fondo Metropolitano y aparentemente, la obtención de recursos a través de este fondo ha acentuado mucho más la tendencia a desarrollar soluciones viales de este tipo.

Esta concepción del desarrollo metropolitano es muy cuestionable e inadecuada, ya que la infraestructura vial, en particular los pasos a desnivel, tiene múltiples desventajas entre las que destacan que las soluciones son solo temporales (en el mediano plazo vuelven a surgir); tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala esta infraestructura; y finalmente, benefician principalmente a la población con acceso a automóvil particular a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Adicionalmente, es de resaltar que estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad.

Por otro lado, como se mencionó, los recursos obtenidos a través del Fondo se concentran en una “bolsa metropolitana” donde también se depositan recursos de origen estatal y municipal, pero se evita en la medida de lo posible mezclar dichos recursos en la ejecución de obras y proyectos, lo que implica establecer restricciones financieras al alcance los proyectos. En el caso de los proyectos aprobados para financiarse a través del fondo, estos se concursan mediante lo establecido en la Ley de Obra Pública y la información financiera del Fondo Metropolitano se concentra en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Jalisco, aunque también puede consultarse a través de la Cuenta Pública del Gobierno del Estado.

Cabe mencionar que no se utilizan recursos del Fondo Metropolitano para cubrir gastos de operación. De igual forma, sobresale el hecho de que todos los estudios de factibilidad, pre inversión y proyectos ejecutivos se han realizado con recursos del Gobierno del Estado con el objetivo de facilitar el acceso a los recursos estatales, destacando que, según los funcionarios entrevistados, todos los estudios mencionados han culminado en la ejecución de obras. En lo respecta a la entrega de recursos por parte de la Federación, los funcionarios del Gobierno del Estado de Jalisco consideran que el tiempo que transcurre entre la aprobación de proyectos y la recepción de recursos es adecuada, al igual que el tiempo con el que se cuenta para ejercer los recursos.

Finalmente, se observó una baja participación de la ciudadanía en el proceso de seguimiento, supervisión y vigilancia de las acciones relacionadas con el funcionamiento del fondo en esta zona metropolitana, así como la ausencia de mecanismos reales de rendición de cuentas para el Fondo Metropolitano de Guadalajara. Destaca principalmente la percepción de los funcionarios del Gobierno del Estado, de ser “innecesario” involucrar más al sector ciudadano, a pesar de que las decisiones que toman afectan directamente a dicho sector, además de que su inclusión podría constituirse como un mecanismo para garantizar la continuidad y el largo plazo de las decisiones. Igualmente, aunque la información financiera del manejo del Fondo Metropolitano se encuentra incluida en la Cuenta Pública, es necesario mejorar los mecanismos de transparencia y acceso a la misma.

#### **e) Análisis de las entrevistas**

Durante la entrevista con funcionarios de la Dirección de Planeación Urbana Metropolitana de la Secretaría de Desarrollo Urbano del Gobierno del Estado, se observó que existe una clara comprensión de las características y mecanismos de gestión del Fondo Metropolitano. Igualmente se

observó un gran interés en consolidar los avances obtenidos en la Zona Metropolitana de Guadalajara, a pesar de las inconsistencias que enfrentan entre lo que implica el desarrollo metropolitano y las prioridades de inversión (relacionadas sobre todo con vialidad).

A pesar de lo anterior, la solidez del debate y de los procesos de gestión y toma de decisiones es reflejo claro del trabajo que se ha venido realizando en esta zona metropolitana, que fue una de las primeras del país en consolidarse como tal y por ende, esta metrópoli es una de las que ha acumulado más experiencia y conocimiento del tema. Adicionalmente, con la actitud positiva que tomaron los funcionarios entrevistados, resultó evidente la importancia y la seriedad con que se toma el desarrollo metropolitano.

De igual forma, se observó que los funcionarios responsables de administrar el Fondo Metropolitano en esta zona tienen una percepción positiva y optimista sobre el funcionamiento del mismo y sobre los logros que se han obtenido hasta el momento mediante este programa. En cierta medida, esta percepción se encuentra relacionada con el buen funcionamiento que se ha logrado en los procesos de gestión y operación del fondo.

Sin subestimar los logros y la buena organización observada en la administración del fondo, también fue posible observar que los funcionarios subestiman la importancia de algunos aspectos importantes de atender. El primero es el riesgo de que la estructura administrativa caiga en un estado de saturación e insuficiencia operativa. El segundo y más importante, es la falta de mecanismos que permitan incluir a la sociedad civil para darle mayor solidez a la toma de decisiones y a la definición de soluciones concretas a las problemáticas de la zona metropolitana por un lado, y por el otro, para implementar mecanismos reales de rendición de cuentas sobre los impactos del fondo.

Respecto al uso de los recursos del Fondo Metropolitano, es posible observar que estos han sido utilizados en tiempo y forma en casi todos los casos, habiéndose presentado únicamente un caso de reasignación de recursos.

## f) Análisis FODA

### a. Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	La larga experiencia desarrollada en la ZMG en el tema metropolitano facilita el proceso de gestión del fondo.	1	La estructura administrativa para realizar las tareas relacionadas con el manejo del fondo es apenas la suficiente para llevarlas a cabo, lo cual puede provocar una situación de saturación si las tareas llegan a aumentar.
2	La estructura administrativa encargada del manejo del fondo tiene claras las metas y tareas relacionadas con el manejo del mismo.	2	No existen mecanismos que incorporen la participación de la sociedad civil en la definición de respuestas a las problemáticas metropolitanas.
3	Existen varios instrumentos de planeación útiles para el desarrollo urbano de la ZMG, así como diagnósticos en proceso de actualización.	3	No existen mecanismos reales de rendición de cuentas sobre el uso de los recursos, la toma de decisiones y los impactos del Fondo Metropolitano.
4	La "bolsa metropolitana" es un instrumento que permite integrar una cartera de proyectos más amplia, más sólida y consistente.	4	Evitar la mezcla de recursos provoca que las obras se realicen por partes y con retrasos, e incluso limita su alcance y potencial.
		5	Existe una visión del desarrollo metropolitano sesgada a la construcción de infraestructura vial, a pesar de que se ha demostrado ampliamente sus carencias, limitaciones e incluso su potencial para generar nuevos y más grandes problemas.

## b. Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	El Fondo Metropolitano es un mecanismo de vinculación y coordinación metropolitana.	1	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
2	Brinda la posibilidad de crear una Autoridad Metropolitana.	2	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	No se permiten proyectos multianuales.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
		5	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
		6	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.
		7	La dinámica demográfica y económica de la Zona Metropolitana de Guadalajara puede rebasar la capacidad de respuesta gubernamental.

## g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano de Guadalajara

En el caso de la percepción de los beneficiarios cabe señalar que en términos generales, tienen una impresión positiva de las obras realizadas con estos recursos, habiendo manifestado la mayoría de ellos que dichas obras benefician a su comunidad e impactan positivamente en la calidad de vida.

Sin embargo, es importante subrayar dos puntos importantes: por un lado, la sociedad percibe que la realización de obras de infraestructura vial no beneficia equitativamente a todos los sectores de la población, ya que estas obras son concebidas únicamente para el aprovechamiento de la parte de la población cuya movilidad se basa en el uso de transportes particulares, y por otro lado percibe también que este tipo de soluciones viales no resuelven a fondo los problemas de movilidad urbana, por lo que sus beneficios serán únicamente temporales.

Con relación a la percepción de los expertos con relación a los problemas principales que observan en las zonas metropolitanas destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante (peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación d planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador Igualmente, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que sí, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que sí hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias "verdes".

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

## **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

### **a. Problemáticas detectadas**

#### **i. Operación y estructura administrativa**

- **Existe una insuficiencia potencial en la capacidad de gestión del fondo.**

Si bien se pudo observar que hasta el momento los procesos de gestión y operación del fondo son adecuados por parte de las dependencias encargadas; se percibió que la estructura administrativa relacionada con la operación del fondo es apenas la suficiente para llevar a cabo las tareas necesarias.

#### **ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados**

- **Se tiene una concepción limitada de la problemática metropolitana.**

La tendencia de atender la movilidad a través del desarrollo de infraestructura vial es anterior a la obtención de recursos del Fondo Metropolitano, sin embargo, la disponibilidad de éstos ha acentuado mucho más esta tendencia. Aunque es necesario poner un énfasis en la movilidad de la zona metropolitana debido a su relevancia, se ha entendido solo desde la óptica del automóvil particular y no del transporte público. Si bien la vialidad es importante, no debe ser ni el único ni el más importante eje estructurador de la zona metropolitana.

El desarrollo de proyectos viales, en particular los pasos a desnivel, tiene múltiples desventajas entre las que destacan que las soluciones son solo temporales ya que en el mediano plazo las vialidades tienden a saturarse de nueva cuenta; tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala esta infraestructura; y finalmente, benefician principalmente a la población con acceso a automóvil particular a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Adicionalmente, es de resaltar que estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad.

- **Existe poca claridad respecto a los criterios para determinar las prioridades de inversión.**

Los criterios que se utilizan para decidir la relevancia y el nivel de prioridad de los proyectos aprobados para el desarrollo metropolitano son poco claros, e incluso se podría decir que no son adecuados en términos de la cartera de proyectos apoyada con recursos del Fondo Regional.

De igual manera, existe una concentración de proyectos en los municipios centrales de la zona metropolitana lo cual fomenta el centralismo y resta oportunidad de desarrollo a los municipios periféricos.

## **b. Oportunidades de fortalecimiento**

- **Aprovechar los recursos y estructuras institucionales del Fondo Metropolitano para crear una plataforma integral para el desarrollo metropolitano.**

A pesar de que ya existe la “bolsa metropolitana”, es importante continuar y consolidar esta práctica, sobre todo ampliándola conceptualmente a las estructuras institucionales. En ese sentido, la constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano debería entenderse como la mayor oportunidad para integrar los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones de todos los temas relacionados con la zona metropolitana. De ese modo, si se constituyera un Consejo amplio en el que participen con voz y voto las autoridades federales, estatales y municipales junto con expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, se podría potenciar el alcance de las políticas, estrategias y proyectos metropolitanos, favorecer la visión integral y de largo plazo de la zona metropolitana y construir una visión compartida del desarrollo entre todos los actores que conforman la ciudad.

Adicionalmente, desde esta plataforma se le podría dar solidez técnica a las decisiones mediante el fortalecimiento y/o constitución de un órgano con amplio conocimiento técnico que garantice una planeación metropolitana adecuada y consistente con los planes y programas estatales y municipales; que proponga, integre y evalúe técnica y financieramente una cartera única de proyectos con recursos de fuentes diversas (no sólo del Fondo Metropolitano); y que de seguimiento, controle y evalúe la ejecución de los proyectos, sus resultados e impactos, incorporando sistemas de indicadores, sistemas de información geográfica y demás tecnologías aplicables.

- **Darle carácter legal y vinculante a los instrumentos de planeación metropolitana.**

Si bien existen varios instrumentos de planeación para el desarrollo metropolitano de Guadalajara, no implican obligaciones y responsabilidades para los funcionarios públicos, el gobierno estatal y los gobiernos municipales. Por lo tanto, existe una importante oportunidad en materia de planeación para la zona metropolitana en el establecimiento del carácter oficial de este documento.

- **Aprovechar la experiencia, las buenas prácticas y la suma de recursos de la Zona Metropolitana de Guadalajara para atender de forma integral la problemática metropolitana.**

La planeación y definición de políticas y estrategias de desarrollo metropolitano deberían traducirse en una cartera de proyectos que busque atender la problemática metropolitana desde una perspectiva integral. De ese modo, se debería utilizar la experiencia, las buenas prácticas y la “bolsa metropolitana” para atacar la problemática en su raíz.

En el caso de la movilidad, a partir de un sistema integral de transporte público y no motorizado, poniendo atención en la infraestructura para medios de transporte alternativos y la seguridad de los peatones, así como en el desarrollo de medios de transporte público masivo, que favorezca una disminución del uso de unidades particulares para el desplazamiento.

### **c. Propuestas de acciones de mejora**

- **Integrar un Consejo para el Desarrollo Metropolitano amplio e incluyente.**

La inclusión con voz y voto en los procesos de toma de decisión de los actores que conforman la ciudad podría potenciar en gran medida los alcances de los proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano, así como de otros proyectos de interés metropolitano.

Lo anterior implica la inclusión de expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, además de la autoridad local, dentro de un marco institucional que garantice la construcción de una visión compartida del desarrollo.

- **Trasladar el esquema conceptual de complementariedad de recursos de la “bolsa metropolitana” a las estructuras institucionales.**

Modificar la legislación estatal para darle un carácter legal al Consejo para el Desarrollo Metropolitano, permitiría ampliar sus funciones y alcances, de modo que se consolidara como la autoridad metropolitana en donde se discuten, proponen y deciden las políticas y estrategias de desarrollo de la Zona Metropolitana. El Consejo podría entonces tener un carácter integral, y si se fortalece con la presencia de la sociedad civil, podría incluso garantizar una visión de largo plazo.

Para que un Consejo de ese tipo funcione, requiere necesariamente de la consolidación de un órgano técnico descentralizado, que pueda planificar, proponer, evaluar, gestionar, generar información, dar seguimiento y contar con sistemas de información e indicadores sobre el desarrollo de la metrópoli. Dado que un órgano de este tipo requiere de especialistas técnicos de diversos tipos, así como sistemas informáticos avanzados que implican una cantidad grande de recursos financieros, mediante la “canasta metropolitana” se podría disminuir la presión presupuestaria, y aprovechar las economías de escala que generaría un órgano de este tipo.

- **Fortalecer los mecanismos de vinculación entre la planeación y la toma de decisiones.**

Si bien la ZM de Guadalajara cuenta con diversos instrumentos de planeación, es importante garantizar que las decisiones de inversión sean consistentes con dicha planeación, para evitar que se ejecuten proyectos que no tengan impacto real sobre la metrópoli, o que ataquen la problemática desde ángulos inapropiados, como el caso de construcción de vialidad sin que se acompañe de sistemas y alternativas reales de movilidad.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

## CAPÍTULO 6. FONDO METROPOLITANO DE LA LAGUNA

### a) Problemática general

#### Problemáticas detectadas

Una de las principales características de la Zona Metropolitana de La Laguna (ZMLA) es su condición interestatal, esto es, que está conformada por la conurbación de áreas urbanas de más de una entidad (en este caso Coahuila y Durango), que en su conjunto forman una misma metrópoli. La Laguna es una zona metropolitana de tipo conurbación intermunicipal, conformada por los municipios de Gómez Palacio y Lerdo, ambos del Estado de Durango y Matamoros y Torreón, del Estado de Coahuila. Destaca que a diferencia de otras zonas metropolitanas del país, ninguno de estos municipios tiene el estatus de capital de su entidad.

La conurbación de los municipios de La Laguna, principalmente de Torreón, Gómez Palacio y Lerdo, ya podía observarse al menos desde 1976, en un momento en el que el fenómeno de “metropolización” aún no era tan claramente notable en nuestro país (SEDESOL, *et. al.*, 2005). La conurbación del municipio de Matamoros es relativamente reciente, ya que oficialmente se considera posterior a 2005.

#### Perfil Demográfico

La ZMLA se encuentra en el grupo de zonas metropolitanas con más habitantes. En el año 2005 se extendía sobre una superficie de 5 mil 12 km<sup>2</sup>, y contaba con una población de 1 millón 110 mil 890 habitantes, lo que generaba una Densidad Media Urbana (DMU) de 83.3 habitantes por hectárea, ubicándola como la novena más grande del país por extensión y como la décimo séptima zona con mayor densidad poblacional. En ese mismo año, la población de la ZMLA se distribuía de la siguiente forma (tabla 20):

**Tabla 53. Fondo Metropolitano de Querétaro. Distribución de la población**

Municipio	Habitantes	Porcentaje de la población de la ZMLA
Matamoros	99,707	8.97
Torreón	577,477	51.98
Gómez Palacio	304,515	27.41
Lerdo	129,191	11.62
<b>Total ZMLA</b>	<b>1,110,890</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL, *et. al.* 2005

Como puede observarse, la mayor parte de la población de la ZMLA habita en los municipios de Coahuila y particularmente en Torreón con más de 50%; Matamoros es el municipio menos poblado de la zona metropolitana, con poco menos del 10% del total. En 2005, 27.14% de la población total de Coahuila habitaba en los municipios de Matamoros y Torreón, teniendo este último un alto nivel de desarrollo humano, con un PIB per cápita mayor a la media nacional y una tasa de analfabetismo poco menor al 4%.

En los años recientes, los municipios del Estado de Durango son los que han mostrado una mayor tasa de crecimiento poblacional. Durante el periodo 2000-2005, Lerdo mostró una tasa de crecimiento media anual de 2.5%, mientras que Gómez Palacio mostro una tasa de 1.9%.

## Perfil económico

La ZMLA es una de las más importantes áreas económicas del país por su intensa actividad industrial, su aportación al producto nacional y la cantidad de plazas laborales establecidas. Torreón es sede de una importante actividad económica, prueba de ello es que en el año 2009 ocupó el lugar número trece en la lista de ciudades del país con mayor actividad económica y actualmente (2010) contribuye con aproximadamente el 1% del PIB del país.

La economía de Torreón es predominantemente secundaria, ya que el 42% de la actividad económica se desarrolla en el sector industrial (PDM 2010 Torreón). Por su parte, según información del Plan Municipal de Desarrollo 2007-2010 de Lerdo (PMD 2007 Lerdo), aunque los municipios de Lerdo y Gómez Palacio son sede también de una importante actividad industrial, poseen una economía más orientada al sector servicios.

Sin embargo, su economía se ha debilitado en los últimos años con una grave pérdida de empleo. Tan sólo en el sector manufactura-transformación, durante 2009 los puestos de trabajo disminuyeron en más de 33% respecto a los existentes al cierre de 2008, según información de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación-Torreón. Por su parte, según información del Plan de Desarrollo Municipal 2010-2013 (PDM 2010 Torreón), en el sector comercial se perdieron 28 mil 63 empleos en el periodo 2008-2010. Información de este mismo documento señala que la actividad turística de Torreón también disminuyó, aunque ligeramente, en el periodo 2009-2010.

## Perfil geo-ambiental

Uno de los principales problemas relacionados con el cuidado de los recursos naturales en la ZMLA es el relacionado con el uso, disponibilidad y calidad del agua. La sobreexplotación de los manos acuíferos así como el uso "al límite" de las reservas de agua superficiales ponen en riesgo la disponibilidad futura de este líquido en la región. Este problema es agravado por la ineficiencia con la que opera el sistema local de extracción, distribución y saneamiento del agua. Tan sólo en el municipio de Torreón, la falta de mantenimiento y modernización de la infraestructura hidráulica ocasiona un desperdicio de poco más de la mitad del agua que se extrae en pozos. La situación es particularmente grave en el municipio de Gómez Palacio. Según el Plan Municipal de Desarrollo 2007-2010 de Gómez Palacio (PMD 2007 Gómez Palacio), el nivel de extracción de agua del acuífero principal de este municipio ha llegado a sobrepasar hasta un 48% al nivel de recarga, cifra que refleja por sí misma el grave riesgo que corre este municipio de agotar rápidamente su disponibilidad del líquido. Adicionalmente, este municipio enfrenta un grave problema de deterioro en su red hidráulica, lo que provoca un considerable número de fugas, especialmente en el Centro de la ciudad. El problema de disponibilidad de agua en la región de La Laguna, se agrava constantemente con los mayores niveles de sequía que se han presentando en los últimos años. A su vez, la sequía se encuentra relacionada con la tala inmoderada de los bosques de la Sierra de Durango, recursos que igualmente están en constante riesgo de desaparecer, de no corregirse la tendencia de sobre explotación que puede observarse (PMD Gómez Palacio 2007).

Adicionalmente al problema de sobreexplotación de las reservas de agua, existe un grave problema de su contaminación en el subsuelo en todos los municipios de la ZMLA. La ausencia de prácticas adecuadas de saneamiento, la persistencia de actividades agrícolas en las áreas rurales que generan excedentes de riego cargados con metales, plaguicidas y fertilizantes, así como las constantes fugas que se presentan en el sistema de alcantarillado, ocasionan en su conjunto que importantes cargas de contaminantes lleguen al subsuelo (PMD Gómez Palacio). La situación es a tal grado grave que la presencia de arsénico en el agua que se extrae se está convirtiendo en un problema de salud pública que exige de atención inmediata y coordinada entre las dos entidades federativas responsables de la ZMLA.

## Desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial

Según el mismo PDM 2010 Torreón, el municipio de Torreón puede entenderse como una ciudad “fragmentada”, es decir, una ciudad donde coinciden...“barrios marginados junto a exclusivos fraccionamientos [...] el centro urbano pierde su importancia comercial puesto que el mercado también se dispersa [...] Este modelo, predominante en Torreón, privatiza el espacio urbano, pero socializa los efectos de la segregación” (PDM 2010 Torreón). Según información del PDM 2010 Torreón, una de las principales causas del crecimiento de la ZMLA es la incorporación de ejidos y zonas rurales a la mancha urbana.

El PDM 2007 Gómez Palacio, confirma que las precarias condiciones de los campesinos en las áreas rurales y los grandes obstáculos que se les presentan para proseguir con sus actividades agrícolas han provocado una paulatina transformación de sus actividades económicas, así como un intenso movimiento migratorio hacia el área urbana.

Una de las problemáticas derivadas del desarrollo urbano en la ZMLA ha sido el crecimiento desordenado de los desarrollos habitacionales y el surgimiento de zonas irregulares. En principio, estas situaciones siempre incrementan la dificultad de proporcionar adecuadamente servicios públicos a toda la población, aunque al respecto cabría señalar que los cuatro municipios de la zona reportan altas tasas de coberturas de servicios de agua potable y energía eléctrica.

Por ejemplo, en Torreón la cobertura de los servicios de drenaje, energía eléctrica y agua potable es prácticamente del 100%. Según el PDM 2010 Torreón, el porcentaje de población que no tiene acceso a estos servicios en este municipio es de menos de 1%. Sin embargo destaca que según este mismo documento, el porcentaje de habitantes que viven algún tipo de hacinamiento en el municipio es notablemente alto, pues representa al 27% de su población.

Por su parte, en el municipio de Lerdo, la cobertura de agua potable y energía eléctrica es de 95%, la de mantenimiento del drenaje es de 85% y la recolección de basura y limpieza de la vías públicas es de 100% en el área urbana y 80% en el área rural, según información del PMD 2007 Lerdo.

El municipio de Gómez Palacio también reporta una cobertura de acceso al agua potable cercana al 100% y de poco más de 80% en el caso del drenaje (PDM 2007 Gómez Palacio).

Finalmente, en el municipio de Matamoros, la cobertura de energía eléctrica es de 98%, la de agua entubada es de 95% y la cobertura de drenaje en el municipio es de casi 85%, según información del Plan Municipal de Desarrollo 2006-2008 de Matamoros, Coahuila.

Una consecuencia adicional del desarrollo urbano de ZMLA ha sido el aumento del parque vehicular y la preeminencia de los vehículos particulares, además de la intensa movilización de los habitantes entre los municipios de la zona metropolitana. Estas situaciones impactan directamente en la calidad de vida, en la saturación de la infraestructura vial, incrementando los riesgos para la salud y la seguridad de los habitantes, así como las afectaciones al medio ambiente. Buena parte de los desplazamientos de un municipio se relaciona con las actividades económicas y laborales; prueba de ello es que en 2005, 30% de la población ocupada de Matamoros no trabajaba en ese mismo municipio, al igual que 35% de la población ocupada de Lerdo, que laboraba en un municipio distinto. Según información del PMD 2007 Lerdo, únicamente en este municipio se encuentran registrados más de 25 mil vehículos, cifra que representa prácticamente un vehículo por casa habitación. El pronóstico realizado en este mismo documento señalada que el parque vehicular de la zona metropolitana se incrementa a razón de 5% - 6% anualmente (PMD 2007 Lerdo). Adicionalmente, persiste el uso intensivo de transporte particular para el desplazamiento. Según el PDM 2010 Torreón, únicamente el 25% de la movilización de la población se realiza a través del transporte público, mientras que el 75% se basa en el uso de transporte particular. La falta de ordenamiento y eficiencia del transporte público no sólo impacta a la seguridad vial y genera traslados con mayor tiempo y costo, sino que también impacta negativamente a la calidad del aire.

## Estado de Derecho

Las condiciones de inseguridad se han agravado en los últimos años en los municipios de la ZMLA. Información del PDM 2010 Torreón, señala que durante el periodo 2005-2009 las estadísticas sobre comportamiento delictivo en este municipio aumentaron más que las medias estatal y nacional; esto significa que la delincuencia se ha agravado más en Torreón que en el resto del estado y del país. Únicamente el promedio mensual de denuncias de robo en este municipio se quintuplicó entre los años 2005 y 2009. Casi el 40% de los robos son a casa habitación, negocios y vehículos. En Torreón se registraron 168 muertes violentas durante 2009, esto equivale a 29.5 homicidios por cada 100 mil habitantes o prácticamente un homicidio cada dos días, lo cual supera el promedio nacional (PDM 2010 Torreón).

Algunos de los municipios de la ZMLA se encuentran en una situación de deterioro y precariedad en los recursos, no sólo materiales sino también humanos, de los que disponen para realizar las tareas de vigilancia y persecución de la delincuencia. Por ejemplo, en el año 2007, el municipio de Gómez Palacio únicamente contaba con 516 elementos de seguridad municipales, incluyendo a los elementos de Vialidad, para atender a una población de más de 304 mil habitantes, cuando el diagnóstico de seguridad pública de ese municipio calcula que se necesitan aproximadamente el doble de elementos para realizar adecuadamente las tareas relacionadas con la seguridad pública (PMD 2007 Gómez Palacio).

### **b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano de La Laguna**

El Fondo Metropolitano de La Laguna no pudo ser evaluado de forma completa debido a varias razones. Las más importantes son que existió una falta de cooperación y voluntad por parte de la administración estatal para recibir al equipo evaluador, para participar en la entrevista y para facilitar los expedientes de proyectos apoyados con recursos del fondo. Otra razón fue que no se pudieron canalizar de forma adecuada las gestiones realizadas tanto por el equipo evaluador como por el personal de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de modo que no se tuvo acceso a la información del fondo.

A pesar de que se envió de forma adecuada el oficio de solicitud de atención a la evaluación y de que los funcionarios responsables fueron contactados en diversas ocasiones para obtener su apoyo, las respuestas fueron evasivas que impidieron que el equipo evaluador obtuviera información con respecto a la administración y operación del fondo.

A pesar de lo anterior, se tiene evidencia de que se cuenta con un Consejo para el Desarrollo Metropolitano, así como el Comité Técnico del Fideicomiso y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos. En el caso del Consejo, sus miembros son de los tres ámbitos de gobierno. Del gobierno federal, son los representantes de la SEMARNAT y SEDESOL. De los gobiernos estatales, los representantes son los siguientes:

Del estado de Coahuila: El Secretario de Finanzas, el Secretario de Gobierno, el Secretario de Desarrollo Regional de la Laguna de Coahuila, el Subsecretario de Obras Públicas y Caminos, el Secretario de Medio Ambiente, el representante del Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo de Coahuila y el Subsecretario de Desarrollo Social de la Secretaría de Desarrollo Regional.

Del estado de Durango: El Secretario General de Gobierno, el Secretario de Finanzas y de Administración, el Secretario de Desarrollo Social, el Subsecretario de Planeación de la Secretaría de Desarrollo Social, el Subsecretario de Recursos Naturales, el Subsecretario de Inversión Internacional de la Secretaría de Desarrollo Económico, y el Subsecretario de Planeación de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.

Finalmente, del ámbito municipal son parte del Consejo los cuatro presidentes municipales de Torreón y Matamoros, y Gómez Palacio y Lerdo, de Coahuila y Durango respectivamente.

Desde la instalación del Consejo para el Desarrollo Metropolitano se acordó la creación de un Reglamento Interno de Operación (apelando al numeral 44 de las Reglas de Operación) con el objetivo de tener información clara que ayude al funcionamiento del Consejo y a la aplicación del Fondo en la metrópoli.

### c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Metropolitano de La Laguna se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

**Tabla 54. Fondo Metropolitano de La Laguna. Recursos por año**

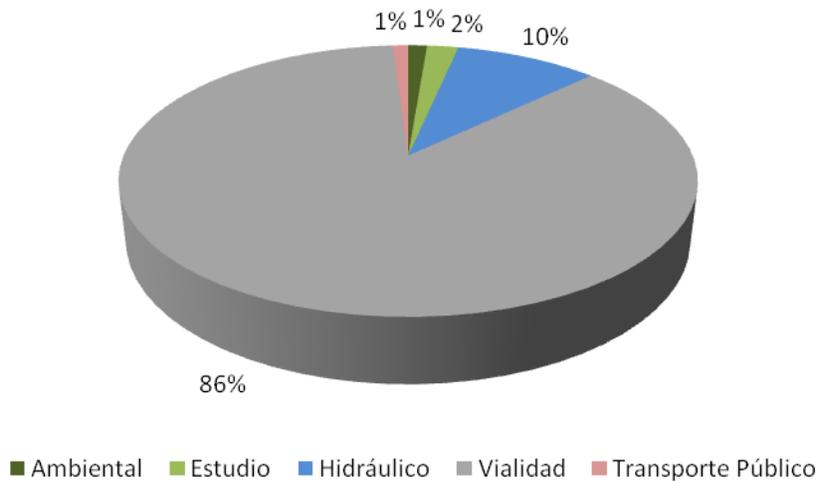
La Laguna	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2008	27	\$250,899,601,63	52.67%
2009	15	\$225,451,300,00	47.33%
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>\$476,350,901,63</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 55. Fondo Metropolitano de La Laguna. Recursos por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Ambiental	1	\$6.000.000,00	1,26%
Estudios	1	\$10.000.000,00	2,10%
Hidráulico	5	\$45.500.420,00	9,55%
Vialidad	34	\$409.850.481,63	86,04%
Transporte Público	1	\$5.000.000,00	1,05%
<b>Total</b>	<b>42</b>	<b>\$476.350.901,63</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfica 5. Fondo Metropolitano de La Laguna. Recursos asignados por ámbito de atención**


Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 56. Fondo Metropolitano de La Laguna. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	La Laguna	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	29	
Obras con expediente	n.d.	n.d.
Obras con nota técnica	n.d.	n.d.
Notas técnicas con índice completo	n.d.	n.d.
Identifica la población potencial	n.d.	n.d.
Identifica la población objetivo	n.d.	n.d.
Especifican los beneficios a la población	n.d.	n.d.
Análisis costo-beneficio	n.d.	n.d.
Evaluación del impacto metropolitano	n.d.	n.d.
Evaluación del impacto económico social	n.d.	n.d.
Evaluación de impacto ambiental	n.d.	n.d.
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	n.d.	n.d.
Contratos o convenios	n.d.	n.d.
Licitación	n.d.	n.d.
Concurso	n.d.	n.d.
Adjudicación directa	n.d.	n.d.
Administración directa	n.d.	n.d.
Convenio adicional	n.d.	n.d.
Convenio con paraestatal	n.d.	n.d.
Invitación restringida	n.d.	n.d.

Principales indicadores	La Laguna	
	Absoluto	Relativo
Precios unitarios y tiempo determinado	n.d.	n.d.
Radicación de recursos	n.d.	n.d.
Expedientes con reportes de avance físico financiero	n.d.	n.d.
Reportes trimestrales	n.d.	n.d.
Reporte final	n.d.	n.d.
Proyectos con mezcla de recursos	n.d.	n.d.
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	n.d.	n.d.
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	n.d.	n.d.

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Metropolitano

#### d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

Debido a que no fue posible realizar la entrevista ni revisar los expedientes del Fondo Metropolitano de La Laguna, no fue posible tener mayor información de la que se puede obtener mediante la cartera de proyectos. A pesar de este contratiempo, fue posible realizar un análisis sobre los criterios que se emplean para tomar las decisiones respecto al destino del gasto.

En la Zona Metropolitana de La Laguna se observó que se ha da una alta prioridad a los proyectos viales, ya que más de 85% de los recursos aplicados se ocuparon en proyectos de este tipo, que van desde estudios de prefactibilidad, obras concretas de construcción y mejora de vialidades y carreteras, hasta pasos a desnivel y distribuidores viales. Si bien es importante considerar que la infraestructura vial es de suma importancia para la movilidad y conectividad de una ciudad, hay otras alternativas que resultan mucho más eficientes y que representan soluciones reales a esos problemas como el transporte público masivo y no motorizado.

Los proyectos viales tienen múltiples desventajas como las siguientes. En primer lugar, las soluciones tienden a ser temporales ya que en el mediano plazo el flujo vehicular se incrementa, volviendo a surgir el problema. En segundo lugar, la infraestructura vial, en particular los pasos a desnivel y distribuidores, genera grandes afectaciones a la población aledaña a dichas infraestructuras, entre las que destacan la obstaculización al desplazamiento de los peatones en condiciones crecientes de riesgo, afectan los pequeños negocios y la economía de la zona, tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala. En tercer lugar, representan un incentivo al uso de vehículos particulares, beneficiando principalmente a la población con acceso a automóvil a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Finalmente, estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad, además de los altos costos de oportunidad que tienen.

En función de la poca información disponible, se puede concluir que es fundamental que se haga una evaluación y replanteamiento de las prioridades que se están siguiendo en La Laguna con el objetivo de que se atiendan realmente las problemáticas metropolitanas. En ese sentido, es de resaltar que los proyectos de corte hidráulico representan casi 10% del total de recursos, de modo que se aprecia que requieren un mayor apoyo dada la problemática hídrica de la ciudad.

### e) Análisis de las entrevistas realizadas

No se pudo realizar un análisis en este apartado, debido a que, no obstante reiteradas solicitudes, no fue posible lograr que se otorgara la información respecto al Fondo Metropolitano de La Laguna.

### f) Análisis FODA

#### a. Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	No disponible	1	Criterios poco adecuados para solucionar la problemática metropolitana

#### b. Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	El Fondo Metropolitano es un mecanismo de vinculación y coordinación metropolitana.	1	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
2	Brinda la posibilidad de crear una Autoridad Metropolitana.	2	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	No se permiten proyectos multianuales.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
		5	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
		6	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.

### g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano de La Laguna

No se contó con información sobre la opinión de los beneficiarios en la Zona Metropolitana de La Laguna.

Con relación a la percepción de los expertos con relación a los problemas principales que observan en las zonas metropolitanas destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo

amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante (peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación d planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador Igualmente, hay

coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que si, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que si hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias "verdes".

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

## **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

### **a. Problemáticas detectadas**

#### **i. Operación y estructura administrativa**

En virtud de la falta de información no fue posible identificar problemáticas específicas relacionadas con la operación y estructura administrativa del fondo.

#### **ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados**

- **Se tiene una concepción limitada de la problemática metropolitana.**

Las prioridades del Fondo Metropolitano, según lo que se pudo inferir a partir de la cartera de proyectos, es el desarrollo de infraestructura vial. Aun cuando este tipo de infraestructura es muy importante, no representa una solución a los problemas de movilidad de la zona metropolitana ya que se enfoca al transporte particular (que en el mediano plazo tiende a saturar nuevamente las infraestructuras), sin considerar el transporte público masivo y no motorizado. El desarrollo de proyectos de este tipo, en particular los pasos a desnivel y distribuidores, tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instalan. Por otro lado, benefician principalmente a la población con acceso a automóvil particular a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Adicionalmente, es de resaltar que estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad.

De forma adicional, esta visión representa un costo de oportunidad alto para la atención de otros problemas muy relevantes que se han dejado fuera y que son de impacto metropolitano. Entre ellos destaca el transporte público masivo y no motorizado, el ciclo integral del agua; la consolidación urbana y control del crecimiento periférico; y el ambiente, entre otros.

### **b. Oportunidades de fortalecimiento**

- **Aprovechar los recursos y estructuras institucionales del Fondo Metropolitano para crear una plataforma integral para el desarrollo metropolitano.**

A pesar de que los recursos del Fondo Metropolitano son reducidos respecto a otras fuentes, el potencial que tiene para articular el desarrollo metropolitano es de gran relevancia. La constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano debería entenderse como la mayor oportunidad para integrar los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones de todos los temas relacionados con la zona metropolitana. De ese modo, si se constituyera un Consejo amplio en el que participen con voz y voto las autoridades federales, estatales y municipales junto con expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, se podría potenciar el alcance de las políticas, estrategias y proyectos metropolitanos, favorecer la visión integral y de largo plazo de la zona metropolitana y construir una visión compartida del desarrollo entre todos los actores que conforman la ciudad.

Adicionalmente, desde esta plataforma se le podría dar solidez técnica a las decisiones mediante el fortalecimiento y/o constitución de un órgano con amplio conocimiento técnico que garantice una planeación metropolitana adecuada y consistente con los planes y programas estatales y municipales; que proponga, integre y evalúe técnica y financieramente una cartera única de proyectos

con recursos de fuentes diversas (no sólo del Fondo Metropolitano); y que de seguimiento, controle y evalúe la ejecución de los proyectos, sus resultados e impactos, incorporando sistemas de indicadores, sistemas de información geográfica y demás tecnologías aplicables.

### **c. Propuestas de acciones de mejora**

- **Integrar un Consejo para el Desarrollo Metropolitano amplio e incluyente.**

La inclusión con voz y voto en los procesos de toma de decisión de los actores que conforman la ciudad podría potenciar en gran medida los alcances de los proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano, así como de otros proyectos de interés metropolitano.

Lo anterior implica la inclusión de la autoridad municipal y de expertos y miembros prominentes de la sociedad civil dentro de un marco institucional que garantice la construcción de una visión compartida del desarrollo.

- **Construir un esquema de complementariedad de recursos para el desarrollo metropolitano.**

Sumar diversas fuentes de recursos que se relacionan con el desarrollo urbano-metropolitano permitiría integrar bajo un mismo techo la capacidad de planificar, gestionar y decidir con solidez técnica sobre los temas del desarrollo metropolitano, con una consecuente ampliación de los alcances e impactos de los proyectos que sean ejecutados. Esto implica también que con la suma de recursos se podría financiar un organismo que atienda con solidez técnica no solo los proyectos del Fondo Metropolitano, sino otros provenientes de otras fuentes de recursos, dando una mayor certidumbre a las decisiones de todo tipo en la zona metropolitana.

- **Constituir un órgano técnico descentralizado que tenga capacidad de planificar, gestionar, proponer, evaluar y dar seguimiento a los proyectos metropolitanos.**

Un organismo de este tipo podría estar financiado con una bolsa de recursos metropolitanos, en la que se incluye al Fondo Metropolitano, y se podrían aprovechar las economías de escala que tendría un órgano de este tipo. De ese modo, toda la gestión del tema metropolitana tendría un órgano sólido de soporte técnico y financiero que permitiría articular diversos programas y fondos de los tres ámbitos de gobierno y daría certidumbre a los decisores sobre el carácter técnico de sus propuestas.

- **Fortalecer la planeación metropolitana.**

Para atacar la problemática metropolitana de forma integral y de largo plazo, es necesario sumar visiones expertas de diversos sectores, y traducirlas en instrumentos de planeación que consideren diagnósticos sólidos y actualizados, pero también políticas y estrategias de desarrollo metropolitano. Por lo tanto, es imperativo fortalecer los procesos de planeación incorporando a todos los actores clave que forman parte de la zona metropolitana y darle validez legal a los instrumentos resultantes.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.



Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

## **CAPÍTULO 7. FONDO METROPOLITANO DE LEÓN**

### **a) Problemática general**

#### **Perfil económico**

En los últimos años, la actividad económica de Guanajuato ha mostrado un desempeño más dinámico que el de la media nacional. Según información del PED Guanajuato 2030, únicamente durante los años 2000 a 2003 la economía de Guanajuato creció en términos reales en 7.6%, mientras que la economía mexicana sólo lo hizo un 2.2%.

No obstante, el crecimiento económico registrado en la entidad, es claro que éste ha sido insuficiente para satisfacer la demanda de trabajo que cada año aumenta en 45 mil guanajuatenses que se incorporan al mercado laboral. La demanda laboral insatisfecha, así como la baja remuneración de los trabajadores en la entidad, son dos de los principales problemas a los que ya se enfrenta la economía de Guanajuato.

La especialización económica de la entidad es diversa. En lo que respecta a los municipios de la ZML, según el índice Nelson de especialización económica, la actividad de León, San Francisco del Rincón y Purísima del Rincón es predominantemente terciaria, mientras que la actividad económica de Silao es diversificada (PED Guanajuato 2030).

La clasificación “diversificada” se refiere a que el tamaño de al menos dos de los tres sectores económicos, es similar o igual. En el caso de Silao, llama la atención que ha dejado de ser un municipio predominantemente industrial, como lo era hasta antes del año 2007 aproximadamente, y aunque actualmente diversifica su actividad económica, es posible observar una tendencia de desplazamiento de la economía hacia el sector terciario, según información del Plan de Gobierno 2009-2012 de Silao (PDG 2009 Silao).

Habría que señalar que otros municipios de la zona pasaron por el mismo fenómeno recientemente. Por ejemplo León fue también, hasta antes del periodo 2000-2005, un municipio predominantemente industrial, sin embargo actualmente es clara la predominancia del terciario. Según información del Plan de Gobierno 2009-2012 de León (PDG 2009 León), más del 60% de su Población Económicamente Activa labora en este sector. Cabe mencionar que los 4 municipios de la ZML son considerados parte del Corredor Industrial del Bajío.

#### **Perfil geo-ambiental**

El desarrollo experimentado recientemente en los municipios de la ZML ha traído consigo una serie de problemas medio ambientales, de entre los cuales el gobierno del estado destaca la intensa generación de residuos sólidos, la afectación en la calidad del suelo y la contaminación atmosférica y del agua, (PED Guanajuato 2030).

En cuanto a la disposición de residuos, uno de los retos a superar en el corto plazo es la inexistencia de rellenos sanitarios en los municipios de Purísima y San Francisco. De los 14 rellenos sanitarios existentes en el estado, en la ZML únicamente se encuentran, uno en León, que es el municipio con mayor generación y disposición de basura en el estado (1 mil 560 toneladas al día) y uno en Silao, que es el quinto municipio con mayor generación y disposición de basura del estado (118 mil toneladas al día) (PED Guanajuato 2030). La insuficiencia de rellenos sanitarios provoca la proliferación de tiraderos al aire libre que incumplen las normas sanitarias, contaminan el suelo, el aire y afectan la calidad de vida de los ciudadanos. Adicionalmente, existe un grave problema de manejo inadecuado de los residuos sólidos industriales generados en la zona industrial de León. Según información del PED Guanajuato 2030, se ha estimado que únicamente el 15% de estos se

trasladan a un confinamiento industrial regulado, mientras que el 85% restante se depositan en basureros y en el drenaje.

Otro de los principales problemas consiste en la degradación del suelo, especialmente en el municipio de León, cuyas zonas norte y nororiente enfrentan una grave situación de deforestación, erosión, pérdida de la cubierta vegetal y las consecuentes pérdidas de flora, fauna y biodiversidad (PDG León 2009).

Aunado a esto, la expansión de la mancha urbana en algunos puntos de la ZML se ha dado a expensas de suelo originalmente agrícola, ya sea generando cambios en el uso del suelo o contribuyendo a la erosión del mismo. Como consecuencia, la intensidad de las actividades agrícolas y pecuarias ha disminuido importantemente en Silao y prácticamente ha desaparecido en León. Aunque en San Francisco del Rincón sigue teniendo lugar una significativa actividad agropecuaria, la sobreexplotación, la contaminación y la erosión han mermado importantemente el rendimiento del suelo y la calidad de los cultivos (PDG 2009 San Francisco).

A decir del gobierno estatal, los principales problemas de contaminación atmosférica de Guanajuato se deben a la intensa actividad industrial de la entidad, principalmente la que tiene lugar en los municipios del Corredor Industrial del Bajío, entre los cuales se encuentran los 4 municipios de la ZML.

De estos cuatro, el municipio que más contribuye al total de emisiones de contaminantes generados por la industria es León, que en el año 2000 generó el 4.25% del total de este tipo de contaminantes (PED Guanajuato 2030). Cabe señalar que León es el municipio con mayor participación de contaminantes industriales de la zona metropolitana, sin embargo, el municipio de mayor generación de este tipo de emisiones en la entidad es Salamanca, que no forma parte de la ZML.

Por su parte, según información de la actual administración de León, el principal contaminante atmosférico del municipio no es la industria, sino el transporte privado, que entre los años 1999 y 2008 se incrementó en 85%, pasando de 108 mil 302 unidades a 200 mil 73<sup>12</sup> (PDG León 2009).

### **Desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial**

Según el reporte del gobierno estatal realizado en el PDE Guanajuato 2030, aunque en el estado no existen actualmente déficits preocupantes en cuanto al mínimo de infraestructura necesaria para atender los requerimientos de salud, educación, abasto y comunicación, los índices de cobertura de dichos servicios disminuyen en las localidades rurales y/o alejadas de las zonas urbanas y ejes carreteros.

En municipios como Silao o San Francisco del Rincón, una parte significativa de la población habita en localidades rurales, no obstante, es posible observar una clara concentración de la población en el medio urbano, tal como puede observarse en la tabla 12:

---

<sup>12</sup> Unidades motorizadas de autotransporte, sin incluir motocicletas ni camiones/camionetas de carga.

**Tabla 57. Fondo Metropolitano de León. Distribución de la población de los medios urbano y rural**

Municipio	Porcentaje de la población en medio urbano	Porcentaje de la población en medio rural
León	95	5
Silao	55	45
San Francisco del Rincón	66.2	33.8

Fuente: Elaboración propia con datos de los Planes de Gobierno 2009-2012 de León, Silao de la Victoria y San Francisco del Rincón. No hay información disponible de Purísima del Rincón.

Las fuertes presiones demográficas y la concentración de la población en la zona urbana han provocado a su vez un incremento en la demanda de servicios e infraestructura urbana y social, demanda que no ha sido satisfecha en igual proporción en los diferentes municipios de la ZML. Según el PDG 2009 San Francisco, tan sólo el municipio de León cuenta con más del 11% del equipamiento urbano del estado, mientras que en el resto de los municipios de la ZML persisten insuficiencias de infraestructura y equipamiento, como por ejemplo:

- San Francisco y Purísima carecen de rellenos sanitarios adecuados para la disposición de residuos sólidos.
- Aunque en San Francisco se localizan 13 de los 577 pozos de extracción de agua del estado, de los cuales se extrae casi el 72% del agua utilizada en la ZML<sup>13</sup>, este municipio no cuenta con una sola planta potabilizadora. De hecho en toda la ZML sólo existe una planta potabilizadora de agua, ubicada en León.
- Aproximadamente 15% de las viviendas del municipio de Silao carecen de los servicios de agua potable entubada de la red pública y de drenaje (PDG 2009 Silao).

Es claro que exceptuando León, los municipios de la ZML aún presentan rezagos significativos en su capacidad de proveer servicios e infraestructura a sus habitantes.

En cuanto al equipamiento en materia de salud, educación y abasto, la información más actualizada puede verse a continuación:

**Tabla 58. Fondo Metropolitano de León. Equipamiento en materia de salud, educación y abasto, 2007**

	Clínicas / Unidades médicas			Sector Educación (planteles de todos los niveles)	Tianguis	Mercados Públicos	Tiendas de autoservicio
	IMSS	ISSSTE	SSG*				
León	7	2	63	1,278	144	23	277
Purísima del Rincón	1	0	7	110	5	1	3
San Francisco del Rincón	1	1	11	196	6	3	14
Silao	2	1	11	283	3	2	11
<b>Total Guanajuato</b>	<b>50</b>	<b>40</b>	<b>554</b>	<b>10,195</b>	<b>326</b>	<b>109</b>	<b>177</b>

\*SSG: Secretaría de Salud de Guanajuato.

Fuente: INEGI, Anuario Estadístico 2008, tomado del PDG 2009 San Francisco

<sup>13</sup>Se extrae el 72% del agua utilizada por la ZML más el municipio de Romita

## Estado de derecho

Según la información oficial generada tanto por el Gobierno de Guanajuato como por los municipios de la ZML, puede observarse que la actividad delictiva ha tendido a la alza, especialmente a partir del período 2004-2005 aproximadamente. Sin embargo cabe mencionar que el incremento de la inseguridad no se ha dado con la misma intensidad en los diferentes municipios. En Silao, por ejemplo, según información del PDG 2009 Silao, únicamente ha aumentado el número de ciertos delitos durante el periodo 2006-2008, por ejemplo el robo a casa habitación y las lesiones dolosas con arma de fuego<sup>14</sup>.

Algunos otros delitos, así como la mayoría de las faltas administrativas registradas, han disminuido durante este mismo período.

León no sólo es el municipio en el que se comete el mayor número de delitos, sino que también es el municipio con el mayor incremento en el índice denunciativo (al menos hasta el año 2004, según datos del PED Guanajuato 2030). El delito del fuero común que ha presentado un mayor incremento en los últimos años ha sido el homicidio, cuyos casos registrados se incrementaron casi un 700% tan sólo entre los años 2006 y 2009. Según el PDG León 2009, el incremento de estos delitos está relacionado con el aumento de la actividad del crimen organizado en el país a partir del año 2006. Los delitos del fuero federal registrados en León se incrementaron 185% entre los años 2006 y 2007<sup>15</sup> y aunque durante los años 2008 y 2009 tuvieron una leve disminución, aún se siguen cometiendo más del doble de delitos federales que en el año 2006.

Por su parte, según información del Plan de Gobierno 2009-2012 de San Francisco del Rincón (PDG 2009 San Francisco), durante el periodo 2000-2007, los delitos del fuero común aumentaron en más del doble en este municipio, así como la tasa de incidencia delictiva se incrementó en un 50%. El delito del fuero común más recurrente en San Francisco es el robo, con casi un 40% del total de los delitos de este tipo.

### b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano de León

En la Zona Metropolitana de León el Fondo Metropolitano es operado por el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato (IPLANEG). Algo distintivo de la manera como opera este fondo es que hay diversos ejecutores de nivel municipal y estatal, entre ellos la Secretaría de Obra Pública del estado de Guanajuato, el Sistema Estatal de Agua, el propio IPLANEG, los H. Ayuntamientos de los municipios que pertenecen a la Zona Metropolitana y el organismo de agua potable y alcantarillado de San Francisco del Rincón.

La Zona Metropolitana de León es una de las que ha tenido un nivel más alto en cuanto a la discusión de los temas y las problemáticas metropolitanas y, por consiguiente, ha tenido grandes avances en su solución, que se aprecian muy por arriba de la media nacional. Los resultados e impactos se deben en buena medida a la existencia de estructuras institucionales con solidez técnica, que apoyan los procesos de toma de decisión gubernamentales, pero también se deben a la capacidad de coordinación entre los diversos ámbitos de gobierno y las instituciones encargadas de la planificación del desarrollo, en particular del IPLANEG y del Instituto Municipal de Planeación de León (IMPLAN) que ha tenido un papel muy relevante en el desarrollo urbano del Municipio de León.

Para acceder a recursos del Fondo Metropolitano, se constituyó el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, así como el Comité Técnico del Fideicomiso y el Subcomité Técnico de Evaluación de

<sup>14</sup> El PDG Silao 2009 no menciona si sus cálculos se basan en denuncias ni menciona el cálculo aproximado de la cifra negra de sus delitos.

<sup>15</sup> Cálculo propio con información del PDG León 2009

Proyectos. El Consejo está conformado por miembros de los ámbitos de gobierno federal y estatal, y son los siguientes: Por parte del ámbito federal está conformado por los representantes estatales de la SEDESOL y SEMARNAT. Del ámbito estatal está la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Finanzas y Administración, la Secretaría de Obra Pública, la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, la Coordinador General de Programación y Gestión de la Inversión Pública, el Instituto de Ecología, el Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato y la Secretaria Ejecutiva de la Comisión Estatal del Agua de Guanajuato.

Por su parte, el Comité Técnico del Fideicomiso está conformado por el titular del Instituto de Planeación del Estado de Guanajuato que funge como Secretario Técnico, el Gobernador Constitucional del estado, el titular de la Secretaría de Gobierno, el titular de la Secretaría de Desarrollo Social y Humano, el titular de la Secretaría de Finanzas y Administración, el titular de la Secretaría de Obra Pública, el titular de la Coordinación General de Programación y Gestión de la Inversión Pública del Estado, un representante de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, los presidentes de los cuatro municipios involucrados (o en su defecto, representantes), el titular de la Secretaría de Gestión Pública y un representante de la Fiduciaria. Vale decir que aunque en las Reglas de Operación se considera a los representantes de los municipios como meros invitados, en el caso de León forman parte del Comité.

Para la ejecución de los proyectos, la normatividad que se sigue es la Ley de Obra Pública del Estado de Guanajuato. Por lo tanto, los proyectos se asignan por licitación pública de acuerdo a los montos de contratación, siguiendo los tiempos y los procesos de gestión propios de la entidad.

De forma adicional a las Reglas de Operación, en la Zona Metropolitana de León se siguen otros lineamientos locales como la Declaratoria de la Zona Metropolitana de León, los dictados por la Comisión de Conurbación y el Código Urbano del Estado de Guanajuato. Además, al ser frecuente la concurrencia de recursos de fuentes diversas (las del propio Fondo Metropolitano, recursos estatales y municipales) como es el caso del proyecto Bulevar las Torres Norte en el municipio de San Francisco del Rincón, es necesario recurrir a marcos regulatorios diferentes, aunque siempre cumpliendo con los requisitos establecidos para cada fuente de recursos.

En cuanto a los períodos de los diferentes procesos de gestión, se busca tener lista la cartera de proyectos en junio para tener tiempo de realizar la licitación y asignación de las obras. Sin embargo, los recursos del fondo suelen llegar con retraso hasta agosto o septiembre, o incluso hasta octubre, de modo que el cierre del año se vuelve muy complicado para recuperar el tiempo perdido en las etapas previas a la contratación y ejecución de los proyectos. Sin embargo, el Fondo Metropolitano tiene la ventaja de que “en el fideicomiso los recursos se vuelven multianuales”.

Finalmente, la Secretaría Técnica a cargo del IPLANEG, se encarga del seguimiento del Fondo pese a que no recibe recursos especiales para ello. Los ejecutores son los que utilizan el 2% para la supervisión de los proyectos.

### **c) Presentación estadística de los resultados obtenidos**

Los recursos del Fondo Metropolitano de León se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

**Tabla 59. Fondo Metropolitano de León. Recursos por año**

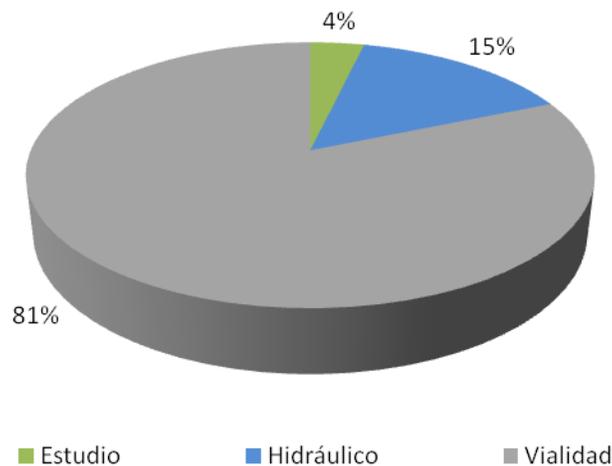
León	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2008	6	\$300,000,000,00	50.00%
2009	7	\$300,000,000,00	50.00%
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>\$600,000,000,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 60. Fondo Metropolitano de León. Recursos por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Estudios	3	\$22.000.000,00	3,67%
Hidráulico	4	\$90.000.000,00	15,00%
Vialidad	6	\$488.000.000,00	81,33%
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>\$600.000.000,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfica 6. Fondo Metropolitano de León. Recursos asignados por ámbito de atención**


Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 61. Fondo Metropolitano de León. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	León	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	12	
Obras con expediente	9	75.0%
Obras con nota técnica	9	75.0%
Notas técnicas con índice completo	3	25.0%
Identifica la población potencial	8	66.7%
Identifica la población objetivo	5	41.7%

Principales indicadores	León	
	Absoluto	Relativo
Especifican los beneficios a la población	8	66.7%
Análisis costo-beneficio	4	33.3%
Evaluación del impacto metropolitano	4	33.3%
Evaluación del impacto económico social	3	25.0%
Evaluación de impacto ambiental	6	50.0%
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	0	0.0%
Contratos o convenios	6	50.0%
Licitación	2	16.7%
Concurso	1	8.3%
Adjudicación directa	3	25.0%
Administración directa	0	0.0%
Convenio adicional	0	0.0%
Convenio con paraestatal	0	0.0%
Invitación restringida	0	0.0%
Precios unitarios y tiempo determinado	0	0.0%
Radicación de recursos	0	0.0%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	6	50.0%
Reportes trimestrales	6	50.0%
Reporte final	2	16.7%
Proyectos con mezcla de recursos	3	25.0%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	0	0.0%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	0	0.0%

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Especifica del Fondo Metropolitano

#### d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

El primer diagnóstico sobre la Zona Metropolitana de León se hizo entre 2004 y 2006. A partir de él se mantuvo un diálogo con los presidentes municipales con la finalidad de documentar los problemas en el proceso de metropolización. Después, con recursos del fondo se formuló el Plan de Ordenamiento Territorial de la Zona Metropolitana y, actualmente hay otro documento en proceso de elaboración cuyo responsable es el IPLANEG.

De acuerdo a los documentos mencionados y a lo que se discutió en la entrevista con el titular del IPLANEG, las prioridades de inversión en la Zona Metropolitana de León son las siguientes:

- Movilidad. Desarrollo de un sistema integrado que articule el transporte público y no motorizado, principalmente con infraestructura peatonal y para ciclistas, con obras de vialidad y transporte.
- Medio Ambiente. Manejo de cuencas, áreas naturales y desechos que implica la construcción de plantas de tratamiento de aguas residuales y el saneamiento de arroyos, principalmente.

- Planeación. Acciones de planeación y proyectos ejecutivos enfocados a favorecer el desarrollo metropolitano de León.

En función de las prioridades mencionadas, se observó que existe una consistencia limitada entre las prioridades y las decisiones de inversión. Sin embargo, es importante mencionar que en la cartera de proyectos no se contempla ningún proyecto enfocado al desarrollo de transporte público y no motorizado. Los proyectos contemplan estudios de diversa índole, diversas obras viales e hidráulicas.

Si bien es necesario reconocer los avances que ha tenido León en cuanto a su desarrollo como Zona Metropolitana, también se debe hacer mención de las deficiencias que todavía tiene. La preponderancia de proyectos y obras de corte vial (que van desde calles hasta distribuidores viales) para mejorar la movilidad tiene una multiplicidad de desventajas. La infraestructura vial, en particular los pasos a desnivel, son medidas de mitigación temporal (en el mediano plazo, las vialidades se saturan y se pierde movilidad); tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala esta infraestructura; y finalmente, benefician de forma predominante a la población con acceso a automóvil particular a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Adicionalmente, es de resaltar que estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad.

En el tema hidráulico, se observó un mejor equilibrio entre la problemática, las prioridades y las obras ejecutadas, de modo que es de esperarse que sí exista un impacto en el desarrollo metropolitano de la ciudad. Sin embargo, sigue quedando pendiente la concepción del problema hidráulico desde una perspectiva integral, en donde no sólo se trate el agua y se saneen los canales, sino que incorpore proyectos de captación y aprovechamiento de aguas pluviales, mejora de la infraestructura de distribución y colección, ahorro en el consumo, y tratamiento y reutilización de aguas servidas, es decir, proyectos que en conjunto impacten de forma positiva en la recuperación de las cuencas hídricas.

En materia de transparencia, la información de los proyectos financiados por el fondo se presenta periódicamente al Consejo para el Desarrollo Metropolitano, además de que se cuenta con reportes de avance financiero del Fideicomiso. También se presentan ante la Comisión Metropolitana del Congreso Federal. Adicionalmente, se cuenta con un portal en internet donde está la cartera de proyectos que es de acceso libre para cualquier persona. También se cuenta con un Consejo Consultivo que está conformado por veinte ciudadanos que tienen liderazgo en el estado, a quienes se les da un informe una vez al año de la cartera planeada para el siguiente año y los resultados obtenidos en el ejercicio que termina.

En el caso de León es muy importante resaltar la existencia del Consejo Consultivo, que representa un mecanismo de inclusión de la ciudadanía en la toma de decisiones y de fortalecimiento de la rendición de cuentas. Si se consolidaran mecanismos para evaluar los resultados y los impactos de los proyectos ejecutados con recursos del fondo, se daría un paso muy importante hacia la verdadera rendición de cuentas, aunque se deben reconocer los avances que se han tenido en la Zona Metropolitana de León.

#### **e) Análisis de las entrevistas realizadas**

El recibimiento que tuvimos por el director de IPLANEG fue cordial. Se mostró accesible y abierto durante la entrevista, y se pudo observar un conocimiento sólido, así como interés sobre la dinámica y problemática metropolitanas, así como sobre los mecanismos operativos del Fondo Metropolitano.

En función de lo observado es posible afirmar que el papel del IPLANEG como Secretario Técnico del Comité le da solidez al funcionamiento del fondo. En ese sentido se cumple de forma adecuada con

lo establecido en las Reglas de Operación, aun cuando la información que conforma los expedientes de los proyectos está dispersa en los ejecutores.

Durante la entrevista se comentó que en la Zona Metropolitana de León se busca consolidar una estructura organizacional que vaya más allá de lo establecido en el Fondo Metropolitano, es decir, que vaya más allá de la toma de decisiones particulares del Fondo para convertirse en una agencia de desarrollo metropolitano. En este tenor, nos fue informado que están recibiendo asesoría para conocer la experiencia de Lile y Bordeaux, que son dos zonas metropolitanas importantes en Francia.

Es de destacar esta perspectiva sobre los mecanismos que se deberían seguir para consolidar una autoridad metropolitana real. En este sentido, la Zona Metropolitana de León, al igual que las de Guadalajara y de Mérida, tiene una de las mejores prácticas observadas en las zonas metropolitanas evaluadas a nivel nacional. Por lo tanto, resulta muy positivo retomar la idea de aprovechar el Fondo Metropolitano y las estructuras institucionales que requiere para consolidar verdaderas autoridades metropolitanas. Sin embargo, estas instituciones estarán muy limitadas si no cuentan con un carácter legal que desde el fondo no se puede proveer, además de que es necesario incorporar como parte del Consejo a miembros prominentes de la sociedad civil, pero no desde una perspectiva de consulta, sino con voz y voto en los procesos de toma de decisión.

También fue comentado que es de mucha importancia contar con alguna proporción de recursos para la coordinación técnica que necesariamente requiere de un equipo amplio y especializado que provea solidez técnica para soportar la toma de decisiones. En este sentido, el mecanismo utilizado en la ZM de Guadalajara de constituir una “bolsa metropolitana” podría representar una solución a los problemas para financiar instituciones de este tipo.

Los proyectos que fueron revisados fueron consistentes con la problemática declarada en la entrevista. Sin embargo, en el tema de la movilidad, se observó que los proyectos sirven para incentivar el uso del automóvil particular, lo que representa un obstáculo antes que una solución a los problemas de pérdida de movilidad. En todo caso fueron dejados en segundo término los peatones y los ciclistas.

## f) Análisis FODA

### a. Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	La ZM de León tiene una amplia experiencia en el tema metropolitano, anterior a la creación del Fondo Metropolitano.	1	Los recursos humanos y financieros para gestionar el fondo son muy limitados y tienen el riesgo de ser insuficientes.
2	Se cuenta con estructuras sólidas para la administración y gestión del fondo.	2	La participación de la sociedad civil está todavía limitada a pesar de los avances que presenta.
3	Hay voluntad política para atender la problemática y consolidar una verdadera autoridad metropolitana.	3	Falta control en la información de los proyectos. Se encuentra dispersa en poder de los ejecutores.
4	Cuentan con diagnósticos de la problemática metropolitana y se están realizando más estudios.	4	Existe un desequilibrio en las decisiones de inversión al favorecer los proyectos de vialidad y no los de transporte público masivo o no motorizados.
		5	La concepción de la problemática hidráulica es parcial y requiere ampliarse para atenderla de forma integral.

## b. Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	El Fondo Metropolitano es un mecanismo de vinculación y coordinación metropolitana.	1	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
2	Brinda la posibilidad de crear una Autoridad Metropolitana.	2	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	No se permiten proyectos multianuales.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
		5	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
		6	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.

## g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano de

Cabe mencionar que las 2 obras visitadas fueron obras de infraestructura vial en que si bien la mayoría de los encuestados mostraron satisfacción considerando que si se veían beneficiados, una importante proporción de encuestados se manifestó en sentido opuesto (1 de cada 6).

Con relación a la percepción de los expertos con relación a los problemas principales que observan en las zonas metropolitanas destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante

(peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación d planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador Igualmente, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que si, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que si hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias “verdes”.

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

## **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

### **a. Problemáticas detectadas**

#### **i. Operación y estructura administrativa**

- **Existe una insuficiencia potencial en la capacidad de gestión del fondo.**

Si bien se pudo observar que hasta el momento los procesos de gestión y operación del fondo son adecuados por parte de las dependencias encargadas; se percibió que la estructura administrativa relacionada con la operación del fondo es apenas la suficiente para llevar a cabo las tareas necesarias y al no contar con financiamiento específico, corre el riesgo de incurrir en insuficiencia operativa.

- **El control de los expedientes es débil.**

Se observó que los expedientes de los proyectos apoyados con recursos del Fondo Metropolitano están dispersos entre el organismo administrador y los entes ejecutores, de modo que no se tiene un control adecuado de la información de los proyectos.

## **ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados**

- **Se tiene una concepción limitada de la problemática de la movilidad.**

A pesar de que se ha puesto un énfasis en la movilidad de la zona metropolitana, que es uno de los principales temas, se ha entendido solo desde la óptica del automóvil particular y no del transporte público.

Se han buscado soluciones que privilegian la infraestructura vial para transporte particular, sin considerar el transporte público masivo y no motorizado. Si bien la vialidad es importante, no debe ser ni el único ni el más importante eje estructurador de la zona metropolitana. El desarrollo de proyectos de este tipo, en particular los pasos a desnivel y distribuidores, tiene múltiples desventajas entre las que destacan que las soluciones son solo temporales (en el mediano plazo vuelven a surgir); tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala esta infraestructura; y finalmente, benefician principalmente a la población con acceso a automóvil particular a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Adicionalmente, es de resaltar que estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad, además de que representan un costo de oportunidad muy alto.

### **b. Oportunidades de fortalecimiento**

- **Aprovechar los recursos y estructuras institucionales del Fondo Metropolitano para crear una plataforma integral para el desarrollo metropolitano.**

A pesar de que los recursos del Fondo Metropolitano son reducidos respecto a otras fuentes, el potencial que tiene para articular el desarrollo metropolitano es de gran relevancia. La constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano debería entenderse como la mayor oportunidad para integrar los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones de todos los temas relacionados con la zona metropolitana. De ese modo, si se constituyera un Consejo amplio en el que participen con voz y voto las autoridades federales, estatales y municipales junto con expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, se podría potenciar el alcance de las políticas, estrategias y proyectos metropolitanos, favorecer la visión integral y de largo plazo de la zona metropolitana y construir una visión compartida del desarrollo entre todos los actores que conforman la ciudad.

Adicionalmente, desde esta plataforma se le podría dar solidez técnica a las decisiones mediante el fortalecimiento y/o constitución de un órgano con amplio conocimiento técnico que garantice una planeación metropolitana adecuada y consistente con los planes y programas estatales y municipales; que proponga, integre y evalúe técnica y financieramente una cartera única de proyectos con recursos de fuentes diversas (no sólo del Fondo Metropolitano); y que de seguimiento, controle y evalúe la ejecución de los proyectos, sus resultados e impactos, incorporando sistemas de indicadores, sistemas de información geográfica y demás tecnologías aplicables.

### **c. Propuestas de acciones de mejora**

- **Integrar un Consejo para el Desarrollo Metropolitano amplio e incluyente.**

La inclusión con voz y voto en los procesos de toma de decisión de los actores que conforman la ciudad podría potenciar en gran medida los alcances de los proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano, así como de otros proyectos de interés metropolitano.

Lo anterior implica la inclusión de expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, además de la autoridad local, dentro de un marco institucional que garantice la construcción de una visión compartida del desarrollo.

- **Utilizar esquemas de concurrencia de recursos para el desarrollo metropolitano.**

Si se consolidaran mecanismos para sumar los recursos provenientes de fuentes diversas, se podrían generar economías de escala para financiar las estructuras institucionales que se constituyan como autoridad metropolitana, además de que se podría integrar una cartera de proyectos con un alcance mucho mayor, que esté articulada entre sí y que tenga posibilidades más amplias de impactar de forma positiva en el desarrollo metropolitano.

- **Constituir un órgano técnico descentralizado que tenga capacidad de planificar, gestionar, proponer, evaluar y dar seguimiento a los proyectos metropolitanos.**

Un organismo de este tipo podría estar financiado con una bolsa de recursos metropolitanos, en la que se incluye al Fondo Metropolitano, y se podrían aprovechar las economías de escala que tendría un órgano de este tipo. De ese modo, toda la gestión del tema metropolitana tendría un órgano sólido de soporte técnico y financiero que permitiría articular diversos programas y fondos de los tres ámbitos de gobierno y daría certidumbre a los decisores sobre el carácter técnico de sus propuestas.

- **Fortalecer los mecanismos de vinculación entre la planeación y la toma de decisiones.**

A pesar de que la planeación metropolitana en León tiene bases sólidas, es importante garantizar que las decisiones de inversión sean consistentes con dicha planeación, para evitar que se ejecuten proyectos que no tengan impacto real sobre la metrópoli, o que ataquen la problemática desde ángulos inapropiados, como el caso de construcción de vialidad sin que se acompañe de sistemas y alternativas reales de movilidad.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

## CAPÍTULO 8. FONDO METROPOLITANO DE MÉRIDA

### a) Problemática general

Es posible encontrar distintas definiciones de la Zona Metropolitana de Mérida (ZMM), según la fuente que se consulte. En primera instancia, según la identificación de zonas metropolitanas realizada por la SEDESOL, el CONAPO y el INEGI, la ZMME es una zona de tipo conurbación intermunicipal y está integrada por los siguientes cinco municipios: Mérida, Conkal, Kanasin, Ucú y Umán (SEDESOL, *et. al.*, 2005). Sin embargo, desde el punto de vista del Ayuntamiento de Mérida, plasmado en el Plan Municipal de Desarrollo de Mérida 2010-2012, la zona metropolitana es en realidad más amplia, ya que la conforman los cinco municipios mencionados, más los municipios de Progreso y Tixpéhual (PMD Mérida 2010). Cabe señalar que los municipios de Progreso y Tixpéhual no se encuentran conurbados físicamente al área urbana; de hecho, los municipios de Ucú y Conkal tampoco presentan conurbación física con el resto de los municipios (aunque las dependencias federales mencionadas los consideran parte de la ZMME por razones de conurbación funcional, dependencia directa con Mérida, requerimientos de planeación y política urbana integradas).

### Perfil socio-demográfico

Tomando en cuenta únicamente a los municipios de Mérida, Conkal, Kanasin, Ucú y Umán, en 2005 habitaban 897 mil 740 habitantes en la ZMME, distribuidos de la siguiente forma (tabla 29):

**Tabla 62. Fondo Metropolitano de Mérida. Distribución de la población**

Municipio	Habitantes	Porcentaje de la población de la ZMM
Conkal	8,495	0.95
Kanasin	51,774	5.76
Mérida	781,146	87
Ucú	3,057	0.34
Umán	53,268	5.93
<b>Total ZMMER</b>	<b>897,740</b>	<b>100%</b>

Fuente: elaboración propia con datos de SEDESOL, *et. al.* 2005

El municipio de Mérida es significativamente el más poblado de la ZMME ya que en él se asienta 87% del total de la población metropolitana, cifra que representan 43% de la población de Yucatán. La diferencia en la distribución de la población es mucho más marcada si observamos que en municipios como Conkal y Ucú habita menos de 1% del total de la población de la metrópoli, siendo además significativamente más pequeños en extensión que Mérida. Conkal es el municipio más pequeño de la ZMME, con una extensión de apenas 63 km<sup>2</sup>, mientras que Ucú se extiende sobre una superficie de 130 km<sup>2</sup>. Mérida por su parte, posee una extensión de 858.41 km<sup>2</sup>, lo que equivale a 56.17% del total metropolitano y 2.2% del total del territorio de Yucatán.

Habría que destacar que el mayor crecimiento poblacional durante el periodo 2000-2005 no se observó en Mérida sino en Kanasin, que reportó una tasa de crecimiento medio anual de 5% debido al incremento en la producción habitacional de bajo ingreso (formal e informal), frente a 2% para toda la metrópoli. El municipio con mayor densidad poblacional es Mérida, que en 2005 reportaba 63.5 habitantes por hectárea, valor superior al de la metrópoli que en ese mismo año fue de 61.4 habitantes por hectárea.

Yucatán es una entidad con población mayoritariamente joven ya que aproximadamente 40% de su población se encuentra en el intervalo de 10 a 29 años de edad. Una parte muy importante de la población del Estado es de origen Maya (52%), según información del Plan Estatal de Desarrollo

2007-2012 de Yucatán (PED 2007 Yucatán), por lo que persiste la población maya-hablante en casi todos los municipios de la entidad al grado que en 89 de los 106 municipios, el porcentaje puede variar entre 30% y 70% de la población. Únicamente 17 municipios cuentan con menos de 30% de maya-hablantes.

### **Perfil económico**

El Estado de Yucatán es una de las entidades con mayores tasas de ocupación; en el primer trimestre de 2008, 97.1% de la PEA se encontraba ocupada (PMD Mérida 2010). No obstante el elevado índice de empleo, existen retos apremiantes relacionados con el subempleo, con la baja remuneración de los trabajos y con la inequidad de género en las oportunidades laborales.

La economía de los municipios de la ZMME es predominantemente terciaria debido principalmente a la importante actividad turística y comercial que aquí se desarrolla, aunque con una significativa participación del sector secundario. Según información del PMD Mérida 2010, 75% de la población ocupada en ese municipio, labora en el sector terciario, mientras que aproximadamente 23% en el sector secundario. Únicamente 1% de la población ocupada se dedica al sector primario. Uno de los principales retos de este sector es que las condiciones de la región propicia que la principal fuente de agua sea el temporal, lo que ocasiona que la actividad agrícola depende importantemente de la precipitación pluvial.

Respecto a la remuneración de los trabajadores, información del PMD Mérida 2010, señala que 29% de la población ocupada en este municipio recibe entre dos y tres salarios mínimos como remuneración, mientras que 23% recibe entre uno y dos salarios mínimos y 19% entre tres y cinco salarios mínimos. Únicamente 15% de la población ocupada recibe como remuneración más de cinco salarios mínimos. La economía de Conkal es un poco más diversificada, aunque sigue siendo mayoritariamente orientada al sector servicios. Según el Plan Municipal de Desarrollo 2004-2007 de Conkal (PMD 2004 Conkal), 47.94% de la población ocupada de este municipio labora en el sector terciario, 38.94% lo hace en el sector secundario y 11.86% en sector primario.

### **Perfil geo-ambiental**

Dos de los principales problemas en materia de cuidado del ambiente que enfrenta la metrópoli y especialmente Mérida son, por un lado, la enorme producción de residuos sólidos urbanos y las deficiencias en el servicio de recolección y disposición de los mismos, y por el otro, el inadecuado tratamiento de las aguas residuales generadas. Tan solo en el municipio de Mérida se producen aproximadamente 740 toneladas diarias de residuos sólidos, las cuales se disponen en un relleno sanitario que se encuentra por llegar a su punto de saturación (PMD Mérida 2010).

El municipio de Mérida cuenta con una planta de separación de residuos concesionada, sin embargo, por “problemas operativos”, funciona muy por debajo de su capacidad (el PMD Mérida 2010 no es claro al respecto, menciona que la planta de separación opera a niveles de entre 5% y 20% de su capacidad). Por su parte, el Plan Municipal de Desarrollo de Kanasín 2007-2010 (PMD 2007 Kanasín), menciona que este municipio no cuenta con rellenos sanitarios adecuados para la disposición de sus residuos sólidos, por lo que terminan repartidos en los cuatro tiraderos al aire libre que se encuentran en el municipio, lo que genera serios daños ambientales así como riesgos para la salud de los habitantes.

En lo que respecta al tratamiento de las aguas residuales, la información del Plan Municipal de Desarrollo de Mérida vigente es poco claro, ya que por un lado menciona la existencia de 24 plantas de tratamiento de aguas residuales, pero por otro, establece que el tratamiento de dichas aguas se da en fosas sépticas domésticas. El uso de fosas sépticas como medio para el tratamiento de las aguas residuales tiene la importante desventaja de necesitar una estricta supervisión en su instalación, así como la necesidad de recibir mantenimiento de desalojo una vez al año, de lo contrario la fosa séptica no cumple adecuadamente su función. Un importante problema del municipio de Mérida en esta

materia, es la insuficiencia de la infraestructura de drenaje para el manejo de estas aguas residuales. El mismo documento menciona que del total de las aguas residuales domésticas generadas, sólo el 2% recibe tratamiento, lo que tiene como consecuencia la filtración a los mantos freáticos de un importante volumen de agua no tratada (PMD Mérida 2010) que se traslada por los acuíferos subterráneos hasta el puerto de Progreso.

El municipio de Mérida cuenta con dos importantes áreas naturales protegidas, el Parque Nacional de Dzibilchaltún y la reserva natural de Cuxtal. La principal problemática que las afecta es el crecimiento de la mancha urbana, proveniente no sólo de la ciudad de Mérida sino también de los municipios metropolitanos aledaños (PMD Mérida 2010). Otros problemas ambientales que enfrenta actualmente son la deforestación, la degradación del suelo y la desertificación (PMD Mérida 2009). Al igual que en otras zonas metropolitanas, puede observarse que los intentos de aumentar la productividad de las actividades agrícolas se basan en la utilización de tecnologías no adecuadas para el medio ambiente, así como el uso indiscriminado de fertilizantes, plaguicidas y sistemas de irrigación.

### **Desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial**

Aunque el crecimiento de la ciudad de Mérida y los municipios que conforman el área conurbada ha sido significativo durante los últimos años, en realidad, este crecimiento tiene al menos 30 años desarrollándose. Según información del PMD Mérida 2010, el desarrollo urbano desordenado que puede observarse en el área conurbada, es consecuencia del incumplimiento de la planeación urbana que se había propuesto al menos desde 1980.

Al igual que en los casos de otras zonas metropolitanas del país, el crecimiento urbano de la ZMME ha rebasado la capacidad de los gobiernos municipales para satisfacer adecuadamente las necesidades de su población, especialmente en materia de movilidad, equipamiento urbano, infraestructura como drenaje tanto para aguas residuales como agua pluvial y servicios públicos como la energía eléctrica, la recolección y disposición de residuos sólidos (PMD Mérida 2010).

Según el PMD Mérida 2010, uno de los principales problemas que ha generado el crecimiento urbano y la metropolización de la ciudad de Mérida es el relacionado con la movilidad, especialmente, a través del Sistema Urbano de Transporte Público, cuya mala planeación ha provocado elevados costos y tiempos de traslado para los usuarios, así como un incremento en los congestionamientos viales. En lo que respecta a la movilidad a través del transporte privado, los principales problemas se relacionan con el incremento del aforo vehicular y por tanto con la saturación de las vialidades de la ciudad. Información del mismo documento señala que 434 mil 700 vehículos circulan comúnmente por la ciudad de Mérida. Esta cifra representa el 85% del total de vehículos de todo Yucatán (PMD Mérida 2010).

Según un cálculo propio con base en información de la misma fuente, sólo 1 mil 884 vehículos son utilizados en el transporte público dentro de la zona conurbada, esto es menos del 0.5% del total de vehículos. Destaca que frente a la grave situación que enfrenta la ciudad de Mérida para ordenar su Sistema de Transporte Público, el Ayuntamiento de este municipio decidió cederle al Gobierno del Estado la definición de las estrategias para enfrentar estos problemas, mediante el decreto 114 con fecha de 3 de septiembre de 2008.

Por otro lado, en los distintos municipios de la ZMME existe un importante rezago en materia de drenaje. En Mérida esta situación provoca estancamiento del agua, incrementa los riesgos de inundación, impide el aprovechamiento del agua pluvial y agrava los conflictos viales del área urbana y la contaminación de los acuíferos.

En los municipios de Kanasín y Conkal, también se observa un importante déficit en la cobertura del drenaje: según información del PMD 2007 Kanasín, sólo 53.3% de las viviendas de este municipio cuentan con este servicio, mientras que en Conkal, según información del PMD 2004 Conkal, en el año 2004 sólo 42.81% de la población tenía acceso al servicio de drenaje.

En contraste, destaca que la cobertura de agua potable en el municipio de Mérida es significativamente alta: según información del PMD Mérida 2010, en el área urbana de Mérida, el 97% de la población cuenta con servicio de agua potable, mientras que en algunas zonas marginadas este porcentaje puede variar entre 50% y 98% de los habitantes. El municipio de Mérida cuenta con tres plantas potabilizadoras de agua y 54 sistemas independientes ubicados en las zonas más marginadas.

Información del Plan Municipal de Mérida vigente, señala que uno de los mayores rezagos en infraestructura para los servicios públicos en ese municipio se encuentra en las condiciones de sus mercados públicos, especialmente en los aspectos de seguridad e higiene, ocasionando que los servicios que se prestan en estos sean de baja calidad, desincentivando la actividad comercial y el turismo y perjudicando la imagen urbana de la ciudad (PMD Mérida 2010). Otros problemas del crecimiento urbano desmesurado se relacionan con la falta de servicios de energía eléctrica y agua entubada en las zonas no urbanas, así como en la precaria condición de las viviendas en estas mismas zonas. La aparición de asentamientos irregulares agrava este tipo de problemas.

Al igual que otras metrópolis de México, Mérida enfrenta un grave problema de crecimiento desordenado y fracturado debido principalmente a que el sistema de planeación urbana se ha supeditado a los dictados de los mercados inmobiliarios, tanto formales como informales, permitiendo que sean las razones económicas las que determinen la localización y no los planes autorizados. El resultado es una metrópoli desordenada, baja capacidad municipal para captar recursos (vía predial) y la tendencia a que cada quien determine donde le conviene construir o localizar cualquier tipo de instalación.

### **Estado de Derecho**

Algunas de las principales problemáticas que el Plan Estatal de Desarrollo de Yucatán vigente señala en materia de seguridad pública y Estado de Derecho en la entidad se relacionan con la necesidad de realizar reformas legislativas en el Estado, por ejemplo, para incorporar medios alternativos para la solución de conflictos, como la negociación, el arbitraje, la mediación y la conciliación (PED 2007 Yucatán).

Entre los años 2000 y 2006, los delitos del fuero común denunciados ante el Ministerio Público crecieron a una tasa de 3% anual, cifra ligeramente superior al promedio nacional, que fue de 2.7% en el mismo periodo. Al igual que la tendencia nacional, los delitos de mayor incidencia en el Estado de Yucatán son los relacionados con el perjuicio al patrimonio, que representan casi el 40% de los delitos; les siguen los relacionados con las lesiones, que equivalen al 18.5% del total. (PED 2007 Yucatán). Yucatán es una de las entidades con mayor tasa de delitos, de hecho, en el año 2007 sólo era superada por Quintana Roo, Baja California y el Distrito Federal.

Desafortunadamente el Plan Municipal de Desarrollo vigente de Mérida, municipio donde radica la mayor parte de la población del Estado, no contiene información técnica que señale los principales problemas que se viven en materia de seguridad en el municipio. Por su parte, el PMD 2007 Kanasín señala que la tasa de delitos cometidos en este municipio es baja. Al igual que la tendencia estatal, los delitos más cometidos en este municipio se relacionan con el daño al patrimonio.

## **b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano de Mérida**

Para la coordinación de los asuntos metropolitanos en el estado de Yucatán se conformó la Coordinación Metropolitana de Yucatán (COMEY), que es la responsable de coordinar los procesos de gestión relacionados con la Zona Metropolitana de Mérida. En ese sentido, la administración del Fondo Metropolitano se lleva a cabo por la COMEY de conformidad con las Reglas de Operación.

Respecto al Consejo para el Desarrollo Metropolitano, su estructura se homologó a un Consejo que ya existía de forma previa, llamado Consejo Consultivo de la COMEY. Este es un Consejo muy amplio que incorpora a miembros de diversos sectores de la sociedad y de los gobiernos Federal, Estatal y municipales. Entre los miembros provenientes del sector ciudadano y social están los representantes del Plan Estratégico de Mérida, del Consejo Coordinador Empresarial, de CANACINTRA, de COPARMEX-Mérida, de CANACO-SERVYTUR, de la CMIC, de la Cámara de la Industria de la Radio y la Televisión, de la Federación de Colegios de Profesionales de Yucatán, del Colegio de Profesionales en Economía, de la Universidad Autónoma de Yucatán, del Instituto Tecnológico de Mérida, de la Federación de Trabajadores de Yucatán, de la CROC, del Colegio de Abogados de Yucatán, del Patronato para la Preservación del Centro Histórico de la Ciudad de Mérida, del Colegio de Maestros en Administración Pública y Políticas Públicas del Sureste, de la Cámara Nacional de la Industria de la Vivienda, del Colegio de Ingenieros Civiles de Yucatán, del Colegio Yucateco de Arquitectos, del Consejo Empresarial Turístico, y de la CANIRAC.

Por su parte, del gobierno federal está el Delegado estatal de la SEMARNAT, y del gobierno del estado son miembros el Secretario de Educación, el Secretario de Fomento Económico, el Secretario de Desarrollo Urbano y Medio Ambiente, el Secretario de Obras Públicas, el Director del COPLADE, el encargado de la Dirección del Instituto de Vivienda en el Estado de Yucatán y el Director General de Desarrollo Metropolitano de la SEDESOL. Finalmente, de los gobiernos municipales son miembros los Presidentes Municipales de Mérida, Ucú, Conkal, Umán, Kanasín, Progreso, Ticul y Valladolid.

A partir de las visitas, las entrevistas realizadas y la propia conformación del Consejo, se pudo observar que en Yucatán el tema metropolitano es considerado como uno de primer orden, de modo que se proveyó a la COMEY de una estructura administrativa exclusiva, profesionalizada, con personalidad jurídica y presupuesto propios, con edificio y equipo exclusivo para la gestión de lo metropolitano, incluida la operación del fondo. De esta forma, la estructura cuenta con un coordinador general, una unidad de desarrollo metropolitano y regional, una unidad operativa, el Consejo Consultivo y el Comité Técnico Ciudadano.

En la COMEY se encuentran el Comité Técnico del Fideicomiso (FIMEY) y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos. Asimismo, dentro de la estructura de la COMEY se cuenta con órganos de apoyo como las Comisiones Metropolitanas y se tienen instrumentos informáticos como el Sistema Metropolitano de Información.

Para facilitar su operación se cuenta con el Reglamento de la Coordinación Metropolitana de Yucatán, además de toda una base legal que le permite actuar dentro de un régimen de derecho plenamente establecido. Por lo tanto, este marco legal se puede considerar como normatividad adicional a las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. En este caso fue evidente que la normatividad adicional tiene el fin de darle mayor fortaleza a la gestión metropolitana, y de ampliar sus alcances.

Al igual que en los casos de Guadalajara y León, la base legal que se ha desarrollado en Yucatán para darle un sustento más sólido a la COMEY se debe considerar como una de las mejores prácticas a nivel nacional. Una de las propuestas que se han considerado en esta evaluación hablan de aprovechar la plataforma del Fondo Metropolitano para ampliar el alcance del Consejo para el Desarrollo Metropolitano y sus órganos técnicos, de modo que sirva para planificar, proponer, discutir, gestionar y administrar todos los programas y proyectos relacionados con el desarrollo metropolitano,

y no solo lo concerniente al fondo. En este caso, la COMEY es un ejemplo muy positivo de la sinergia que se puede lograr, a pesar de las debilidades que experimenta todavía, debido a la vinculación funcional con el gobierno estatal, en donde el peso del Consejo se ve disminuido restándole autonomía y capacidad de gestión.

De forma adicional, es importante mencionar que los representantes de la sociedad en el Consejo proceden en su mayoría del sector empresarial y profesional, por lo que se podría fortalecer mucho si se incorporaran otro tipo de organizaciones que le dieran un equilibrio en la representación de la ciudadanía. En ese sentido, es de resaltar que la representación de ONGs en el Consejo es muy limitado, sobre todo para la discusión de temas relacionados con la sustentabilidad.

Para la asignación de los contratos se las leyes en la materia, principalmente la Ley de Obras Pública y Servicios Relacionados con las Mismas de orden federal. En ese sentido, se realizan licitaciones públicas para contratar y ejecutar las obras.

Finalmente, en la Zona Metropolitana de Mérida se busca la concurrencia de recursos provenientes de diferentes fuentes. En el caso del Municipio de Mérida, es de resaltar la concurrencia con recursos del CONACYT y otros fondos estatales.

### c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Metropolitano de Mérida se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

**Tabla 63. Fondo Metropolitano de Mérida. Recursos por año**

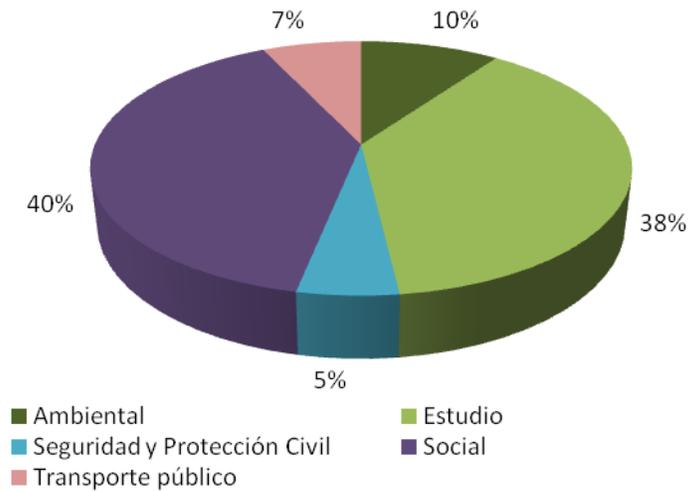
Mérida	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2009	8	\$39,282,664,00	100.00%
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>\$39,282,664,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 64. Fondo Metropolitano de Mérida. Recursos por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Ambiental	1	\$390.000.000,00	9,93%
Estudios	1	\$1.500.000.000,00	38,18%
Seguridad y Protección Civil	1	\$200.000.000,00	5,09%
Infraestructura social	4	\$1.560.000.000,00	39,71%
Transporte público	1	\$278.266.400,00	7,08%
<b>Total</b>	<b>8</b>	<b>\$3.928.266.400,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfica 7. Fondo Metropolitano de Mérida. Recursos asignados por ámbito de atención**


Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 65. Fondo Metropolitano de Mérida. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	Mérida	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	7	
Obras con expediente	7	100.0%
Obras con nota técnica	7	100.0%
Notas técnicas con índice completo	6	85.7%
Identifica la población potencial	6	85.7%
Identifica la población objetivo	3	42.9%
Especifican los beneficios a la población	7	100.0%
Análisis costo-beneficio	6	85.7%
Evaluación del impacto metropolitano	1	14.3%
Evaluación del impacto económico social	5	71.4%
Evaluación de impacto ambiental	4	57.1%
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	0	0.0%
Contratos o convenios	7	100.0%
Licitación	4	57.1%
Concurso	0	0.0%
Adjudicación directa	1	14.3%
Administración directa	0	0.0%
Convenio adicional	0	0.0%
Convenio con paraestatal	0	0.0%
Invitación restringida	1	14.3%
Precios unitarios y tiempo determinado	0	0.0%

Principales indicadores	Mérida	
	Absoluto	Relativo
Radicación de recursos	1	14.3%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	6	85.7%
Reportes trimestrales	1	14.3%
Reporte final	1	14.3%
Proyectos con mezcla de recursos	2	28.6%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	6	85.7%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	6	85.7%

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Metropolitano

#### d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

Los mecanismos de asignación de recursos del fondo metropolitano son consistentes con lo establecido en las Reglas de Operación. En términos generales, las decisiones tienen su base en el Plan de Desarrollo Metropolitano de Mérida, que es de donde se integra la cartera de proyectos y, a partir de su evaluación y desarrollo técnico, se presenta la propuesta a la SHCP para su evaluación y posterior aprobación y radicación de los recursos.

Debido a la existencia de una oficina exclusiva para la operación del fondo, no ha habido problema para la evaluación previa de los proyectos y su negociación con la UCP de la SHCP. Se trata de personal exclusivo y con la formación requerida para cumplir con todos los requisitos conceptuales y técnicos de los expedientes.

Lo anterior resulta evidente cuando se revisa la cartera de proyectos apoyada con recursos del Fondo Metropolitano. A diferencia de la tendencia general de las metrópolis mexicanas, en el caso de Mérida se ha dado prioridad a temas diversos como la movilidad a partir del transporte no motorizado, el tratamiento de desechos sólidos, la seguridad pública y la salud, además de diversos estudios para el desarrollo metropolitano.

Si bien los recursos que recibió la ZM de Mérida en 2009 fueron relativamente pocos, su distribución muestra una voluntad por atender diversos problemas que se consideran prioritarios. Es de destacar que el único proyecto relacionado con la movilidad fue una ciclopista, lo que contrasta con la visión generalizada de los gobiernos de otras entidades cuya perspectiva de la movilidad tiende a concentrarse en infraestructura vial (calles, pasos a desnivel y distribuidores viales) con la problemática adicional que genera al incentivar el uso del automóvil particular.

Aun considerando lo anterior, es importante mencionar que la variedad de los proyectos tuvo un efecto de fragmentación de los recursos, lo que previsiblemente limitará su alcance y capacidad de impacto sobre el desarrollo metropolitano. También es importante mencionar que casi una tercera parte de los recursos fue destinada a salud, que si bien puede considerarse una prioridad para la ciudad, existe una diversidad de programas y fondos públicos a nivel federal, estatal y municipal que tienen recursos etiquetados para dichos proyectos, por lo que se puede poner a discusión si este tema es realmente una prioridad para el Fondo Metropolitano o si debería ser atendido con recursos de otras fuentes.

Más allá de discusiones conceptuales, se observó que el Fondo Metropolitano de Mérida es uno de los mejor manejados a nivel nacional, no solo en la parte operativa, sino también en la estructura de toma de decisiones. Por lo tanto, es importante retomar muchas de las experiencias que se han tenido para que puedan ser replicadas en otras zonas metropolitanas, aunque respetando las características particulares de cada una.

Finalmente, en el tema de la transparencia y acceso a la información, el Fondo Metropolitano de Mérida sigue los principios establecidos en las Reglas de Operación, de modo que se presentan los reportes trimestrales a la SHCP, además de que la información de los proyectos se puede consultar a través del portal del gobierno del estado y en la cuenta pública. En este caso es importante resaltar que la vinculación de la cartera de proyectos contemplada en el Plan de Desarrollo Metropolitano de Mérida y los proyectos que se ejecutan con recursos del fondo, constituye un mecanismo más sólido de rendición de cuentas de lo que se pudo observar en otras entidades. Adicionalmente, la amplitud, variedad e inclusión del Consejo habla también de un mecanismo de rendición de cuentas dirigido a la ciudadanía, a pesar de que la vinculación funcional con el gobierno estatal le resta peso.

#### **e) Análisis de las entrevistas realizadas**

La entrevista se realizó con el Coordinador General de la COMEY, quien proveyó toda la información necesaria para la evaluación. De esta forma, no hubo ningún problema para acceder a los expedientes y a su nota técnica, así como para obtener información relacionada con las obras para hacer las visitas. Es de resaltar que los expedientes tienen una muy buena organización, de modo que integran la información técnica, financiera y administrativa, además de que están concentrados en la misma oficina.

Lo que se pudo observar en la entrevista y en la organización de la COMEY es que es un ejemplo en términos de la operación del fondo. El conocimiento que mostró el funcionario respecto a los procesos de gestión del fondo, y de los temas del desarrollo metropolitano fue amplio y sólido, de modo que la entrevista fue muy fluida y con información suficiente. Para el equipo evaluador fue evidente la correlación que existe entre contar con un equipo e infraestructura sólidos, dedicados a la gestión metropolitana, y el buen manejo conceptual y operativo de los recursos del Fondo Metropolitano.

Como consecuencia de lo anterior, se pudo observar que se siguen las Reglas de Operación de forma completa y puntual, lo que implica que las evaluaciones de los proyectos se realizan de forma adecuada. En la entrevista se comentó que todos los gastos de operación de la COMEY son asumidos por el gobierno estatal, sin que se utilice el 2% de recursos del fondo para supervisión que estipulan las Reglas de Operación. Esta información es relevante, ya que muestra, además de voluntad por consolidar una autoridad metropolitana, una estrategia de financiamiento que resulta muy adecuada y que es similar a la que se busca establecer en la Zona Metropolitana de León. Consiste en integrar diversas fuentes de recursos relacionadas con el desarrollo metropolitano de modo que todas las decisiones de este tipo pasen por el Consejo, apoyadas por un organismo único, formado por especialistas que tienen la infraestructura, equipo y soporte informático adecuado. Si no se integraran los recursos, no sería posible financiar una coordinación como esta, además de que se estarían desaprovechando las economías de escala que esto representa.

## f) Análisis FODA

### a. Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	Consejo amplio y representado por la mayoría de los actores que conforman la Zona Metropolitana	1	La autoridad de la COMEY está acotada por otras instituciones locales y estatales.
2	Conocimiento de la problemática metropolitana y de las Reglas de Operación del Fondo.	2	Representación limitada de organizaciones no gubernamentales en el Consejo, sobre todo relacionadas con los temas de la sustentabilidad.
3	Coordinación amplia con otras autoridades.	3	Ejecución de proyectos que pueden ser financiados con otras fuentes específicas de recursos.
4	Muy buena organización interna.	4	Ausencia de proyectos multianuales.
5	Voluntad política para operar el fondo y potenciarlo mediante sinergias.	5	Recursos financieros relativamente limitados que se traducen en proyectos pequeños.
6	Cuentan con un equipo administrativo y técnico sólido.		
7	Cuentan con un Plan Metropolitano de corto, mediano y largo plazos.		

### b. Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	El Fondo Metropolitano es un mecanismo de vinculación y coordinación metropolitana.	1	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
2	Brinda la posibilidad de crear una Autoridad Metropolitana.	2	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	No se permiten proyectos multianuales.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
5	La ZM tiene un crecimiento poblacional y urbano lento y es casi estable.	5	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
6	Cuenta con un alto nivel de empleo.	6	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.

## g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano de Mérida

Durante la visita de las obras y la realización de encuestas a los beneficiarios, se encontró que algunas obras están todavía en construcción por lo que la tendencia general de la opinión de los beneficiarios fue de rechazo o de no tener una opinión formada todavía. Por lo tanto, no fue posible detectar realmente cual es la perspectiva que tiene la población beneficiaria respecto a los proyectos.

Con relación a la percepción de los expertos con relación a los problemas principales que observan en las zonas metropolitanas destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante (peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación d planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan

con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador. Igualmente, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que si, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que si hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias "verdes".

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

## **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

### **a. Problemáticas detectadas**

#### **i. Operación y estructura administrativa**

- **La capacidad de decisión de la COMEY está acotada por otras autoridades.**

A pesar de que la COMEY cuenta con estructuras técnicas y administrativas muy sólidas, que podrían determinar de forma adecuada el desarrollo metropolitano de Mérida, se encuentra acotada por otras instituciones que no necesariamente tienen el mismo nivel de especialización. En ese sentido, la COMEY corre el riesgo de gestionar proyectos que no sean los más apropiados técnicamente hablando, o que respondan a intereses relacionados con aspectos políticos.

- **La representación ciudadana en el Consejo no está equilibrada.**

El Consejo no goza del equilibrio de fuerzas que se requiere cuando se incluye la participación de la ciudadanía. En ese sentido, hay una fuerte inclinación hacia los sectores empresarial y profesional, dejando sub representadas a organizaciones que tienen una mayor sensibilidad en otro tipo de temas como los relacionados con la sustentabilidad, y que podrían aportar mucho a la discusión.

#### **ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados**

- **La cartera de proyectos no responde a las potencialidades de gestión ni a las necesidades de la Zona Metropolitana de Mérida.**

A pesar de que la cartera de proyectos apoyada con recursos del fondo se toma del Plan Metropolitano de Mérida, se pudo observar que los proyectos están muy limitados en cuanto a sus alcances. Se observó que todos son proyectos de una etapa, es decir, que están planeados para realizarse en un año, sin que formen parte de una estrategia más amplia de inversión. De igual modo, a pesar de que los recursos financieros del fondo fueron relativamente bajos, se atomizaron en varios proyectos pequeños que limitan la capacidad de impactar en el desarrollo metropolitano, e incluso se apoyaron proyectos que podrían ser financiados con recursos etiquetados de otros programas y fondos públicos.

Por otro lado, las estructuras de planeación, decisión, gestión y administración con que cuenta la Zona Metropolitana de Mérida tienen un gran potencial que no se ve reflejado en el tipo de proyectos apoyados. Esto quiere decir que los grandes problemas metropolitanos todavía no están siendo atendidos con recursos del fondo.

## **b. Oportunidades de fortalecimiento**

- **Darle mayor solidez a la COMEY para que se consolide como la autoridad metropolitana, con mayor capacidad de planeación, decisión y gestión.**

La COMEY podría constituirse como la autoridad metropolitana en Mérida si se le dieran mayores capacidades de planeación, de toma de decisiones y de gestión de recursos. Aun cuando Mérida es una de las ciudades que presenta mayores avances a nivel nacional, todavía son evidentes muchas de las limitaciones que experimenta.

Si bien el potencial que hay en Mérida es muy grande, los riesgos que se corren al acotar las capacidades de la Coordinación son igualmente grandes, al punto en que todo el trabajo que se ha realizado podría quedar desvirtuado. Por lo tanto, si se le diera autonomía y se fortalecieran todas las capacidades de la COMEY de modo que todos los planes, políticas y estrategias de desarrollo metropolitano pasaran por sus oficinas, se podría favorecer en gran medida la visión integral, sustentable y de largo plazo de la ciudad, además de que pondría en primer lugar el conocimiento técnico, antes que las decisiones de orden político que provienen de otros ámbitos de gobierno y que sufren continuos vaivenes según los períodos políticos y electorales.

- **Automatizar los procesos del fondo tanto administrativos, como de evaluación técnica, de generación de información, de análisis prospectivo, etc.**

La utilización de TICs y el fortalecimiento de los sistemas de información geográfica y de indicadores podría eficientar los procesos de gestión del fondo y de otros procesos, además de que potenciaría la capacidad de planeación, seguimiento, evaluación y toma de decisiones en todos los niveles.

## **c. Propuestas de acciones de mejora**

- **Equilibrar la representación ciudadana en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano.**

Si bien el Consejo es sumamente amplio y representativo, es importante buscar un equilibrio entre los representantes de la sociedad civil. Sobresale la participación de miembros del sector empresarial y profesional, pero se observa que no hay suficiente representación de otros grupos que podrían proveer una visión muy rica en muchos temas relacionados con el desarrollo metropolitano. Uno de los más importantes es la sustentabilidad, que implica un desarrollo que integra a la sociedad y se rige por el bien común, que es cuidadoso del ambiente, de los recursos naturales y del paisaje, y que garantiza mecanismos económicos que le den viabilidad a la ciudad y a los proyectos particulares. Además, la sustentabilidad implica la conformación de instituciones que puedan planificar y coordinar el desarrollo desde las perspectivas mencionadas.

- **Revisar los mecanismos para asignar prioridades de inversión.**

Se observó que algunos proyectos apoyados con el Fondo Metropolitano cuentan con otras fuentes de recursos específicas para ellos (el caso de los proyectos relacionados con la salud). Por lo tanto, es importante verificar que no se duplique el financiamiento para algunos ámbitos de atención particulares, ya que eso implica que se dejan de atender otros temas que pueden ser de gran relevancia también para el desarrollo metropolitano como la movilidad por transporte público y no motorizado, el agua, el ambiente o la consolidación urbana y el control del crecimiento periférico, entre otros.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría un mejor manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Si bien estos sistemas ya se utilizan en Mérida, es importante ampliar su alcance, de modo que sirvan para gestionar no solo los recursos que involucran a la Zona Metropolitana, sino que se constituya como una plataforma para hacer más eficiente la gestión gubernamental y permita disminuir las disparidades entre las regiones de Yucatán.

## CAPÍTULO 9. FONDO METROPOLITANO DE MONTERREY

### a) Problemática general

La Zona Metropolitana de Monterrey (ZMM) está conformada por once municipios: Apodaca, García, General Escobedo, Guadalupe, Juárez, Monterrey, Santiago, Santa Catarina, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García y Salinas Victoria, todos ellos dentro del estado de Nuevo León.

Es importante destacar que existen diferentes delimitaciones de la ZMM, según distintos documentos oficiales. Mientras que el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la Ciudad de Monterrey incluye a los once municipios enlistados arriba, para el Plan Estatal de Desarrollo 2010-2015 de Nuevo León (PED 2010-2015), sólo considera a nueve municipios como parte de la ZMM.

### Perfil Socio-Demográfico

En el año 2005, la ZMM se expandía sobre una superficie aproximada de 6,680 Km<sup>2</sup>, y contaba con una población de 3 millones 664 mil 331 habitantes<sup>16</sup>. Esta población se distribuía en los municipios de la siguiente manera (tabla 9):

**Tabla 66. Fondo Metropolitano de Monterrey. Distribución de la población de la ZM**

Municipio	Porcentaje de la población de la ZMM
Apodaca	11.4
García	1.4
San Pedro Garza García	3.3
Gral. Escobedo	8.2
Guadalupe	18.9
Juárez	3.9
Monterrey	30.9
Salinas Victoria	0.8
San Nicolás de los Garza	13.0
Santa Catarina	7.1
Santiago	1.0
<b>Total</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDESOL, *et. al.* 2005

El municipio de Monterrey es el más poblado de la ZMM, mientras que en Salinas Victoria habita apenas el 0.8% de su población. La tasa de crecimiento medio anual fue de 1.8% durante el periodo 2000-2005, lo que significó un ligero incremento respecto a esta misma tasa durante el periodo 1995-2000 (que fue de 1.1%).

La ZMM es el área más poblada del Estado de Nuevo León ya que concentra<sup>17</sup> 91 por ciento de su población debido a que como centro político, económico y cultural del estado, es destino de la migración de habitantes de otras zonas principalmente del norte rural del estado y de los municipios del sur, en los que la mitad de los habitantes viven una delicada situación de pobreza.

La esperanza de vida en la entidad (2010) es de 75.6 años una de las más altas del país (CONAPO). Las principales causas de muerte de los nuevoleonenses son las enfermedades crónico-

<sup>16</sup> Cálculo propio, según datos de SEDESOL, *et. al.* 2005

<sup>17</sup> Que incluye solo 9 de los once municipios ya enumerados.

degenerativas y las enfermedades infecciosas. Aunque algunas se mantienen bajo control en la entidad, como el dengue, el cáncer cérvico-uterino y los padecimientos perinatales, otras siguen mostrando una prevalencia crítica, como el cáncer mamario, la tuberculosis y la lepra. Algunos de los principales retos que el sistema de salud de Nuevo León enfrenta actualmente, son el envejecimiento de la población, así como los problemas relacionados con el sobrepeso y la obesidad.

### **Perfil Económico**

Nuevo León es una de las entidades más competitivas de nuestro país, según información de distintas fuentes (IMCO, ITESM). Su población económicamente activa (PEA) actualmente es de 2.02 millones de personas, sin embargo se estima que para 2015 crecerá a 2.26 millones lo que implica crear 240 mil nuevos empleos para ese año (PDE 2010-2015). Sin embargo, como consecuencia de la reciente contracción de la economía mexicana, en el estado de Nuevo León se perdieron 60 mil empleos de 2008 a 2009.

El empleo tiende a concentrarse en el sector terciario cuya participación en el total aumentó de 64.3% en 2005 a 68.2% en 2009, mientras que la del sector secundario disminuyó de 32.8% a 29.8% en el mismo periodo. El sector exportador es uno de los ramos de mayor dinamismo de la economía del estado; algunos de los principales productos exportados por Nuevo León son los aparatos eléctrico-electrónicos, maquinaria y equipo, autopartes, productos de acero, vidrio, químicos, plásticos y productos cerámicos.

La ZMM es un importante destino turístico, cultural y urbano. La actividad turística es tan importante, que aporta 9.9% del PIB estatal. Sin embargo, la ZMM enfrenta importantes obstáculos que afectan la salud de su economía, como el elevado costo de la vivienda y los servicios, así como un delicado clima de inseguridad que está desincentivando las inversiones nacionales y extranjeras.

### **Perfil Geo-Ambiental**

La dinámica de la ZMM ha generado efectos negativos para el medio ambiente, con sus respectivas consecuencias para la población. Algunos de ellos han sido: la pérdida de cubierta vegetal de cuatro hectáreas al día (principalmente debido a los cambios de uso de suelo asociados al crecimiento urbano), y un aumento crítico de la polución, provocada en parte por el crecimiento del polo industrial, pero principalmente por el aumento desmedido de la motorización por habitante. Según información del PED 2010-2015, en la ZMM, existe un automóvil por cada tres habitantes y la flota vehicular de transportes públicos y particulares aporta el 96% de las emisiones de monóxido de carbono (CO), así como el 47% de los óxidos de nitrógeno (NO) y de los compuestos orgánicos volátiles. Como resultado, la ZMM tiene uno de los volúmenes más altos de población expuesta a niveles no satisfactorios de calidad del aire en nuestro país (PDE 2010-2015).

En cuanto al cuidado del medio ambiente, es relevante señalar una serie de prácticas destacables, por ejemplo, el tratamiento del 100% del agua utilizada en la ZMM, la generación de energía eléctrica como resultado de la descomposición de la basura orgánica en sus rellenos sanitarios (energía que se utiliza para el funcionamiento de la línea 2 del metro de Monterrey), así como el aprovechamiento de llantas desechadas. Sin desvalorar estos hechos, cabe mencionar que el rápido crecimiento urbano que caracteriza a la ZMM, así como el crecimiento de ciertos focos urbanos en su interior, han generado la reciente proliferación de tiraderos ilegales en cañadas, ríos, arroyos y predios baldíos, en los que en su conjunto de depositan aproximadamente 800 toneladas diarias de basura.

También es importante señalar que si bien de acuerdo a los documentos oficiales, toda el agua residual de la ZMM es tratada, existe una profunda crisis hídrica en la ciudad. La insuficiencia de agua es evidente e implica un alto riesgo para el desarrollo de la ciudad, de modo que es fundamental la instalación de infraestructura complementaria para captar agua pluvial, para reutilizar el agua, y para canalizarla de forma adecuada, ya que el otro lado de la crisis hídrica es la vulnerabilidad de la ciudad respecto a exceso de agua, como quedó evidenciado a mediados de 2010.

## Desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial

Desde 1944, con la formulación del primer Plan Director de Desarrollo Urbano para Monterrey, han habido constantes intentos para ordenar la metrópoli; sin embargo, como el mismo PED 2010-2015 reconoce, la vigorosa dinámica económica y demográfica de la zona metropolitana ha restado efecto a los ejercicios de planeación urbana, a lo que se debe agregar la falta de compromiso gubernamental para enfrentar el problema y la tendencia a dejar en los mercados inmobiliarios (legal e ilegal), la orientación del crecimiento metropolitano. El desarrollo por el que atravesó (y sigue atravesando) la ZMM generó un modelo de desarrollo urbano caracterizado principalmente por dos fenómenos:

- Un proceso de acelerada suburbanización, es decir, crecimiento de la zona periférica de la ciudad, con la consecuente formación de “ciudades dormitorio”, de vivienda mayoritariamente popular, sin transporte ni equipamiento urbano adecuados, desvinculada de las actividades propias de la zona metropolitana, y principalmente, con una actividad económica casi nula.
- Un proceso de desurbanización del centro metropolitano, esto es, disminución de la población y degradación en esta zona de la metrópoli. A decir del Gobierno del Estado, este fenómeno se debe a la falta de acciones de mejoramiento y mantenimiento, que permitan posteriormente una redensificación de la zona. Falta decir que también se debe a que el propio gobierno ha fomentado el traslado de actividades, especialmente de servicios hacia otros municipios periféricos, como ha sido Garza García que ha concentrado las actividades terciarias de mayor ingreso.

Bajo esta dinámica, el tamaño del área urbana se multiplicó por 6 tan sólo en los últimos 35 años. Conforme avanzaba el crecimiento disperso y desarticulado de la metrópoli, se fueron generando una serie de problemáticas que incrementaban los daños de este modelo de desarrollo, por ejemplo, las áreas suburbanas, densamente pobladas, no se dotaron con centros de trabajo, zonas de esparcimiento, recreación y comercio, lo que a su vez generó una dinámica de traslados frecuentes y prolongados entre el centro y la periferia de la urbe, con sus respectivos efectos en el transporte, la vialidad y el medio ambiente.

Los problemas de movilidad representan uno de los principales retos para las administraciones municipales de la ZMM y del Estado. El Gobierno de Nuevo León, ha calculado que en año 2005 se realizaban poco más de 8 millones de viaje/persona/día en la zona metropolitana, de los cuales, el 41% se realizaban en automóviles particulares y el 45% en transporte colectivo (PED 2010-2015).

### Estado de Derecho

En materia de seguridad pública, desafortunadamente no se cuenta con diagnósticos específicos para los municipios de la ZMM. Sin embargo, el Gobierno de Nuevo León reconoce que pese a los esfuerzos realizados para controlar la actividad delictiva, el número de delitos en el estado, especialmente de fuero común, va a la alza.

Tan solo en los últimos cinco años, el número de este tipo de delitos creció más rápido que la población (PED 2010-2015). Los delitos más comunes que se cometen en la entidad son; violencia familiar, lesiones, daño en propiedad ajena, robo simple, robo a casa habitación, robo de vehículos, robo a negocio y homicidio doloso, entre otros. Entre 2004 y 2009, la incidencia de estos delitos creció en un 13%, con mayor peso en el robo de vehículos y robo a negocios.

En cuanto a los delitos del fuero federal, resulta evidente y preocupante la expansión de los relacionados con el narcotráfico. Según el gobierno estatal, la efectividad de los esfuerzos que los distintos ámbitos de gobierno realizan para combatir este tipo de delincuencia, se ve mermada por la insuficiencia de recursos para enfrentar al crimen organizado, la falta de coordinación entre autoridades y principalmente la capacidad del crimen organizado para corromper a policías y

autoridades y la impunidad que frecuentemente resulta evidente en el sistema de procuración de justicia.

### **b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano de Monterrey**

En el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey, no existe una estructura específicamente creada para operar el Fondo Metropolitano, sino que más bien se integra como parte de la estructura administrativa del Gobierno del Estado para su funcionamiento. Tomando en cuenta eso, se observó que las disposiciones de las Reglas de Operación en cuanto a conformar el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, el Comité Técnico del Fideicomiso y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos fueron adecuadamente atendidas.

Para la administración y ejecución de los proyectos se utiliza la normatividad vigente del estado de Nuevo León, que corresponde a la Ley de Obras Públicas del estado. En el caso de la Zona Metropolitana de Monterrey, son los municipios los ejecutores, quienes se encargan de realizar los concursos de obra, la asignación y la contratación, además del seguimiento y control de los proyectos.

De acuerdo a lo mencionado en la entrevista, no ha existido mezcla de recursos del fondo. Sin embargo, debido a los fenómenos naturales que afectaron a la Zona Metropolitana de Monterrey, las medidas que se tomaron fueron de reasignar los recursos del Fondo Metropolitano al Fondo Nacional para Desastres Naturales (FONDEN), de modo que se pudieran sumar los recursos para reconstruir las zonas afectadas por el huracán Alex, previa autorización del Consejo Metropolitano y de la Federación.

Respecto al Consejo para el Desarrollo Metropolitano, está constituido por el Gobernador Constitucional que funge como Presidente Honorario, el Jefe de la Oficina Ejecutiva de la Gobernatura, el titular de la Coordinación de Planeación, Evaluación e Innovación Gubernamental, el Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado. Por parte de la federación los miembros del Consejo son el Delegado estatal de la SEMARNAT, el Delegado estatal de la SEDESOL y el Delegación Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Finalmente, del ámbito municipal, son miembros del Consejo los 11 presidentes de los municipios que conforman la Zona Metropolitana.

También se encuentra instalado el Comité Técnico que está a su vez integrado por el Secretario de Finanzas y Tesorero General del Estado, el Secretario General de Gobierno, el Secretario de Obras Públicas, la Presidenta Ejecutiva del Consejo de Desarrollo Social y el Jefe de la Oficina Ejecutiva de la Gobernatura. De modo similar, el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos está conformado por los mismos miembros, aunque representados por personal técnico especializado de cada una de las dependencias. En ese espacio es donde se toman las decisiones sobre los proyectos que se presentarán en el Consejo y el Comité Técnico para ser avalados. Aunque las Reglas de Operación señalan que los proyectos serán presentados al Consejo por el Subcomité Técnico, se estableció que la instancia receptora de los proyectos sería la Agencia para la Planeación del Desarrollo Urbano de Nuevo León.

A decir de los funcionarios, las Reglas de Operación son observadas y atendidas al pie de la letra integrando los expedientes técnicos así como las notas técnicas que se someten a la SHCP para la aprobación de recursos. Sin embargo, la verificación de expedientes mostró evidencia de que no necesariamente se formulan las notas técnicas de forma adecuada, ya que en muchos casos no se encontró información sobre los indicadores financieros de los proyectos, ni evidencia de que la evaluación de los proyectos sirva como mecanismo para la toma de decisiones.

Uno de los problemas se mencionaron en la operación del Fondo Metropolitano de Monterrey fue el retraso con que son entregados los recursos. El caso de 2009 es de especial relevancia, ya que

debido a los retrasos de las ministraciones presupuestales, los proyectos tuvieron que empezarse a ejecutar hasta 2010. Sin embargo, debido al huracán Alex, fueron reasignados al FONDEN. En este caso la Federación depositó los recursos al Gobierno del Estado y este los reintegró a la federación para que fueran canalizados hacia el FONDEN.

En la Zona Metropolitana de Monterrey fue utilizado el 2% de recursos que contemplan las Reglas de Operación para el control, supervisión y seguimiento de las obras, aunque fue observado que dichos recursos no son suficientes de modo que se han utilizado también recursos de las entidades ejecutoras para subsanar los faltantes.

### c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Metropolitano de Monterrey se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

**Tabla 67. Fondo Metropolitano de Monterrey. Recursos por año**

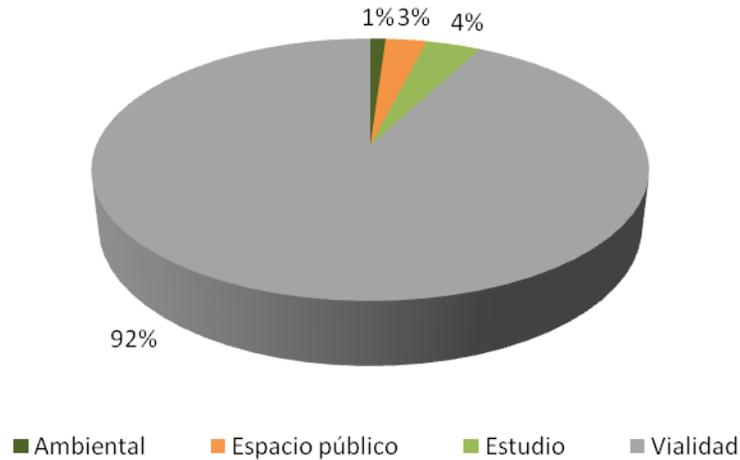
Monterrey	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2008	5	\$100,000,000,00	19.05%
2009	26	\$424,999,999,00	80.95%
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>\$524,999,999,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 68. Fondo Metropolitano de Monterrey. Recursos por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Ambiental	1	\$5.584.990,00	1,06%
Espacio público	1	\$15.000.000,00	2,86%
Estudios	1	\$20.000.000,00	3,81%
Vialidad	28	\$484.415.009,00	92,27%
<b>Total</b>	<b>31</b>	<b>\$524.999.999,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfica 8. Fondo Metropolitano de Monterrey. Recursos asignados por ámbito de atención**


Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 69. Fondo Metropolitano de Monterrey. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	Monterrey	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	14	
Obras con expediente	1	7.1%
Obras con nota técnica	14	100.0%
Notas técnicas con índice completo	1	7.1%
Identifica la población potencial	5	35.7%
Identifica la población objetivo	3	21.4%
Especifican los beneficios a la población	5	35.7%
Análisis costo-beneficio	4	28.6%
Evaluación del impacto metropolitano	1	7.1%
Evaluación del impacto económico social	1	7.1%
Evaluación de impacto ambiental	0	0.0%
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	0	0.0%
Contratos o convenios	1	7.1%
Licitación	1	7.1%
Concurso	0	0.0%
Adjudicación directa	0	0.0%
Administración directa	0	0.0%
Convenio adicional	0	0.0%
Convenio con paraestatal	0	0.0%
Invitación restringida	0	0.0%

Principales indicadores	Monterrey	
	Absoluto	Relativo
Precios unitarios y tiempo determinado	0	0.0%
Radicación de recursos	0	0.0%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	7	50.0%
Reportes trimestrales	1	7.1%
Reporte final	1	7.1%
Proyectos con mezcla de recursos	4	28.6%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	0	0.0%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	0	0.0%

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Metropolitano

#### d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

Según fue informado al equipo evaluador, en la Zona Metropolitana de Monterrey los proyectos que son sometidos a la autorización Comité Técnico y del Consejo Metropolitano están alineados con el Plan Estatal de Desarrollo y con el Plan Nacional de Desarrollo, pero no se cuenta con un diagnóstico especializado en la Zona Metropolitana de Monterrey ni tampoco se cuenta con un plan estratégico o de desarrollo urbano para esta zona. Por lo tanto, esta alineación responde a criterios sumamente generales de modo que no pueden utilizarse realmente para orientar las decisiones sobre el tipo de proyectos que se ejecutan.

Estas deficiencias se observaron también en los mecanismos que se utilizan para la selección en la práctica de los proyectos. La selección responde de forma exclusiva a las propuestas de los municipios, quienes construyen sus carteras de proyectos con base en sus Planes Municipales de Desarrollo Urbano, para ser evaluados posteriormente por el Subcomité Técnico. En ese sentido, la alineación entre diversos niveles de planeación tiende a ser muy general y de poco apoyo para orientar la toma de decisiones, y en el caso de la Zona Metropolitana, la carencia de un instrumento de planeación es una evidencia contundente de que no se tiene una visión integral de la problemática metropolitana y, por lo tanto, tampoco se puede esperar que los proyectos tengan una capacidad para solucionar problemas de ese tipo.

En la sesión de instalación del Consejo se acordó que los recursos del Fondo Metropolitano serían encauzados al mejoramiento de la infraestructura vial metropolitana. Si bien es positivo que se tenga un objetivo claro y bien definido de entrada, se evidencia de nueva cuenta que no se tiene una visión integral de la ciudad y que tampoco se conoce a fondo ni la problemática metropolitana ni las posibles soluciones. La infraestructura vial es importante, pero no debe ser ni el único ni el más importante eje estructurador de la zona metropolitana. Del total de los recursos empleados, poco más de 92% se emplearon en proyectos viales, desde pavimentación y construcción de calles y avenidas, hasta pasos a desnivel y distribuidores viales.

Es relevante señalar que los proyectos de este tipo tienen muchas desventajas y representan un costo de oportunidad muy alto respecto al desarrollo de proyectos alternativos que pueden representar una solución real a la problemática. En primer lugar, las soluciones tienden a ser temporales ya que en el mediano plazo el flujo vehicular se incrementa, volviendo a surgir el problema. En segundo lugar, la infraestructura vial, en particular los pasos a desnivel y distribuidores,

genera grandes afectaciones a la población aledaña a dichas infraestructuras, entre las que destacan la obstaculización al desplazamiento de los peatones en condiciones crecientes de riesgo, afectan los pequeños negocios y la economía de la zona, tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala. En tercer lugar, representan un incentivo al uso de vehículos particulares, beneficiando principalmente a la población con acceso a automóvil a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Finalmente, estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad.

En cuanto a los mecanismos de transparencia del fondo, son atendidos sobre todo a través de la cuenta pública de Gobierno del Estado, en los informes financieros del Fideicomiso, en la cuenta pública de cada municipio ejecutor, así como publicaciones trimestrales en el Periódico Oficial de Gobierno del Estado. En el seno del Consejo también se rinden informes, aunque no con periodicidad, ya que las reuniones del consejo no siguen un calendario fijo.

En el Fondo Metropolitano de Monterrey los mecanismos de rendición de cuentas no tienen el alcance que deberían. Si bien se cumple con la normatividad en lo relacionado con la transparencia y acceso a la información, no existe participación ciudadana en ninguna etapa de la gestión de los recursos del fondo ni se realizan evaluaciones de los impactos logrados, de modo que no se puede hablar de una verdadera rendición de cuentas.

#### **e) Análisis de las entrevistas realizadas**

Los funcionarios públicos entrevistados mostraron buena disposición para responder, así como un buen conocimiento de la estructura y funcionamiento del fondo, sin embargo no tenían la información completa y mostraron algunas dudas en cuanto a la información cuantitativa y cualitativa que era necesario responder.

Se pudo observar que los funcionarios tienen un buen conocimiento de la estructura del fondo, pero en el manejo de información más detallada se encontró cierta confusión e incluso respuestas contradictorias en algunos casos. A manera de ejemplo, se mencionó primero que los recursos son exclusivamente federales, luego se comentó que se trabajaron conjuntamente con los del FONDEN y finalmente se mencionó que a veces también hubo mezcla de recursos estatales y hasta municipales. Por otra parte también se manifestó en el desarrollo de la entrevista que siempre se han observado las disposiciones federales para la selección y asignación de los proyectos y luego se comentó que se han utilizado las disposiciones estatales en la materia.

En lo que refiere a la integración de expedientes y notas técnicas se dijo en la entrevista que no habían tenido ningún problema y que todo se había integrado de acuerdo a las Reglas de Operación, pero cuando se revisaron los expedientes se encontraron carencias importantes de información y una fuerte desorganización en su manejo. Se argumentó que las dependencias ejecutoras, es decir, los municipios, eran quienes tenían los expedientes completos, pero aun considerando eso, lo observado en la Secretaría de Finanzas fue que ni siquiera las notas técnicas atendían a los requerimientos de las Reglas de Operación y no recibieron apoyo para la revisión por parte de las dependencias ejecutoras, a pesar de haber solicitado la información previamente a la visita realizada.

De acuerdo a la percepción de los funcionarios del gobierno de Nuevo León, el fondo funciona correctamente y se han aplicado bien los recursos, lo que implica un trabajo de administración y operación adecuado, sin embargo, la percepción del equipo evaluador fue contraria. No se observó evidencia de un conocimiento a profundidad de la problemática de la Zona Metropolitana, ya que las decisiones de inversión no buscaron atenderla más allá de las coyunturas, además de que no se encontró evidencia de la aplicación de algún plan de desarrollo metropolitano, aun cuando se nos informó que actualmente está en ejecución, lo que generó dudas sobre su existencia. En este sentido,

es importante mencionar que actualmente (a la fecha de cierre de este documento) se están formulando una serie de instrumentos de planeación sobre el desarrollo urbano, la vivienda y el ambiente en el estado de Nuevo León, así como un plan integral de desarrollo metropolitano, pero que todavía no está en operación.

En la Zona Metropolitana de Monterrey, la tendencia ha sido hacia la utilización de los planes de desarrollo urbano municipales para la selección de proyectos, de modo que son ellos mismos los que proponen la cartera para ser aprobada en el Subcomité. Si bien se considera una práctica positiva la participación de los municipios en la toma de decisiones sobre el fondo, es importante que ocurra dentro de un marco metropolitano y no con una visión estrictamente local como ha ocurrido hasta ahora, ya que los municipios tenderán a proponer proyectos sin articulación ni visión de la Zona Metropolitana como un todo.

## f) Análisis FODA

### a. Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	Existe conocimiento de las Reglas de Operación.	1	Las notas técnicas son vistas más como un requisito administrativo y no como un mecanismo para evaluar y darle solidez a las decisiones de inversión.
2	Existe una estructura administrativa amplia que puede apoyar de mejor manera la gestión del fondo.	2	No se tiene una concepción de la problemática metropolitana y las propuestas de solución tienen muchos límites.
3	La existencia del Consejo de Reconstrucción para el FONDEN donde se incluyen cámaras y asociaciones civiles, puede sentar las bases para la participación ciudadana en el Fondo Regional.	3	No existe un instrumento de planeación metropolitana por lo que las decisiones se toman con base en la información municipal que restringe los alcances metropolitanos.
		4	Los expedientes técnicos de los proyectos carecen de cualquier tipo de sistematización y organización.
		5	No hay participación ciudadana en ninguna etapa de gestión del Fondo Metropolitano de Monterrey

### b. Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	El Fondo Metropolitano es un mecanismo de vinculación y coordinación metropolitana.	1	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
2	Brinda la posibilidad de crear una Autoridad Metropolitana.	2	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	No se permiten proyectos multianuales.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
5	Aprovechar los desastres naturales, las crisis de seguridad y de sustentabilidad para replantear las estructuras institucionales, para que tengan su base en la corresponsabilidad con la ciudadanía y apunten hacia un desarrollo verdadero de la ZM de Monterrey.	5	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.

Oportunidades		Amenazas	
		6	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.
		7	El clima de violencia e inseguridad limita en gran medida los alcances de cualquier proyecto de inversión.

### g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano de Monterrey

La percepción de los beneficiarios es de indiferencia, encontrándose que estos no aprecian las obras en su dimensión metropolitana. Ellos piensan que las obras beneficiarán solamente en el mediano plazo pues pronto volverán a saturarse las vialidades y volverán a tener problemas de movilidad. Los peatones están totalmente marginados y no sienten un beneficio concreto pues se trata de vialidades enfocada a la circulación vehicular.

Con relación a la percepción de los expertos con relación a los problemas principales que observan en las zonas metropolitanas destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante (peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades

productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación d planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador Igualmente, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que si, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que si hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a

nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias “verdes”.

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

## **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

### **a. Problemáticas detectadas**

#### **i. Operación y estructura administrativa**

- **Los expedientes presentan debilidades metodológicas y no se controlan de forma adecuada.**

Se observó que los expedientes técnicos de los proyectos apoyados con recursos del Fondo Metropolitano no han sido integrados correctamente y no cuentan con la información básica. De ese modo, la Secretaría de Finanzas y Tesorería General del estado no tienen elementos suficientes para evaluar la pertinencia de los proyectos que se proponen. Adicionalmente, se observó que los expedientes están dispersos entre el organismo administrador y los entes ejecutores, de modo que no se tiene un control adecuado de la información de los proyectos.

#### **ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados**

- **Se tiene una concepción limitada de la problemática metropolitana.**

El objetivo explícito del Fondo Metropolitano, según manifestó el Consejo, es el desarrollo de infraestructura vial. Aun cuando este tipo de infraestructura es muy importante, no representa una solución a los problemas de movilidad de la zona metropolitana ya que se enfoca al transporte particular (que en el mediano plazo tiende a saturar nuevamente las infraestructuras), sin considerar el transporte público masivo y no motorizado. El desarrollo de proyectos de este tipo, en particular los

pasos a desnivel y distribuidores, tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instalan. Por otro lado, benefician principalmente a la población con acceso a automóvil particular a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Adicionalmente, es de resaltar que estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad.

De forma adicional, esta visión representa un costo de oportunidad alto para la atención de otros problemas muy relevantes que se han dejado fuera y que son de impacto metropolitano. Entre ellos destaca el ciclo integral del agua; la consolidación urbana y control del crecimiento periférico; el ambiente y, a raíz del huracán Alex, la prevención de fenómenos meteorológicos, entre otros.

- **Ausencia de una visión metropolitana para integrar la cartera de proyectos.**

A pesar de que se considera positivo que la integración de la cartera de proyectos incorpore las propuestas de los municipios que conforman la Zona Metropolitana, resulta inadecuado que sean solo ellos quienes la discuten, ya que dichos proyectos responderán a una visión estrictamente local perdiendo la visión integral de la Zona Metropolitana. En consecuencia, la ubicación y características de las obras mostró la limitación de los impactos y la ausencia de una visión más amplia de la ciudad.

Complementariamente, no se pudo constatar la existencia de un documento que contenga un diagnóstico básico de la problemática metropolitana, ni una cartera de proyectos congruente con las necesidades metropolitanas, aun cuando estos sean consistentes con los planes locales de desarrollo.

#### **b. Oportunidades de fortalecimiento**

- **Aprovechar los recursos y estructuras institucionales del Fondo Metropolitano para crear una plataforma integral para el desarrollo metropolitano.**

A pesar de que los recursos del Fondo Metropolitano son reducidos respecto a otras fuentes, el potencial que tiene para articular el desarrollo metropolitano es de gran relevancia. La constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano debería entenderse como la mayor oportunidad para integrar los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones de todos los temas relacionados con la zona metropolitana. De ese modo, si se constituyera un Consejo amplio en el que participen con voz y voto las autoridades federales, estatales y municipales junto con expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, se podría potenciar el alcance de las políticas, estrategias y proyectos metropolitanos, favorecer la visión integral y de largo plazo de la zona metropolitana y construir una visión compartida del desarrollo entre todos los actores que conforman la ciudad.

Adicionalmente, desde esta plataforma se le podría dar solidez técnica a las decisiones mediante el fortalecimiento y/o constitución de un órgano con amplio conocimiento técnico que garantice una planeación metropolitana adecuada y consistente con los planes y programas estatales y municipales; que proponga, integre y evalúe técnica y financieramente una cartera única de proyectos con recursos de fuentes diversas (no sólo del Fondo Metropolitano); y que de seguimiento, controle y evalúe la ejecución de los proyectos, sus resultados e impactos, incorporando sistemas de indicadores, sistemas de información geográfica y demás tecnologías aplicables.

Finalmente, la ejecución de proyectos metropolitanos tendría un mucho mayor impacto positivo sobre la población, lo que representaría un incentivo a los municipios para fortalecer el Consejo para el Desarrollo Metropolitano con su participación desde una perspectiva metropolitana, sumada a la participación de los expertos y miembros prominentes de la sociedad civil.

- **Aprovechar la agudización de diversos problemas en la ZM de Monterrey para fortalecer las instituciones.**

La llegada del huracán Alex tuvo un impacto devastador sobre la Zona Metropolitana de Monterrey. Además, las crisis de seguridad pública y de sustentabilidad han puesto en riesgo la viabilidad de la ciudad, a pesar de ser una de las más importantes del país en términos de actividad económica y de población.

Dentro de este contexto de crisis aparece una ventana de oportunidad muy grande para transformar las instituciones y vincularlas formalmente con la sociedad civil y los diferentes actores que forman parte de la ciudad. Si bien la creación del Consejo para la Reconstrucción propuesto por el Gobernador de Nuevo León como respuesta a los daños causados por el huracán Alex es una base importante, sigue siendo muy limitada en cuanto a que tiene un horizonte temporal de corto plazo.

Por lo tanto, una forma de recuperar la gobernabilidad y el camino del desarrollo en la ZM de Monterrey es mediante la incorporación de la sociedad civil a los procesos de toma de decisión y de seguimiento y evaluación del gasto. En ese sentido, la constitución amplia del Consejo para el Desarrollo Metropolitano y su fortalecimiento como autoridad metropolitana representaría un gran paso y una alternativa para romper la tendencia negativa que ha experimentado Monterrey en los últimos 2 años y que amenaza su viabilidad.

### **c. Propuestas de acciones de mejora**

- **Integrar un Consejo para el Desarrollo Metropolitano amplio e incluyente.**

La inclusión con voz y voto en los procesos de toma de decisión de los actores que conforman la ciudad podría potenciar en gran medida los alcances de los proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano, así como de otros proyectos de interés metropolitano.

Lo anterior implica la inclusión de la autoridad municipal y de expertos y miembros prominentes de la sociedad civil dentro de un marco institucional que garantice la construcción de una visión compartida del desarrollo. Además, un Consejo de esta naturaleza permitiría que la sociedad forme parte del proceso de recuperación de la ciudad, no solo en términos de reconstrucción y de desarrollo metropolitano, sino de recuperación de la gobernabilidad y de la seguridad pública.

- **Construir un esquema de complementariedad de recursos para el desarrollo metropolitano.**

Sumar diversas fuentes de recursos que se relacionan con el desarrollo urbano-metropolitano permitiría integrar bajo un mismo techo la capacidad de planificar, gestionar y decidir con solidez técnica sobre los temas del desarrollo metropolitano, con una consecuente ampliación de los alcances e impactos de los proyectos que sean ejecutados. Esto implica también que con la suma de recursos se podría financiar un organismo que atienda con solidez técnica no solo los proyectos del Fondo Metropolitano, sino otros provenientes de otras fuentes de recursos, dando una mayor certidumbre a las decisiones de todo tipo en la zona metropolitana.

- **Constituir un órgano técnico descentralizado que tenga capacidad de planificar, gestionar, proponer, evaluar y dar seguimiento a los proyectos metropolitanos.**

Un organismo de este tipo podría estar financiado con una bolsa de recursos metropolitanos, en la que se incluye al Fondo Metropolitano, y se podrían aprovechar las economías de escala que tendría un órgano de este tipo. De ese modo, toda la gestión del tema metropolitana tendría un órgano sólido

de soporte técnico y financiero que permitiría articular diversos programas y fondos de los tres ámbitos de gobierno y daría certidumbre a los decisores sobre el carácter técnico de sus propuestas.

- **Fortalecer la formulación y aplicación de los instrumentos de planeación del desarrollo metropolitano.**

A pesar de que no se constató la existencia de un instrumento de planeación metropolitana, fue comentado que actualmente hay uno en proceso de formulación. Por lo tanto, es muy relevante que cuente con el apoyo de los actores locales, así como el gobierno estatal y los municipales, de modo que cuente con una legitimidad y amplitud suficientes como para definir las líneas estratégicas del desarrollo.

Adicionalmente, para que dicho instrumento tenga el impacto que se requiere, debería constituirse como el documento rector para integrar la cartera de proyectos y orientar las decisiones de inversión.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

## **CAPÍTULO 10. FONDO METROPOLITANO DE OAXACA**

### **a) Problemática general**

El asentamiento humano que es hoy conocido como Municipio de Oaxaca de Juárez fue fundado en 1486 y se le concedió el título de ciudad el 25 de abril de 1532. Por su gran belleza y estado de conservación, su Centro Histórico fue declarado por la UNESCO “Patrimonio Cultural de la Humanidad” en 1987.

Su zona metropolitana cuenta con 527.24 kilómetros cuadrados, repartidos entre los municipios de Oaxaca de Juárez, Ánimas Trujano, Santa María Atzompa, San Agustín de las Juntas, San Lorenzo Cacaotepec, Santa María Coyotepec, San Agustín Yatareni, Santo Domingo Tomaltepec, Santa María del Tule, San Andrés Huayápam, San Sebastián Tutla, Tlaxiactac de Cabrera, San Antonio de la Cal, Santa Cruz Amilpas, Villa de Zaachila, San Bartolo Coyotepec, Santa Cruz Xoxocotlán, San Pablo Etlá, San Jacinto Amilpas y Santa Lucía del Camino, de acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo Sustentable 2004-2010 y con el Plan Municipal de Desarrollo Sustentable del Municipio de Oaxaca de Juárez.

### **Perfil socio-demográfico**

La condición pluricultural y pluriétnica forman una enorme y ancestral riqueza patrimonial que potencia las posibilidades del desarrollo social regionalizado, según la organización, los usos, las costumbres y los recursos de cada comunidad indígena. En Oaxaca predomina la población adulta, en especial en el campo, por el traslado de los jóvenes hacia las ciudades en busca de mejores condiciones de vida lo que contrasta con el crecimiento desmedido y desordenado de las ciudades medias, destacadamente la ciudad de Oaxaca y los municipios que la conforman.

No obstante la emigración de población joven, la ZMO enfrenta tres grandes procesos demográficos: el primero, corresponde a la estructura etárea de su población en la que predominan los que tienen capacidad productiva frente a los que se consideran improductivos, lo que ofrece una posibilidad tipo “bono demográfico” a la metrópoli. La segunda, es la tendencia al envejecimiento poblacional que nos advierte sobre la urgencia de planificar la ciudad considerando las necesidades de un creciente número de ciudadanos en edad muy avanzada. Finalmente, está el fenómeno emigracional que deriva de manera directa de la falta de oportunidades de empleo y desarrollo personal, provocando que una parte importante de los hombres en edad productiva emigren del campo a la metrópoli y en mayor medida, a otras ciudades y a los EUA.

### **Perfil económico**

Oaxaca se distingue por la enorme riqueza y variedad de sus recursos turísticos, haciendo que la principal fuente económica sea el sector servicios; si se agrega que en la metrópoli se ubica la capital del estado y que esta es un centro regional de mercado del que parte el circuito de “tianguis” de la región, se explica porqué Oaxaca tiene una concentración del PIB y del empleo en el terciario.

Al tiempo, Oaxaca como entidad y parte de la zona metropolitana, especialmente los municipios rurales de la periferia de los que se han conurbado las cabeceras, concentra una actividad productiva agropecuaria derivada del componente campesino e indígena de su población que sigue siendo muy relevante.

Esta composición, la creciente pobreza y desigualdad socioeconómica y la falta de políticas serias y de largo plazo que permitan sacar del estancamiento a casi todo el medio rural de la entidad, ha provocado enfrentamientos políticos de toda índole que afectan la vida en la zona metropolitana principalmente.

Además de numerosos conflictos agrarios, la realidad del campo oaxaqueño enfrenta factores adversos de índole social, económicos y productivos, carencia de infraestructura para la producción, vías de comunicación insuficientes y deterioradas, descapitalización permanente, falta de fuentes de empleo, práctica de una agricultura de subsistencia en tierras empobrecidas o no aptas para la actividad, que arroja escasas o nulas opciones de sobrevivencia y un proceso permanente de migración que deja pueblos habitados solo por mujeres, niños y ancianos.

### **Perfil geo-ambiental**

La condición orográfica de Oaxaca y su localización geográfica, le hacen un territorio con la mayor biodiversidad y un gran patrimonio biogenético: el desafío es aprovecharlo de manera sustentable. Actualmente, la creciente presión sobre los recursos naturales ha originado que la entidad sea una de las regiones del mundo con mayor deterioro ambiental. Un ejemplo de esta dinámica es la pérdida de la cobertura vegetal de amplias zonas del territorio, erosión de suelos y pérdida de la capa arable. Mientras que el territorio cuenta con bosques y selvas que lo colocan como el tercer lugar en superficie arbolada a nivel nacional, la desertificación afecta a más del 80% de la superficie estatal.

En lo que respecta a los riesgos ambientales, por su situación geográfica y orográfica, Oaxaca ha sido víctima constante de catástrofes que han evidenciado la carencia de una cultura de prevención y la organización adecuada para enfrentar las calamidades, así como de baja eficiencia institucional para proporcionar una rápida respuesta de auxilio. El sistema de protección civil requiere de un fortalecimiento de su marco normativo, coordinación y concertación de acciones entre sus diversos actores sociales e institucionales para enfrentar de manera exitosa la prevención, el auxilio y la recuperación de los desastres naturales incluyendo la ZMO.

### **Desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial**

El crecimiento acelerado de la población, la carencia de normatividad precisa, la ausencia de una cultura y la inobservancia de las leyes y reglamentos de ordenamiento territorial han propiciado que muchos asentamientos humanos estén sujetos a riesgos severos por ser informales y muy precarios lo que hace que su localización se dé en lugares sin ningún tipo de ventajas para el asentamiento, enfrentando inclusive riesgos físicos de diverso tipo.

La inversión pública ha privilegiado algunas obras de infraestructura social y, al tiempo, otras no fundamentales concentradas en las cabeceras municipales, dejando en segunda prioridad las necesidades básicas de las comunidades y poblaciones periféricas en los municipios metropolitanos; en este contexto, solamente por excepción se han apoyado proyectos ecológicos o productivos. De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo, los consejos de desarrollo social que se impulsaron para la planeación y la distribución equitativa de los recursos, debieron ser instrumentos para reducir la desigualdad y elevar la calidad de vida de los oaxaqueños; sin embargo, han dejado de funcionar debidamente.

La descentralización de la administración llevada a cabo, no ha incidido en la formación de cuadros técnicos y administrativos de los municipios, impidiendo el trabajo sistemático en el nivel regional o microregional e inclusive en el metropolitano. El proceso descentralizador parte de una confusa apreciación de la autonomía municipal, desdibujando las iniciativas intermunicipales solidarias y desestimando la necesidad imperiosa de alinear los programas municipales con los planes y programas estatales, regionales, sectoriales e incluso nacionales, soslayando la importancia de la corresponsabilidad entre los distintos ámbitos de gobierno. Esto ha implicado baja coordinación metropolitana y reducidas capacidades para homologar normativas o para reducir las disparidades socio-espaciales entre los diversos municipios que la conforman.

El ordenamiento de la zona conurbana es una de las prioridades declaradas más importantes del Gobierno Estatal. En este sentido, ha establecido una serie de acciones concertadas sobre problema del transporte público que enfrenta un grave problema de calidad en todos sentidos. Igualmente,

menciona la integración de una reserva territorial que permita dar respuesta a la demanda de suelo urbano para vivienda y otros usos, como el desarrollo del proyecto “Nueva Antequera”, con el que se aspira a realizar un ordenamiento integral de la Capital del Estado y los municipios aledaños; con la participación de la sociedad civil se buscará una solución integral al problema de agua potable, recolección y manejo de la basura, contaminación de ríos y la instalación de plantas para el tratamiento de aguas residuales.

En lo que respecta al Centro Histórico, se establece que se ampliará su área de influencia para incentivar la actividad turística y se reubicarán las oficinas gubernamentales fuera del corazón de la capital, dejando los edificios públicos para la promoción del turismo, la cultura y la actividad artesanal. No es clara esta estrategia por lo que puede correr serios riesgos por sus impactos. Se ha mostrado en prácticamente todas las ciudades con un importante patrimonio cultural e histórico, que la preservación de las funciones originarias en el Centro Histórico (administración pública y vivienda) es fundamental para evitar convertir estos espacios en apenas escaparates folklóricos sin vida social propia.

El estado de Oaxaca al igual que la periferia de la ZMO, enfrentan serios problemas de infraestructura especialmente para la movilidad. Una evidencia es que de la red carretera de 20 mil 193 kilómetros, compuestos por una red troncal de 3 mil 156.1 kilómetros en la entidad, sólo la mitad se encuentran en buen estado; igualmente, se puede mencionar la red alimentadora que está conformada por 1 mil 654.5 kilómetros que se encuentran en condiciones similares.

Esta situación afecta no solo el acceso a la metrópoli, sino particularmente los recorridos que se pueden hacer desde ella, como es el circuito de conventos o de mercados. Los caminos rurales, que conforman la mayor parte de la red estatal y peri-metropolitana, solamente cuentan con 30% en condiciones aceptables. Los programas de conservación y reconstrucción de la red carretera y de caminos son insuficientes debido a las limitaciones presupuestales.

### **Estado de derecho**

En los últimos años se ha registrado un incremento en el número de delitos lo que aunado a la impunidad con que operan los criminales ha mermado la confianza en la procuración y administración de justicia. El Plan Estatal de Desarrollo asocia el crimen en el estado con la pobreza, marginación y la falta de alternativas de empleo que afectan a grandes sectores de la población, así como con la falta de instrucción pública y la formación distorsionada desde el seno familiar. Desafortunadamente, el sistema de justicia en el estado se ha visto sometido a críticas durante los últimos tiempos por el conjunto de actos de represión que se han dado a lo largo del último quinquenio.

La administración de justicia se desenvuelve en un régimen caracterizado por el centralismo y su desarrollo es insuficiente, tornándolo en una institución frágil y vulnerable. Entre las causas a las cuales se atribuye esto, se encuentran la corrupción e irresponsabilidad de los servidores públicos, la falta de regulación adecuada, la ausencia de una auténtica carrera policial, raquícos sueldos y carencia de recursos indispensables para el cumplimiento de sus funciones todo lo cual incide de manera determinante en el desempeño de los cuerpos policíacos.

Existe un déficit de personal, debido a que el número de agentes no corresponde con el tamaño de la población y sus necesidades, por lo que no hay justicia pronta y expedita. A lo anterior, hay que añadir que no hay un sistema moderno de información que permita actualizar las condiciones en que se estructura y opera el sistema de seguridad pública. En resumen, el balance que hace la población de la procuración e impartición de justicia es desfavorable, a lo que se debe agregar el conjunto de actividades informales que se realizan especialmente en la metrópoli y que atentan contra su base económica turística y de servicios y que no puede solucionarse sin un programa integral metropolitano que atienda las necesidades empleo, educación e ingreso de la población.

## **b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano de Oaxaca**

La administración del Fondo Metropolitano de Oaxaca se realiza con estricto apego a las Reglas de Operación establecidas por las Secretaría de Hacienda y Crédito Público. De ese modo, el Fondo Metropolitano de Oaxaca sustenta su operación en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la Ciudad de Oaxaca, instancia de interés público que, según los documentos oficiales, define los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de la Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca. Dicho Consejo cuenta con un Comité Técnico del Fideicomiso, quien autoriza la entrega de los recursos con cargo al patrimonio del fideicomiso; administra los recursos del Fondo Metropolitano y su fideicomiso, define la prioridad de la cartera de obras; da seguimiento al avance físico y financiero de las obras y define las evaluaciones de sus resultados. En Apoyo al Comité Técnico se instaló el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos, encargado de analizar las evaluaciones de impacto metropolitano, regional, económico, social y ambiental, así como los análisis costo-beneficio de las obras; emite recomendaciones para la autorización de recursos y observaciones a las obras postulantes; y da seguimiento al avance financiero y físico de las obras.

El Consejo para el Desarrollo Metropolitano de Oaxaca está integrado por miembros de los ámbitos federal y estatal de gobierno. Por parte del gobierno federal, los miembros son el Delegado estatal de la SEDESOL y de la SEMARNAT. Por su parte, del gobierno estatal los miembros son el Secretario Técnico del Poder Ejecutivo, el Secretario General de Gobierno, el Secretario de Finanzas, el Coordinador General del COPLADE, el Secretario de Obras Públicas, el Secretario de la Controlaría, el titular de la Comisión Estatal del Agua, y el titular del Instituto Estatal de Ecología de Oaxaca.

El Comité Técnico del Fideicomiso está compuesto por representantes de la Secretaría de Finanzas, de la Coordinación General del COPLADE, de la Secretaría General de Gobierno, de la Secretaría de Obras Públicas, del Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la Ciudad de Oaxaca, de la Comisión Estatal del Agua y un representante de la SEDESOL.

De acuerdo a las funciones mencionadas es que se integra la cartera de proyectos con base en un documento denominado "Criterios de Alineación, Priorización e Impacto". Cuando se tienen los anteproyectos y han sido evaluados por el Subcomité de Evaluación de Proyectos, el Consejo los aprueba para su envío a la SHCP para su consideración y posterior aprobación. Una vez aprobados los recursos son radicados en la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Oaxaca, quien a su vez los radica en el Fideicomiso del Fondo Metropolitano en Banobras.

Como el Fondo Metropolitano de Oaxaca no cuenta con un órgano designado de forma específica para su operación, todas las actividades son realizadas por el personal de las secretarías correspondientes. En cuanto a la administración, la dependencia responsable es la Secretaría de Finanzas estatal.

La forma de adjudicación de las obras se decide en el Comité de Obras y se hace en apego a la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con las Mismas y su Reglamento. En ese sentido, dependiendo del tipo de obra es que se designa a la entidad ejecutora, quien debe reportar trimestralmente a la presidencia del Comité Técnico, que en este caso es la Secretaría de Finanzas. A su vez, ésta es la encargada de llevar el expediente administrativo de la obra, mientras que la entidad ejecutora lleva el expediente técnico.

Relativo a los tiempos para la recepción, asignación y contratación para ejercer el recurso se informó que se hace de acuerdo a la calendarización que presenta la entidad ejecutora, por lo que hasta ahora no ha habido ningún conflicto en este sentido, al igual que la calendarización para la ejecución de la obra, la cual se realiza de acuerdo al proceso constructivo de cada proyecto.

Por otro lado, según se informó, no se ha utilizado mezcla de recursos para la ejecución de las obras, y también que los recursos para gasto corriente y de operación del Fondo provienen del presupuesto del gobierno estatal.

### c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Metropolitano de Oaxaca se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

**Tabla 70. Fondo Metropolitano de Oaxaca. Recursos por año**

Oaxaca	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2009	9	\$40,000,000,00	100.00%
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>\$40,000,000,00</b>	<b>100%</b>

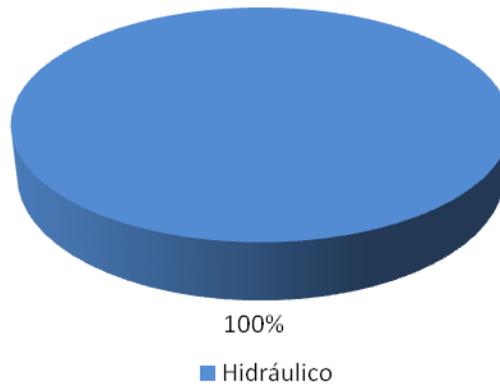
Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 71. Fondo Metropolitano de Oaxaca. Recursos por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Hidráulico	9	\$40.000.000,00	100,00%
<b>Total</b>	<b>9</b>	<b>\$40.000.000,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfico 9. Fondo Metropolitano de Oaxaca. Recursos asignados por ámbito de atención**



Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 72. Fondo Metropolitano de Oaxaca. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	Oaxaca	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	8	
Obras con expediente	8	100.0%
Obras con nota técnica	8	100.0%
Notas técnicas con índice completo	0	0.0%
Identifica la población potencial	8	100.0%
Identifica la población objetivo	8	100.0%
Especifican los beneficios a la población	8	100.0%
Análisis costo-beneficio	8	100.0%
Evaluación del impacto metropolitano	0	0.0%
Evaluación del impacto económico social	8	100.0%
Evaluación de impacto ambiental	0	0.0%
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	0	0.0%
Contratos o convenios	0	0.0%
Licitación	0	0.0%
Concurso	0	0.0%
Adjudicación directa	0	0.0%
Administración directa	0	0.0%
Convenio adicional	0	0.0%
Convenio con paraestatal	0	0.0%
Invitación restringida	0	0.0%
Precios unitarios y tiempo determinado	0	0.0%
Radicación de recursos	0	0.0%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	0	0.0%
Reportes trimestrales	0	0.0%
Reporte final	0	0.0%
Proyectos con mezcla de recursos	0	0.0%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	0	0.0%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	0	0.0%

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Metropolitano

#### d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

Los criterios técnicos para definir la cartera de proyectos, así como para la vinculación con el Plan Nacional y Estatal se realiza de acuerdo con el documento denominado: "Criterios de Alineación, Priorización e Impacto", en el cual se establecen las bases para alinear los programas y proyectos de inversión con los planes Nacional de Desarrollo y Estatal de Desarrollo Sustentable; priorizar los

programas y proyectos de inversión que se presenten a la consideración del Subcomité Técnico y del Comité Técnico del Fideicomiso y determinar el impacto de los programas y proyectos de inversión que se postulan para recibir recursos del Fondo Metropolitano.

A pesar de que se cuenta con un documento que clarifica en buena medida los mecanismos y criterios para la toma de decisiones, es de resaltar que no se cuenta con un instrumento de planeación integral de la zona metropolitana, de modo que la alineación responde a planes que son muy generales y que no aportan elementos suficientes para orientar las decisiones de inversión en la ciudad. En ese sentido, resulta fundamental que se formule un documento integral de planeación de la zona metropolitana que permita construir políticas y estrategias, traducidas en una cartera de proyectos estratégicos, que permitan orientar la toma de decisiones y tener un impacto real de orden metropolitano.

En este contexto, se tiene como prioridad uno dar preferencia a los programas y proyectos de inversión que contribuyan a la sustentabilidad ambiental. La unidad de atención se define geográficamente de acuerdo al conjunto de sistemas municipales que integran la zona metropolitana de la ciudad de Oaxaca.

En el caso de Oaxaca se pudo observar que no hay claridad entre los objetivos del fondo y los criterios que se siguen para tomar las decisiones, ya que cuentan con una cartera de proyectos enfocada en su totalidad a construir, ampliar y mejorar la infraestructura sanitaria y de distribución hidráulica en la ciudad, que tiene en definitiva un impacto positivo sobre el ambiente, pero con limitaciones importantes (que se mencionan más abajo). De ese modo, se observó que las obras no tienen capacidad de generar un impacto respecto a la zona metropolitana, salvo una de ellas.

Considerando las características de las obras, mismas que fueron corroboradas en las visitas, se observó que hay una clara tendencia a beneficiar zonas muy localizadas de la ciudad. En ese sentido, es de resaltar que no se considera que estos proyectos tengan un impacto metropolitano, sino más bien un impacto estrictamente local. Aun considerando un posible encadenamiento entre objetivos, criterios y decisiones, el tipo de proyectos apoyados, además de que han sido pequeños en monto, han atacado problemáticas muy localizadas.

Otro factor que se observó durante la evaluación es que existe un claro énfasis en desarrollar la infraestructura sanitaria y de distribución del agua, sin que se consideren las demás etapas del ciclo del agua como son la captación pluvial, su tratamiento (salvo un caso), reutilización y/o inyección a los mantos freáticos, dependiendo de las condiciones específicas. Si bien son evidentes las carencias de infraestructura básica en muchas zonas de la ciudad, es importante que dentro de los procesos de toma de decisiones se incorporen concepciones más amplias de la problemática hidráulica, y no solo las visiones tradicionales de provisión de servicios básicos, que en el mediano plazo tienden a generar problemas muy severos si no se atienden de forma integral.

En ese sentido, se considera que los proyectos hasta ahora sí han resultado positivos para el ambiente urbano, aunque es de prever que si no se instala infraestructura complementaria para lograr un ciclo integral, los logros obtenidos se convertirán en serios problemas ambientales de contaminación, o problemas de agua por carencia o por exceso.

En la entrevista se mencionó que los recursos del fondo destinados a las acciones de evaluación, control y fiscalización de los programas y proyectos no son suficientes; sobre todo porque se ha hecho un esfuerzo por destinar la totalidad de los recursos a obras y acciones. En ese sentido, no se han utilizado recursos del fondo para adicionales para apoyar las acciones de evaluación, control y fiscalización de los programas y proyectos realizados con recursos del Fondo, mismas que se cubren con recursos estatales.

Los reportes de los avances de las obras, del ejercicio de los recursos y la publicación de la información relacionada con el fondo son parte de la supervisión y control del fondo. Para dar

cumplimiento a ello, se hacen estimaciones, de conformidad con las leyes en materia de obra pública; informes trimestrales a la SHCP según lo estipulan las Reglas de Operación y se publican en la página web del gobierno estatal, para dar cumplimiento a las leyes en materia de transparencia en el quehacer público.

Sin embargo, los mecanismos de transparencia no son suficientes para hablar de una verdadera rendición de cuentas, que se debe enfocar a la ciudadanía. Hasta el momento la sociedad civil no participa en ninguna etapa del proceso de gestión del fondo y tampoco se cuenta con evaluaciones de impacto de las obras realizadas. Esto quiere decir que no hay un involucramiento de la ciudadanía para participar en la toma de decisiones de forma corresponsable, lo que implica una limitación importante al alcance de los proyectos, además de que no se tiene información sobre la eficacia en la utilización de los recursos para resolver los grandes problemas metropolitanos.

#### **e) Análisis de las entrevistas realizadas**

La entrevista fue realizada al Director de Planeación y Evaluación del COPLADE y al Subdirector de la Comisión Estatal del Agua, quien fue la entidad ejecutora de todas las obras del Fondo. Durante la entrevista se observó que los funcionarios tenían un amplio conocimiento de la operación y administración del fondo, aunque se observó cierta debilidad en cuanto a los objetivos particulares que persigue.

La información con que contaban sobre los proyectos, sobre las notas técnicas y gestión fue muy amplia y fue evidente su conocimiento en la parte de la ejecución y priorización de las obras, lo cual se reflejó en el buen manejo de los expedientes técnicos, sin embargo no contaban con la información del expediente financiero-administrativo, ya que esta parte es manejada por la Secretaría de Finanzas del Estado. Se proporcionó en versión digital copia de las notas técnicas de los mismos, que fueron de gran utilidad para obtener la información correspondiente.

El énfasis de la entrevista estuvo puesto en el manejo y transparencia de los recursos del Fondo. En ese sentido, se observó que la percepción oficial es de un manejo adecuado de los recursos del fondo tanto a nivel administrativo como a nivel de sus objetivos. Sin embargo, consideraron que debido a las características de la Zona Metropolitana de Oaxaca y, sobre todo por sus carencias, los recursos asignados al fondo para Oaxaca son insuficientes, lo que además se ve agudizado por su reciente incorporación como beneficiario de los recursos del fondo.

A pesar de que la cartera de proyectos es relativamente coherente con el documento “Criterios de Alineación, Priorización e Impacto”, se observó que su integración no responde a criterios relacionados con políticas y estrategias de desarrollo metropolitano, sino a otros criterios más relacionados con coyunturas políticas y necesidades específicas. De nuevo, la evidencia más contundente fue el tipo de proyectos ejecutados, los cuales se destinaron en su totalidad a obras de infraestructura sanitaria y de distribución hidráulica de impacto local. Vale decir que de nueve proyectos evaluados en el Subcomité Técnico, solamente uno fue aprobado y este se dedicó a la construcción de una Planta de Tratamiento de Aguas Residuales.

De forma adicional, en las notas técnicas no se encontró alineación con el plan nacional de desarrollo, a pesar de que durante la entrevista se afirmó lo contrario, aunque en realidad las deficiencias observadas están mucho más relacionadas con la carencia de un plan de desarrollo metropolitano y/o de estudios de ordenamiento territorial que sustenten las priorización de las obras, y no tanto con un plan tan general como el Plan Nacional de Desarrollo.

**f) Análisis FODA**
**a. Ambiente interno**

Fortalezas		Debilidades	
1	Conocimiento sólido de los mecanismos de operación del fondo.	1	No se cuenta con un instrumento de planeación integral de la zona metropolitana.
2	Voluntad política del gobierno estatal para impulsar el fondo y cumplir los requisitos de las Reglas de Operación.	2	No hay claridad para identificar los proyectos de orden metropolitano, respecto a los de orden local.
3	Existencia de un documento que sirve para definir los criterios de prioridad e impacto para la toma de decisiones.	3	No hay claridad en los criterios técnicos y de impacto para tomar las decisiones de inversión.
		4	No se cuenta con un órgano especializado que permita planificar, evaluar, proponer y dar seguimiento a los proyectos metropolitanos.
		5	No existe una planificación de largo plazo, que se hace evidente en los alcances de los proyectos.

**b. Ambiente externo**

Oportunidades		Amenazas	
1	El Fondo Metropolitano es un mecanismo de vinculación y coordinación metropolitana.	1	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
2	Brinda la posibilidad de crear una Autoridad Metropolitana.	2	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	No se permiten proyectos multianuales.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
5	Existe una dinámica de participación social que podría potenciar en gran medida la capacidad de impacto de los proyectos si se canalizara de forma positiva en el Consejo.	5	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
		6	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.
		7	El gran número de municipios que componen a la zona metropolitana complica la coordinación y toma de decisiones si no se cuenta con una estrategia adecuada de representación.

**g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano de**

En cuanto a la percepción de los beneficiarios respecto a los proyectos ejecutados con recursos del Fondo fue en su mayoría negativa o indiferente. Estas respuestas resultaron interesantes ya que el tipo de proyectos ejecutados debería tener un impacto directo en el bienestar de los beneficiarios, sin embargo, no se observó que la percepción fuera consistente con esa intuición. Es importante mencionar que las opiniones tendieron a expresar el beneficio individual, sin considerar los beneficios

a nivel de su comunidad, de modo que quienes no se habían visto directamente beneficiados expresaron opiniones negativas.

Además, resultó muy esclarecedor el hecho de que la mayoría de las personas encuestadas consideró que los proyectos no funcionaban por diversas causas, lo que mostraría que los proyectos tuvieron limitaciones técnicas. De ese modo, una vez más, la percepción de los beneficiarios resultó opuesta a la percepción gubernamental respecto a la conveniencia de los proyectos ejecutados, lo que también sirve para evidenciar los problemas que surgen cuando no existe ningún tipo de participación por parte de la ciudadanía en la toma de decisiones.

Con relación a la percepción de los expertos con relación a los problemas principales que observan en las zonas metropolitanas destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante (peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada

ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación de planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador. Igualmente, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que sí, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que sí hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias “verdes”.

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

#### **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

##### **a. Problemáticas detectadas**

##### **i. Operación y estructura administrativa**

- **Los expedientes presentan debilidades metodológicas.**

Se observó que las notas técnicas de los proyectos apoyados con recursos del Fondo Metropolitano no están integradas de forma adecuada ya que presentan debilidades metodológicas. De ese modo, no se tienen elementos suficientes para evaluar la pertinencia de los proyectos que se proponen ni sus alternativas, ni para tomar mejores decisiones.

- **Existe una insuficiencia potencial en la capacidad de gestión del fondo.**

Si bien se pudo observar que hasta el momento los procesos de gestión y operación del fondo son adecuados por parte de las dependencias encargadas, se pudo observar que si creciera el número de proyectos apoyados por el fondo, se podría ver comprometida la buena administración debido a los recursos informáticos y humanos limitados con que cuenta la entidad.

##### **ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados**

- **No se cuenta con instrumentos de planeación de orden metropolitano que orienten las decisiones de inversión.**

La Zona Metropolitana de Oaxaca no cuenta con un instrumento de planeación de carácter metropolitano que permita identificar las problemáticas más importantes y vincularlas con políticas y estrategias de desarrollo, que a su vez se traduzcan en una cartera de proyectos estratégicos. Por lo tanto, la cartera de proyectos se construye desde ópticas sectoriales y fragmentadas, y no responde a una verdadera priorización de necesidades metropolitanas.

- **Ausencia de una visión metropolitana para integrar la cartera de proyectos.**

Derivado de la ausencia del plan integral de desarrollo metropolitano, la cartera de proyectos apoyada está muy limitada en términos de impactos y de alcances, es decir, son proyectos de carácter local y de corto plazo. Por lo tanto, los proyectos ejecutados con recursos del fondo ponen en evidencia la existencia de una visión fragmentada y sectorial de la ciudad.

- **No se tienen criterios claros para establecer las prioridades de inversión.**

Los proyectos realizados no parecen responder a criterios estables que permitan orientar la toma de decisiones, ya que se pudo observar que los proyectos tienen un carácter estrictamente local que además no se refleja en una percepción positiva de los beneficiarios. De igual modo, se observó que los criterios que se siguen para determinar los proyectos que se apoyan no son estrictamente técnicos, sino de otro orden.

En el mejor de los casos las prioridades de inversión se encuentran en un concepto muy amplio que es el “desarrollo sustentable”, que si bien es comprehensivo y puede ser de largo plazo, las obras apoyadas no son consistentes con dicho concepto.

#### **b. Oportunidades de fortalecimiento**

- **Aprovechar los recursos y estructuras institucionales del Fondo Metropolitano para crear una plataforma integral para el desarrollo metropolitano.**

A pesar de que los recursos del Fondo Metropolitano son reducidos respecto a otras fuentes, el potencial que tiene para articular el desarrollo metropolitano es de gran relevancia. La constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano debería entenderse como la mayor oportunidad para integrar los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones de todos los temas relacionados con la zona metropolitana. De ese modo, si se constituyera un Consejo amplio en el que participen con voz y voto las autoridades federales, estatales y municipales junto con expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, se podría potenciar el alcance de las políticas, estrategias y proyectos metropolitanos, favorecer la visión integral y de largo plazo de la zona metropolitana y construir una visión compartida del desarrollo entre todos los actores que conforman la ciudad.

Adicionalmente, desde esta plataforma se le podría dar solidez técnica a las decisiones mediante el fortalecimiento y/o constitución de un órgano con amplio conocimiento técnico que garantice una planeación metropolitana adecuada y consistente con los planes y programas estatales y municipales; que proponga, integre y evalúe técnica y financieramente una cartera única de proyectos con recursos de fuentes diversas (no sólo del Fondo Metropolitano); y que se apoye en las organizaciones que están involucradas directamente en el desarrollo metropolitano como el Observatorio Urbano para dar seguimiento, controlar y evaluar la ejecución de los proyectos, sus resultados e impactos, incorporando sistemas de indicadores, sistemas de información geográfica y demás tecnologías aplicables.

- **Aprovechar la voluntad de participación de la ciudadanía para potenciar el desarrollo metropolitano.**

Los habitantes de la Zona Metropolitana de Oaxaca tienen una fuerte tendencia a la participación, aunque no necesariamente de forma adecuada. Sin embargo, gozan de una fuerte identidad relacionada con el patrimonio histórico, arquitectónico y cultural que tiene la ciudad.

Por lo tanto, esa gran voluntad que se tiene por participar debería aprovecharse y canalizarse a través de los mecanismos institucionales, de modo que sirvan para apoyar las políticas de desarrollo que se implementen. En ese sentido, se podría potenciar la capacidad de impactar y transformar la ciudad de forma positiva si se tomara en cuenta de forma directa a la ciudadanía.

### **c. Propuestas de acciones de mejora**

- **Integrar un Consejo para el Desarrollo Metropolitano amplio e incluyente.**

La inclusión con voz y voto en los procesos de toma de decisión de los actores que conforman la ciudad podría potenciar en gran medida los alcances de los proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano, así como de otros proyectos de interés metropolitano.

Lo anterior implica la inclusión de la autoridad municipal y de expertos y miembros prominentes de la sociedad civil dentro de un marco institucional que garantice la construcción de una visión compartida del desarrollo. Además, un Consejo de esta naturaleza permitiría que la sociedad forme parte del proceso de recuperación de la ciudad, no solo en términos de reconstrucción y de desarrollo metropolitano, sino de recuperación de la gobernabilidad y de la seguridad pública.

- **Construir un esquema de complementariedad de recursos para el desarrollo metropolitano.**

Sumar diversas fuentes de recursos que se relacionan con el desarrollo urbano-metropolitano permitiría integrar bajo un mismo techo la capacidad de planificar, gestionar y decidir con solidez técnica sobre los temas del desarrollo metropolitano, con una consecuente ampliación de los alcances e impactos de los proyectos que sean ejecutados. Esto implica también que con la suma de recursos se podría financiar un organismo que atienda con solidez técnica no solo los proyectos del Fondo Metropolitano, sino otros provenientes de otras fuentes de recursos, dando una mayor certidumbre a las decisiones de todo tipo en la zona metropolitana.

- **Constituir un órgano técnico descentralizado que tenga capacidad de planificar, gestionar, proponer, evaluar y dar seguimiento a los proyectos metropolitanos.**

Un organismo de este tipo podría estar financiado con una bolsa de recursos metropolitanos, en la que se incluye al Fondo Metropolitano, y se podrían aprovechar las economías de escala que tendría un órgano de este tipo. De ese modo, toda la gestión del tema metropolitana tendría un órgano sólido de soporte técnico y financiero que permitiría articular diversos programas y fondos de los tres ámbitos de gobierno y daría certidumbre a los decisores sobre el carácter técnico de sus propuestas.

- **Formular un instrumento de planeación integral de la zona metropolitana**

Uno de los primeros pasos que hay que dar para favorecer el desarrollo metropolitano es tener una visión integral de la ciudad que implica sus principales problemas, características y oportunidades de cambio. En ese sentido, un documento de este tipo permitiría construir políticas y estrategias, traducidas en una cartera de proyectos estratégicos que servirían para orientar la toma de decisiones respecto a los recursos del Fondo Metropolitano, pero también de todas las demás cuestiones relacionadas con la zona metropolitana.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

## **CAPÍTULO 11. FONDO METROPOLITANO DE PUEBLA-TLAXCALA**

### **a) Problemática general**

Como ocurre con otras metrópolis mexicanas, la ZMM no ha sido claramente delimitada debido a que enfrenta dos procesos. Por un lado, la metropolización de la ciudad de Puebla y, por el otro, la conformación de la gran metrópoli Puebla-Tlaxcala. Por ello, diversos documentos oficiales tienden a separar a las zonas metropolitanas de cada capital estatal y otras las proponen como una gran región metropolitana, que sin duda es la más acertada.

### **Perfil socio-demográfico**

De acuerdo con el II Censo de Población y Vivienda 2005, Puebla es el municipio más poblado del estado y la proyección muestra una tendencia a la alza por lo que la zona metropolitana deberá mejorar su infraestructura para garantizar su capacidad de dar respuesta a las necesidades de sus habitantes.

De acuerdo a dicha fuente, la zona metropolitana de Puebla-Tlaxcala albergaba en ese año un total de 2.47 millones de personas en una superficie de 2 mil 223 kilómetros cuadrados. En los últimos años la estructura de la población se modificó al reducirse el porcentaje de personas menores a 14 años y elevarse el número de los habitantes con 15 años y más, por lo que el gasto público deberá reorientarse paulatinamente hacia el diseño y la puesta en práctica de políticas públicas y programas para jóvenes y adultos mayores. En comparación con el resto del país y el estado de Puebla, hay un índice de crecimiento importante, sin embargo, el crecimiento acelerado de la población contribuye al déficit en materia de infraestructura, transporte público, salud y educación, entre otros.

El progreso no ha beneficiado por igual a todos los sectores de la población. En la ciudad de Puebla se tienen ubicados 54 polígonos de pobreza patrimonial, los cuales concentran 163 mil personas, magnitud que se incrementa sustancialmente al considerar a toda la metrópoli.

La gran mayoría de los municipios metropolitanos muestra signos de rezago y subsisten grandes capas sociales en condiciones de pobreza y marginación.

En el tema de educación, aunque el índice de analfabetismo es bajo (6.4%), la mayor parte de la población no cuenta con educación superior (75%) lo que plantea un grave riesgo de perder el bono demográfico ya que este exige para ponerlo en valor grandes inversiones y apoyos para incrementar sustancialmente los espacios educativos a nivel medio superior, superior y de capacitación para el trabajo para la población joven.

El sistema de salud es en general adecuado aunque no ofrece las mismas facilidades a la población de la capital del estado con relación a los municipios alejados en la metrópoli. Las principales causas de muerte son muy similares a las del resto del país: la diabetes mellitus, las enfermedades del corazón, los tumores malignos, las enfermedades del hígado y los accidentes.

Con respecto a los servicios públicos se ha avanzado mucho en los últimos años a pesar de lo cual aún existen viviendas particulares sin agua entubada, drenaje y energía eléctrica, así como hacinamiento en un número considerable de hogares, especialmente en los municipios periféricos de la ZMPT.

Se observa además que son los espacios para el esparcimiento no cuentan con infraestructura moderna y las áreas al aire libre son poco utilizadas, lo que plantea un problema relevante por la insuficiencia de espacio público que afecta las condiciones de cohesión y sociabilidad, redundando en mayores índices de tensión social y de delincuencia, especialmente juvenil.

## **Perfil económico**

La principal fortaleza de la ZMPT está en su economía, ya que por su dinamismo la tasa media de crecimiento (2.34%) superó a la del país (0.66%) y los niveles inflacionarios se mantuvieron por abajo del total nacional.

Para la capital del estado de Puebla, el Plan Municipal de Desarrollo vigente menciona que los indicadores agregados que se han elaborado para medir el desempeño de las ciudades y la calidad de los sistemas de bienestar muestran que, aunque la economía del municipio ha crecido, su competitividad pierde posición en el escenario nacional; además, los indicadores de bienestar han disminuido.

Por lo anterior, es posible afirmar que el municipio de Puebla contribuye de manera destacada al crecimiento de la economía estatal, sin embargo, éste no se traduce en el incremento de los salarios a los trabajadores ya que en comparación con el salario promedio del Instituto Mexicano del Seguro Social, se observa que a nivel local se mantuvo 2.5% abajo del nacional.

Visto a nivel metropolitano, la economía se ha diversificado aunque se mantiene la industria como fuente principal de empleo, aunque destacan también los servicios en general y entre ellos, el turismo y la administración pública.

Actualmente, el estado de Puebla es la octava economía del país, pero su comportamiento ha sido irregular en los últimos años debido principalmente al auge y retroceso del sector automotriz. Otro ejemplo es el sector turístico, el cual presenta por un lado el potencial que ofrece el patrimonio cultural e histórico de la ciudad, sin embargo, la importancia del turismo de negocios y su caída en los últimos años ha provocado un descenso en la ocupación hotelera.

Esto demostró la necesidad de diversificar la economía para impedir que los efectos negativos económicos que provienen de las condiciones nacionales e internacionales afecten el bienestar de los habitantes de la zona metropolitana.

A pesar de los esfuerzos realizados para mejorar la competitividad, persisten problemas fundamentales como la excesiva regulación económica, los recursos humanos poco especializados, el escaso desarrollo tecnológico e insuficiente infraestructura física y de servicios que permita reducir los costos de operación de todo tipo de empresas.

El panorama de contrastes y desigualdades en la ZMPT, indica que la economía ha desaprovechado hasta el momento las oportunidades que su posición geográfica le brinda, la calidad del capital humano que posee y los recursos con los que cuenta.

## **Perfil geo-ambiental**

El Municipio de Puebla es el más urbanizado de la metrópoli. La expansión física de la ciudad ha consumido la mayor parte de la tierra apta para el cultivo y hoy se desborda sobre el resto de sus tierras agrícolas, áreas naturales, zonas de alto riesgo y derechos de vía federal sobre más de 30 municipios.

Las tendencias de crecimiento urbano se han orientado predominantemente al sur y al oriente, como efecto directo de las obras viales impulsadas por el Gobierno del Estado sin que en paralelo realice un control en la ocupación del nuevo suelo que se abre a la urbanización.

Entre los problemas con respecto al perfil geo-ambiental que enfrenta la metrópoli, se pueden mencionar los que provoca el crecimiento desordenado e insustentable de zona urbana prácticamente sin control amenazando severamente las faldas del Parque Nacional La Malintzin ubicado al norte y las áreas de valor ambiental que se conservan al sur del vaso Valsequillo que se ha convertido en un sitio de vertedero de aguas negras de la metrópoli.

En materia de protección civil, destacan los problemas de nuevos asentamientos, especialmente los precarios e informales y por otro lado, los conjuntos habitacionales que se ubican sin mayor control ni orientación pública, llegando al extremo de estar localizados en áreas con diverso tipo y grado de riesgo para la población. Dentro de la ciudad de Puebla, se localizan 12 zonas urbanas y suburbanas de riesgo, cuyas características geográficas, industriales y de infraestructura indican el grado de complejidad para incidir en las posibles situaciones de peligro.

Las características de la zona metropolitana la hacen particularmente vulnerable a los sismos, actividad volcánica y lluvias torrenciales, entre otros siniestros. Además, existen factores humanos que incrementan los riesgos entre los que destacan las instalaciones industriales dispersas a lo largo de la mitad norte de la ciudad, los asentamientos urbanos irregulares en zonas como barrancas, laderas de los ríos, oleoductos y torres de energía eléctrica que enfatizan la necesidad de actualizar la política de protección civil.

### **Desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial**

La ZMPT ejerce una función vinculante entre las regiones centro, sur y sureste del país, lo que la ha colocado como una metrópolis con un amplio predominio regional pero a su vez ha desestabilizado la correcta organización del espacio urbano.

El municipio es el corazón metropolitano de una extensa zona conurbada que incluye 32 (o 38 según cada fuente oficial) municipios de los estados de Puebla y Tlaxcala. La conurbación física es intensa con los municipios vecinos más próximos en los cuales se generan corredores interurbanos de alto impacto en materia de transporte y vialidades regionales, sin que sean planificados y controlados bajo este criterio de corredor, sino que se han convertido en conurbaciones radiales sin ningún control.

El principal problema urbano de la metrópoli y de cada uno de sus municipios incluyendo a Puebla, es la falta de control en su crecimiento que ha seguido una evolución anárquica en detrimento de la calidad de vida, del capital territorial y la posición competitiva.

En lo general no se han logrado armonizar las formas de crecimiento urbano con las cualidades metropolitanas del territorio, lo que se expresa en el déficit crónico de los servicios públicos municipales. La metrópoli presenta problemas de fluidez en el acceso a los diversos espacios que la conforman, de obsolescencia prematura de sus líneas troncales, de deterioro de sus pavimentos y de degradación ambiental, que se traduce en pérdida de oportunidades para mejorar su posición competitiva y reduce la calidad de vida de buena parte de su población.

En lo que se refiere a la estructura física de la metrópoli, como se mencionó destacan el desorden de la periferia urbana, el relativo potencial de reordenamiento que contiene la zona intermedia y el alto potencial de valor que representa el centro urbano y en particular el Centro Histórico de Puebla y en menor medida el de Tlaxcala.

La periferia urbana que incluye juntas auxiliares, asentamientos irregulares, conjuntos habitacionales de alta densidad y fraccionamientos de mediano y alto valor, es la causa de múltiples problemas urbanos. Actualmente se reproduce sin control y adolece de falta de vialidades pavimentadas, servicios suficientes, equipamiento urbano básico y genera deterioro ambiental.

Entre el centro urbano de Puebla y la periferia, existe un anillo concéntrico que representa un amplio potencial en donde se han establecido centralidades espontáneas con buena infraestructura predominando los suelos de baja densidad. El Centro Urbano presenta la subutilización o pleno abandono de algunos edificios, la destrucción total o parcial de otros y muchos predios con usos indebidos.

La prestación de servicios de agua potable y drenaje resulta insuficiente frente a la demanda presente y futura de la sociedad metropolitana. El sistema de abastecimiento muestra deficiencias en su infraestructura y operación, en detrimento del aprovechamiento del caudal suministrado: posee una

capacidad limitada de almacenamiento, presenta un gran número de fugas, existen tomas clandestinas, problemas con la dureza del agua y servicios tandeados en gran parte de la metrópoli.

Por su parte, el sistema de alcantarillado ha sobrepasado su vida útil y no hay suficiente infraestructura para el tratamiento de las aguas residuales en la ciudad de Puebla y en los municipios periféricos de ambas entidades. Es necesario construir redes de atarjeas, subcolectores, colectores, estructuras de cruzamiento, interceptores, estructuras de derivación y desvíos.

La estructura vial de la ZMPT está conformada por tres circuitos concéntricos que cumplen con funciones específicas, sin embargo, el segundo y tercer circuitos se encuentran incompletos lo que les impide cumplir con su función a todo su potencial.

Además, el crecimiento urbano ha incorporado tramos carreteros en los diferentes accesos a la ciudad y a la zona metropolitana que operan como vialidades urbanas pero que es necesario incorporarlos a la ciudad a fin de lograr una integración metropolitana.

El aumento en el parque vehicular ha generado una problemática por el deterioro de la estructura de los pavimentos existentes, además, se presentan congestionamientos vehiculares que aumentan los tiempos de desplazamiento y provocan un incremento en los niveles de contaminación. Los grandes conflictos de movilidad en las vialidades se derivan de la falta de sincronía en semáforos, carencia de señalamiento vertical y horizontal, estado de conservación de los pavimentos, operación desordenada del transporte público e incumplimiento del reglamento de tránsito. En este sentido, la ciudad requiere de una transformación profunda y sistemática en el mediano plazo de su estructura de movilidad ya que por más vialidades que se construyan o amplíen, si no hay una estrategia de transporte público masivo y no motorizado, el futuro de la movilidad será la crisis. De ahí que la construcción de vialidades debe ser acorde a poner por delante el transporte masivo público y no el automóvil particular, incluyendo la movilidad no motorizada como son los peatones y apoyo a las personas con discapacidad y la bicicleta.

### **Estado de derecho**

La percepción y vivencia de los habitantes de la Zona Metropolitana es negativa, actualmente el 56% afirma que se sienten inseguros en su lugar de residencia. Esta cifra va de acuerdo con el aumento de los índices delictivos: los delitos registrados solo en el municipio de Puebla se incrementaron 7% en el período de 1997 a 2006.

Entre los más frecuentes se encuentra el robo, lesiones, fraude y homicidio. Además, cabe destacar que la mayor parte de los crímenes cometidos en el estado de Puebla se realizan en la Zona Metropolitana.

Otros aspectos que vale la pena tomar en cuenta es el alto número de accidentes de tránsito terrestre y los delitos de omisión, extorsión, abuso de autoridad y prepotencia cometidos por la autoridad.

Finalmente, en la ZMPT se han incrementado los problemas de informalidad de todo tipo, especialmente en asentamientos humanos y todo tipo de actividades económicas de baja productividad como es el ambulante, lo cual pone en riesgo el estado de derecho y las condiciones de sociabilidad de los habitantes de la metrópoli.

### **b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano de Puebla-Tlaxcala**

La Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala es una de las tres zonas evaluadas en las que participa más de una entidad federativa. En este caso, se pudo observar una predominancia del estado de Puebla sobre el de Tlaxcala en cuanto a los recursos invertidos, el número de proyectos y las prerrogativas en la toma de decisiones. Estas diferencias en el peso específico de cada entidad salieron a relucir durante las entrevistas realizadas a funcionarios de ambos gobiernos.

Puebla-Tlaxcala es una zona metropolitana con características especiales que la hacen diferente a otras. En primer lugar, no existe una conurbación continua, sino que está conformada por varias concentraciones urbanas, principalmente en el estado de Puebla, de modo que es posible observar múltiples localidades y conurbaciones que comparten relaciones funcionales, pero que no conforman una ciudad continua. En segundo lugar, está conformada por un gran número de municipios, de modo que es la segunda zona metropolitana con mayor número sólo después del Valle de México. Por lo tanto, Puebla-Tlaxcala es una metrópoli muy diversa y con necesidades muy distintas dependiendo la zona que se esté analizando. Finalmente, existen importantes diferencias en términos de desarrollo humano al interior de la misma Zona Metropolitana, de modo que el IDH puede variar desde un nivel alto en Puebla (0.8269) hasta uno muy por debajo de la media nacional en Ocoyucan (0.6579).

La existencia de estas condiciones tan diferentes vuelve muy compleja la problemática de la Zona Metropolitana, al grado de que su mera identificación debe restringirse a la zona en cuestión. A pesar de lo anterior, siguen estando vigentes los grandes problemas que afectan de una u otra manera a todas las zonas metropolitanas del país, como son la movilidad, los recursos hídricos (por carencia o exceso), la expansión periférica descontrolada, la existencia de una proporción importante de vacíos urbanos y el deterioro del ambiente en todos sentidos.

En la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala fueron instalados el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, el Comité Técnico del Fideicomiso y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos. Los tres órganos están conformadas por funcionarios de ambos gobiernos en términos de relativa equidad en cuanto a su número, aunque en términos funcionales hay un peso mayor por parte de los funcionarios del estado de Puebla. En el Consejo están los representantes de SEMARNAT y SEDESOL federales, sin embargo, no se consideran a representantes de los municipios ni de la sociedad civil de forma permanente. En el mejor de los casos pueden ser invitados con voz pero sin voto.

Ni en Puebla ni Tlaxcala se cuenta con algún órgano específico que se encargue de la administración del fondo, ni de proponer y evaluar los proyectos. En ambos casos, esas funciones son absorbidas por las dependencias correspondientes de cada gobierno a través del Comité y Subcomité técnicos. Ambos están integrados por funcionarios de diferentes dependencias, aunque en general son las secretarías de finanzas las responsables del seguimiento y administración financiera, con ejecutores que en algunos casos son dependencias del gobierno estatal y, en otros, los propios municipios. En todos los casos se sigue la normatividad de obras y servicios complementarios para la licitación, contratación y ejecución de las obras.

Es de resaltar que durante las visitas de evaluación, no se observó que exista realmente una coordinación metropolitana entre ambas entidades. Mientras que los funcionarios de Puebla consideraron que las necesidades más importantes estaban en el lado poblano de la metrópoli, además de que las cargas y compromisos laborales eran más fuertes, los funcionarios de Tlaxcala consideraron que su participación en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano no gozaba del mismo peso que el de los funcionarios de Puebla.

De igual modo, al interior del estado de Puebla, se observó que poco más de 95% de los recursos se destinaron al municipio de Puebla, a pesar de que son 18 los municipios que están considerados como parte de la zona metropolitana. Si bien resulta lógico que la mayoría de los recursos se concentren en dicho municipio debido a su tamaño, proporción de población e importancia estratégica, los proyectos deberían buscar un impacto metropolitano, y no únicamente un impacto local.

En cuanto a los procesos de gestión y administración del Fondo Metropolitano, se pudo observar que se mantiene un control adecuado de los expedientes, a pesar de no estar concentrados en un mismo lugar. En el caso de los proyectos de Tlaxcala, se observó que las notas técnicas estaban formuladas de forma adecuada y con prácticamente toda la información requerida. Por su parte, los proyectos de

Puebla presentaron también un buen manejo de la información, sobre todo en los expedientes de obra, aunque se observó que en muchos casos no fue formulada la nota técnica. Aun cuando se encontró buena parte de la información requerida, en ambos casos se observó que la consulta de los expedientes es complicada ya que no están sistematizados de forma adecuada.

Es importante resaltar un problema muy relevante encontrado en los expedientes de Puebla, y es que en la mayoría de los casos en que se formuló la nota técnica, ésta fue elaborada por el contratista como parte de los trabajos contratados. Esto quiere decir que los proyectos fueron aprobados previamente sin evaluación y que posteriormente se formularon las notas técnicas como parte de los requisitos de las Reglas de Operación, pero no como un mecanismo para tomar mejores decisiones. Esta evidencia muestra que no existe realmente una estructura organizacional encargada de la evaluación de proyectos, de modo que se desvirtúan en buena medida los órganos de decisión que incorpora el Fondo Metropolitano.

En términos generales, se observó que el principal problema en la ZM de Puebla-Tlaxcala se encuentra en la coordinación metropolitana, entre las entidades, pero también en su interior. El diálogo entre funcionarios de Puebla y Tlaxcala es mínimo, o incluso inexistente en algunos casos, y las estructuras administrativas, el tipo de proyectos y la composición de los expedientes muestra que cada uno opera el fondo de forma aislada, de modo que es de preverse que se anule cualquier tipo de impacto metropolitano.

En la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala se comentó que no es necesaria la utilización del 2% de recursos que contemplan las Reglas de Operación para el control, supervisión y seguimiento de las obras, ya que esos costos los absorben las administraciones estatales o municipales, dependiendo de quién sea el ejecutor de las obras.

### c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Metropolitano Puebla-Tlaxcala se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

**Tabla 73. Fondo Metropolitano de Puebla-Tlaxcala. Recursos por año**

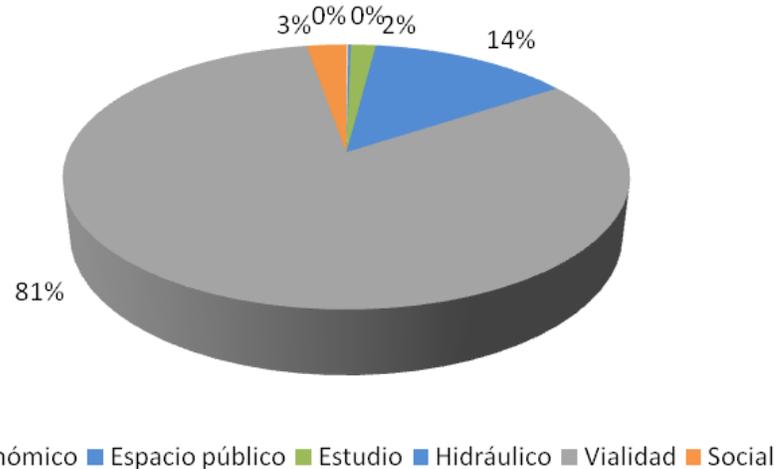
Puebla-Tlaxcala	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2008	26	\$149,411,344,00	49.90%
2009	4	\$150,000,000,00	50.10%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>\$299,411,344,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 74. Fondo Metropolitano de Puebla-Tlaxcala. Recursos por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Económico	1	\$382.622,00	0,13%
Espacio público	1	\$534.562,00	0,18%
Estudios	3	\$5.084.813,00	1,70%
Hidráulico	5	\$41.021.726,00	13,70%
Vialidad	19	\$244.274.126,00	81,58%
Infraestructura Social	1	\$8.113.495,00	2,71%
<b>Total</b>	<b>30</b>	<b>\$299.411.344,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfica 10. Fondo Metropolitano de Puebla-Tlaxcala. Recursos asignados por ámbito de atención**


Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 75. Fondo Metropolitano de Puebla-Tlaxcala. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	Puebla-Tlaxcala	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	22	
Obras con expediente	21	95.5%
Obras con nota técnica	21	95.5%
Notas técnicas con índice completo	5	22.7%
Identifica la población potencial	15	68.2%
Identifica la población objetivo	13	59.1%
Especifican los beneficios a la población	14	63.6%

Principales indicadores	Puebla-Tlaxcala	
	Absoluto	Relativo
Análisis costo-beneficio	11	50.0%
Evaluación del impacto metropolitano	6	27.3%
Evaluación del impacto económico social	9	40.9%
Evaluación de impacto ambiental	4	18.2%
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	0	0.0%
Contratos o convenios	21	95.5%
Licitación	7	31.8%
Concurso	0	0.0%
Adjudicación directa	6	27.3%
Administración directa	1	4.5%
Convenio adicional	0	0.0%
Convenio con paraestatal	0	0.0%
Invitación restringida	7	31.8%
Precios unitarios y tiempo determinado	0	0.0%
Radicación de recursos	0	0.0%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	19	86.4%
Reportes trimestrales	3	13.6%
Reporte final	16	72.7%
Proyectos con mezcla de recursos	3	13.6%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	6	27.3%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	0	0.0%

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Metropolitano

#### d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

En la ZM de Puebla-Tlaxcala se cuenta con un Plan de Desarrollo Metropolitano vigente que, según fue comentado en las entrevistas, sirve para orientar las decisiones de inversión. En el caso de Puebla, se mencionó que las prioridades de inversión eran las establecidas en dicho plan, mientras que en el caso de Tlaxcala, las prioridades estaban relacionadas con el tema ambiental, aunque no quedó de manifiesto si eran consistentes con el plan o no. A partir de esta información se encontraron algunas particularidades adicionales.

En primer lugar, se observó que en el caso de Tlaxcala, los tres proyectos que fueron ejecutados fueron para instalar plantas de tratamiento de aguas residuales en tres municipios que forman parte de la Zona Metropolitana. En este sentido, se observó plena coherencia entre los objetivos manifiestos de mejorar el ambiente y las decisiones de inversión.

Por su parte, el caso de Puebla es diferente, ya que la mayoría de los proyectos se enfocaron a infraestructura vial, además de que la gran mayoría se localizan en el municipio capital. Aunque la infraestructura vial es fundamental para articular una zona metropolitana y en algunos casos tiene un

impacto positivo sobre la movilidad, en general los impactos de este tipo de infraestructura tienden a ser negativos además de que representan un costo de oportunidad muy alto respecto al desarrollo de proyectos alternativos que pueden representar una solución real a la problemática.

En primer lugar, las soluciones viales tienden a ser temporales ya que en el mediano plazo el flujo vehicular se incrementa, volviendo a surgir el problema. En segundo lugar, la infraestructura vial, en particular los pasos a desnivel y distribuidores, genera grandes afectaciones a la población aledaña a dichas infraestructuras, entre las que destacan la obstaculización al desplazamiento de los peatones en condiciones crecientes de riesgo, afectan los pequeños negocios y la economía de la zona, tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala. En tercer lugar, representan un incentivo al uso de vehículos particulares, beneficiando principalmente a la población con acceso a automóvil a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Finalmente, estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad.

A pesar de lo anterior, las particularidades de la metrópoli y su dispersión generan necesidades para interconectar las diversas concentraciones urbanas que justifican hasta cierto punto las decisiones de inversión. En ese sentido, la vialidad es uno de los principales ejes estructuradores, aunque no debería ser el único ni el más importante, ya que los flujos deben considerar sistemas más eficientes como los de transporte masivo interurbano.

Una conclusión que se puede obtener de las diferencias del tipo de proyectos ejecutados con recursos del mismo fondo Puebla-Tlaxcala, pero dependientes de las autoridades estatales en cada entidad, es que no hay una verdadera coordinación metropolitana. De ese modo, es claro que las prioridades de inversión no están articuladas y no se sigue una estrategia de mayor alcance en la que las obras ejecutadas tengan un objetivo común con impacto a nivel metropolitano. Incluso es posible decir que cada entidad tiene su propia canasta de proyectos y el diálogo se enfoca en la repartición de los recursos, más que en la construcción de estrategias de desarrollo compartidas y que generan sinergias.

Como complemento, la evidencia muestra que a pesar de contar con un Plan de Desarrollo Metropolitano, las decisiones de inversión no son consistentes con él, o al menos no en todos los casos. Incluso aunque todas las decisiones estuvieran contempladas en el plan, se puede observar que no buscan atacar los problemas comunes ni siguen una estrategia de desarrollo metropolitano, por lo que se limitados o incluso anulados los impactos metropolitanos que se podrían tener.

Por otro lado, en la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala se cumple con lo establecido en las Reglas de Operación del fondo respecto a los mecanismos de transparencia. Se presentan informes de avances físicos y financieros de forma periódica al Consejo, y de forma trimestral a la SHCP. Adicionalmente se presenta un informe del gasto en la cuenta pública y en las páginas web de los gobiernos de ambos estados.

Sin embargo, los mecanismos mencionados no sirven para hablar realmente de una rendición de cuentas. La publicación de la información básica del fondo es adecuada, sin embargo no consideran a los actores locales en la toma de decisiones y sólo se incorporan a los municipios en algunas etapas del proceso de gestión del fondo. En ese sentido, el gran ausente sigue siendo la sociedad civil. Por otro lado, no se considera una evaluación de los impactos logrados con la ejecución de los proyectos, de modo que solo se informa sobre avances en el gasto, pero no sobre la calidad de las decisiones ni su eficacia para resolver los problemas metropolitanos.

#### **e) Análisis de las entrevistas realizadas**

En las entrevistas a los funcionarios de Puebla y Tlaxcala se tuvo buena disposición por participar en la evaluación y por facilitar el proceso en la mayor medida posible. En ambas entidades los funcionarios mostraron conocimiento de las particularidades del fondo y estuvieron apoyados por personal de apoyo para proporcionar la información más completa posible.

Cuando se habló de coordinación metropolitana, resalta que en ambas entidades consideraron que es limitada por razones diversas, aunque consistentes entre sí. Los argumentos fueron por un lado la predominancia de Puebla como municipio eje de la metrópoli con las ventajas que eso representa en cuanto a capacidad de gestión y, por el otro, la percepción de tener una influencia limitada en la toma de decisiones por parte de los funcionarios de Tlaxcala. Ambas percepciones apuntan hacia una estructura fracturada para dialogar, acordar y tomar decisiones compartidas, lo que se refleja claramente en la cartera de proyectos, en sus alcances y en los montos ejercidos en cada entidad.

Por otro lado, se mencionó que la problemática metropolitana es ampliamente conocida a partir de los instrumentos de planeación con que se cuentan. Se comentó que todas las decisiones tienen como característica su vinculación con el Plan de Desarrollo Metropolitano y que buscan atender problemáticas particulares. Si bien el caso de Tlaxcala es comprobable en la práctica, el caso de Puebla resulta más complicado, ya que el tipo de proyectos ejecutados parecería no tener necesariamente un impacto sobre el desarrollo metropolitano considerando que la gran mayoría de los proyectos son de infraestructura vial.

En cualquier caso, sigue siendo el mayor problema la limitada o inexistente coordinación metropolitana, ya que cada funcionario se entendía como parte de una estructura de gestión diferente. En ese sentido, no se observó que el Consejo para el Desarrollo Metropolitano cumpla con su función en alguna medida, ya que hasta ahora no ha servido para consolidarse como el espacio de discusión de las problemáticas y las soluciones comunes.

Durante las entrevistas también surgieron algunos conflictos que han experimentado en ambas entidades y que representan un obstáculo para la correcta operación del fondo. El más importante está relacionado con los tiempos que transcurren entre la definición de la cartera de proyectos, la asignación y la ministración de recursos. Según se comentó, pueden pasar muchos meses entre la asignación de recursos y su ministración, lo que obliga a las entidades ejecutoras a retrasar las licitaciones, contrataciones y ejecuciones de los proyectos.

## f) Análisis FODA

### a. Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	Se tiene un conocimiento sólido de los mecanismos de operación del Fondo Metropolitano.	1	La coordinación metropolitana entre Puebla y Tlaxcala es muy débil o incluso inexistente.
2	Hay voluntad para atender los grandes problemas metropolitanos.	2	El Plan de Desarrollo Metropolitano no se ha consolidado como el instrumento articulador y orientador de las decisiones de inversión.
3	Hay mucha claridad respecto al papel estratégico que juega la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala en el desarrollo de ambas entidades, en sus regiones, e incluso en la macrorregión sur-sureste.	3	Las notas técnicas son vistas en muchos casos más como un requisito administrativo que como un mecanismo para evaluar y darle solidez a las decisiones de inversión.
		4	No existe articulación entre las decisiones de inversión de cada entidad.
		5	Si se cuenta con un diagnóstico detallado de la problemática metropolitana, no se ve reflejado en la cartera de proyectos ni en alguna estrategia de desarrollo metropolitano.

## b. Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	El Fondo Metropolitano es un mecanismo de vinculación y coordinación metropolitana.	1	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
2	Brinda la posibilidad de crear una Autoridad Metropolitana.	2	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	No se permiten proyectos multianuales.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
5	La Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala es el eje que articula al sur con el resto del país, por lo que tiene un gran potencial de desarrollo.	5	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
6	La coordinación entre Puebla y Tlaxcala puede ir más allá del Fondo Metropolitano e involucrar políticas, estrategias, proyectos y fuentes de recursos de mucha mayor amplitud e impacto.	6	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.
		7	El gran número de municipios que componen a la zona metropolitana complica la coordinación y toma de decisiones si no se cuenta con una estrategia adecuada de representación.

## g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano de Puebla-Tlaxcala

A partir de la información obtenida en las encuestas a beneficiarios se pudo observar que se tiene una buena percepción sobre el impacto de las obras. Sin embargo, es importante mencionar que solo se pudo levantar encuestas en una de las obras visitadas, ya que las demás estuvieron localizadas en zonas fuera del núcleo urbano, en donde sólo había automovilistas. Por lo tanto, es difícil saber si realmente la percepción de los beneficiarios es positiva respecto al impacto de las obras.

Con relación a la percepción de los expertos con relación a los problemas principales que observan en las zonas metropolitanas destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante (peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación de planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador Igualmente, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que sí, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que sí hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias "verdes".

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

## **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

### **a. Problemáticas detectadas**

#### **i. Operación y estructura administrativa**

- **No hay mecanismos efectivos de coordinación metropolitana.**

La percepción de los funcionarios de las dos entidades que conforman la Zona Metropolitana de Puebla-Tlaxcala es que la otra parte goza de prerrogativas diferenciadas. Puebla considera que es más importante y Tlaxcala se siente relegado en la toma de decisiones.

Más allá de la validez de estas percepciones, se observó que no se tiene una visión de la metrópoli como un todo, sino que cada entidad ve por su parte y por sus intereses. De ese modo, el principal obstáculo para el desarrollo de la zona metropolitana es la falta de un mecanismo efectivo para la coordinación entre ambas entidades. En ese sentido, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano y el Comité y Subcomité técnicos han evidenciado profundas deficiencias que se reflejan en todo el proceso de gestión del fondo.

- **La mecánica de evaluación de los proyectos es inadecuada en muchos casos.**

Se observó que en muchos proyectos ejecutados en Puebla las notas técnicas se formularon de forma posterior a su aprobación. Esto implica que las decisiones de inversión se tomaron sin conocer de forma adecuada la problemática, ni las alternativas de inversión.

De forma complementaria, estas evidencias muestran que los objetivos del Fondo Metropolitano en cuanto a la evaluación de proyectos no ha permeado y que los requisitos de las Reglas de Operación se cumplen como mero trámite, y no por una necesidad de tomar mejores decisiones.

#### **ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados**

- **Ausencia de una visión metropolitana para integrar la cartera de proyectos.**

Los proyectos ejecutados con recursos del Fondo Metropolitano ponen en evidencia la existencia de visiones fragmentadas de la ciudad ya que ambas entidades siguen criterios distintos para decidir el destino de los recursos. Como consecuencia se observó una cartera de proyectos desarticulada entre sí, que resulta insuficiente para atender cualquiera de los problemas que buscaran resolver.

Estas diferencias muestran que no hay un diálogo adecuado entre las partes involucradas y que, por lo tanto, no se ha podido consolidar una estrategia de desarrollo metropolitano a pesar de contar con un instrumento de planeación enfocado a ese objetivo.

- **Se tiene una concepción limitada de la problemática metropolitana.**

A pesar de que existen prioridades claramente identificables en cada entidad en la que se asienta una parte de la Zona Metropolitana Puebla-Tlaxcala, no se observa que realmente busquen solucionar alguno de los grandes problemas metropolitanos. El caso de Tlaxcala refleja un análisis más amplio y sólido de las necesidades que debería atender el fondo, sin embargo, al estar desvinculado de Puebla limita en gran medida los alcances que pueda tener.

Por su parte, Puebla ha priorizado la infraestructura vial para transporte particular, sin considerar el transporte público masivo y no motorizado. Si bien la vialidad es importante, no debe ser ni el único ni el más importante eje estructurador de la zona metropolitana. El desarrollo de proyectos de este tipo, en particular los pasos a desnivel y distribuidores, tiene múltiples desventajas entre las que destacan que las soluciones son solo temporales (en el mediano plazo vuelven a surgir); tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala esta infraestructura; y finalmente, benefician principalmente a la población con acceso a automóvil particular a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Adicionalmente, es de resaltar que estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad.

Como consecuencia, existen visiones parciales de la problemática de la ciudad, e incluso visiones que no son consistentes con lo que debería ser el desarrollo metropolitano.

### **b. Oportunidades de fortalecimiento**

- **Aprovechar los recursos y estructuras institucionales del Fondo Metropolitano para crear una plataforma integral para el desarrollo metropolitano.**

A pesar de que los recursos del Fondo Metropolitano son reducidos respecto a otras fuentes, el potencial que tiene para articular el desarrollo metropolitano es de gran relevancia. La constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano debería entenderse como la mayor oportunidad para coordinar e integrar los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones de todos los temas relacionados con la zona metropolitana. De ese modo, si se constituyera un Consejo amplio en el que participen con voz y voto las autoridades federales, estatales y municipales junto con expertos y miembros prominentes de la sociedad civil de ambas entidades, se podría potenciar el alcance de las políticas, estrategias y proyectos metropolitanos, favorecer la visión integral y de largo plazo de la zona metropolitana y construir una visión compartida del desarrollo entre todos los actores que conforman la ciudad.

Adicionalmente, desde esta plataforma se le podría dar solidez técnica a las decisiones mediante el fortalecimiento y/o constitución de un órgano con amplio conocimiento técnico que facilite la coordinación, en particular entre los gobiernos estatales, y garantice una planeación metropolitana adecuada y consistente con los planes y programas estatales y municipales; que proponga, integre y evalúe técnica y financieramente una cartera única de proyectos con recursos de fuentes diversas (no sólo del Fondo Metropolitano); y que de seguimiento, controle y evalúe la ejecución de los proyectos, sus resultados e impactos, incorporando sistemas de indicadores, sistemas de información geográfica y demás tecnologías aplicables.

### **c. Propuestas de acciones de mejora**

- **Integrar un Consejo para el Desarrollo Metropolitano amplio e incluyente.**

Si bien se considera muy positivo contar con un Consejo para el Desarrollo Metropolitano amplio, que incluya a todos los actores que conforman la metrópoli, en el caso de Puebla-Tlaxcala este consejo se ha vuelto no solo una deseabilidad, sino una necesidad práctica para superar la falta de coordinación que existe, y que es el principal obstáculo para el desarrollo metropolitano.

La inclusión con voz y voto en los procesos de toma de decisión de los actores que conforman la ciudad podría flexibilizar las posiciones antagónicas de los representantes de los gobiernos estatales que se han observado hasta ahora. De ese modo, se abrirían canales para el diálogo y construcción

de soluciones compartidas a la problemática metropolitana. Como consecuencia, se ampliarían las posibilidades de abordar los problemas desde una perspectiva más amplia e integral, potenciando en gran medida los alcances de los proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano, así como de otros proyectos de interés metropolitano.

Lo anterior implica la necesidad de incluir a los municipios mediante algún mecanismo de representación logrado de común acuerdo entre los presidentes municipales, así como la inclusión de expertos y miembros prominentes de la sociedad civil de ambas entidades, dentro de un marco institucional que garantice la construcción de una visión compartida del desarrollo.

- **Construir un esquema de complementariedad de recursos para el desarrollo metropolitano.**

Sumar diversas fuentes de recursos que se relacionan con el desarrollo urbano-metropolitano permitiría integrar bajo un mismo techo la capacidad de planificar, gestionar y decidir con solidez técnica sobre los temas del desarrollo metropolitano, con una consecuente ampliación de los alcances e impactos de los proyectos que sean ejecutados. Esto implica también que con la suma de recursos se podría financiar un organismo que atienda con solidez técnica no solo los proyectos del Fondo Metropolitano, sino otros provenientes de otras fuentes de recursos, dando una mayor certidumbre a las decisiones de todo tipo en la zona metropolitana.

Adicionalmente, la existencia de un organismo técnico sólido facilitaría mucho la coordinación en tanto que tendría la capacidad de proponer y evaluar proyectos desde una perspectiva puramente técnica, con una visión integral y de largo plazo.

- **Constituir un órgano técnico descentralizado que tenga capacidad de planificar, gestionar, proponer, evaluar y dar seguimiento a los proyectos metropolitanos.**

Un organismo de este tipo podría estar financiado con una bolsa de recursos metropolitanos, en la que se incluye al Fondo Metropolitano, y se podrían aprovechar las economías de escala que tendría un órgano de este tipo. De ese modo, toda la gestión del tema metropolitana tendría un órgano sólido de soporte técnico y financiero que permitiría articular diversos programas y fondos de los tres ámbitos de gobierno y daría certidumbre a los decisores sobre el carácter técnico de sus propuestas.

- **Fortalecer la formulación y aplicación de los instrumentos de planeación del desarrollo metropolitano.**

A pesar de que en Puebla-Tlaxcala se cuenta con un Plan de Desarrollo Metropolitano, es importante garantizar que las decisiones de inversión sean consistentes con dicha planeación, para evitar que se ejecuten proyectos que no tengan impacto real sobre la metrópoli, o que ataquen la problemática desde ángulos inapropiados.

Las orientaciones de los instrumentos de planeación permitirían articular la cartera de proyectos, de modo que cada entidad se hiciera cargo de las obras que le corresponden, pero dentro de un marco estratégico de actuación. Esto implica que las decisiones del Consejo deben vincularse con el plan y garantizar acuerdos entre todas las entidades administrativas y ejecutoras.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

## CAPÍTULO 12. FONDO METROPOLITANO DE QUERÉTARO

### a) Problemática general

#### Perfil socio-demográfico

En el año 2005 habitaban 918 mil 100 personas en la ZMQ, las cuales se distribuían de la siguiente forma: 104 mil 218 habitaban en Corregidora (11.35% del total), 79 mil 743 en El Marqués (8.7%) y 734 mil 139 en Querétaro (79.95%).

En su conjunto, la población de los tres municipios en el 2005 equivalía a 61% de la población total de la entidad. La ZMQ ha mostrado una alta tasa de crecimiento poblacional, especialmente los municipios de Querétaro y Corregidora.

Según información de SEDESOL, *et. al.*, (2005), el municipio de Corregidora fue uno de los que mayor crecimiento poblacional tuvo durante el periodo 2000-2005, con una tasa media anual de 6.1%. Por su parte, el reporte demográfico del Plan Municipal de Desarrollo 2009-2012 de Querétaro (PMD 2009 QTO), señala que la tasa de crecimiento de este municipio es de aproximadamente 2% y que para el año 2009 su población había alcanzado la cifra de aproximadamente 776 mil habitantes.

El promedio de edad de la población en la ZMQ es de aproximadamente 25 años. Es una edad considerada como “joven”, aunque cabe señalar que en comparación con otros municipios del mismo Estado, es uno de los promedios más altos. El promedio de edad en la entidad es de 23 años, cifra inferior a la de los municipios mencionados.

Aunque no se cuenta con datos desagregados por municipio, se sabe que hasta el año 2005, las principales causas de mortalidad en el Estado eran distintos tipos de enfermedades (principalmente del sistema circulatorio, enfermedades endocrinas y nutricionales). En ese año, sólo 10% del total de defunciones se debieron a causas externas. Es importante mencionar que prácticamente la totalidad de la población del municipio de Querétaro (97%, datos de la Secretaría de Salud del Estado de Querétaro), es derecho-habiente del IMSS o del ISSSTE, no así la de la metrópoli como un todo que enfrenta diversas limitaciones de acceso a servicios de salud, especialmente en la periferia más alejada del centro de la metrópoli.

Según información del Consejo Nacional de Población, el Estado de Querétaro tiene un Grado de Desarrollo Humano “medio alto”. En cuanto a los municipios de la ZMQ, Corregidora y Querétaro tienen un grado de desarrollo “alto”, mientras que El Marqués cuenta con un grado de desarrollo “medio alto”.

#### Perfil económico

La economía del Estado de Querétaro es principalmente impulsada por el sector servicios, el cual aporta más del 60% del PIB estatal<sup>18</sup>, especialmente a través de la rama de comercio, restaurantes y hoteles (22% del PIB estatal), y de los servicios comunales y personales (20%), cuya concentración es muy elevada en la ZMQ.

Por su parte el sector secundario aporta poco menos del 30% del PIB estatal, destacando en la fabricación de productos metálicos, maquinaria y equipo. No se considera que la economía del estado de Querétaro es diversificada debido a que la aportación del sector secundario al PIB estatal es de aproximadamente la mitad de la aportación del sector terciario.

Una parte importante del personal ocupado en la industria manufacturera del estado, es aportada por el municipio de Querétaro, aproximadamente 44% del personal de esta industria. De igual forma,

<sup>18</sup> Cálculo propio con información de PMD 2009 QTO

también el 44% de las unidades económicas del estado dedicadas a la industria manufacturera se encuentran en el municipio de Querétaro.

Al igual que la economía de la entidad, la actividad económica de la metrópoli es también principalmente terciaria. La mayor parte de la población ocupada pertenece al sector servicios: según datos de 2008, el 73% de la población ocupada laboraba en el sector terciario, mientras que los sectores secundario y primario laboraban el 26.4% y 0.5% de la población ocupada ese año, respectivamente dentro del municipio de Querétaro.

Cabe destacar la importancia de las actividades turísticas en la economía de Querétaro ya que especialmente la capital de la entidad es uno de los diez destinos turísticos más visitados a nivel nacional.

Por su parte, la economía del municipio de El Marqués, aunque diversificada, se desarrolla principalmente en el sector secundario ya que hasta el año 2000 aproximadamente el 45% de su PEA ocupada laboraba en el sector secundario<sup>19</sup>.

El municipio de Querétaro cuenta con altos niveles de empleo. Hasta el primer trimestre del año 2009, la Población Económicamente Activa (PEA) era de 342 mil 865 habitantes, aproximadamente 44% de la población total municipal. De esa cifra, 92% se encontraba ocupada (información del INEGI, tomada de PDM 2009 QTO).

Los sectores con mayor crecimiento en la metrópoli (particularmente en el municipio de Querétaro) en el año 2008 fueron: comercio, restaurante y hoteles, que en ese año aportó 2 mil 523 nuevas empresas y el sector de servicios comunales, sociales y personales, que en ese mismo año aportó 622 nuevas empresas.

Aproximadamente el 97% de todas las nuevas empresas creadas en 2008 fueron microempresas. Por su parte, aunque según la información del Plan Municipal de Desarrollo 2004-2006 de El Marqués (PMD 2004 Marqués), este municipio cuenta con índices relativamente altos de empleo, cabe señalar que según ese mismo documento, más del 50% de la población ocupada tenía retribuciones de 5 salarios mínimos o menos, lo cual habla sobre el importante rezago del municipio en la oferta de empleos de calidad.

### **Perfil geo-ambiental**

En la mayoría de los casos, los problemas medio ambientales de las zonas metropolitanas suelen concentrarse en al menos un municipio central, cuya rápida expansión urbana y demográfica rebasa la capacidad de los gobiernos locales para controlar las fuentes de contaminación.

En el caso de la ZMQ, el municipio central es Querétaro, en el cual se concentra 80% de la población de la zona metropolitana y más de 60% de la población del estado. Sin embargo, este municipio se caracteriza por el relativo control que ha logrado de algunas de las fuentes de contaminación más típicas de las zonas metropolitanas.

- La amplia cobertura del servicio de recolección de residuos sólidos contribuye a tener bajo control la proliferación de tiraderos clandestinos y/o al aire libre, lo que evita daños al suelo, al agua y elimina reduce los riesgos a la salud de los habitantes.
- Hasta el año 2009, el 82.3% de las luminarias del municipio habían sido modernizadas con tecnología que permite el ahorro de energía eléctrica, lo que no solo disminuye el gasto del municipio en iluminación pública, sino que provoca también una menor emisión de gases contaminantes.

<sup>19</sup> Cálculo propio con información del Plan Municipal de Desarrollo 2004-2006 de El Marqués.

- Aproximadamente el 95% de las áreas verdes del municipio son regadas con agua tratada. En el año 2008 se utilizaron 534.5 millones de litros de agua tratada, lo que representa un significativo ahorro del líquido.

La administración del municipio de Querétaro se ha planteado avanzar en la separación de residuos sólidos urbanos desde el lugar donde se originan. Desde el año 2004 se implementa un programa de recolección selectiva de basura en algunas colonias del municipio. Desde entonces, la cobertura del programa ha avanzado paulatinamente, llegando al 50% del área urbana del municipio en el año 2009. Lamentablemente, no existen acuerdos metropolitanos que permitan avanzar en estas materias, lo que reduce sensiblemente los impactos positivos logrados por una administración municipal en el entorno metropolitano.

En el año 2009, el municipio de Querétaro contaba con 563 áreas verdes entre parques, plazas y jardines. En el territorio municipal se encuentran 8 áreas naturales protegidas que en su conjunto representan aproximadamente el 20% del territorio del municipio (PMD 2009 QTO). Es en el resto de los municipios metropolitanos donde los indicadores de espacio público y equipamientos sociales se reducen ya que no existen políticas homogéneas ni capacidades financiera similares provocando desigualdades crecientes.

### **Desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial**

La dinámica y la inercia del crecimiento de la ZMQ han provocado un aumento significativo en el desarrollo de nuevas viviendas en la metrópoli. El aumento en las viviendas ha sido tal, que según datos del PMD 2009 QTO, durante el periodo 2000-2005 la tasa de crecimiento de las viviendas particulares fue mayor a la tasa de crecimiento poblacional, lo que dio por resultado, por un lado, que disminuyera el promedio de ocupantes por vivienda habitada (de 4.7 a 4.4 personas por vivienda en ese periodo), y por el otro, que se incrementara la disponibilidad de espacios habitacionales.

En los municipios de Corregidora y El Marques, el número de viviendas particulares habitadas aumentó 7.3% y 4.3% respectivamente, entre los años 2000 y 2005. Cabe señalar que al menos en el municipio de Querétaro, se ha calculado que casi la totalidad de las viviendas cuentan con piso de materiales sólidos (PMD 2009 QTO). El problema habitacional en los 3 municipios metropolitanos es la localización de las viviendas, ya que como se observa en todas las metrópolis mexicanas, se carece de una orientación y control de los usos del suelo, dando por resultado un patrón territorial periférico sumamente desordenado e insustentable.

En cuanto al otorgamiento de servicios públicos, cabe señalar que destacan los altos índices de cobertura que se dan en el municipio de Querétaro: aproximadamente el 94% de las viviendas cuentan con energía eléctrica, el 91% cuentan con servicio de drenaje, y el 90% con agua de la red pública. El servicio de recolección de basura prácticamente cubre la totalidad del municipio. Los residuos urbanos del municipio de Querétaro son depositados en el relleno sanitario municipal de Mompaní, el cual tiene una capacidad para casi 4 millones de toneladas de residuos sólidos, registrando actualmente una ocupación del 78.6% (PMD 2009 QTO).

Hasta el año 2008 la infraestructura de los servicios de salud pública en el municipio de Querétaro era de 55 centros de atención médica (41 de la Secretaría de Salud de Querétaro, 10 del IMSS y 4 del ISSSTE) (PMD 2009 QTO), observándose déficit en los otros municipios metropolitanos que tiene que acudir a servicios de salud en la capital.

Finalmente, aunque los planes de desarrollo consultados no presentan un informe detallado sobre el estado que guardan las vialidades de la ZMQ, así como tampoco exponen con detalle los problemas de movilidad urbana, en el PED 2009 QTO se señala brevemente que uno de los principales problemas que ha traído consigo en desarrollo urbano en esta zona es precisamente el referente a la movilidad y el transporte. Básicamente, el documento señala que la baja velocidad a la que operan

las unidades de transporte público provoca una cantidad innecesaria de contaminantes, así como pérdida de tiempo para sus usuarios (PED 2009 QTO).

Se debe destacar sin embargo, que los excesos a que se ha llevado el apoyo al vehículo particular frente al muy bajo apoyo al transporte público masivo, ha traído como consecuencia la tendencia a la baja movilidad en muchos corredores especialmente los metropolitanos, destacando el tramo de la autopista que cruza la ciudad de Querétaro que se ha convertido en una vía metropolitana sin control y con graves riesgos de accidentes.

### **Estado de derecho**

Es evidente que el municipio de Querétaro destina una parte importante de sus recursos al equipamiento y mejoramiento de su capacidad de combate a la delincuencia. Al inicio del trienio 2009-2012, el municipio contaba con una fuerza de seguridad de 1 mil 87 servidores entre policías, preventivos y de vialidad, lo que significa una tasa de 1.4 elementos por cada mil habitantes. El promedio de la edad de la corporación policíaca es de 31.5 años, lo que aún se considera como “joven”.

El municipio de Querétaro cuenta también con un Centro de Comunicaciones y Monitoreo que recibe y canaliza las llamadas de emergencia a las respectivas instancias municipales de seguridad pública. El Centro de Comunicaciones y Monitoreo también realiza actividades de video vigilancia, para lo cual utiliza 300 video cámaras ubicadas en distintos puntos del municipio.

Aunque en el período 2007-2009, la cifra de delitos del fuero común cometidos en el municipio de Querétaro permaneció relativamente estable, el número de delitos de este tipo cometidos en el año 2009 es 53% mayor que en el año 2006<sup>20</sup>. Los delitos del fuero común que más se cometen son en orden de magnitud el robo a casa-habitación, el robo a comercio y el robo a vehículos. El promedio mensual de faltas administrativas cometidas en Querétaro también se ha mostrado relativamente estable en los últimos años. El crecimiento entre el promedio mensual en el año 2006 y el mismo dato en el año 2009 es de 9%.

En contraste, la situación del municipio de El Marqués en materia de seguridad se caracteriza por los pocos recursos con los que cuentan para combatir la delincuencia. Según el diagnóstico presentado en el PMD 2004 Marqués, en el año 2004 contaban con menos de la mitad de las patrullas necesarias para llevar a cabo los rondines de vigilancia en todas las comunidades del municipio. Igualmente, se reportaba una insuficiencia en el equipo de radiocomunicación, armamento y uniformes. En el año 2004, el municipio de El Marqués contaba con sólo 82 policías, lo que significaba una tasa de aproximadamente 1 policía por cada mil habitantes. Desafortunadamente, no se cuenta con información actualizada sobre el comportamiento de los índices delictivos en ese municipio ni sobre la evolución de los recursos del municipio para combatir la delincuencia en los años posteriores al 2004.

### **b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano de Querétaro**

El trabajo de ámbito metropolitano en Querétaro es relativamente reciente y, por lo tanto, está en una etapa incipiente de consolidación. Sin embargo, en Querétaro existen algunos avances en el tema, como es la existencia del Observatorio Urbano que es de alcance metropolitano y su objetivo es el de conformar un sistema eficaz, transparente y permanente de evaluación y monitoreo de la realidad urbana de la zona metropolitana de la Ciudad de Querétaro, con la participación de organismos ciudadanos y académicos. Si bien el observatorio es una base sólida para la generación de información y su seguimiento, se pudo observar que todavía existen algunas tareas pendientes en lo concerniente a la coordinación de la zona metropolitana.

<sup>20</sup> No se señala el método utilizado en la estimación, por lo que no se sabe si incluye cifra negra.

En Querétaro se conformó el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, el Comité Técnico del Fideicomiso y el Subcomité Técnico de Evaluación. El Consejo está conformado por representantes del ámbito estatal y federal. Del gobierno estatal son miembros los representantes de la Secretaría de Gobierno, la Secretaría de Planeación y Finanzas, la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obra Pública, la Secretaría de Desarrollo Sustentable, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado y la Comisión Estatal de Caminos del Estado de Querétaro. Del gobierno federal son miembros del Consejo los representantes de SEDESOL y SEMARNAT. Es de resaltar que no se consideran representantes de los gobiernos municipales, a pesar de que son solo tres municipios los que conforman la Zona Metropolitana, ni miembros de la sociedad civil, aun cuando existen organizaciones que se dedican a dialogar y analizar la problemática metropolitana, como el propio Observatorio Urbano, de modo que podrían aportar mucho al Consejo. Por su parte, el Comité y Subcomité técnicos están conformados por representantes de las mismas secretarías, salvo el caso del Comité que incorpora también a un representante de Banobras y dos de la Secretaría de la Contraloría.

Para integrar la cartera de proyectos se sigue el procedimiento establecido en las Reglas de Operación, sin embargo, durante las visitas, no se pudo observar la existencia de mecanismos claros para operar y tomar decisiones de inversión con recursos del Fondo Metropolitano. La mecánica responde más bien a la información y diagnóstico particular con que cuenta cada proyecto, de modo que se revisan y evalúan en lo particular para posteriormente formar parte de la cartera de proyectos. Ésta se aprueba en el Consejo y pasa a los organismos ejecutores. Con base en la Ley de Obra Pública, la normativa federal de Obra Pública y Servicios Relacionados y la Ley de Adquisiciones, los ejecutores son los encargados de licitar, contratar y ejecutar las obras aprobadas.

En Querétaro, son dos los principales responsables de la operación del Fondo Metropolitano. La parte técnica y de ejecución de los proyectos es responsabilidad de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, mientras que los aspectos presupuestarios, financieros y contables son responsabilidad de la Secretaría de Planeación y Finanzas. Sin embargo, para evitar que la información se fragmente completamente, ésta secretaría también incorpora a los expedientes las notas técnicas de los proyectos, mismas que cumplen con los requisitos marcados por las Reglas de Operación según se observó, pero con carencias importantes en cuanto a calidad y profundidad de la información que manejan.

De acuerdo a la verificación de los expedientes, se observó que los requisitos de la nota técnica son cumplidos en cuanto al contenido requerido, sin embargo, no se considera que la información que se maneja sea suficiente para orientar la toma de decisiones. Al igual que en la mayoría de las zonas metropolitanas, la nota técnica se ve como un requisito que hay que cumplir, pero no como un instrumento para evaluar la pertinencia de un proyecto y sus alternativas.

Se informó que en Querétaro no se cuenta con ningún sistema específico para administrar y controlar los proyectos del fondo, más allá de los que ya tiene el Gobierno del Estado, sin embargo, consideran que si crece el número de proyectos, puede representar un obstáculo para su buen funcionamiento.

Un problema que salió a relucir durante la entrevista fue que han experimentado problemas constantes para la operación del fondo debido a los retrasos que experimentan en las ministraciones presupuestales. Al respecto comentaron que en 2008 los recursos fueron recibidos el 20 de diciembre, y en 2009 el 31 de diciembre por lo que afectó principalmente a los ejecutores que vieron retrasados sus procesos de licitación, contratación e inicio de obras. A pesar de lo anterior, consideran que la libertad que dejan las Reglas de Operación respecto a cuándo se consideran devengados los recursos les permite llevar a cabo los proyectos, aunque no sea en el año fiscal correspondiente.

### c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Metropolitano de Querétaro se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

**Tabla 76. Fondo Metropolitano de Querétaro. Recursos por año**

Querétaro	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2008	4	\$100,000,000,00	34.36%
2009	9	\$191,000,000,00	65.64%
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>\$291,000,000,00</b>	<b>100%</b>

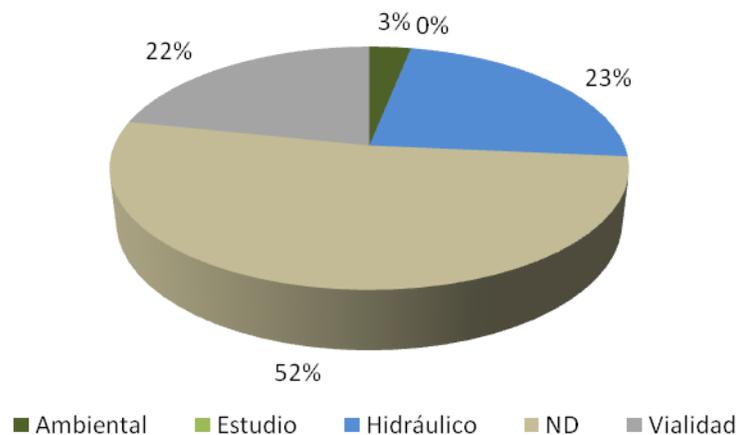
Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 77. Fondo Metropolitano de Querétaro. Recursos por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Ambiental	1	\$9.000.000,00	3,09%
Estudios	5	\$0,00	0,00%
Hidráulico	3	\$67.957.124,00	23,35%
ND	2	\$151.000.000,00	51,89%
Vialidad	2	\$63.042.876,00	21,66%
<b>Total</b>	<b>13</b>	<b>\$291.000.000,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfica 11. Fondo Metropolitano de Querétaro. Recursos asignados por ámbito de atención**



Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 78. Fondo Metropolitano de Querétaro. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	Querétaro	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	5	
Obras con expediente	5	100.0%
Obras con nota técnica	5	100.0%
Notas técnicas con índice completo	1	20.0%
Identifica la población potencial	0	0.0%
Identifica la población objetivo	4	80.0%
Especifican los beneficios a la población	5	100.0%
Análisis costo-beneficio	5	100.0%
Evaluación del impacto metropolitano	3	60.0%
Evaluación del impacto económico social	4	80.0%
Evaluación de impacto ambiental	3	60.0%
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	2	40.0%
Contratos o convenios	5	100.0%
Licitación	5	100.0%
Concurso	0	0.0%
Adjudicación directa	0	0.0%
Administración directa	0	0.0%
Convenio adicional	0	0.0%
Convenio con paraestatal	0	0.0%
Invitación restringida	0	0.0%
Precios unitarios y tiempo determinado	0	0.0%
Radicación de recursos	0	0.0%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	0	0.0%
Reportes trimestrales	5	100.0%
Reporte final	0	0.0%
Proyectos con mezcla de recursos	0	0.0%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	0	0.0%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	0	0.0%

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Metropolitano

#### d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

Aunque en Querétaro está disponible y actualizada una cantidad importante de información sobre diversos temas relacionados con la problemática metropolitana, no se ha canalizado hacia la formulación de algún instrumento de planeación integral, por lo que las entidades que operan el Fondo Metropolitano no cuentan con un diagnóstico completo de la Zona Metropolitana ni con

políticas y estrategias de desarrollo metropolitano. Para integrar la cartera de proyectos se toman diagnósticos de estudios específicos y que fueron realizados con anterioridad, lo que significa que cada proyecto cuenta con un diagnóstico particular, que si bien caracteriza las causas, magnitud y consecuencias del problema específico al que va dirigido el proyecto, no toma como base una visión amplia de la problemática metropolitana.

Como consecuencia de estas carencias, los objetivos del Fondo Metropolitano en Querétaro según los funcionarios que lo operan están dirigidos a atender la problemática de la obra pública y la planeación urbana mediante la elaboración de diagnósticos, planes y programas.

Se declaró que el principal criterio para integrar la cartera de proyectos es que el impacto sea metropolitano, privilegiando temas relacionados con la movilidad y con el ambiente. Los proyectos aprobados están encaminados al diagnóstico y a la planeación, al ordenamiento territorial, a la infraestructura vial y a proyectos hídricos. Si bien hasta ahora la mayoría de los proyectos corresponden a estudios y proyectos ejecutivos, los que corresponden a obra están relacionados con ambos temas, de modo que se pudo observar plena coherencia entre los objetivos y criterios y las decisiones tomadas. Es de resaltar de forma positiva la importancia que se le ha dado al ambiente a partir de la ampliación de la red de monitoreo de la calidad del aire y la primera etapa de saneamiento de dos ríos, además de que la elaboración del Plan Maestro Pluvial puede representar un verdadero cambio positivo en las políticas de manejo de los recursos hídricos encaminado a un manejo integral y a una recuperación de las cuencas hídricas.

Sin embargo, es importante mencionar también que las dos obras relacionadas con la movilidad corresponden a infraestructura vial. Si bien se puede apreciar una cartera de proyectos amplia en donde la prioridad son los estudios sobre la problemática metropolitana y esta visión se podría modificar, hasta ahora ha existido una tendencia a atacar los problemas de movilidad a partir de alternativas que tienden a generar mayores problemas de los que resuelven y es importante hacer mención de estas desventajas en términos de oportunidad de modificar esta concepción de las soluciones a la movilidad, que deberían enfocarse al transporte público masivo y no motorizado.

En primer lugar, las soluciones viales tienden a ser temporales ya que en el mediano plazo el flujo vehicular se incrementa, volviendo a surgir el problema. En segundo lugar, la infraestructura vial, en particular los pasos a desnivel y distribuidores, genera grandes afectaciones a la población aledaña a dichas infraestructuras, entre las que destacan la obstaculización al desplazamiento de los peatones en condiciones crecientes de riesgo, afectan los pequeños negocios y la economía de la zona, tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala. En tercer lugar, representan un incentivo al uso de vehículos particulares, beneficiando principalmente a la población con acceso a automóvil a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Finalmente, estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad, además de que representan un costo de oportunidad de dejar de invertir en mejores alternativas para solucionar los problemas, como el transporte público y no motorizado.

Por otro lado se comentó que las unidades de atención se han definido de acuerdo a las problemáticas puntuales pero asegurando que estas intervenciones tengan un beneficio en toda la zona metropolitana. De acuerdo a la percepción del equipo evaluador, los temas hidráulico y ambiental tienen el potencial de impactar el desarrollo de la Zona Metropolitana, sin embargo, la infraestructura vial que se ha construido parecería tener más bien un impacto muy limitado y con un potencial negativo importante.

Finalmente, en lo que respecta a la transparencia, la información básica de los recursos del fondo se publica en el portal del gobierno estatal y en la cuenta pública, además de que se rinden informes al

Consejo para el Desarrollo Metropolitano y a la SHCP. Sin embargo, estas medidas no son suficientes para hablar de rendición de cuentas, que debe enfocarse hacia la ciudadanía.

En la entrevista se comentó que el papel de la sociedad civil se tiene contemplado en la participación en los foros de consulta que se realizan para la posterior toma de decisiones y mejora de proyectos con recursos del fondo. Sin embargo, las estructuras de participación mediante foros consultivos han mostrado en reiteradas ocasiones su incapacidad para generar un debate constructivo e informado. Adicionalmente, el carácter consultivo limita de modo importante sus alcances. En ese sentido, se considera que es importante incorporar a la sociedad civil en la estructura de toma de decisiones y complementar la participación fortaleciendo los mecanismos de seguimiento y evaluación que ya existen representados por el Observatorio Urbano y el Consejo Estatal de Desarrollo Urbano. De ese modo, se podrían construir una visión compartida del desarrollo, y se darían a conocer además los impactos de las decisiones tomadas, y no solo los resultados de los avances físicos y financieros.

#### **e) Análisis de las entrevistas realizadas**

La entrevista fue realizada en tiempo y forma en las oficinas de la Secretaría de Planeación y Finanzas, y se observó muy buena disposición e interés por participar, ya que estuvieron presentes cuatro funcionarios de las secretarías de Planeación y Finanzas, y Desarrollo Urbano y Obras Públicas. Aun cuando el equipo evaluador tuvo un recibimiento amable, se notó que el ambiente era más bien de tensión, aunque se relajó un poco conforme avanzó la entrevista. El cuestionario fue revisado por los funcionarios y preparado con anticipación, lo que permitió contar con más y mejor información, además de que sirvió para suavizar la tensión inicial.

En la conversación que se sostuvo se mencionaron diversos aspectos importantes sobre la operación del fondo. Los más importantes se relacionan con los mecanismos que se siguen para la toma de decisiones, en donde quedó claro que en Querétaro no se cuenta con un instrumento de planeación de la Zona Metropolitana, lo que representa un obstáculo importante para tomar decisiones de inversión adecuadas con su consecuente limitación sobre los impactos potenciales. Sin embargo, es muy positivo el reconocimiento de estas carencias que si bien son estructurales, se buscan resolver con algunos estudios que se están realizando.

Al contrastar los objetivos del fondo y los criterios que se siguen para la integración de la cartera de proyectos y la propia cartera, se observó un grado alto de consistencia. Se observaron proyectos con un potencial de alto impacto metropolitano (los de naturaleza ambiental e hídrica) y la propuesta de una serie de estudios que tendrían que servir para fortalecer la discusión sobre la problemática metropolitana y las alternativas de solución. Sin embargo, también se observaron deficiencias tanto conceptuales como en cuanto a capacidad de impacto metropolitano, en la forma de abordar el problema de la movilidad, lo que probablemente se debe a que no se cuenta con un instrumento de planeación metropolitana que permita conocer y discutir este problema de modo integral.

Durante la entrevista se informó que se da cabal cumplimiento a los requisitos establecidos en las Reglas de Operación sobre el funcionamiento del Consejo para el Desarrollo Metropolitano, el Comité y Subcomité técnicos y la elaboración de las notas técnicas. Si bien es una realidad que se satisfacen los requisitos, se observó que no se cumple con sus objetivos. Por un lado, se tiene un Consejo restringido a la visión estatal (más el apoyo federal) que se retroalimenta en el Comité y Subcomité técnicos generando una visión endógena, que deja fuera concepciones alternativas a la del gobierno estatal, y por el otro, se observó que las notas técnicas no tienen la rigurosidad metodológica y de información que se requiere para la evaluación de los proyectos y sus alternativas y, consecuentemente, para tomar mejores decisiones.

**f) Análisis FODA**
**a. Ambiente interno**

Fortalezas		Debilidades	
1	Se tiene un conocimiento sólido sobre la operación del fondo.	1	El trabajo con visión metropolitana es relativamente reciente.
2	Se están apoyando estudios para tener una visión integral de la zona metropolitana que les permita definir políticas y estrategias de desarrollo metropolitano que deriven en una cartera de proyectos.	2	No hay una estructura organizacional que favorezca el cumplimiento de los objetivos del fondo metropolitano, si bien se cumple con tener Consejo, Comité y Subcomité.
3	Hay interés por que el impacto de las obras sea metropolitano.	3	La cartera de proyectos se va integrando incrementalmente, sin orientaciones de política.
4	Hay preocupación e interés por el tema de la movilidad y ambiente.	4	Las notas técnicas carecen de la profundidad necesaria para que la información sea de verdadera utilidad.
		5	Se ha venido trabajando sin un diagnóstico de la Zona Metropolitana.
		6	La participación de la sociedad civil es pobre.
		7	Los proyectos de movilidad que se han apoyado con recursos del fondo favorecen únicamente el uso privado del automóvil.

**b. Ambiente externo**

Oportunidades		Amenazas	
1	El Fondo Metropolitano es un mecanismo de vinculación y coordinación metropolitana.	1	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
2	Brinda la posibilidad de crear una Autoridad Metropolitana.	2	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	No se permiten proyectos multianuales.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
6	Querétaro tiene un patrimonio histórico y cultural muy amplio, con una identidad profunda, de modo que existe mucha voluntad ciudadana por participar y fortalecer los procesos de desarrollo metropolitano en todos los sentidos.	5	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
		6	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.

**g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano de**

A partir de la visita de algunas obras apoyadas con recursos del fondo, se observó que la percepción de la población es favorable y consideran que los proyectos tendrán un impacto positivo sobre su calidad de vida. Es importante considerar que estas opiniones están basadas en percepción, de modo que es muy complejo determinar si están sesgadas hacia algún sector o no.

Con relación a la percepción de los expertos con relación a los problemas principales que observan en las zonas metropolitanas destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante (peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación d planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el

fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador. Igualmente, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que sí, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que sí hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias "verdes".

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

## **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

### **a. Problemáticas detectadas**

#### **i. Operación y estructura administrativa**

- **Existe una insuficiencia potencial en la capacidad de gestión del fondo.**

Si bien se pudo observar que hasta el momento los procesos de gestión y operación del fondo son adecuados por parte de las dependencias encargadas, se manifestó que si crece el número de proyectos apoyados por el fondo, se podría ver comprometida la buena administración debido a los recursos informáticos y humanos limitados con que cuenta la entidad.

- **Los órganos operadores del fondo no tienen la solidez suficiente.**

A pesar de que se observó plena consistencia entre los objetivos particulares del fondo en Querétaro, los mecanismos de decisión y la cartera de proyectos, se encontró que los mecanismos internos de operación no son los más adecuados. El primero se refiere al Consejo que tiene una visión estatal únicamente, con lo que se pierde mucha de la riqueza que podrían aportar otros sectores, como los gobiernos locales y los expertos de la sociedad civil. El segundo se refiere a la evaluación de los proyectos en donde se encontró evidencia de que la información técnica de evaluación cumple con los requisitos pero no con el objetivo de ser un instrumento para tomar mejores decisiones.

- **Los expedientes presentan debilidades metodológicas.**

Se observó que las notas técnicas de los proyectos apoyados con recursos del Fondo Metropolitano no están integradas de forma adecuada ya que presentan debilidades metodológicas importantes. De ese modo, no se tienen elementos suficientes para evaluar la pertinencia de los proyectos que se proponen ni sus alternativas, ni para tomar mejores decisiones.

#### **ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados**

- **No se cuenta con instrumentos de planeación de orden metropolitano que orienten las decisiones de inversión.**

La Zona Metropolitana de Querétaro no cuenta con un instrumento de planeación de carácter metropolitano que permita identificar las problemáticas más importantes y vincularlas con políticas y estrategias de desarrollo, que a su vez se traduzcan en una cartera de proyectos estratégicos. Por lo

tanto, la cartera de proyectos se construye de forma incremental y no responde a una priorización de necesidades.

- **Se tiene una concepción limitada de la problemática de la movilidad.**

A pesar de que considera prioritaria la movilidad de la zona metropolitana, que es uno de los principales temas, se ha entendido solo desde la óptica del automóvil particular y no del transporte público.

Se han buscado soluciones que privilegian la infraestructura vial para transporte particular, sin considerar el transporte público masivo y no motorizado. Si bien la vialidad es importante, no debe ser ni el único ni el más importante eje estructurador de la zona metropolitana. El desarrollo de proyectos de este tipo, en particular los pasos a desnivel y distribuidores, tiene múltiples desventajas entre las que destacan que las soluciones son solo temporales (en el mediano plazo vuelven a surgir); tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala esta infraestructura; y finalmente, benefician principalmente a la población con acceso a automóvil particular a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Adicionalmente, es de resaltar que estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad.

#### **b. Oportunidades de fortalecimiento**

- **Aprovechar los recursos y estructuras institucionales del Fondo Metropolitano para crear una plataforma integral para el desarrollo metropolitano.**

A pesar de que los recursos del Fondo Metropolitano son reducidos respecto a otras fuentes, el potencial que tiene para articular el desarrollo metropolitano es de gran relevancia. La constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano debería entenderse como la mayor oportunidad para integrar los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones de todos los temas relacionados con la zona metropolitana. De ese modo, si se constituyera un Consejo amplio en el que participen con voz y voto las autoridades federales, estatales y municipales junto con expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, se podría potenciar el alcance de las políticas, estrategias y proyectos metropolitanos, favorecer la visión integral y de largo plazo de la zona metropolitana y construir una visión compartida del desarrollo entre todos los actores que conforman la ciudad.

Adicionalmente, desde esta plataforma se le podría dar solidez técnica a las decisiones mediante el fortalecimiento y/o constitución de un órgano con amplio conocimiento técnico que garantice una planeación metropolitana adecuada y consistente con los planes y programas estatales y municipales; que proponga, integre y evalúe técnica y financieramente una cartera única de proyectos con recursos de fuentes diversas (no sólo del Fondo Metropolitano); y que se apoye en las organizaciones que están involucradas directamente en el desarrollo metropolitano como el Observatorio Urbano para dar seguimiento, controlar y evaluar la ejecución de los proyectos, sus resultados e impactos, incorporando sistemas de indicadores, sistemas de información geográfica y demás tecnologías aplicables.

- **Aprovechar la voluntad de la ciudadanía para potenciar el desarrollo metropolitano.**

Los habitantes de la Zona Metropolitana de Querétaro gozan de una fuerte identidad relacionada con el patrimonio histórico, arquitectónico y cultural que tiene la ciudad. Por lo tanto, existe gran voluntad por participar y apoyar las políticas de desarrollo que se implementen, siempre y cuando se

consideren parte del proceso. En ese sentido, se podría potenciar la capacidad de impactar y transformar la ciudad de forma positiva si se tomara en cuenta de forma directa a la ciudadanía.

### **c. Propuestas de acciones de mejora**

- **Integrar un Consejo para el Desarrollo Metropolitano amplio e incluyente.**

La inclusión con voz y voto en los procesos de toma de decisión de los actores que conforman la ciudad podría potenciar en gran medida los alcances de los proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano, así como de otros proyectos de interés metropolitano.

Lo anterior implica la inclusión de expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, además de la autoridad local, dentro de un marco institucional que garantice la construcción de una visión compartida del desarrollo.

- **Utilizar esquemas de concurrencia de recursos para el desarrollo metropolitano.**

Si se consolidaran mecanismos para sumar los recursos provenientes de fuentes diversas, se podrían generar economías de escala para financiar las estructuras institucionales que se constituyan como autoridad metropolitana, además de que se podría integrar una cartera de proyectos con un alcance mucho mayor, que esté articulada entre sí y que tenga posibilidades más amplias de impactar de forma positiva en el desarrollo metropolitano.

- **Constituir un órgano técnico descentralizado que tenga capacidad de planificar, gestionar, proponer, evaluar y dar seguimiento a los proyectos metropolitanos.**

Un organismo de este tipo podría estar financiado con una bolsa de recursos metropolitanos, en la que se incluye al Fondo Metropolitano, y se podrían aprovechar las economías de escala que tendría un órgano de este tipo. De ese modo, toda la gestión del tema metropolitana tendría un órgano sólido de soporte técnico y financiero que permitiría articular diversos programas y fondos de los tres ámbitos de gobierno y daría certidumbre a los decisores sobre el carácter técnico de sus propuestas.

- **Fortalecer la planeación metropolitana.**

Para atacar la problemática metropolitana de forma integral y de largo plazo, es necesario sumar visiones expertas de diversos sectores, y traducirlas en instrumentos de planeación que consideren diagnósticos sólidos y actualizados, pero también políticas y estrategias de desarrollo metropolitano. Por lo tanto, es imperativo fortalecer los procesos de planeación incorporando a todos los actores clave que forman parte de la zona metropolitana y darle validez legal a los instrumentos resultantes.

Si bien ya están en proceso de formulación diversos instrumentos de planeación, es fundamental que los productos resultantes se vinculen de forma estrecha con la construcción de la cartera de proyectos y la toma de decisiones.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.



Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

## CAPÍTULO 13. FONDO METROPOLITANO DE TIJUANA

### a) Problemática general

Según lo establecido en el documento *Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005* (SEDESOL, INEGI, CONAPO: 2005), en el estado de Baja California podemos encontrar dos grandes zonas metropolitanas, la de Tijuana y la de Mexicali; sin embargo, hay una diferencia fundamental entre ambas: mientras que la de Mexicali se integra únicamente con el municipio del mismo nombre, la de Tijuana (ZMT) se encuentra formada por tres municipios: Tijuana, Tecate y Playas de Rosarito. Una de las características que distinguen a la ZMT es que en términos prácticos, podría considerarse como una zona metropolitana binacional, ya que forma una misma área urbana con las ciudades de Calexico, San Diego y Los Ángeles, del estado de California, Estados Unidos. Consecuentemente, esta es la zona con mayor densidad de interacciones transfronterizas en la frontera norte y en general en México.

### Perfil socio-demográfico

En 2005, la ZMT se extendía sobre una superficie de 4 mil 422 km<sup>2</sup> y en ella habitaban 1 millón 575 mil 26 habitantes, resultando así una Densidad Media Urbana de casi 86 habitantes por hectárea, que significa una tasa alta, pero no superior al promedio de las zonas metropolitanas del país<sup>21</sup>. En ese año, su población se distribuía de la siguiente manera:

**Tabla 79. Fondo Metropolitano de Tijuana. Distribución de la población**

Municipio	Habitantes	Porcentaje de la población de la ZMT
Tecate	91,034	5.8
Tijuana	1,410,687	89.6
Playas de Rosarito	73,305	4.7
<b>Total ZMT</b>	<b>1,575,026</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con datos de SEDESOL, *et. al.*, 2005

En cuanto a su comportamiento demográfico, la ZMT es una de las áreas metropolitanas que han presentado las mayores tasas de crecimiento en los últimos 20 años: durante los periodos 1990-1995 y 1995-2000 tuvo la segunda tasa de crecimiento medio anual más alta del país, con tasas de 5.8% y 4.9% respectivamente<sup>22</sup>, mientras que en el periodo 2000-2005, presentó una tasa de crecimiento de 2.7%, la más alta de las zonas metropolitanas de más de un millón de habitantes (SEDESOL, *et. al.*, 2005).

Según el Plan Municipal de Desarrollo de Tijuana 2008-2010 (PMD 2008 Tijuana), el crecimiento poblacional de la metrópoli se explica en buena medida, por el elevado número de inmigrantes de distintas partes del país que año con año llegan a esta ciudad. En 2005, aproximadamente 50% de los habitantes de Tijuana procedía de una entidad distinta a Baja California.

Según el PMD 2008 Tijuana, los intensos flujos migratorios que tienen lugar en esta zona también han afectado la composición y la estructura de su población. Según datos del INEGI, la mayor parte de la población de Baja California y de la ZMT es relativamente joven<sup>23</sup> e incluso casi una cuarta parte

<sup>21</sup> Que es de 118.2 habitantes por hectárea

<sup>22</sup> Sólo superada por las tasas de la Zona Metropolitana de Cancún en el periodo 1995-2000 y de Puerto Vallarta en el periodo 1995-2000.

<sup>23</sup> La edad promedio de la población del estado de Baja California era de 25 años en el 2005.

(24.3%) tiene 14 años de edad o menos. Hasta 2005, 51% de la población del municipio de Tijuana formaba parte de la PEA.

Esta metrópoli es un claro ejemplo de las ventajas y desafíos que plantea el “bono demográfico”<sup>24</sup> ya que durante los próximos 10 a 15 años, se observará un importante incremento en el segmento de la población adulta de entre 25 y 40 años que, por un lado, puede contribuir significativamente a la fuerza productiva de la metrópoli, pero por el otro, implica un aumento en la demanda de empleo, educación, vivienda, servicios de salud e infraestructura urbana y social que no se avisora será resuelta.

Adicionalmente, en el mediano-largo plazo, el “bono demográfico” se traducirá en el envejecimiento de una parte significativa de la población, y por ende, en el incremento de la parte de la población en edad “dependiente” cuyas necesidades deben ser desde ahora previstas desde una perspectiva metropolitana.

### **Perfil económico**

En el estado de Baja California y en la ZMT se desarrolla una intensa actividad económica que hace de esta zona las más productiva y competitiva de la frontera norte. El municipio de Tijuana, con 90% de la población de la ZMT, es especialmente importante para la economía del estado. Según información del INEGI, los niveles de empleo en este municipio se ubican entre los más altos del país desde hace más de una década, con una tendencia hacia la ocupación plena. La actividad económica de Tijuana se centra en los sectores secundario y terciario: 46.7% de la PEA está empleada en la industria de la transformación, 23.3% en los servicios y 16.2% en el comercio<sup>25</sup>. No obstante lo anterior, los problemas que enfrenta la metrópoli son relevantes a saber (PMD 2008 Tijuana):

- Aunque existen altos niveles de empleo entre la población de Tijuana, más de 43 mil residentes de este municipio trabajan de lado estadounidense de la frontera, donde la estabilidad laboral depende de la dinámica interna de ese país, de sus leyes laborales, e incluso de fenómenos como la discriminación. Cabe señalar que del año 2001 a la fecha, el flujo laboral de mexicanos en Estados Unidos ha disminuido debido al endurecimiento de las políticas de seguridad de ese país.
- El comercio local compite en situación de desventaja con el comercio de California, Estados Unidos, principalmente por la insuficiencia de canales de abasto de insumos y mercancías nacionales.
- Tijuana posee el potencial para diversificar los destinos de sus exportaciones, principalmente hacia los países de la Cuenca Asia-Pacífico y hacia Canadá, y no depender mayoritariamente del mercado estadounidense, sin embargo, no cuenta con la flota aérea y marítima necesaria para explotar dicho potencial.

En lo que respecta a las actividades primarias, información del gobierno del estado señala que los tres municipios de la ZMT destacan en la ganadería extensiva y la producción altamente tecnificada de leche (PDE BC). La ZMT también participa significativamente en la actividad turística de Baja California, que en el año 2006 significó el 10% del PIB estatal. Tan sólo el municipio de Tijuana aporta 53% de la oferta hotelera del estado, mientras que Playas de Rosarito contribuye con 10.6% y Tecate con 2.3% del total de la oferta (PED BC).

<sup>24</sup> Fenómeno demográfico en la que la proporción de la población en edad productiva (tradicionalmente, entre 15 y 59 años) es significativamente mayor que la proporción de la población en edad dependiente (menores de 15 años y mayores de 59).

<sup>25</sup> El 13.8% restante se ocupa en otros rubros de la economía local.

## Perfil geo-ambiental

Según el diagnóstico del municipio de Tijuana presentado en el PMD 2008 Tijuana, dos de los principales problemas ambientales de la localidad y la metrópoli son, la contaminación relacionada con la insuficiencia e ineficiencia del drenaje sanitario, así como los problemas relacionados con el servicio de disposición de residuos sólidos. En lo que respecta a la disposición de residuos, aunque el PMD 2008 Tijuana no menciona claramente el tamaño del déficit en la prestación de ese servicio, sí se señala que al menos en ese año, el servicio público de recolección de residuos no alcanzaba a cubrir la totalidad del área urbana del municipio, lo que propiciaba la aparición de tiraderos clandestinos así como el desecho de los residuos en el sistema de drenaje sanitario, con las consecuentes afectaciones medioambientales del suelo, el aire, el agua, así como generando la proliferación de fauna nociva creando focos de infección para los habitantes.

Por su parte, la falta de un sistema adecuado de drenaje sanitario, provoca graves problemas de contaminación, principalmente debido a la enorme cantidad de aguas residuales provenientes de los asentamientos irregulares y a las descargas clandestinas provenientes de la industria, el comercio y las zonas habitacionales desarrolladas en las zonas suburbanas. El flujo de descargas clandestinas y aguas residuales generan serio daños ambientales, principalmente al Río Tijuana, a las playas, al subsuelo y a los mantos freáticos.

No menos graves son los problemas relacionados con los altos niveles de emisión de contaminantes atmosféricos en el municipio. Según el Programa de la Calidad del Aire Tijuana-Rosarito 2000-2005, el 74% de la contaminación atmosférica de Tijuana proviene del intenso flujo de medios de transporte motorizados en la ciudad (PMD 2008 Tijuana). Esta situación no se refiere sólo al flujo vehicular interno de la ZMT, sino también al intenso y muy lento flujo de vehículos que todos los días cruzan el límite fronterizo con dirección sur a norte.

Finalmente, el crecimiento de la mancha urbana, así como el descontrol de las actividades agrícolas y ganaderas (que a su vez se ven afectadas por el cambio de uso de suelo que provoca el crecimiento de la ciudad) son factores que han contribuido a la deforestación y al deterioro de la cubierta vegetal. Adicionalmente se sabe que persiste la actividad de caza furtiva en las zonas cercanas al área urbana, la cual genera graves afectaciones a los ecosistemas locales, sin embargo no sé sabe con exactitud el tamaño de los daños provocados por esta práctica.

## Desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial

El acelerado crecimiento poblacional, el desarrollo económico sostenido y en cierta medida, las características accidentadas del territorio, son todos factores que han contribuido a que el crecimiento urbano del área metropolitana, principalmente del municipio de Tijuana, se diera de forma sumamente desordenada. En consecuencia, los gobiernos municipales han venido enfrentando, trienio a trienio, graves problemas de desarrollo urbano, principalmente relacionados con la incapacidad para satisfacer la totalidad de la demanda de infraestructura y servicios públicos en sus localidades. Particularmente, los municipios de Tijuana y Tecate enfrentan constantemente una situación de insuficiencia en estos aspectos.

Uno de los principales problemas urbanos y sociales de Tijuana, es el déficit de servicios públicos que aún se presenta en extensas zonas de la ciudad, lo que en consecuencia afecta el bienestar y la calidad de vida de las personas. Entre los servicios que aún no disponen la totalidad de los habitantes de Tijuana están: el drenaje sanitario<sup>26</sup>, agua potable, pavimentación, recolección de basura, áreas recreativas, centros de salud y escuelas (PMD 2008 Tijuana). Este déficit en el servicio

---

<sup>26</sup> Información del gobierno del estado señala que hasta el año 2008, en Tijuana y Playas de Rosarito, aproximadamente 20% de la población de cada municipio no contaba con el servicio de drenaje sanitario (PDE BC).

se concentraba principalmente en las zonas no urbanas, en los asentamientos irregulares y en áreas por encima de la cota topográfica de 300 metros de altura sobre el nivel del mar.

En lo que respecta al número de escuelas, cabe señalar que “el vertiginoso crecimiento de la población en edad escolar”, provoca que Tijuana tenga una apremiante necesidad de expandir su infraestructura educativa. Aunado a todo lo anterior, el municipio enfrenta un grave problema de proliferación de asentamientos humanos irregulares en zonas no aptas para el desarrollo habitacional. Esta situación es tan grave, que en el año 2008 se estimó que el 54% del área urbana que le corresponde al municipio de Tijuana, está conformado por algún tipo de asentamiento irregular (PMD 2008 Tijuana).

Por su parte, aunque en los últimos años el municipio de Tecate ha organizado su propio crecimiento urbano y económico, el desarrollo de infraestructura y el otorgamiento de servicios públicos no se han dado de forma homogénea en todas las localidades del municipio. Las zonas que se alejan del centro de la mancha urbana sufren una delicada situación de déficit de infraestructura y servicios. Aunque la información no es detallada, el diagnóstico municipal señala que entre los principales problemas que actualmente enfrentan estas áreas de Tecate se encuentran: un insuficiente abastecimiento de agua potable, ineficiencia en el sistema de alcantarillado sanitario y pluvial, el tratamiento de agua, problemas de flujo vial en las principales avenidas, vialidades no pavimentadas en la zona no urbana del municipio (40% de las calles de la ciudad son de terracería), insuficiencia de energía eléctrica y alumbrado público, así como la persistencia de 32 colonias irregulares (PMD 2008 Tecate).

### **Estado de derecho**

Es notable el aumento de los actos delictivos en la ZMT durante los últimos años, especialmente a partir del año 2005. Según lo señalado en el PMD 2008 Tijuana, el estado de Baja California ocupa el primer lugar a nivel nacional en delitos cometidos per cápita, y el municipio de Tijuana posee el promedio más alto de actos delictivos de su entidad. Según las averiguaciones previas iniciadas por las agencias del Ministerio Público del fuero común, en Tijuana se registraron 48 mil 267 delitos en 2005, lo que significó 44% de los delitos del fuero común registrados en Baja California y 85% de los cometidos en la ZMT ese año<sup>27</sup>. Según información del gobierno municipal de Tijuana, más de 75% de los delitos que se cometen con mayor frecuencia en este municipio son los relacionados con la afectación del patrimonio: robos a casa habitación, robos a comercios y robo a vehículos (respecto a este último, en promedio, cada día se cometen en Tijuana 56 robos de vehículos).

Sin embargo, los delitos del fuero común no son los únicos que se han incrementado en este municipio en los últimos años. El PMD 2008 Tijuana reporta que en el año 2006 el número de secuestros aumento más de 300% respecto al año anterior. El diagnóstico local señala como algunas de las principales causas del incremento de la delincuencia, la ineficiencia de las corporaciones policiacas, la impunidad y la colusión de las autoridades con las bandas criminales.

En contraste, el municipio de Tecate presenta índices de delincuencia relativamente bajos. Según las averiguaciones previas iniciadas por las agencias del Ministerio Público del fuero común, en Tecate se registraron 4 mil 358 delitos de ese tipo en el año 2005, lo cual equivalió a 7.6% del total de la ZMT en ese año (PMD 2008 Rosarito).

Por su parte, Playas de Rosarito reportó un número de delitos del fuero común similar al de Tecate, 4 mil 109 en 2005, lo que equivalió a 7.4% del total metropolitano. Sin embargo, recordemos que su población es menor a la de Tecate en aproximadamente 18 mil habitantes, por lo que su índice de delitos cometidos per cápita es mayor que la de aquel municipio. El robo a vehículos y el robo a casa

<sup>27</sup> Cálculo propio con información del Plan Municipal de Desarrollo 2008-2010 de Playas de Rosarito (PMD 2008 Rosarito)

habitación son los que más se han incrementado en Playas de Rosarito desde el año 2002 (PMD 2008 Rosarito).

## **b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano de Tijuana**

En el caso de la Zona Metropolitana de Tijuana, fue observado que la administración y operación del Fondo Metropolitano tiene un buen funcionamiento. Una de las razones que lo ha permitido es que se está discutiendo mucho el tema de lo metropolitano mediante una “cruzada” de información que tiene por objeto que las autoridades de los municipios que conforman la zona metropolitana conozcan y se familiaricen con el concepto, de modo que se pueda generar una visión que permita lograr los grandes objetivos metropolitanos. Esto implica que los recursos del fondo, pero también los recursos provenientes de otras fuentes se puedan aplicar de forma efectiva, con una visión integral y, por lo tanto, con un verdadero impacto metropolitano.

Tal como lo marcan las Reglas de Operación, se conformó el Consejo para el Desarrollo Metropolitano que además cuenta con un reglamento interno para regular su funcionamiento. De igual modo se instalaron el Comité Técnico del Fideicomiso y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos. Adicionalmente, para darle mayor solidez a las decisiones de inversión relacionadas con el fondo, se reformó la Ley de Desarrollo Urbano de Baja California para integrar el término metropolitano.

Respecto al Consejo, está integrado por miembros de los tres ámbitos de gobierno. Del ámbito federal son miembros el Delegado de la SEMARNAT en Baja California y el Director General de Desarrollo Urbano y Suelo de la SEDESOL. Del ámbito estatal los miembros son el Coordinador General de Gabinete (como suplente del Gobernador), el Secretario General de Gobierno, el Subsecretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano (como suplente del Secretario de Infraestructura y Desarrollo Urbano), el Subsecretario de Finanzas (como suplente del Secretario de Planeación y Finanzas), el Secretario de Desarrollo Social y el Subsecretario de Protección al Ambiente. Finalmente, del ámbito municipal, son miembros del Consejo los presidentes municipales de Tijuana, Tecate y Playas de Rosarito que son todos los municipios que conforman la Zona Metropolitana. Es de resaltar que no se considera la participación de ningún miembro de la sociedad civil.

Por su parte, el Comité está conformado por representantes de las mismas secretarías del gobierno estatal, además de un representante de la Dirección de Control Gubernamental, de la Procuraduría Fiscal del estado y del Comité de Planeación para el Desarrollo estatal.

Las Reglas de Operación se han tomado en cuenta para la integración de los expedientes y se puede mencionar que se cuenta con información de calidad para la toma de decisiones. Al respecto, existen varios instrumentos de planeación y documentos que analizan la situación metropolitana, como el Programa de Ordenación Urbana de la Zona Conurbada, o el de Gestión Territorial de la Zona Conurbada, un instrumento de planeación del corredor Tijuana-Rosarito que es el eje que estructura la zona metropolitana, así como otro instrumento de planeación metropolitana elaborado por la SEDESOL en colaboración con Naciones Unidas.

En lo que respecta al proceso de operación del fondo, el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos analiza y evalúa las propuestas de proyecto, mismas que son aprobadas en sesión por el Comité Técnico del Fideicomiso. Una vez que se tiene la cartera de proyectos, se procede a su ejecución siguiendo lo establecido por la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas o en su caso por la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público. Los organismos ejecutores son los encargados de llevar a cabo los procesos de concurso en la modalidad que corresponda, para la posterior contratación y ejecución de los proyectos.

Se consideró que los períodos para ejercer los recursos no son adecuados, ya que los períodos de ejecución de proyectos no corresponden al año fiscal, por lo que es necesario apresurar algunas

etapas de los procesos de contratación. Sin embargo, se informó que en la Zona Metropolitana de Tijuana no se han tenido problemas importantes relacionados con el tema de las ministraciones.

Finalmente, los funcionarios que administran el Fondo Metropolitano de Tijuana consideraron que se está realizando un buen trabajo al interior de la entidad, sin embargo, en la relación con las dependencias federales es donde se han experimentado problemas de coordinación.

### c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Metropolitano de Tijuana se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

**Tabla 80. Fondo Metropolitano de Tijuana. Recursos por año**

Tijuana	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2009	3	\$40,000,000,00	100.00%
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>\$40,000,000,00</b>	<b>100%</b>

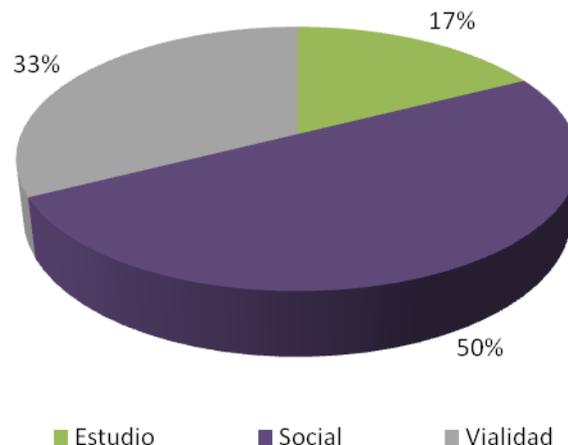
Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 81. Fondo Metropolitano de Tijuana. Recursos por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Estudio	1	\$7.000.000,00	17,50%
Infraestructura social	1	\$20.000.000,00	50,00%
Vialidad	1	\$13.000.000,00	32,50%
<b>Total</b>	<b>3</b>	<b>\$40.000.000,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfica 12. Fondo Metropolitano de Tijuana. Recursos asignados por ámbito de atención**



Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 82. Fondo Metropolitano de Tijuana. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	Tijuana	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	3	
Obras con expediente	n.d.	n.d.
Obras con nota técnica	n.d.	n.d.
Notas técnicas con índice completo	n.d.	n.d.
Identifica la población potencial	n.d.	n.d.
Identifica la población objetivo	n.d.	n.d.
Especifican los beneficios a la población	n.d.	n.d.
Análisis costo-beneficio	n.d.	n.d.
Evaluación del impacto metropolitano	n.d.	n.d.
Evaluación del impacto económico social	n.d.	n.d.
Evaluación de impacto ambiental	n.d.	n.d.
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	n.d.	n.d.
Contratos o convenios	n.d.	n.d.
Licitación	n.d.	n.d.
Concurso	n.d.	n.d.
Adjudicación directa	n.d.	n.d.
Administración directa	n.d.	n.d.
Convenio adicional	n.d.	n.d.
Convenio con paraestatal	n.d.	n.d.
Invitación restringida	n.d.	n.d.
Precios unitarios y tiempo determinado	n.d.	n.d.
Radicación de recursos	n.d.	n.d.
Expedientes con reportes de avance físico financiero	n.d.	n.d.
Reportes trimestrales	n.d.	n.d.
Reporte final	n.d.	n.d.
Proyectos con mezcla de recursos	n.d.	n.d.
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	n.d.	n.d.
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	n.d.	n.d.

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Metropolitano

#### d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

Según fue comentado, los proyectos que se han financiado con recursos del fondo emanan de un plan estratégico de la Zona Metropolitana que cuenta con un diagnóstico específico. De acuerdo a dicho plan, las prioridades se enfocan principalmente a movilidad, a equipamiento metropolitano para lograr mayor competitividad económica sobre todo en la competencia con la ciudad de San Diego; y a

incentivar la consolidación y el ordenamiento urbano de la Zona Metropolitana con el objeto de mejorar la recaudación y para la realización de un atlas de riesgos que de soporte a las estrategias de protección civil. El proyecto de Catastro Metropolitano es muy importante porque es la base para otros estudios y proyectos. Se comentó de forma adicional que se tiene contemplado para el siguiente ejercicio apoyar proyectos de infraestructura carretera.

Si bien los objetivos del fondo que fueron mencionados durante la entrevista están bien alineados con los establecidos en las Reglas de Operación, es difícil determinar si la cartera de proyectos realmente se ajusta a estos objetivos. Hasta 2009 se realizaron únicamente tres proyectos, de los cuales el Plan Estratégico y la actualización del catastro se consideran adecuados a las necesidades metropolitanas. Sin embargo, el tercer proyecto, relacionado con la primera etapa del salón de exposiciones del centro de convenciones, deja muchas dudas sobre el verdadero impacto metropolitano que podría generar.

Vale decir que se aprecia una relación entre el proyecto y el equipamiento metropolitano para favorecer la competitividad económica, pero hablando en términos de prioridades y de costos de oportunidad, parecería que el proyecto no responde a una estrategia clara de desarrollo metropolitano, sobre todo si consideramos que representa 50% del total de recursos destinados al fondo.

Adicional a los proyectos que se han ejecutado, fue muy relevante para el equipo evaluador conocer los criterios que se pretenden seguir en los próximos ejercicios para determinar el tipo de proyectos que se propondrán, correspondientes a infraestructura carretera. Aun considerando lo positivo que resulta contar con una idea clara sobre las prioridades de inversión, no se pueden omitir los inconvenientes que representa concentrar los recursos en infraestructura vial cuando se intenta mejorar la movilidad y conectividad de una ciudad ya que si bien la infraestructura carretera es fundamental, no necesariamente debe ser la prioridad al interior de una zona metropolitana.

En primer lugar, las soluciones viales tienden a ser temporales ya que en el mediano plazo el flujo vehicular se incrementa, volviendo a surgir el problema. En segundo lugar, la infraestructura vial, en particular los pasos a desnivel y distribuidores, genera grandes afectaciones a la población aledaña a dichas infraestructuras, entre las que destacan la obstaculización al desplazamiento de los peatones en condiciones crecientes de riesgo, afectan los pequeños negocios y la economía de la zona, tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala. En tercer lugar, representan un incentivo al uso de vehículos particulares, beneficiando principalmente a la población con acceso a automóvil a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Finalmente, estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad, además de que representan un costo de oportunidad de dejar de invertir en mejores alternativas para solucionar los problemas, como el transporte público y no motorizado.

En materia de transparencia se comentó que la información está disponible en diversos canales, como los informes de gobierno, los informes financieros y los reportes de avances que se hacen ante el congreso, además de los informes trimestrales que se rinden a la SHCP y que son parte de las Reglas de Operación. También se publica la información en el portal de internet del gobierno estatal y en la cuenta pública. De forma adicional, se dan pláticas a diferentes grupos sociales sobre las características y objetivos del fondo, además de que se tiene un “pequeño ejército” que bajo invitación está haciendo del conocimiento de la sociedad lo relativo al fondo.

Si bien los mecanismos anteriores representan avances en materia de transparencia, resultan insuficientes cuando se habla de rendición de cuentas, ya que debería enfocarse a la ciudadanía de forma directa, informando principalmente los criterios que se siguieron para la toma de decisiones y los impactos obtenidos sobre el desarrollo metropolitano con los recursos ejercidos. Al respecto, se

comentó durante la entrevista que el COPLADE cumple con la función de ciudadanizar las decisiones al contar con mecanismos de participación de la sociedad, aun cuando se tienen algunos retrasos precisamente por poner de acuerdo a todos los actores. Sin embargo, gracias a las múltiples experiencias que se tienen sobre la operación de este tipo de comités, ha quedado claro que no representan una estructura institucional adecuada que genere una participación efectiva de la ciudadanía, que implica la construcción de mecanismos de corresponsabilidad entre la sociedad y su gobierno.

En ese sentido, se observó que el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, que sí es un órgano de toma de decisiones, no contempla la participación ciudadana de ningún tipo. Retomando las menciones que se hicieron sobre lo complicado que resulta poner de acuerdo a muchos actores, la participación ciudadana debería ocurrir mediante la inclusión de expertos y ciudadanos sobresalientes, que a fin de cuentas representan a las organizaciones de la sociedad civil, y no mediante espacios demasiado amplios en donde se pierde la capacidad para generar debates constructivos e informados. Por lo tanto, no se puede hablar de una verdadera rendición de cuentas si no se contempla a la ciudadanía como parte medular de los procesos de toma de decisiones y si no se tienen evaluaciones de impactos y no únicamente de resultados.

#### **e) Análisis de las entrevistas realizadas**

En las entrevista se observó que los funcionarios convocados tomaron la evaluación con la seriedad necesaria, lo que se reflejó en una preparación sólida sobre la información requerida, así como de los materiales que se estarían revisando. En ese sentido, se pudo observar que en la Zona Metropolitana de Tijuana se tiene un buen conocimiento de las Reglas de Operación del fondo y se maneja de forma adecuada la información mediante la sistematización de los expedientes de los proyectos. Además cuentan con lineamientos adicionales creados específicamente para la atención del Fondo, lo que es evidencia de un interés por cumplir sus funciones de buena forma.

A pesar del buen funcionamiento y conocimiento que se observó, no quedó totalmente claro si los proyectos se seleccionan con base en un instrumento de planeación, un diagnóstico o una cartera de proyectos estratégicos, ya que no se hicieron explícitos los criterios para la toma de decisiones al interior del Consejo. Del mismo, solamente se mencionó que está conformado por personas de experiencia que han tenido la visión de hacer cambios que propician que los proyectos sean aceptados y tengan mayor impacto. Esta percepción podría fortalecerse si se incorporaran al Consejo miembros ajenos a estructuras de gobierno que contaran igualmente con experiencia y conocimiento sobre el tema metropolitano y la problemática particular de la ZM de Tijuana.

Un tema que salió a relucir es la importancia que se le da a la actualización del catastro metropolitano no solo para mejorar la recaudación del impuesto predial, sino para configurar un mapa de riesgos que permita ejecutar obras preventivas y que le den solidez al sistema de protección civil. Al respecto ya se dio el primer paso mediante la inversión de 13 millones de pesos para la actualización del catastro, de modo que resulta de alta prioridad darle continuidad a este proyecto para que se traduzca en acciones y proyectos concretos de prevención de riesgos y de fortalecimiento de la hacienda municipal.

Otro tema que los funcionarios consideran que ha sido importante para fortalecer los mecanismos de gestión del fondo y que tienen impacto sobre todos los proyectos de orden metropolitano, ha sido la campaña de información y divulgación que han realizado sobre todo con los presidentes municipales y sus equipos de trabajo. Esta es una muy buena práctica que según comentaron, ha facilitado mucho el diálogo y la capacidad para entender la ciudad como un todo y no solo como sus partes, por lo que se considera importante que se continúe con dicha campaña.

## f) Análisis FODA

### a. Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	Se cuenta con una estructura administrativa sólida.	1	Aunque el fondo ha sido operado correctamente hasta ahora, no es suficiente la capacidad instalada para administrarlo si crece el número de proyectos.
2	Hay un programa de difusión del tema metropolitano que facilita la inclusión de las autoridades locales.	2	No hay criterios claros para la selección de proyectos y, en general, la toma de decisiones sobre las prioridades de inversión.
3	Se tiene un buen manejo de la información y los expedientes están sistematizados.	3	Se tiene la percepción de que la infraestructura carretera es la mejor opción para favorecer la movilidad y conectividad de la ciudad.
4	Hay mucha voluntad por avanzar en el desarrollo metropolitano.	4	No se tiene una participación ciudadana efectiva.

### b. Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	El Fondo Metropolitano es un mecanismo de vinculación y coordinación metropolitana.	1	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
2	Brinda la posibilidad de crear una Autoridad Metropolitana.	2	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	No se permiten proyectos multianuales.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
5	La Zona Metropolitana de Tijuana es un eje regional de actividad económica.	5	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
		6	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.
		7	La violencia e inseguridad públicas limitan en gran medida los alcances de los proyectos metropolitanos.
		8	El carácter fronterizo de la ciudad genera un desapego de una proporción importante de la población que se traduce en una falta de cuidado del paisaje urbano.

## g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano de Tijuana

En las encuestas que se realizaron no se pudo observar una tendencia clara en cuanto a percepción de los beneficios. Más bien resultó que existe una noción vaga sobre el tema metropolitano, y sobre los beneficios derivados de las obras financiadas con recursos del fondo. Esto resulta lógico si se considera que el único proyecto tangible es el del centro de convenciones que, si bien representa un potencial de actividad económica para la ciudad, no tiene una repercusión directa sobre sus habitantes.

Con relación a la percepción de los expertos con relación a los problemas principales que observan en las zonas metropolitanas destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante (peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación d planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el

acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador. Igualmente, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que sí, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que sí hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias "verdes".

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

#### **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

##### **a. Problemáticas detectadas**

##### **i. Operación y estructura administrativa**

- **Existe una insuficiencia potencial en la capacidad de gestión del fondo.**

Si bien se pudo observar que hasta el momento los procesos de gestión y operación del fondo son adecuados por parte de las dependencias encargadas, se percibió que la estructura administrativa relacionada con la operación del fondo es apenas la suficiente para llevar a cabo las tareas necesarias y al no contar con financiamiento específico, corre el riesgo de incurrir en insuficiencia operativa.

- **Existe un desfase entre las ministraciones de recursos y los procesos de licitación, contratación y ejecución de los proyectos.**

A pesar de que es un problema que hasta ahora no ha causado mayores inconvenientes, se ha tenido el caso de proyectos en los que se han tenido avances físicos incluso con estimaciones y no se han podido solventar financieramente.

##### **ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados**

- **No se tienen criterios claros para establecer las prioridades de inversión.**

Los proyectos realizados no parecen responder a criterios estables que permitan orientar la toma de decisiones, ya que se pudo observar que algunos proyectos tienen un potencial de alto impacto y carácter metropolitano, mientras que en otro no queda claro el mecanismo para determinar las prioridades.

##### **b. Oportunidades de fortalecimiento**

- **Aprovechar los recursos y estructuras institucionales del Fondo Metropolitano para crear una plataforma integral para el desarrollo metropolitano.**

A pesar de que los recursos del Fondo Metropolitano son reducidos respecto a otras fuentes, el potencial que tiene para articular el desarrollo metropolitano es de gran relevancia. La constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano debería entenderse como la mayor oportunidad para integrar los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones de todos los temas relacionados con la zona metropolitana. De ese modo, si se constituyera un Consejo amplio en el que participen con voz y voto las autoridades federales, estatales y municipales junto con expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, se podría potenciar el alcance de las políticas, estrategias y proyectos metropolitanos, favorecer la visión integral y de largo plazo de la zona metropolitana y construir una visión compartida del desarrollo entre todos los actores que conforman la ciudad.

Adicionalmente, desde esta plataforma se le podría dar solidez técnica a las decisiones mediante el fortalecimiento y/o constitución de un órgano con amplio conocimiento técnico que garantice una planeación metropolitana adecuada y consistente con los planes y programas estatales y municipales; que proponga, integre y evalúe técnica y financieramente una cartera única de proyectos con recursos de fuentes diversas (no sólo del Fondo Metropolitano); y que de seguimiento, controle y evalúe la ejecución de los proyectos, sus resultados e impactos, incorporando sistemas de indicadores, sistemas de información geográfica y demás tecnologías aplicables.

- **Aprovechar la voluntad de fortalecer el tema metropolitano para ampliar la participación y mejorar las capacidades de debate y gestión de recursos.**

En la ZM de Tijuana se cuenta con una estructura operativa bien montada, además de que existe un vivo interés por ampliar sus capacidades de gestión en lo que respecta al fondo. Además, la campaña de información y difusión del tema metropolitano tiene un potencial importante para ampliar la capacidad de discusión y propuesta de alternativas de solución.

Por lo tanto, es una oportunidad aprovechar esta voluntad y potencial para constituir un Consejo más amplio e incluyente, en donde participen las autoridades municipales y los expertos de la sociedad civil, que pueda debatir sobre los grandes problemas metropolitanos y sus soluciones desde una perspectiva conceptual y técnica. Además, un órgano de este tipo tendría mayores capacidades para integrar recursos de distintas fuentes y ampliaría su capacidad de gestión en el Fondo Metropolitano.

- **Aprovechar la cercanía y la fuerte interacción que hay con la ciudad de San Diego para fortalecer el desarrollo metropolitano.**

Se comentó de forma explícita que la ciudad de San Diego compite con la ZM de Tijuana. Aun cuando esta perspectiva es válida, si se entendiera la cercanía y la interacción con esa ciudad desde un ángulo de complementariedad y apoyo mutuo podría tener mucho mayores beneficios, además de que detonaría potencialidades que hasta ahora no se han aprovechado.

Esto implica que en lugar de buscar el desarrollo de infraestructuras y equipamientos que compitan directamente con los que tiene San Diego, se aprovechen las diferencias que existen entre ambas ciudades para construir marcos de cooperación bilateral. Esta cooperación permitiría ampliar las relaciones comerciales de todo tipo, incrementar la actividad económica, mejorar la infraestructura y equipamientos de la ZM de Tijuana y, de modo indirecto, disminuiría los problemas de inseguridad.

### **c. Propuestas de acciones de mejora**

- **Integrar un Consejo para el Desarrollo Metropolitano amplio e incluyente.**

La inclusión con voz y voto en los procesos de toma de decisión de los actores que conforman la ciudad podría potenciar en gran medida los alcances de los proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano, así como de otros proyectos de interés metropolitano.

Lo anterior implica la inclusión de la autoridad municipal y de expertos y miembros prominentes de la sociedad civil dentro de un marco institucional que garantice la construcción de una visión compartida del desarrollo. Además, un Consejo de esta naturaleza permitiría que la sociedad forme parte del proceso de recuperación de la ciudad, no solo en términos de reconstrucción y de desarrollo metropolitano, sino de recuperación de la gobernabilidad y de la seguridad pública.

- **Construir un esquema de complementariedad de recursos para el desarrollo metropolitano.**

Sumar diversas fuentes de recursos que se relacionan con el desarrollo urbano-metropolitano permitiría integrar bajo un mismo techo la capacidad de planificar, gestionar y decidir con solidez técnica sobre los temas del desarrollo metropolitano, con una consecuente ampliación de los alcances e impactos de los proyectos que sean ejecutados. Esto implica también que con la suma de recursos se podría financiar un organismo que atienda con solidez técnica no solo los proyectos del Fondo Metropolitano, sino otros provenientes de otras fuentes de recursos, dando una mayor certidumbre a las decisiones de todo tipo en la zona metropolitana.

- **Constituir un órgano técnico descentralizado que tenga capacidad de planificar, gestionar, proponer, evaluar y dar seguimiento a los proyectos metropolitanos.**

Un organismo de este tipo podría estar financiado con una bolsa de recursos metropolitanos, en la que se incluye al Fondo Metropolitano, y se podrían aprovechar las economías de escala que tendría un órgano de este tipo. De ese modo, toda la gestión del tema metropolitana tendría un órgano sólido de soporte técnico y financiero que permitiría articular diversos programas y fondos de los tres ámbitos de gobierno y daría certidumbre a los decisores sobre el carácter técnico de sus propuestas.

- **Fortalecer la formulación y aplicación de los instrumentos de planeación del desarrollo metropolitano.**

Aun cuando en la ZM de Tijuana se tienen diversos instrumentos de planeación que involucran a zonas específicas de la ciudad y al todo metropolitano, se observó que no necesariamente existe una relación fuerte entre esos instrumentos y las decisiones de inversión. Por lo tanto, es importante garantizar que dichas decisiones sean consistentes con la planeación, para evitar que se ejecuten proyectos que no tengan impacto real sobre la metrópoli, o que ataquen la problemática desde ángulos inapropiados. Las orientaciones de los instrumentos de planeación permitirían articular la cartera de proyectos, de modo que cada uno aporte lo que le corresponde respecto a una estrategia más amplia de desarrollo metropolitano.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

## **CAPÍTULO 14. FONDO METROPOLITANO DE TUXTLA GUTIÉRREZ**

### **a) Problemática general**

Tuxtla Gutiérrez es una población que remonta sus orígenes a la época prehispánica, aunque es hasta finales del siglo XIX que se convierte en sede de los poderes públicos de Chiapas con lo que aumenta su importancia y se incrementa su dinámica poblacional. Actualmente es el municipio de mayor importancia demográfica, económica y política del estado. Su crecimiento se dio primero en las décadas de 1970 y 1980, pero de forma acelerada a partir de 1990, rebasando su espacio político-administrativo, exigiendo un replanteamiento del modelo de organización administrativa y de planeación, así como el de colaboración inter-urbana, de creación de estructuras de gestión metropolitana fuertes, que cubran el área funcional de la aglomeración urbana de Tuxtla Gutiérrez y su entorno regional (ZMTG).

### **Perfil socio-demográfico**

De acuerdo con el II Censo de Población y Vivienda en el 2005 el municipio de Tuxtla contaba con 503 mil 320 habitantes de los cuales más de 99% es población urbana. Enfrenta problemas de desempleo, fragmentación social y pobreza persistente, pese a contar con un índice muy bajo de marginación y un alto nivel de desarrollo urbano. Los núcleos de población asentados en las colonias marginadas del medio urbano y rural del municipio han sido atendidas mediante políticas públicas, no obstante, el surgimiento casi diario de nuevas colonias plantea un reto a la administración municipal para darles acceso al mercado de trabajo y a un mayor nivel de bienestar económico, educativo, social, deportivo y cultural.

A pesar de que la oferta de servicios asistenciales y de apoyo al desarrollo social cumple con su función, es necesario reforzar el área debido a que las demandas de la población van en constante incremento por la migración de personas y familias hacia la capital del estado. Tuxtla Gutiérrez tiene la mayor oferta de salud de todo el estado ya que en su territorio concentra hospitales públicos y privados, los cuales ofrecen una amplia variedad de servicios. No obstante, el acceso a la salud de los grupos más marginados es limitado debido a que no son derechohabientes. En lo que respecta a educación, el municipio de Tuxtla cuenta con el índice más bajo de analfabetismo en el estado, sin embargo, en términos absolutos la población que se encuentra en esta situación plantea un reto importante para el desarrollo de la zona metropolitana.

### **Perfil económico**

Como capital del Estado, la zona metropolitana se ha posicionado como un importante nodo económico en la región que atrae a actividades de diversa índole, en particular las que se centran en el sector terciario y ayuda a que concurren en la ciudad una importante cantidad de personas en busca de oportunidades educativas, de salud, laborales y comerciales.

Esto ha ocasionado una fuerte presión sobre el empleo y sobre el territorio provocando la expansión descontrolada de la ciudad y de las actividades económicas, formales e informales, lo que obliga a establecer estrategias metropolitanas para consolidar la vocación económica terciaria de la metrópoli y orientar los esfuerzos de planeación en esa dirección.

Las condiciones del territorio a nivel orográfico y ambiental, no facilitan el asentamiento humano por lo que en la entidad y en la ZMTG proliferan los asentamientos dispersos, mal planificados, y de hecho espontáneos, con bajo control gubernamental, lo que reduce de manera importante la capacidad económica y la productividad de la zona metropolitana.

Las actividades primarias que se realizan en la zona metropolitana son poco significativas a nivel estatal aunque están presentes actividades agrícolas y ganaderas en el municipio capital. La

agricultura se dedica al maíz, frijol, sorgo, café y limón y la ganadería es un tanto difusa con poca claridad de su enfoque productivo; es notable que ambas actividades representan menos de 1% de la actividad económica en el estado. En el sector secundario, se establecieron programas gubernamentales para impulsar la industria y reducir los costos de producción para las empresas interesadas en invertir en la zona metropolitana, aunque desafortunadamente este sector no ha logrado posicionarse como una fuente importante de trabajo en la ciudad.

Actualmente, su identidad cultural presenta al turismo como una opción competitiva que impulse el desarrollo económico de la metrópoli y su región. El punto central es que, como destino turístico, dispone de recursos naturales y culturales de alcance mundial, una infraestructura que facilita y favorece la movilidad de los visitantes, una planta de calidad turística internacional, comunicaciones adecuadas y una excelente ubicación geográfica.

El Plan Municipal considera que es necesario sacar ventaja del vasto desarrollo urbanístico, comercial y de servicios con que cuenta la ciudad, el hecho de ser la puerta de entrada al estado con gran atractivo turístico y contar con un gran patrimonio cultural e importantes riquezas naturales mediante un apoyo directo a los segmentos turísticos de ocio, placer, negocios, congresos, convenciones y viajes de incentivo.

### **Perfil geo-ambiental**

La Zona Metropolitana está ubicada en la Depresión Central de Chiapas, compuesta por el valle de Tuxtla y zonas de relieve montañoso con un clima cálido y con poca oscilación termal a lo largo del año.

El territorio de la zona metropolitana y del municipio de Tuxtla está comprendido por un alto porcentaje de áreas naturales protegidas; se estima que alrededor de 15% del suelo pertenece a esta clasificación por lo que el desarrollo urbano debe adecuarse a esta limitación. Es notable que el mayor porcentaje del territorio municipal corresponda a agricultura de temporal con 36%, mientras que la zona urbana ocupa solamente 17%; es decir, menos de la mitad, lo que se justifica por las riquezas naturales comentadas y por las áreas con valor ecológico en el transcurso de los principales ríos en la región metropolitana: Sabinal y Grijalva.

Es necesario tomar conciencia del impacto que está teniendo la depredación de los recursos naturales en el estado y en la zona metropolitana, tanto por la degradación como por el agotamiento de los mismos. En primer lugar, se puede mencionar el problema de la deforestación, que en el estado alcanza un promedio de 45 a 60 millones de hectáreas por año. Es posible mencionar a los aprovechamientos no sustentables e ilegales de los recursos forestales como la principal causa de afectación de los ecosistemas. En segundo lugar, se encuentran los incendios que son ocasionados en su mayor parte por las quemas que realizan los campesinos durante la preparación de las tierras de cultivo y que se salen de control, con lo que ocasionan un grave daño al entorno.

Por otro lado, en los últimos años el municipio de Tuxtla Gutiérrez ha enfrentado inundaciones severas, que han afectado a los pobladores asentados en las zonas de riesgo, provocadas principalmente por las características de su orografía, al acelerado aumento de la población, el crecimiento de la mancha urbana-metropolitana sin concierto ni control y la presencia de fenómenos meteorológicos agudizados por el deterioro del medio ambiente.

Es posible afirmar que la zona metropolitana carece de infraestructura para reducir la demanda de agua al tiempo que presenta una contaminación importante de las corrientes y cuerpos de agua superficiales: el Plan Municipal menciona que la problemática de saneamiento de la ciudad se origina por la contaminación de la subcuenca de los ríos presentes en la ciudad y la falta de infraestructura adecuada para su tratamiento.

## **Desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial**

Tuxtla Gutiérrez es una metrópoli que se desarrolla a lo largo del Valle del Río Sabinal; tiene como eje vial central la Carretera Panamericana, el cual se complementa con un anillo periférico y dos libramientos. En el extremo oriente es la parte de la ciudad en que se conectan el municipio de Tuxtla Gutiérrez y Chiapa de Corzo para conformar la extensión de la zona metropolitana.

El equipamiento urbano actual es adecuado a la situación que guarda la ciudad, por lo que la estrategia debe estar enfocada a mantenerlo y optimizarlo de acuerdo a su nivel de servicio, ubicación y pensando en las necesidades de la población. En lo que respecta a la pavimentación se han dado avances relevantes, mientras que en el tema de espacios para la recreación y el deporte existe un déficit importante, especialmente en la periferia metropolitana. El desarrollo de áreas verdes es una necesidad en la que se ha trabajado, sin embargo, es necesario incrementar el apoyo con el fin de preservar las especies nativas y apoyar en el rescate de la flora y fauna.

Entre los problemas que se mencionan en el Plan Municipal, destaca la falta de planeación que ha ocasionado que la infraestructura se encuentre en los límites de su capacidad y ante una eventualidad, como un desastre natural, existe poco margen de maniobra y fuertes posibilidades de una tragedia. El crecimiento de la población y la falta de una política clara de urbanización ha ocasionado la reducción de las áreas de reserva ecológica al tiempo que se permite la expansión de áreas habitacionales con apoyo gubernamental. El sistema de drenaje de la ciudad está concebido exclusivamente para descargar aguas residuales por lo que es necesario continuar con su ampliación ordenada; la edad de la infraestructura y las fallas en uniones y pozos de visita generan ahogamientos por la penetración de agua de lluvia.

El acelerado aumento del parque vehicular en la metrópoli, ha traído como consecuencia el entorpecimiento del tránsito automovilístico de la ciudad, que en horas pico del día se vuelve lento, no solo en el centro, sino en sus principales arterias, en donde cotidianamente se genera caos vial; tal situación demanda el establecimiento de estrategias de reordenamiento vial y la continuidad en otras que ya se encuentran en funcionamiento. La creación de la terminal de corto recorrido abrió el cauce para que el autotransporte dejara sus terminales en el centro de la ciudad, desahogando sustancialmente el tránsito en el primer cuadro. Es necesario regular las terminales del servicio de transporte urbano instaladas aún en las calles cercanas al centro de la ciudad y solventar la carga vehicular en las principales vialidades.

El problema de la movilidad metropolitana es entonces la repetición de lo que ocurre en todas las metrópolis mexicanas: la promoción del transporte individual y la persistencia de un transporte público de mala calidad.

### **Estado de derecho**

La seguridad pública es una de las más grandes preocupaciones de la sociedad tuxtleca porque a pesar de que la ciudad se considera como segura, la población sigue teniendo la percepción de la inseguridad. Entre los principales objetivos a atender que menciona el plan se encuentran la profesionalización de los cuerpos policiales, coordinación entre los municipios y la optimización de los trámites necesarios para solicitar la participación de las instituciones en la resolución de crímenes.

En el diagnóstico de la institución responsable de la impartición de justicia se encontró que ésta no cuenta con una estructura orgánica adecuada para cumplir con las necesidades de la población debido a la falta de personal y su escasa capacitación, duplicidad de funciones, lentitud administrativa, ausencia de controles, presupuesto limitado y falta de infraestructura y tecnología. Como prueba es posible mencionar el gran atraso que existe en el cumplimiento de las órdenes de aprehensión y averiguaciones previas, así como la carga desigual en indagatorias que tienen los agentes, todo lo cual se complica por la expansión desordenada de la metrópoli creando nuevas áreas de riesgo delincriminal.

## **b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano de Tuxtla Gutiérrez**

El Fondo Metropolitano en Tuxtla Gutiérrez es administrado por la Secretaría de Hacienda del estado de Chiapas. De acuerdo con lo que se observó, la administración y operación del Fondo ocurre de acuerdo con lo que está planteado en las Reglas de Operación. En ese sentido, se conformaron el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, el Comité Técnico del Fideicomiso y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos.

El Consejo está formalmente conformado por miembros de los ámbitos de gobierno federal y estatal únicamente, aunque considera como invitados a las autoridades municipales de Tuxtla Gutiérrez y Chapa de Corzo, y la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados. Del ámbito federal, los miembros del Consejo son los representantes de la SEDESOL y SEMARNAT, mientras que por parte del gobierno estatal, los miembros son el Secretario de Hacienda, el Subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial de la Secretaría de Infraestructura, el Secretario General de Gobierno, el Secretario de Desarrollo Social, el Secretario de Medio Ambiente y Vivienda, y el Secretario de Infraestructura.

Durante la entrevista se comentó sobre un problema que han venido teniendo con el fideicomiso operado por Banobras y que ha obstaculizado el buen funcionamiento del fondo. Según se reportó por los miembros del Comité Técnico del Fideicomiso, éste no está operando de manera adecuada, ya que en es común que retenga fondos que ya han sido liberados por la SHCP para su uso en la ejecución de proyectos, sin que se cuente con información clara sobre los motivos de esas retenciones.

El Fondo Metropolitano cuenta con un equipo dedicado a la operación del fondo, enfocado de forma particular en la realización de los estudios costo-beneficio o aquellos análisis que sirvan para justificar la propuesta de los proyectos. Adicionalmente, se dedican a preparar todo lo correspondiente para facilitar la gestión y obtención de los recursos. Sin embargo, se comentó que hasta ahora los recursos humanos y materiales han resultado insuficientes para dar respuesta a las necesidades crecientes del fondo, en particular en lo relacionado con la correcta evaluación de los proyectos, de modo que corren un riesgo importante en incurrir en insuficiencia operativa.

Por lo tanto, aunque el conocimiento que tienen los funcionarios responsables respecto a las Reglas de Operación es sólido y consideran que dominan las diferentes etapas del proceso de gestión del fondo, se hizo énfasis en que los recursos humanos resultan insuficientes para cumplir con sus obligaciones, además de que no cuentan con los recursos materiales que a su vez simplifiquen y hagan más eficiente la gestión.

Durante la entrevista también se comentó que las Reglas de Operación parecerían estar hechas para zonas metropolitanas con mucha mayor complejidad como es la Zona Metropolitana del Valle de México. En ese sentido, comentaron que implican mucho trabajo adicional cuando no se requiere para casos como el de Tuxtla Gutiérrez por lo que consideraron que las reglas de operación deberían ser más sencillas.

Para la ejecución de los proyectos, se sigue la normativa establecida en la Ley de Obras Públicas federal, aunque en algunos casos, cuando así corresponde, se utiliza la normatividad estatal. En ese sentido, son los órganos ejecutores los encargados de realizar los procesos de licitación, contratación y ejecución de las obras. Respecto a los recursos utilizados para supervisar las obras, la oficina encargada mantiene un registro electrónico que le permite dar seguimiento, además de que se tiene contemplada la participación de terceros para la supervisión de las obras. Esto ocasiona que se tengan que destinar recursos a la supervisión del fondo, de modo que se utiliza entre 1 y 2% de lo aprobado, aunque no resulta suficiente para los trabajos que implica. En ese sentido, el resto del recurso proviene de la administración estatal que se ejecuta a través de las instancias ejecutoras.

### c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Metropolitano de Tuxtla Gutiérrez se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

**Tabla 83. Fondo Metropolitano de Tuxtla Gutiérrez. Recursos por año**

Tuxtla Gutiérrez	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2009	2	\$40,000,000,00	100.00%
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>\$40,000,000,00</b>	<b>100%</b>

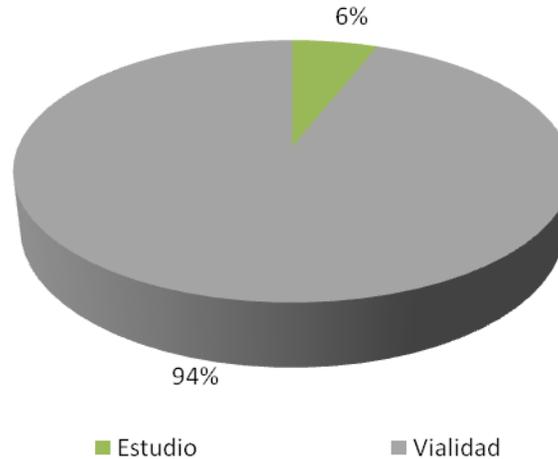
Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 84. Fondo Metropolitano de Tuxtla Gutiérrez. Recursos por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Estudios	1	\$2.372.220,00	5,93%
Vialidad	1	\$37.627.780,00	94,07%
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>\$40.000.000,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfica 13. Fondo Metropolitano de Tuxtla Gutiérrez. Recursos asignados por ámbito de atención**



Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 85. Fondo Metropolitano de Tuxtla Gutiérrez. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	Tuxtla Gutiérrez	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	2	
Obras con expediente	2	100.0%
Obras con nota técnica	2	100.0%
Notas técnicas con índice completo	2	100.0%
Identifica la población potencial	1	50.0%
Identifica la población objetivo	1	50.0%
Especifican los beneficios a la población	0	0.0%
Análisis costo-beneficio	2	100.0%
Evaluación del impacto metropolitano	0	0.0%
Evaluación del impacto económico social	0	0.0%
Evaluación de impacto ambiental	0	0.0%
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	0	0.0%
Contratos o convenios	1	50.0%
Licitación	0	0.0%
Concurso	0	0.0%
Adjudicación directa	0	0.0%
Administración directa	0	0.0%
Convenio adicional	0	0.0%
Convenio con paraestatal	0	0.0%
Invitación restringida	0	0.0%
Precios unitarios y tiempo determinado	2	100.0%
Radicación de recursos	0	0.0%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	2	100.0%
Reportes trimestrales	0	0.0%
Reporte final	0	0.0%
Proyectos con mezcla de recursos	0	0.0%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	2	100.0%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	0	0.0%

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Metropolitano

#### d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

Los mecanismos de asignación de recursos en el Fondo Metropolitano de Tuxtla corresponden a los establecidos por las Reglas de Operación en las que el Comité y Subcomité técnicos además del

Consejo para el Desarrollo Metropolitano participan en la selección de proyectos y la asignación de recursos. Un aspecto a considerar es que la cartera de proyectos de la cual fueron seleccionadas las obras a realizarse con los recursos asignados en ese año corresponde a una convocatoria que hizo el Consejo a diferentes organismos de la administración pública estatal. En ese sentido, se comentó que se tuvo muy buena participación que permitió tener un menú amplio de proyectos de diversa índole, aunque en última instancia se eligieron aquellos prioritarios para el desarrollo de la zona metropolitana.

Esta información es muy relevante en cuanto a que se observa una falta de articulación entre los dos proyectos apoyados y, seguramente, entre los demás proyectos que fueron propuestos sin recibir aprobación. Esta conclusión es evidente a partir del método de selección de proyectos que siguieron, en donde cada organismo del gobierno del estado hizo sus propuestas en función de sus necesidades. Esto refleja una falta de atención a la planeación y la inexistencia de políticas y estrategias para el desarrollo metropolitano. En ese sentido, el mecanismo para construir la cartera de proyectos debería ser a la inversa, es decir, en función de un diagnóstico amplio de la zona metropolitana y de la identificación de los principales problemas, se diseñan políticas y estrategias, las cuales se traducen en una cartera de proyectos estratégicos, articulados entre sí y con diferentes plazos para su ejecución.

El personal que trabaja el Fondo de la ZM de Tuxtla Gutiérrez afirmó durante las conversaciones que de acuerdo a la información con que cuentan, las problemáticas que más afectan a los municipios de la zona metropolitana, son la saturación de las vialidades, la deforestación y la urbanización sin control. A pesar de lo anterior, expresaron que las prioridades del Fondo Metropolitano estaban enfocadas a vialidad y transporte público y que la asignación se hacía con base en un criterio de costo-beneficio en el que aprobaban las obras con un mayor impacto en la zona metropolitana.

Al comparar la cartera de proyectos con los objetivos y las problemáticas mencionadas, se encontró que son relativamente consistentes aunque con algunas debilidades. El proyecto con mayores recursos es de vialidad, mientras que el segundo proyecto es un plan de ordenamiento de la zona metropolitana que, presumiblemente ayudará a sentar las bases para tomar decisiones sobre los demás problemas que se identificaron. Por un lado, el plan de ordenamiento se considera muy pertinente, sobre todo para darle mayor solidez a la planeación de la de la ciudad como un todo, de modo que es fundamental analizar la problemática de modo integral y después traducirla en estrategias de desarrollo.

Sin embargo, el proyecto de la Calzada de las Etnias, tramos I y II representa un enfoque poco adecuado para solucionar la problemática de la saturación vial que los propios funcionarios expresaron. Lo anterior ya que los proyectos de este tipo tienen muchas desventajas y representan un costo de oportunidad muy alto respecto al desarrollo de proyectos alternativos que pueden representar una solución real a los problemas de movilidad. En primer lugar, las soluciones viales tienden a ser temporales ya que en el mediano plazo el flujo vehicular se incrementa, volviendo a surgir el problema. En segundo lugar, la infraestructura vial, en particular los pasos a desnivel y distribuidores, genera grandes afectaciones a la población aledaña a dichas infraestructuras, entre las que destacan la obstaculización al desplazamiento de los peatones en condiciones crecientes de riesgo, afectan los pequeños negocios y la economía de la zona, tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala. En tercer lugar, representan un incentivo al uso de vehículos particulares, beneficiando principalmente a la población con acceso a automóvil a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Finalmente, estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad.

A pesar de que el objetivo del fondo es atender la problemática de la ciudad desde una perspectiva metropolitana, en el caso de Tuxtla Gutiérrez se observó que una parte importante de los recursos recibidos se gastaron para cubrir las necesidades del municipio central mientras que los recursos asignados a proyectos metropolitanos, como el plan de ordenamiento representaron únicamente 6% del total. Aunque estas decisiones tienen una lógica basada en criterios de eficiencia en el gasto público, esta tendencia tiene como consecuencia una concentración de las obras públicas en los municipios principales, lo que a su vez genera mayores disparidades respecto a los municipios externos que tienden a agudizar la problemática.

Finalmente, en lo que se refiere a la transparencia para utilizar los recursos, comentaron que se sigue lo establecido en las Reglas de Operación, es decir, se informa a la SEDESOL federal y cada tres meses a la SHCP por medio de la UPCP. De igual modo, la información se publica en la cuenta pública, en el portal del gobierno estatal y se rinden informes en cada sesión del Consejo para el Desarrollo Metropolitano. Sin embargo, estos mecanismos resultan insuficientes cuando hablamos de rendición de cuentas.

Se observó que en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano no se considera la participación de miembros de la sociedad civil, ni siquiera como invitados. Esto representa un obstáculo para ampliar los alcances del fondo, ya que las decisiones se limitan a la visión estatal del desarrollo. En ese sentido, tampoco se cuenta con una evaluación del impacto que se genera con las obras, de modo que la ciudadanía no tiene información real sobre los criterios para la toma de decisiones ni sus consecuencias. Por lo tanto, no se puede hablar de que exista una verdadera rendición de cuentas.

#### **e) Análisis de las entrevistas realizadas**

El personal que maneja el Fondo de Tuxtla mostró una gran disposición para atender al equipo y resolver sus dudas, es útil mencionar que la Secretaría de Hacienda designó a funcionarios de alto nivel para su participación en la entrevista con lo que se pudo obtener una buena perspectiva de lo que ocurre en el fondo. Además de la información proporcionada a lo largo de la entrevista, los funcionarios entregaron una cantidad considerable de información impresa que permitió verificar la información que se recibió durante la conversación.

En función de lo observado en la entrevista y la verificación de expedientes, se considera que hay un manejo adecuado del fondo en Tuxtla Gutiérrez, aunque también se observó que la operación está cerca de alcanzar su límite en términos de capacidad. Esa percepción fue corroborada por los funcionarios entrevistados quienes comentaron que hasta ahora el fondo ha funcionado de forma adecuada, pero que no se tienen recursos humanos y materiales suficientes para solventar las necesidades de operación si crece el número de proyectos y de recursos.

Por otro lado, los funcionarios mostraron claridad respecto a los principales problemas que aquejan a la zona metropolitana, sin embargo, no se observó que esa claridad se traduzca de forma adecuada en los mecanismos de construcción de la cartera de proyectos ni en los criterios de asignación de recursos. Se mencionó que los proyectos fueron propuestos por cada dependencia del gobierno estatal pero no se hizo mención, ni se observó, que dichos proyectos respondieran de alguna manera a estrategias de desarrollo.

Un aspecto que también vale la pena considerar es que la mayor parte de los recursos se destinaron a la recuperación de una vialidad, lo que, según los funcionarios ha permitido solventar una parte del atraso que presenta la zona metropolitana, ya que hicieron énfasis en la necesidad que existe de construir nuevas vialidades que permitan desplazarse a los habitantes. Sin embargo, es necesario mencionar que la vialidad no representa necesariamente una solución a los problemas de movilidad, además de que no se han invertido recursos en alternativas de desplazamiento, como el transporte público. Adicionalmente, se observó durante la visita que la obra financiada en la Calzada de las

Etnias (al menos en sus dos primeras etapas) no ofrece una solución a los problemas planteados por los funcionarios con lo que a pesar de generar beneficios para la población, pierde su carácter de metropolitano, además de que representa un costo de oportunidad muy alto.

## f) Análisis FODA

### a. Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	Se tiene un conocimiento sólido sobre la operación del fondo, además de mucha voluntad por mejorar su funcionamiento y ampliar sus alcances.	1	No hay claridad en los criterios para las decisiones de inversión, lo que genera contradicciones y altos costos de oportunidad.
2	Hay una excelente relación entre el Gobierno del Estado y los gobiernos municipales.	2	A pesar de contar con un plan de desarrollo metropolitano, la cartera de proyectos se construye en función de las propuestas de las entidades del gobierno estatal, que atienden su sector específico y, por lo tanto están desarticuladas entre sí.
3	Los funcionarios conocen la problemática de la zona metropolitana.	3	Se tiene una concepción inapropiada sobre la problemática de la movilidad y sus alternativas de solución.
4	La oficina encargada del Fondo dedica tiempo a capacitarse para cumplir con obligaciones del Fondo.	4	Se tiene insuficiencia de recursos humanos y materiales para realizar el trabajo requerido por las Reglas de Operación.
		5	No hay participación ciudadana en los procesos de toma de decisiones.

### b. Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	El Fondo Metropolitano es un mecanismo de vinculación y coordinación metropolitana.	1	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
2	Brinda la posibilidad de crear una Autoridad Metropolitana.	2	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	No se permiten proyectos multianuales.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
		5	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
		6	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.

## g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano de

Las encuestas realizadas mostraron un panorama interesante con respecto a lo planteado durante la entrevista. Los funcionarios se mostraron interesados en defender la selección de la obra bajo el argumento de que la Calzada de las Etnias forma parte de un circuito turístico que era necesario rescatar debido a la vocación turística de la zona metropolitana, lo que aumentaría su atractivo entre

los visitantes. En ese sentido, la decisión de inversión resultó una contradicción importante en cuanto a que su objetivo era de mejorar la imagen turística, y no así mejorar la movilidad de los habitantes.

La entrevista permitió conocer que los vecinos de la obra se mostraron descontentos por causa de las molestias generadas ya que no consideraban a la obra una prioridad dentro de los problemas que aquejan a la ZM. Sin embargo, una vez concluida la obra, los beneficiarios coincidieron en la mejora a la calidad de vida gracias a la nueva imagen que se le dio a la zona ya que a pesar de estar incompleta elementos como la iluminación o la renovación de las banquetas permitió una regeneración completa de la zona.

A pesar de la buena percepción que tienen los habitantes de la zona respecto a la obra, no quedó clara la conexión que existe entre el objetivo que se buscaba (incrementar la afluencia turística y/o mejorar la movilidad) y los fines alcanzados gracias a la inversión de los recursos del fondo, ya que el recinto que se ve más beneficiado es el estadio del equipo de fútbol local debido a la afluencia de peatones que ocurre durante sus partidos, aunque esto ocurra una vez cada dos semanas, aproximadamente.

Con relación a la percepción de los expertos con relación a los problemas principales que observan en las zonas metropolitanas destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante (peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades

productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación d planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador Igualmente, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que si, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que si hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a

nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias “verdes”.

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

## **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

### **a. Problemáticas detectadas**

#### **i. Operación y estructura administrativa**

- **Existe una insuficiencia potencial en la capacidad de gestión del fondo.**

Aunque existe una oficina encargada de realizar las funciones que corresponden al Fondo, los recursos de los que dispone para realizar su labor son muy limitados por lo que es común que la carga de trabajo supere la capacidad del personal. Esto se ve reflejado en proyectos que cumplen con los requisitos señalados por las reglas de operación pero que carecen de la profundidad necesaria para garantizar que se están tomando las decisiones adecuadas.

- **Los expedientes presentan debilidades metodológicas y no se controlan de forma adecuada.**

Se observó que las notas técnicas de los proyectos apoyados con recursos del Fondo Metropolitano no han sido integradas con información suficientemente profunda. De ese modo, los órganos decisores no tienen elementos suficientes para evaluar la pertinencia de los proyectos que se proponen.

- **Se sufre una falta de coordinación con el fideicomiso para la asignación de los recursos que son aprobados.**

El Fideicomiso ha retrasado la entrega de los recursos entregados por la SHCP sin una aparente razón. Esto ha generado múltiples problemas de operación y retrasos en la disposición de los recursos para el pago de las obras.

## ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados

- **Ausencia de una visión metropolitana para integrar la cartera de proyectos.**

Aunque es positivo que el Consejo Metropolitano haya abierto las puertas a la participación de diferentes órganos de la administración pública, en función de lo que se observó, no todas las propuestas recibidas tienen una perspectiva metropolitana. Por lo tanto, los proyectos ejecutados con recursos del Fondo Metropolitano ponen en evidencia la existencia de una visión fragmentada de la ciudad, ya que la única obra ejecutada tuvo un carácter netamente local que no se relaciona directamente con la problemática metropolitana.

Adicionalmente, se observó que los mecanismos para definir la cartera de proyectos generan una desarticulación entre ellos, que previsiblemente resultarán insuficientes para atender cualquiera de los problemas que busquen resolver.

- **No se tienen criterios claros para establecer las prioridades de inversión.**

A pesar de que la oficina encargada de la operación del fondo conoce los principales problemas que afectan a la zona metropolitana, las decisiones de inversión no se corresponden con ellos. En ese sentido, la obra realizada representa un costo de oportunidad alto en función de la escasez de recursos, del tamaño de los problemas de la zona metropolitana y del tipo de alternativa de solución que representa, ya que tiene una justificación económica endeble y la evidencia muestra que no tiene impacto metropolitano. Por lo tanto, no se observaron criterios estables que permitan orientar la toma de decisiones.

- **Se tiene una concepción limitada de la problemática de la movilidad.**

A pesar de que se ha puesto un énfasis en la movilidad de la zona metropolitana, que es uno de los principales temas, se ha entendido solo desde la óptica del automóvil particular y no del transporte público.

Se han buscado soluciones que privilegian la infraestructura vial para transporte particular, sin considerar el transporte público masivo y no motorizado. Si bien la vialidad es importante, no debe ser ni el único ni el más importante eje estructurador de la zona metropolitana. El desarrollo de proyectos de este tipo, en particular los pasos a desnivel y distribuidores, tiene múltiples desventajas entre las que destacan que las soluciones son solo temporales (en el mediano plazo vuelven a surgir); tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala esta infraestructura; y finalmente, benefician principalmente a la población con acceso a automóvil particular a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Adicionalmente, es de resaltar que estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad, además de que representan un costo de oportunidad muy alto.

## **b. Oportunidades de fortalecimiento**

- **Aprovechar los recursos y estructuras institucionales del Fondo Metropolitano para crear una plataforma integral para el desarrollo metropolitano.**

A pesar de que los recursos del Fondo Metropolitano son reducidos respecto a otras fuentes, el potencial que tiene para articular el desarrollo metropolitano es de gran relevancia. La constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano debería entenderse como la mayor oportunidad para integrar los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones de todos los temas relacionados con la zona metropolitana. De ese modo, si se constituyera un Consejo amplio en el que participen con voz y voto las autoridades federales, estatales y municipales incluyendo el IMPLAN, junto con expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, se podría potenciar el alcance de las políticas, estrategias y proyectos metropolitanos, favorecer la visión integral y de largo plazo de la zona metropolitana y construir una visión compartida del desarrollo entre todos los actores que conforman la ciudad.

Adicionalmente, desde esta plataforma se le podría dar solidez técnica a las decisiones mediante el fortalecimiento y/o constitución de un órgano con amplio conocimiento técnico que garantice una planeación metropolitana adecuada y consistente con los planes y programas estatales y municipales; que proponga, integre y evalúe técnica y financieramente una cartera única de proyectos con recursos de fuentes diversas (no sólo del Fondo Metropolitano); y que de seguimiento, controle y evalúe la ejecución de los proyectos, sus resultados e impactos, incorporando sistemas de indicadores, sistemas de información geográfica y demás tecnologías aplicables.

En ese sentido, es necesario aprovechar la existencia de un IMPLAN de Tuxtla Gutiérrez, que tiene un enfoque en particular hacia la planeación y la vivienda, por lo que puede servir como un organismo que sirva de enlace entre la comunidad, organizaciones de la sociedad civil y los gobiernos estatal y municipal para la definición de prioridades en la zona metropolitana. Además, este Instituto puede convertirse en un gran apoyo para la generación de análisis costo-beneficio.

## **c. Propuestas de acciones de mejora**

- **Integrar un Consejo para el Desarrollo Metropolitano amplio e incluyente.**

La inclusión con voz y voto en los procesos de toma de decisión de los actores que conforman la ciudad podría potenciar en gran medida los alcances de los proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano, así como de otros proyectos de interés metropolitano.

Lo anterior implica la inclusión de la autoridad municipal y de expertos y miembros prominentes de la sociedad civil dentro de un marco institucional que garantice la construcción de una visión compartida del desarrollo. Además, un Consejo de esta naturaleza permitiría que la sociedad forme parte del proceso de recuperación de la ciudad, no solo en términos de reconstrucción y de desarrollo metropolitano, sino de recuperación de la gobernabilidad y de la seguridad pública.

- **Construir un esquema de complementariedad de recursos para el desarrollo metropolitano.**

Sumar diversas fuentes de recursos que se relacionan con el desarrollo urbano-metropolitano permitiría integrar bajo un mismo techo la capacidad de planificar, gestionar y decidir con solidez técnica sobre los temas del desarrollo metropolitano, con una consecuente ampliación de los alcances e impactos de los proyectos que sean ejecutados. Esto implica también que con la suma de recursos se podría financiar un organismo que atienda con solidez técnica no solo los proyectos del

Fondo Metropolitano, sino otros provenientes de otras fuentes de recursos, dando una mayor certidumbre a las decisiones de todo tipo en la zona metropolitana.

- **Constituir un órgano técnico descentralizado que tenga capacidad de planificar, gestionar, proponer, evaluar y dar seguimiento a los proyectos metropolitanos.**

Un organismo de este tipo podría estar financiado con una bolsa de recursos metropolitanos, en la que se incluye al Fondo Metropolitano, y se podrían aprovechar las economías de escala que tendría un órgano de este tipo. De ese modo, toda la gestión del tema metropolitana tendría un órgano sólido de soporte técnico y financiero que permitiría articular diversos programas y fondos de los tres ámbitos de gobierno y daría certidumbre a los decisores sobre el carácter técnico de sus propuestas.

- **Fortalecer la formulación y aplicación de los instrumentos de planeación.**

La Zona Metropolitana de Tuxtla Gutiérrez ya cuenta con un instrumento de planeación y un diagnóstico de la problemática que impera en la zona metropolitana a pesar de lo cual este no ha podido convertirse en una base para el diseño y posterior selección de los proyectos. Es necesario que el conocimiento se convierta en una serie de lineamientos que delimiten las acciones que pueden realizar con los recursos del fondo para impedir que este se destine a acciones sin vocación metropolitana.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

## CAPÍTULO 15. FONDO METROPOLITANO DEL VALLE DE MÉXICO

### a) Problemática general

La Ciudad de México y su Zona Metropolitana se encuentran inmersas en un largo proceso de transición demográfico, económico, social y político-institucional cuya dinámica trasciende su ámbito territorial y requiere de coordinación con los gobiernos Federal, de los Estados de México, Morelos e Hidalgo y de los municipios conurbados. Se trata de fenómenos que trascienden el corto plazo e implican dinámicas históricas que es necesario abordar de manera integral, para potenciar el desarrollo armónico de la Entidad, de su área de influencia en la Zona Metropolitana y el resto de ciudades de la Zona Centro y, por tanto, del país en su conjunto. En el largo plazo, la viabilidad de la Zona Metropolitana del Valle de México depende de lograr una estructura físico-espacial ordenada, de la preservación, y en algunos casos la restauración de los equilibrios ambientales, de la reestructuración a fondo del sistema de movilidad, de la reactivación económica basada en actividades de bajo impacto ambiental y en la regeneración del tejido social.

La zona metropolitana está compuesta por las 16 delegaciones del Distrito Federal y por 59 municipios del Estado de México (todo el nor-oriental del Valle de México). Recientemente se incorporaron 29 municipios del Estado de Hidalgo. Para el análisis de esta zona metropolitana se revisaron: el Programa General de Desarrollo 2007 – 2012 del DF, así como los documentos de planeación mexiquense del valle Cuautitlán-Texcoco y otros de varias regiones del estado de Hidalgo incorporadas al Valle de México (Tizayuca, Tula-Tepeji).

### Perfil socio-demográfico

El análisis de la información demográfica de la ZMVM a partir de sus dos mayores componentes, el Distrito Federal y los municipios conurbados, muestra que mientras la capital del país no ha crecido desde la década de los 80, la zona conurbada crece a tasas promedio anual de 4.2% para la década de los 80, 3.0% en los 90, y 1.3% en el período de 2000 a 2005. En este último año, la ZMVM contaba con una población de 19 millones 239 mil 910 habitantes, lo que la coloca como la más poblada de México. Desde un análisis etéreo, es importante mencionar que habrá una magnitud de población estable, pero con un diferencial en cuanto a la estructura de edad, ya que disminuirá la población infantil y crecerá la juvenil y la franja de personas adultas mayores. Una proporción importante de los adultos mayores vive en condiciones de pobreza y pobreza extrema, por carecer de los satisfactores básicos que les permitan vivir con dignidad. Mientras esto ocurre, los jóvenes de la ZMVM viven continuamente los problemas relacionados con el desempleo, la inseguridad ciudadana, las insuficiencias educativas y para la capacitación, así como insuficiencias de vivienda. Estos 3 aspectos son cruciales, por el cambio demográfico que experimenta la metrópoli al incrementarse el número de jóvenes que acuden al mercado de trabajo, a las escuelas de educación media superior y superior y al formar nuevos hogares y requerir más vivienda. Otro fenómeno de gran impacto para la ZMVM tiene que ver con los flujos de población, en específico con la migración. Después de un largo período de fuerte crecimiento poblacional, actualmente el saldo neto migratorio para el Distrito Federal es negativo, es decir, salen más de los que ingresan para establecer su residencia. Sin embargo, el número de personas que viven en los estados de México e Hidalgo y trabajan en el Distrito Federal sigue creciendo y significa una presión considerable sobre los servicios públicos de la capital. *Contrario sensu*, desde las entidades conurbadas, la apreciación es que se están convirtiendo en espacios dormitorio ofreciendo las condiciones de habitación a población que labora y paga impuestos en el DF. El resultado histórico es un permanente desacuerdo y falta de alternativas para hacer del perfil socio-demográfico un instrumento de crecimiento y no de diferencias políticas, en una época en que predomina la población productiva sobre la improductiva, lo que implica un potencial para la producción y productividad insuficientemente aprovechada.

A pesar de que el Distrito Federal cuenta con un alto nivel de ingresos per cápita que debiera expresarse en niveles mucho más atenuados de desigualdad y que los estudios del Consejo Nacional de Población lo califican como la entidad con el más bajo índice de marginación, la realidad, desde una perspectiva metropolitana, nos demuestra que la distribución del ingreso en el conjunto de delegaciones y municipios es de las más desiguales del país. De acuerdo con la última encuesta de empleo urbano del INEGI el 58% de los trabajadores en la Ciudad perciben menos de 3 salarios mínimos, lo que se agudiza si se consideran los municipios mexiquenses y del estado de Hidalgo.

La Ciudad de México se distingue del resto del país por la alta concentración de servicios de salud de todas las instituciones públicas y privadas. Sin embargo, las condiciones de salud no reflejan los beneficios de contar con una red muy amplia de servicios ya que se encuentran fragmentados en su organización, desarticulados en sus funciones y divididos por sus mecanismos de pertenencia o afiliación a los organismos públicos. Por tanto, se requiere reorganizar la oferta de los servicios en respuesta a las necesidades y problemas de salud de la población. Visto desde la perspectiva metropolitana, el DF estaría subsidiando con servicios de salud a una parte de la población que habita en el Estado de México, principalmente.

Los ciudadanos y las autoridades de la Ciudad de México enfrentan una desfavorable desigualdad de acceso a las oportunidades de una educación de calidad respecto a las que tienen las demás entidades de la Federación y sus ciudadanos. La disminución de la oferta federal de educación básica producto de la supresión de turnos y centros de trabajo, trajo consigo una restricción en el número de oportunidades disponibles para el estudio de los niveles básicos. La reducción de las oportunidades de educación ha afectado, en mayor grado, a quienes residen en las unidades territoriales de muy alta y alta marginación. En la periferia metropolitana, especialmente en los municipios del oriente de la metrópoli y en varios del norte hacia el estado de Hidalgo, los problemas de equipamiento para la educación se agudizan, especialmente en aquellas localidades predominantemente conformadas por asentamientos informales, además de las tradicionalmente rurales que todavía persisten en la geografía de la ZMVM.

### **Perfil económico**

El Distrito Federal contribuye más que cualquier entidad federativa a la producción de riqueza nacional, con una aportación al Producto Interno Bruto nacional de entre el 20 y 23%; si se agregan los municipios metropolitanos del Estado de México, rebasa el 34%. Además, ocupa el primer lugar en eficiencia recaudatoria y capta más del 60% de los ingresos federales tributarios y no tributarios, más que el resto de los estados. Sin embargo, el Distrito Federal recibe muy poco a cambio, en una situación de profunda inequidad fiscal. Desde perspectivas semejantes, el GEM ha reclamado históricamente la condición de inequidad en que se encuentra al aplicar indicadores de ingresos federales por habitante, situación que tiende a ser más aguda con relación al sector educativo. En ambos casos, es claro que la condición metropolitana debiera ser la razón para adecuar el trato fiscal a ambas entidades.

Como se comentó, la ZMVM y particularmente el Distrito Federal, se ubican ya en una etapa de madurez demográfica expresada en la creciente proporción de personas en edad de mayor capacidad productiva (bono demográfico). Este hecho brinda la oportunidad de aprovechar un capital humano en pleno potencial creativo para generar la riqueza necesaria. Ante la contracción del mercado interno y las limitadas políticas federales de fomento para aprovechar la experiencia empresarial acumulada, apoyar la reconversión productiva y la modernización de las micro, pequeñas y medianas empresas, ha ocurrido una creciente fragmentación del capital manufacturero que se manifiesta en el cierre de un considerable número de establecimientos y en la migración de capitales productivos a sectores poco o improductivos como la especulación, tanto financiera como inmobiliaria. La falta de empleos de calidad con ingreso adecuado a las necesidades de los

trabajadores, ha incentivado el crecimiento del sector informal de la economía, constituyéndose en uno de los problemas de mayor preocupación para los gobiernos y la sociedad.

El 59% del territorio del DF es suelo de conservación, mientras que prácticamente todo el territorio del Valle de México dentro del Estado de México carece de un control en su ocupación con usos urbanos. El suelo de conservación está dedicado a actividades productivas y de protección ecológica, entre las que destacan la producción de maíz, avena forrajera, nopal, frijol, amaranto, alfalfa, hongos seta, hortalizas y flores. Del total del Suelo de Conservación, 62 mil hectáreas son de propiedad social (ejidos y comunidades), en las que habitan pueblos originarios. Cuarenta y seis pueblos aún cuentan con superficies destinadas a actividades agrícolas, sumando más de 30 mil hectáreas en cultivos y 7 mil en actividades pecuarias. En la mayoría de los municipios mexiquenses que conforman la zona rural de la ZMVM, es decir los espacios no conurbados de manera continua con procesos de urbanización, se observa igualmente, la persistencia de procesos productivos destacando desde flores en la zona de Texcoco hasta nopal y otras cactáceas en la región norte del valle en su vecindad con Hidalgo.

El desarrollo económico de la zona rural del Distrito Federal y de los municipios conurbados de los estados de México y de Hidalgo, ha sido complejo y se ha visto limitado por políticas económicas excluyentes e inequitativas y por presiones de ocupación territorial (legal e ilegal) con usos urbanos. Como resultado se ha conformado un sector agrícola decreciente, que está cediendo el paso a un proceso de urbanización vertiginoso. El sector primario de la metrópoli enfrenta condiciones adversas, la producción agropecuaria no resulta rentable y la tierra se encuentra sujeta a presiones como la invasión y la venta ilegal. Mientras que en el DF existen los planes de control y apoyo a la zona de conservación, no así en el resto de la ZMVM, lo que provoca la agudización de las disparidades mencionadas.

Un sector importante en la economía de la ZMVM es el turismo que se concentra en el DF ya que representa cerca del 7% del PIB local, genera más de 200 mil empleos directos, más de 500 mil indirectos y comprende alrededor del 10% de la población asegurada por el IMSS. Esta actividad se ubica entre las cuatro más importantes generadoras de divisas. El 75% de los turistas que se hospedan en la Ciudad de México son nacionales. El 25% es turismo extranjero, el cual deja una derrama del 50% del total de ingresos de esta actividad. A pesar de sus resultados, los estudios señalan que se ha desarrollado plenamente el potencial turístico y que es necesario eliminar trabas para mayor dinamismo.

Otra actividad relevante para la economía es la industria manufacturera que sigue teniendo en la ZMVM un gran "clúster" en prácticamente todas las ramas industriales. Su localización es en el norte de la metrópoli, desde la Delegación Azcapotzalco en el DF, hasta una gran cantidad de municipios en el Estado de México e Hidalgo que llegan a Tizayuca. El problema que enfrenta la industria en la metrópoli es una caída en la productividad y competitividad al grado de hablarse de desindustrialización ya que diversas plantas carecen de condiciones urbanísticas para mantenerse en sus áreas o parques industriales por los crecientes costos del suelo, de la inmovilidad provocada por el caos vial, entre otras limitaciones, lo que está provocando esta "deslocalización" hacia nuevos espacios fuera del Valle de México.

Finalmente, el sector inmobiliario tiende a convertirse en el motor de la economía metropolitana, al ser incentivado en el DF y en el Estado de México. El problema que está generando es la localización ya que entre los incentivos, especialmente en el Estado de México, está la indiferencia de las autoridades para aprobar solo en lugares adecuados al desarrollo urbano, provocando un serio problema especialmente derivado de la política habitacional, tanto la de los desarrolladores que ponen la vivienda donde los precios de suelo son baratos, hasta los mercados informales que localizan viviendas de muy bajo ingreso en suelo con riesgos y sin servicios con la complacencia de autoridades estatales y municipales.

## Perfil geo-ambiental

Garantizar la viabilidad de la ZMVM es indispensable para ofrecer oportunidades de desarrollo y luchar por los derechos y el bienestar de sus habitantes. Sin embargo, el aumento de la población y la presión sobre los recursos naturales que ha traído consigo el crecimiento de la mancha urbana genera problemas ambientales que ya ponen en riesgo la sustentabilidad de la metrópoli. En este marco, la falta de una gestión acertada del agua, el aumento en el consumo de combustibles precursores de los Gases de Efecto Invernadero por el descontrol de vehículos públicos y privados en la estructura vial y la presión sobre el suelo de conservación para la construcción de vivienda penden como una de las mayores amenazas a la sustentabilidad del Valle de México.

En el tema del agua potable, la cuenca del Valle de México pasó de ser un sistema autosuficiente, a uno con fuerte dependencia de las fuentes de abasto externas. El entubamiento de los principales escurrimientos superficiales de la cuenca, que evita el riesgo de inundaciones, pero elimina agua utilizable para consumo humano al verterlo en el drenaje de aguas negras, así como la disminución de las zonas boscosas y la sobreexplotación del manto acuífero, son un foco rojo para la sobrevivencia de la metrópoli. Además, las fuentes locales y externas están siendo sobreexplotadas, mientras que el equivalente a una tercera parte del volumen que se inyecta a la red se pierde en fugas. La zona de recarga de estos acuíferos, al sur y sur poniente de la Ciudad, y las áreas externas de abastecimiento en el Estado de México (Lerma, Cutzamala), se encuentran amenazadas por el crecimiento de la mancha urbana y la consecuente pérdida de los ecosistemas en el suelo de conservación, lo que ciertamente acelerará el proceso de agotamiento de las reservas subterráneas de agua.

La sustentabilidad de la zona metropolitana es un tema clave que ubica a la capital del país en el contexto global debido a las emisiones de gases de efecto invernadero (GEI) que genera y que contribuyen al fenómeno de calentamiento global. Aunque el ozono y las partículas suspendidas son contaminantes que aún rebasan las normas de salud ambiental, las acciones emprendidas por los gobiernos con el soporte de la Comisión Ambiental Metropolitana, han conseguido que los demás contaminantes rara vez excedan los límites que establecen las Normas Oficiales Mexicanas de salud ambiental correspondientes. Es necesario continuar reduciendo el grado de contaminación ambiental, para ello se requiere diseñar políticas públicas metropolitanas e implementar acciones para ordenar y, sobre todo, disminuir la cantidad de vehículos en circulación debido a que las fuentes móviles representan uno de los principales factores en los altos índices de contaminación de la Ciudad de México. El otro es el cambio de uso del suelo, donde la presión y la solución está del lado del estado de México que es donde se estos ocurren sin mayor control.

El suelo de conservación del Distrito Federal es el eje del equilibrio ambiental de la Zona Metropolitana del Valle de México. Si bien en las últimas décadas el ritmo de expansión urbana ha declinado, en el territorio del Distrito Federal prácticamente ya no hay reservas territoriales para la expansión urbana. Sin embargo, el suelo de conservación no puede ser opción para el crecimiento urbano por el costo de la pérdida de los servicios ambientales que presta haría inviable el equilibrio ecológico no sólo de la Ciudad, sino de toda la Cuenca. Por ello, la expansión de la metrópoli ha ocurrido en el Estado de México, siendo fundamental un acuerdo metropolitano para los nuevos desarrollos se localicen de manera adecuada considerando las necesidades del equilibrio ambiental en el Valle de México.

Algo parecido ocurre con los desechos sólidos. Solo un acuerdo metropolitano permitirá deshacer el nudo que se ha tejido en los últimos años por la falta de acuerdos y proyectos compartidos entre el DF, el Estado de México y el Gobierno Federal.

## **Desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial**

En las últimas dos décadas la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM) ha crecido de manera dispersa y atomizada. Esto genera grandes extensiones desarticuladas de territorio, carentes de servicios y equipamiento, donde las familias viven aisladas, en condiciones precarias y de inseguridad. Esta dinámica refleja las tendencias territoriales de la pérdida de vocación habitacional de las zonas con suelo urbanizado y la densificación de áreas sin infraestructura y equipamiento, mientras que el ámbito limitado de competencias dificulta la operación de la coordinación metropolitana. De proseguir estas, problemas urgentes como el reordenamiento territorial, la calidad ambiental y el manejo de desechos, rebasarán las capacidades de los gobiernos locales.

En la últimos cinco años, la población del Distrito Federal ha registrado aumentos menores si son comparados con los de la población de la Zona Metropolitana, lo que denota el aumento constante de la redistribución del centro hacia la periferia y de las necesidades de traslado, propiciando una mayor afluencia de población flotante desde los municipios conurbados del Estado de México hacia el Distrito Federal. Por el contrario, el centro de la ciudad presenta un fenómeno de sobrespecialización en el uso de suelo, el cual hace evidente el claro dominio del uso comercial y de servicios sobre los demás. Así, la población se ha visto obligada a establecerse en la periferia provocando un crecimiento urbano desordenado y un incremento desmedido en traslados. Todo ello contribuye en el DF, a la saturación de la infraestructura, de los servicios de transporte, salud y educación, entre otros, distorsionando los mecanismos de subsidio público y dotación de servicios originalmente previstos para satisfacer las necesidades de menos de 9 millones de habitantes, lo que provoca una presión permanente a las finanzas de la Ciudad. Igualmente, contribuye a profundizar la crisis de servicios y equipamientos que enfrentan los municipios metropolitanos y que han llegado al extremo de tener en permanente crisis urbanística a inmensas zonas conurbadas, especialmente del oriente del Valle de México.

En el Distrito Federal y su área conurbada, la demanda de infraestructura vial y de transporte público masivo es una de las más amplias y de mayor crecimiento. Por ello, cada vez es menos suficiente la red vial y se carece de sistemas modernos de control de tránsito, para ordenar la circulación de más de 4 millones de vehículos. Entre otros aspectos, la infraestructura vial se ha visto reducida en su capacidad por la apropiación indebida y el estacionamiento prohibido. Además, el deterioro y la obsolescencia de una parte importante de la infraestructura del Metro, así como el rezago acumulado de los programas de mantenimiento preventivo y correctivo han tornado prioritaria la atención a este medio de transporte, así como el Metrobús y los trenes ligeros y el suburbano. Los problemas de transporte que vive la ZMVM, además de afectar su competitividad con la pérdida de millones de horas de trabajo, aumentan la desigualdad y generan una serie de conflictos sociales. De no transformarse las políticas con relación a estos sectores, caracterizadas por inversiones en vialidades y pasos a desnivel y muy pocas para transformar la cultura de movilidad basada en el coche individual, ya es previsible el colapso de muchos corredores que cada vez estarán más saturados e inmóviles por más horas.

En las políticas públicas la temporalidad de los criterios de desarrollo urbano no ha permitido consolidar lineamientos articuladores que orienten el crecimiento ordenado y el funcionamiento óptimo de la urbe y provocan la insuficiencia de servicios urbanos eficientes. Existen además asentamientos humanos en condiciones de marginación y alto riesgo a los que los altos y especulativos costos del suelo urbano y la escasez crónica de recursos de las familias de menor ingreso, las orilla a ubicarse en zonas no aptas para la vivienda o en edificaciones dañadas o construidas de manera precaria. En este sentido, el mercado inmobiliario responde más a los vaivenes de la oferta y la demanda, cuya lógica es ajena a los impactos y requerimientos del entorno social y ambiental y carece de interés por atender el inmenso “nicho de mercado” que representan los pobres que son más de la mitad de la población metropolitana. Es necesario reconocer que el

esquema de precios y tarifas de los servicios públicos no tienen progresividad y que se carece de pleno sentido social y acuerdo entre las entidades que conforman la ZMVM, todo lo cual genera inequidad y afecta la sustentabilidad económica de los servicios.

### **Estado de derecho**

El fenómeno delictivo y la creciente percepción social de inseguridad tuvieron hacia la segunda mitad de la década de los noventa sus mayores niveles de incidencia. En 1995 el Distrito Federal, y en general, la Zona Metropolitana del Valle de México, ocupaban el primer lugar nacional en delitos denunciados. El promedio diario de delitos mantuvo una tendencia de crecimiento en los dos primeros tercios de la década de los noventa, alcanzando su máximo en 1997. De entonces a la actualidad se ha logrado una disminución notable en la actividad delictiva y un incremento sin precedente en la población carcelaria cuando menos dentro del DF. El fenómeno de la delincuencia en la zona metropolitana, se encuentra asociado con las insuficiencias del modelo económico y sus políticas económicas, ya que ambos favorecen la concentración del ingreso y el aumento de la desigualdad y la pobreza. Si se agrega, la baja oferta educativa y de equipamientos sociales para los grupos jóvenes en la ZMVM, el coctel está armado para que la delincuencia se agudice.

Las herramientas del Gobierno para actuar con prontitud ante emergencias, presentan aún deficiencias en materia tecnológica, de financiamiento, de coordinación entre niveles de gobierno, de colaboración entre instituciones, de actualización sistemática de las zonas de riesgo, de distribución territorial de la infraestructura y equipamiento de atención de emergencias. Otro aspecto a mejorar es la consolidación de la cultura de la prevención de la ciudadanía para enfrentar una emergencia antes, durante y después de que ocurra el evento, a través de medidas organizativas, de capacitación, de comunicación y de control, con un enfoque metropolitano.

### **b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano del Valle de México**

El Fondo Metropolitano del Valle de México es el más importante a nivel nacional en términos de alcances, de número de proyectos y de presupuesto, ya que es también el más complejo en cuanto a su operación y problemática. El origen del Fondo Metropolitano a nivel nacional surgió de las diversas gestiones que realizaron los gobiernos del Distrito Federal y del Estado de México para canalizar alguna partida específica del presupuesto a la atención de la problemática metropolitana del Valle de México. En ese sentido, los órganos de gestión que se presentan en las Reglas de Operación como el Consejo y los comités fueron tomados de la experiencia que había tenido la metrópoli con la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana.

La administración del fondo se realiza de conformidad con las Reglas de Operación, de modo que se integró un Consejo para el Desarrollo Metropolitano del Valle de México así como un Comité Técnico del Fideicomiso y un Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos, en los que están representados los gobiernos del Distrito Federal, del Estado de México y de Hidalgo. Es importante mencionar que durante las entrevistas se comentó que los alcances actuales del Consejo están más limitados respecto al organismo que se integró de forma previa a la creación del fondo, de modo que las Reglas de Operación restringieron las capacidades del Consejo. Aun cuando estas estructuras fueron moldeadas y se acoplaron a los nuevos requerimientos, resultó un esfuerzo adicional que consideraron había sido innecesario dada la estructura previa que tenían.

De forma adicional, se observó que existe una fuerte resistencia por parte de los funcionarios de las entidades federativas para incorporar a otros actores al Consejo para el Desarrollo Metropolitano. Se mencionó expresamente que no era deseable incorporar a las autoridades locales ya que el gran número de municipios y delegaciones que conforman la metrópoli solo generaría obstáculos en los procesos de decisión. De igual modo, se comentó que la sociedad civil no tiene cabida en un órgano de ese tipo ya que su papel debería limitarse a la consulta y no a la participación directa.

A pesar del tamaño de los recursos que son canalizados mediante el Fondo Regional, y de las características de la problemática que buscan atender, no se cuenta con una oficina especial para su operación, de tal forma que dichas actividades fueron incorporadas a las funciones administrativas que ya se venían realizando en los gobiernos de las entidades. De acuerdo a lo observado, se constató que se tiene un buen manejo de la información y una capacidad amplia en cuanto a conocimiento de la forma de operar del fondo y de las metodologías para evaluar los proyectos. Sin embargo, en la revisión de los expedientes, se encontró que su control no es el más adecuado, ya que la información no está sistematizada en su totalidad y en muchos casos no se cuenta con información sobre los indicadores financieros de la nota técnica, aun cuando son proyectos superiores a 150 millones de pesos.

Estas faltas de información evidenciaron la sobrecarga de trabajo que implica la gestión de los recursos del fondo, que no se ha canalizado a espacios específicos y especializados en la evaluación técnica. Se observó que hasta ahora la evaluación recae en órganos de tipo financiero que tienen recursos humanos y materiales limitados, además de que no tienen el perfil adecuado para evaluar proyectos en función de su impacto metropolitano, es decir, en función de sus características técnicas. En ese sentido, se comentó que las Reglas de Operación especifican una estructura para el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos que no responde a sus necesidades, ya que las personas que lo integren deberían ser expertas en los diversos temas que implican la evaluación, desde lo técnico hasta lo financiero, es decir, debería integrarse cumpliendo ciertas funciones, no cargos o áreas específicas del gobierno. Adicionalmente, se consideró que las funciones del subcomité deberían ampliarse al seguimiento de los proyectos y no solo a su evaluación.

El control y monitoreo financiero se lleva en las secretarías de finanzas de los gobiernos de las entidades en coordinación con el administrador del fideicomiso, que para el caso del Valle de México es el banco IXE. La parte operativa es manejada por las dependencias ejecutoras de cada gobierno. Se observó que los expedientes están repartidos entre las entidades financieras y los ejecutores de cada entidad federativa, sin embargo, el administrador del fideicomiso mantiene y concentra expedientes completos para tener un mejor control. Por lo tanto, la revisión se llevó a cabo en las oficinas de IXE en donde se observó un buen control de la información, aun considerando que los expedientes no tienen una estructura estandarizada y su consulta se vuelve muy complicada.

El estado de Hidalgo tiene una situación especial en este fondo, ya que hasta 2009 sólo se consideraba uno de sus municipios como parte de la zona metropolitana, además de que se integró de forma muy reciente, de modo que solamente ha tenido recursos para un proyecto. Sin embargo, de acuerdo a los comentarios formulados por los funcionarios, actualmente se han incorporado más municipios de Hidalgo a la zona metropolitana, de modo que es de esperar que su disposición presupuestal se incremente.

De acuerdo a las Reglas de Operación, los recursos del fondo se destinan a las zonas metropolitanas, sin embargo, en la práctica presupuestal, los recursos se destinan a las entidades federativas. Este tema salió a relucir de modo especial en las entrevistas con los funcionarios del Valle de México, ya que consideraron que son contradictorios los mecanismos de asignación de recursos. En ese sentido, la asignación de recursos por entidad vuelve más complicada la ejecución de los proyectos que responden a una lógica compartida, de modo que la presentación de resultados físicos y financieros suele cargarse hacia una u otra entidad para facilitar el control, aun cuando los recursos se hayan distribuido de otra manera.

Para la ejecución de los proyectos se cumple con lo establecido en las Reglas de Operación respecto a los mecanismos de evaluación y toma de decisiones. Por su parte, cuando los proyectos aprobados pasan con las entidades ejecutoras, se siguen las leyes en la materia, principalmente la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas de orden federal. De acuerdo con el monto del contrato, se determina el tipo de concurso a realizar, para posteriormente contratar y ejecutar la obra.

Hasta ahora la licitación pública nacional ha sido la modalidad que más se ha utilizado ya que han predominado los proyectos con montos mayores de los 100 millones de pesos.

Respecto a los períodos para recibir los recursos y ejecutar las obras, los funcionarios de Valle de México consideran que hubo modificaciones por parte de la SHCP que perjudicaron la eficiencia del proceso. Se comentó que antes tenían un calendario fijo sobre el que se hacían las ministraciones presupuestales, lo que permitía a los ejecutores realizar los concursos y asignaciones de obra con tiempo suficiente y con un alto grado de certidumbre sobre la fecha en que tendrían disponibilidad presupuestal. Sin embargo, esta estrategia fue modificada para ajustarse al calendario de obra, es decir, que se prepara una estimación de los flujos de recursos según los tiempos de las obras y en función del mismo se realizan las ministraciones. Si bien esta estructura presupuestal tiene ventajas, en el caso del Valle de México que ha llegado a tener más de 40 obras simultáneas, el manejo y encuadre de los calendarios se vuelve demasiado complicado, generando retrasos e ineficiencias que podrían evitarse.

Finalmente, en el Fondo Metropolitano del Valle de México es una práctica común la suma de recursos provenientes de diferentes fuentes, ya que muchas de las obras son de tal envergadura que sería imposible financiarlas con una sola fuente. Tal es el caso de la línea 12 del metro del Distrito Federal por mencionar uno.

### c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Metropolitano del Valle de México se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

**Tabla 86. Fondo Metropolitano del Valle de México. Recursos por año**

Valle de México	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2006	1	\$1,814,163.65	0.02%
2007	39	\$3,100,498,530.85	31.96%
2008	26	\$3,300,000,000.00	34.01%
2009	43	\$3,300,000,000.00	34.01%
<b>Total</b>	<b>109</b>	<b>\$9,702,312,696.50</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

Nota: Los cálculos no incluyen proyectos de 2006, ya que a la fecha del reporte no se tiene la cartera definitiva.

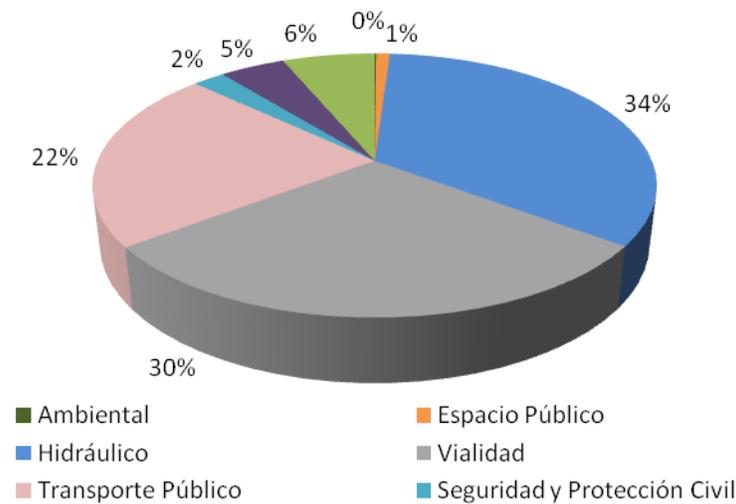
**Tabla 87. Fondo Metropolitano del Valle de México. Recursos por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Ambiental	1	\$10.120.000,00	0,10%
Espacio Público	2	\$91.179.547,67	0,94%
Hidráulico	41	\$3.312.414.057,40	34,14%
Vialidad	34	\$2.862.486.310,30	29,50%
Transporte Público	8	\$2.161.909.260,66	22,28%
Seguridad y Protección Civil	2	\$213.340.000,00	2,20%
Infraestructura social	7	\$435.387.766,42	4,49%
Estudios	14	\$615.475.754,05	6,34%
<b>Total</b>	<b>109</b>	<b>\$9.702.312.696,50</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

Nota: Los cálculos no incluyen proyectos de 2006, ya que a la fecha del reporte no se tiene la cartera definitiva.

**Gráfica 14. Fondo Metropolitano del Valle de México. Recursos asignados por ámbito de atención**



Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

Nota: Los cálculos no incluyen proyectos de 2006, ya que a la fecha del reporte no se tiene la cartera definitiva.

**Tabla 88. Fondo Metropolitano del Valle de México. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	Valle de México	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	39	
Obras con expediente	27	69.2%
Obras con nota técnica	16	41.0%
Notas técnicas con índice completo	3	7.7%
Identifica la población potencial	7	17.9%
Identifica la población objetivo	1	2.6%
Especifican los beneficios a la población	6	15.4%
Análisis costo-beneficio	7	17.9%
Evaluación del impacto metropolitano	1	2.6%
Evaluación del impacto económico social	4	10.3%
Evaluación de impacto ambiental	3	7.7%
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	0	0.0%
Contratos o convenios	27	69.2%
Licitación	8	20.5%
Concurso	0	0.0%
Adjudicación directa	7	17.9%
Administración directa	0	0.0%
Convenio adicional	1	2.6%

Principales indicadores	Valle de México	
	Absoluto	Relativo
Convenio con paraestatal	0	0.0%
Invitación restringida	7	17.9%
Precios unitarios y tiempo determinado	0	0.0%
Radicación de recursos	0	0.0%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	0	0.0%
Reportes trimestrales	0	0.0%
Reporte final	0	0.0%
Proyectos con mezcla de recursos	0	0.0%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	10	25.6%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	1	2.6%

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Metropolitano

#### d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

Según lo comentado en las entrevistas, los objetivos del Fondo Metropolitano del Valle de México responden principalmente a los temas de seguridad pública, justicia, ambiente, agua potable, drenaje, vialidad y transporte público. Sin embargo, para cada período fiscal el Consejo para el Desarrollo Metropolitano señala prioridades específicas. En ese sentido, se consideró que la transportación masiva y el agua han sido las más importantes, aunque debido a las necesidades tendenciales de la ciudad, se han tenido que seguir destinando proporciones importantes de recursos a vialidad, pero con una tendencia a la baja ya que beneficia solamente a cerca de 10% de los habitantes según se informó.

Se señaló que en los últimos ejercicios también se ha invertido en seguridad pública, sobre todo mediante sistemas de videovigilancia, también una proporción menor a proyectos de desarrollo social, y otra proporción a proyectos relacionados con el ambiente de forma directa, considerando que indirectamente todos los proyectos lo benefician.

Es de resaltar que casi todos los proyectos de Valle de México son multianuales y de gran envergadura. Los mecanismos que han seguido para lograrlo es que se plantean proyectos de más largo aliento (al menos mayores a un año) y se dividen en etapas que se van financiando en cada ejercicio. De ese modo, hay proyectos que han sido apoyados por tres o cuatro años, a pesar de que presupuestalmente son proyectos de un año.

Por otro lado, se señaló que las decisiones sobre los proyectos a ejecutar tienen como base una serie de diagnósticos que se pueden encontrar en los planes de desarrollo urbano y en diversos estudios como los realizados por la UAEM o el Instituto Politécnico Nacional. Dichos documentos van desde la planeación de la Región Centro-País, planes hidráulicos y planes ambientales, hasta un estudio de origen-destino de la ZMVM de 2006 que ha resultado de gran utilidad para determinar algunas de las obras que se realizaron. Es de resaltar que también se hizo referencia a la planeación metropolitana como orientador de las decisiones, aunque se advirtió que cada entidad que conforma la zona metropolitana tiene su propio plan de desarrollo urbano-metropolitano que es complementario de los demás.

Si bien es de reconocer el amplio número de estudios con que cuenta la Zona Metropolitana del Valle de México para darle solidez a las decisiones de inversión, fue muy relevante saber que no se cuenta con un auténtico plan metropolitano, que articule la problemática y las propuestas de solución desde una perspectiva integral aun cuando el Fondo Metropolitano opera desde 2006 y la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana desde antes. Sin embargo, vale decir que se comentó que dicho plan está actualmente en proceso de formulación.

A pesar de la importante carencia que representa no contar con un plan integral de desarrollo metropolitano, se comentó que los diagnósticos sí funcionan y han tenido buenos resultados ya que abordan problemáticas y necesidades específicas.

Al comparar la percepción de los funcionarios respecto a la cartera de proyectos que se ha aprobado con recursos del fondo se encontró plena consistencia, de modo que se observó una cartera amplia, que atiende a diversos temas prioritarios del desarrollo metropolitano. Sin embargo, también se observó que a pesar de que según comentarios de los propios funcionarios, los proyectos de corte vial benefician únicamente a 10% de la población, representan cerca de una tercera parte del total de los recursos que se han invertido, en proporción similar a los proyectos de tipo hidráulico. En ese sentido, es de resaltar que los proyectos enfocados al transporte masivo representan poco más de 20% del total de los recursos lo que significa que el enfoque con que se aborda la problemática del Valle de México, en particular la de la movilidad, sigue teniendo una fuerte tendencia hacia el transporte particular, aun cuando es evidente que los incentivos deberían ser contrarios.

Si bien es claro que en los gobiernos de las entidades que conforman la ZMVM hay un conocimiento sólido de las implicaciones que tiene apoyar proyectos dirigidos al transporte particular, es necesario retomarlas en este espacio. Los proyectos viales no son los más adecuados para resolver el problema de la movilidad por los siguientes motivos: En primer lugar, tienden a ser temporales ya que en el mediano plazo el flujo vehicular se incrementa, volviendo a surgir el problema de origen. En segundo lugar, la infraestructura vial, en particular los pasos a desnivel y distribuidores, genera grandes afectaciones a la población aledaña a dichas infraestructuras, entre las que destacan la obstaculización al desplazamiento de los peatones en condiciones crecientes de riesgo, afectan los pequeños negocios y la economía de la zona, tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala. Esta fractura social y fragmentación urbana en todos los niveles es característica del Valle de México, y aun a pesar de ello y de que la movilidad es cada vez más limitada, se siguen promoviendo grandes avenidas y distribuidores viales que agudizan esa problemática.

En tercer lugar, estas soluciones representan un incentivo al uso de vehículos particulares, beneficiando principalmente a la población con acceso a automóvil a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Finalmente, estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad, además de que representan un costo de oportunidad muy alto, en particular en una ZM tan conflictiva como la del Valle de México.

En lo que respecta a los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas, el Fondo Metropolitano del Valle de México cumple con todos los lineamientos establecidos en las Reglas de Operación. De ese modo, se presentan reportes trimestrales a la SHCP, además de los reportes a la Auditoría Superior de la Federación, a la Contaduría General de Glosa de la Cámara de Diputados, a la Secretaría de la Función Pública federal y las correspondientes locales. También se publica la información en las páginas de internet de los gobiernos estatales.

Estos mecanismos representan un avance en términos de transparencia, pero son muy limitados en cuanto a rendición de cuentas, que se debe enfocar a la ciudadanía. En ese sentido, los procesos

para la toma de decisiones sobre los proyectos apoyados no considera en ningún momento la participación ciudadana, más allá de las consultas generales de los planes de desarrollo locales. Al respecto vale decir que la experiencia sobre estas consultas es que tiende a tener niveles muy bajos de participación y de debate, de modo que no se puede considerar como participación efectiva. De ese modo, el conocimiento de los criterios que se siguen para tomar las decisiones de inversión sigue siendo de un reducido grupo de funcionarios. Por otro lado, no se miden los impactos obtenidos con los proyectos, de modo que la ciudadanía no tiene información sobre la eficacia con que se utilizan los recursos para solucionar los problemas, sino que simplemente conoce los avances físicos y financieros de los proyectos.

#### **e) Análisis de las entrevistas realizadas**

Las entrevistas se realizaron con el Tesorero del Gobierno del Distrito Federal y con el Asesor del Director General de Inversión del Gobierno del Estado de México. En ambos casos, los funcionarios mostraron la mejor disposición para llevar a cabo la evaluación y consideraron que el Fondo Metropolitano representa una oportunidad de coordinación con las otras entidades muy importante, aun cuando no es la única ni más importante fuente de recursos. En ese sentido, el sentir general de los funcionarios es que el fondo es de gran importancia y consideran necesario ampliar el techo financiero ya que han experimentado un excelente nivel de diálogo y coordinación entre los involucrados.

Durante las entrevistas salió a relucir un reclamo a las autoridades de la SHCP para hacer más eficientes las Reglas de Operación, recortando los tiempos para la revisión y aprobación de la cartera de proyectos y ampliando el tiempo para la ejecución de las obras. Lo anterior ya que los gobiernos de las entidades se ven en la necesidad de realizar transferencias de recursos de otras partidas a los proyectos del fondo y otras medidas administrativas para evitar retrasos, lo que implica dificultades adicionales que podrían evitarse. La propuesta que mencionaron fue la de flexibilizar las condiciones temporales de los proyectos de modo que se puedan financiar en varios años, es decir, que sean multianuales. De igual modo, surgió la propuesta de revisión de las Reglas de Operación para hacerlas más simples y que puedan entrar en un proceso de mejora continua, pero respetando las características básicas de modo que se puedan estandarizar los procesos y no tengan que realizar modificaciones estructurales constantemente.

Como se mencionó, el Valle de México es la zona metropolitana más compleja del país de modo que requiere mecanismos de coordinación muy sólidos. En ese sentido, se observó en las entrevistas que existe un muy buen nivel de diálogo entre los funcionarios relacionados con el fondo de las tres entidades, además de que cuentan con varios años de trabajo dentro de ésta lógica. Sin embargo, se suscitó un debate sobre la existencia o no de una coordinación verdadera a nivel metropolitano, sobre todo considerando que es la ciudad más importante. Por parte de los funcionarios del Estado de México se aseguró que la coordinación es adecuada y que funciona correctamente, sin embargo, surgió durante la entrevista que en años electorales el diálogo se ve sumamente limitado.

Esas evidencias mostraron que en realidad, la coordinación que se tiene es relativamente débil y depende de la buena voluntad de los gobernantes en turno, ya que las instituciones creadas para ese fin no han logrado sobreponerse a los vaivenes de los tiempos políticos. Por otro lado, también se evidenció que la coordinación metropolitana es limitada en algunos de los temas estratégicos como es la movilidad. Al respecto se enfatizaron los avances en temas de transporte público como la línea 12 del metro que se construye en el Distrito Federal, pero no se pudo demostrar que las estrategias de movilidad mediante transporte masivo involucren a toda la ciudad. De ese modo, mientras que en el Distrito Federal se siguen construyendo infraestructuras muy eficientes con estándares internacionales, en los estados de México y de Hidalgo se mantienen en su gran mayoría medios de transporte público ineficientes, inseguros y de muy baja calidad, que contrastan mucho con la

infraestructura del Distrito Federal, lo anterior bajo el argumento de que el Metro es una empresa del Distrito Federal por lo que no se puede ampliar a los municipios conurbados. Por lo tanto, se puede concluir que sí existe una coordinación metropolitana pero limitada a la buena voluntad de los funcionarios, es decir, sin estructuras institucionales sólidas que garanticen esa coordinación. En ese sentido, no se han dado pasos importantes en algunos de los problemas de fondo de la ciudad, como la movilidad entre el centro y su periferia.

Sin embargo, hay otros ámbitos de atención que han sido manejados de mejor manera, como los referentes al manejo del agua y de la infraestructura de saneamiento. Si bien queda un largo trecho ya que los problemas son muy complejos, se pudo observar que ha existido un diálogo más amplio en esos temas que se han traducido en grandes proyectos de infraestructura que representan un beneficio más equilibrado para los habitantes de todas las entidades que conforman la Zona Metropolitana.

En lo que respecta a la participación ciudadana, se mencionó que en algunas ocasiones se invitan a organizaciones de la sociedad civil para que den su opinión respecto a proyectos determinados. Sin embargo, fue posible observar que no se tiene en general una opinión favorable sobre los posibles aportes, e incluso se observó que en algunos casos se considera secundaria en cuanto a su relevancia. Sin embargo, en función de las fortalezas y debilidades observadas en el fondo, se considera que la participación de la ciudadanía, representada por expertos en los temas metropolitanos y por organizaciones de la sociedad civil podrían aportar precisamente esa estabilidad de la cual carecen las estructuras que se tienen hasta ahora, y que requieren los órganos como el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, que le permita continuar con sus funciones de forma regular a pesar de los tiempos políticos y los períodos de las administraciones de las entidades.

De igual manera, se observó una fuerte resistencia para permitir que participen en el Consejo las autoridades locales, a pesar de que la ciudad está conformada por municipios y delegaciones. Si bien es pertinente el argumento de que el enorme número de jurisdicciones políticas que tiene el Valle de México implicaría un Consejo demasiado amplio e incapaz de tomar decisiones, es importante resaltar que la participación de las autoridades locales no implica necesariamente la presencia de la totalidad de sus representantes, sino que se pueden construir mecanismos alternativos de representación por microrregiones, o aquellos que determinen las propias autoridades locales.

Además, estos esquemas evitarían que los actores municipales y/o delegacionales se concentraran en sus problemas específicos y de orden local, como normalmente ocurre según comentaron los funcionarios, ya que al representar a diversas demarcaciones la visión sería mucho más amplia.

## f) Análisis FODA

### a. Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	Liderazgo y amplia experiencia de las autoridades estatales y del DF.	1	La coordinación metropolitana es débil y se sujeta a vaivenes políticos.
2	Sólido conocimiento de la problemática metropolitana y de los mecanismos de gestión del fondo.	2	Existe una fuerte resistencia a la participación de las autoridades locales y los miembros de la sociedad civil en los procesos de gestión del fondo.
3	Buena disposición para coordinarse con las autoridades de las otras entidades federativas.	3	No se cuenta con una estructura administrativa independiente y especializada en la operación del Fondo Metropolitano, ni para los proyectos de orden metropolitano en general.
4	Claridad conceptual respecto a los proyectos de orden metropolitano y los de orden local.	4	Sigue siendo predominante la inversión en proyectos viales para atacar los problemas de movilidad.

Fortalezas		Debilidades	
5	La mayoría de los proyectos que se apoyan son mutianuales y de gran envergadura.	5	A pesar de contar con diversos instrumentos de planeación, no se tiene un plan metropolitano integral, de modo que la cartera de proyectos se integra sin responder a estrategias claras de desarrollo metropolitano.
6	Amplia experiencia en administración metropolitana.	6	Las restricciones autoimpuestas al Consejo para el Desarrollo Metropolitano han evitado que se consolide como autoridad metropolitana.

## b. Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	El Fondo Metropolitano es un mecanismo de vinculación y coordinación metropolitana.	1	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
2	Brinda la posibilidad de crear una Autoridad Metropolitana.	2	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	No se permiten proyectos mutianuales.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
5	Buena comunicación y apoyo del gobierno federal para el diseño e implementación de proyectos metropolitanos, sobre todo para responder a los riesgos por fenómenos naturales.	5	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
6	El crecimiento demográfico y urbano del DF ya se detuvo casi por completo, dejando oportunidad a la inversión en el mejoramiento de la infraestructura metropolitana.	6	El crecimiento que no ocurre en el DF, ocurre en el Estado de México e Hidalgo, por lo que los problemas se agudizan cada vez más en esas entidades.
		7	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.
		8	El volumen de capital y de tiempo de ejecución que requieren las obras metropolitanas es tan grande que rebasa con mucho la capacidad de acción de las administraciones de las entidades

## g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano del Valle de México

En lo que respecta a las encuestas de beneficiarios, se observó que algunas obras no estaban terminadas, a pesar de que en los expedientes así aparecían, por lo que muchos encuestados decidieron omitir su opinión o bien expresaron una opinión de rechazo. Sin embargo, en los casos en donde las obras estaban terminadas, las opiniones tuvieron una clara tendencia positiva.

Con relación a la percepción de los expertos con relación a los problemas principales que observan en las zonas metropolitanas destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan

la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante (peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación d planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador. Igualmente, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que sí, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que sí hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias "verdes".

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores

sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

## **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

### **a. Problemáticas detectadas**

#### **i. Operación y estructura administrativa**

- **Los mecanismos de coordinación metropolitana carecen de la solidez requerida por el tamaño y complejidad de la problemática de la ZMVM.**

A pesar de que se observó un ambiente de cordialidad y cooperación entre los funcionarios de las entidades que conforman la ZMVM, también se observó que existen tiempos políticos y otros factores que limitan las capacidades de gestión del Consejo para el Desarrollo Metropolitano y del Comité y Subcomité técnicos.

Es necesario reconocer que hay factores de mucha importancia que limitan la plena coordinación, como la relevancia política que regularmente tienen los titulares del poder ejecutivo sobre todo del Distrito Federal y del Estado de México, u otros de carácter práctico como que el Distrito Federal sea propietaria de la empresa del Metro. Sin embargo, son precisamente esas barreras las que no han logrado franquear los órganos de coordinación metropolitana, lo que implica que en los temas de mayor importancia no existe una verdadera comunicación ni coordinación en favor del desarrollo de la zona metropolitana como un todo.

- **No se cuenta con una estructura técnico-administrativa especializada para operar el fondo, y otros proyectos de fuentes distintas, pero de orden metropolitano.**

Considerando el tamaño de los recursos que recibe el Fondo Metropolitano del Valle de México, es un problema importante la carencia de un espacio técnico-administrativo especializado, que tenga recursos humanos y materiales suficientes para planificar, gestionar, coordinar, proponer, evaluar y dar seguimiento a los proyectos apoyados con el fondo. Más aun, si se considera la amplitud de los recursos y proyectos que se ejecutan en el Valle de México que son de orden metropolitano, aunque no sean financiados con recursos del fondo.

- **No se cuenta con un plan integral de desarrollo urbano-metropolitano.**

Si bien existen múltiples instrumentos de planeación y documentos de análisis que son de mucha utilidad para la toma de decisiones de ámbitos particulares, es crítico que no se cuente con un plan que integre las políticas y estrategias de desarrollo de la zona metropolitana como un todo.

#### **ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados**

- **Se sigue priorizando el transporte particular para atender la problemática de la movilidad.**

La problemática de la movilidad tiene su mejor alternativa de solución en el desarrollo de más y mejores sistemas de transporte público masivo y no motorizado, y esta es una concepción clara que tienen los funcionarios responsables del Fondo Metropolitano. Sin embargo, el grueso de los recursos se siguen destinando a proyectos de infraestructura vial, con el argumento de que atienden

problemas tendenciales de la Zona Metropolitana. Sin embargo, esos recursos representan costos de oportunidad sumamente altos, además de que siguen siendo un claro incentivo hacia el uso del transporte particular, a pesar de que la ciudad está cerca de llegar a un nivel de colapso generalizado.

Adicionalmente, las inversiones en transporte público no atacan el problema de la movilidad de forma integral, ya que se concentran en el Distrito Federal, limitando en gran medida la conectividad con el Estado de México e Hidalgo a pesar de los importantes flujos de personas que ocurren todos los días.

- **Los instrumentos de planeación no permiten determinar prioridades de inversión desde una perspectiva integral.**

La carencia de un plan integral de desarrollo metropolitano es un obstáculo para la construcción de una cartera de proyectos que atienda la problemática metropolitana desde una perspectiva integral y articulada. Hasta ahora las propuestas de proyectos responden a diagnósticos específicos sectoriales o por zonas de la ciudad, sin embargo, no se cuenta con una visión que permita tener un panorama más amplio de la ciudad y, por lo tanto, no se tienen políticas ni estrategias articuladas entre sí para orientar la toma de decisiones sobre el desarrollo metropolitano.

#### **b. Oportunidades de fortalecimiento**

- **Aprovechar los recursos y estructuras institucionales del Fondo Metropolitano para crear una plataforma integral para el desarrollo metropolitano.**

A pesar de que los recursos del Fondo Metropolitano son reducidos respecto a otras fuentes, el potencial que tiene para articular el desarrollo metropolitano es de gran relevancia. La constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano debería entenderse como la mayor oportunidad para integrar los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones de todos los temas relacionados con la zona metropolitana. De ese modo, si se constituyera un Consejo amplio en el que participen con voz y voto las autoridades federales, estatales y municipales, junto con expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, se podría potenciar el alcance de las políticas, estrategias y proyectos metropolitanos, favorecer la visión integral y de largo plazo de la zona metropolitana y construir una visión compartida del desarrollo entre todos los actores que conforman la ciudad.

Adicionalmente, desde esta plataforma se le podría dar solidez técnica a las decisiones mediante el fortalecimiento y/o constitución de un órgano con amplio conocimiento técnico que garantice una planeación metropolitana adecuada y consistente con los planes y programas estatales y municipales; que proponga, integre y evalúe técnica y financieramente una cartera única de proyectos con recursos de fuentes diversas (no sólo del Fondo Metropolitano); y que de seguimiento, controle y evalúe la ejecución de los proyectos, sus resultados e impactos, incorporando sistemas de indicadores, sistemas de información geográfica y demás tecnologías aplicables.

#### **c. Propuestas de acciones de mejora**

- **Integrar un Consejo para el Desarrollo Metropolitano amplio e incluyente.**

La inclusión con voz y voto en los procesos de toma de decisión de los actores que conforman la ciudad podría potenciar en gran medida los alcances de los proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano, así como de otros proyectos de interés metropolitano.

Lo anterior implica la inclusión de la autoridad municipal y de expertos y miembros prominentes de la sociedad civil dentro de un marco institucional que garantice la construcción de una visión compartida

del desarrollo. Además, un Consejo de esta naturaleza permitiría que la sociedad forme parte del proceso de recuperación de la ciudad, no solo en términos de reconstrucción y de desarrollo metropolitano, sino de recuperación de la gobernabilidad y de la seguridad pública.

- **Formular un instrumento de planeación integral, con participación efectiva y de largo plazo para la zona metropolitana.**

Se mencionó que actualmente está en proceso de formulación un plan integral de desarrollo metropolitano, por lo que se considera fundamental apoyar y fortalecer dicho proceso, de modo que se pueda contar con el mejor instrumento de planeación posible en un plazo adecuado.

También es importante que el plan articule las visiones de los gobiernos de las entidades, de los municipios y delegaciones, y de la sociedad organizada, de modo que represente una visión compartida del desarrollo y, por lo tanto, que tenga posibilidades reales de impactar en el desarrollo metropolitano.

- **Fortalecer el esquema de complementariedad de recursos para el desarrollo metropolitano.**

Sumar diversas fuentes de recursos que se relacionan con el desarrollo urbano-metropolitano permitiría integrar bajo un mismo techo la capacidad de planificar, gestionar y decidir con solidez técnica sobre los temas del desarrollo metropolitano, con una consecuente ampliación de los alcances e impactos de los proyectos que sean ejecutados. Esto implica también que con la suma de recursos se podría financiar un organismo que atienda con solidez técnica no solo los proyectos del Fondo Metropolitano, sino otros provenientes de otras fuentes de recursos, dando una mayor certidumbre a las decisiones de todo tipo en la zona metropolitana.

- **Constituir un órgano técnico descentralizado que tenga capacidad de planificar, gestionar, proponer, evaluar y dar seguimiento a los proyectos metropolitanos.**

Un organismo de este tipo podría estar financiado con una bolsa de recursos metropolitanos, en la que se incluye al Fondo Metropolitano, y se podrían aprovechar las economías de escala que tendría un órgano de este tipo. De ese modo, toda la gestión del tema metropolitana tendría un órgano sólido de soporte técnico y financiero que permitiría articular diversos programas y fondos de los tres ámbitos de gobierno y daría certidumbre a los decisores sobre el carácter técnico de sus propuestas.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

## **CAPÍTULO 16. FONDO METROPOLITANO DE VERACRUZ**

### **a) Problemática general**

Veracruz es el primer ayuntamiento de la América Continental y ha sido hasta ahora la puerta de entrada de inmigrantes y mercancías destinadas al país. La importancia de las actividades comerciales ha quedado plasmada en la riqueza cultural de la ciudad, aunque ahora el reto es formular nuevos planes para su desarrollo y replantear la relación de sus actividades con la sociedad de manera tal que permita mejorar el nivel de vida de sus habitantes. Actualmente, la zona metropolitana de Veracruz (ZMV) está conformada por los municipios de Alvarado, Boca del Río, Medellín y Veracruz. Para el análisis de esta zona metropolitana se utilizaron el Plan Veracruzano de Desarrollo 2005 – 2010 y el Plan Municipal de Desarrollo de Veracruz 2008 – 2010.

### **Perfil socio-demográfico**

La población del municipio de Veracruz en 2008 se estimó en 541 mil 405 habitantes asentados en una superficie de 241 kilómetros cuadrados, de los cuales 33% están ocupados por la mancha urbana.

El Estado de Veracruz se encuentra en los últimos lugares de desarrollo con respecto al resto del país, lo cual es notable de acuerdo con las condiciones de vida tienen sus habitantes: desnutrición aguda, analfabetismo, falta de servicios públicos básicos, viviendas sin condiciones mínimas de higiene, aislamiento, desempleo elevado y un amplio sector de la población con remuneraciones muy bajas. En consecuencia, en el Estado están presentes los factores que hacen posible y amplían el círculo vicioso de la pobreza: la marginación en vez de reducirse, está aumentando.

El municipio de Veracruz, así como el de Boca del Río cuentan con un grado de marginación de nivel muy bajo; sin embargo, existen grandes contrastes entre los habitantes de la zona rural y de la zona metropolitana y entre los que habitan las áreas consolidadas de la metrópoli y los radicados en la periferia precaria e informal. Esto se traduce en la existencia de un cinturón de miseria alrededor de la metrópoli en donde existen asentamientos que carecen de los más elementales servicios.

### **Perfil económico**

El desenvolvimiento del entorno económico en los últimos años ha sido desfavorable para el Estado de Veracruz. En el ámbito internacional se deterioraron los precios de los principales productos de la economía veracruzana, en particular de los bienes primarios como es el caso del maíz, frijol, azúcar, petróleo, petroquímicos e incluso frutas y legumbres. En el ámbito interno se observa un lento proceso de industrialización en los últimos años, que va acompañado de la relocalización de actividades que se realizaban en el estado, mientras que otras desaparecieron y algunas más se encuentran en crisis. En consecuencia, el Estado se encuentra en los últimos lugares de desarrollo y bienestar. Actualmente, el puerto es el punto de comercio marítimo más importante del país y aunque las condiciones geográficas son favorables para el intercambio comercial, la expansión de la mancha urbana de la ciudad ha limitado el crecimiento del puerto por lo que se requiere diseñar nuevos planes para su desarrollo.

### **Perfil geo-ambiental**

Veracruz cuenta con una gran diversidad biológica y fisiográfica que ha sido y es la base material de su desarrollo. Sin embargo, desde hace más de cincuenta años la capacidad productiva del estado ha disminuido en paralelo a la pérdida de diversidad biológica sin que haya habido un esfuerzo integral y coherente para evitar su deterioro. Entre los principales puntos de deterioro de los recursos naturales se encuentran el alto nivel de contaminación presente en el puerto de Veracruz, el cual supera hasta en 5 veces la norma aplicable, para lo cual la infraestructura existente para la recolección y el

tratamiento de las aguas negras es claramente insuficiente. Además, la destrucción de la selva y bosque por la expansión del territorio agrícola y ganadero ha sido cuantiosa: se calcula que de un total de 2.5 millones de hectáreas, un millón están perturbadas.

Entre las fortalezas que presenta el estado con respecto de su entorno, es posible mencionar el agua, la extensión de su territorio, sus bosques y su costa. La tercera parte del agua dulce del país corre por Veracruz y ofrece un enorme potencial para los sectores agropecuario y agroindustrial. La extensión del territorio le permite tener una variedad climática para producir múltiples bienes y diversos servicios. Sus bosques son fuente de valiosos productos para abastecer mercados nacionales e internacionales. Los 700 kilómetros de costa que posee representan un enorme potencial pesquero y piscícola.

Entre las dificultades que enfrenta el Estado para su integración se encuentran principalmente factores relacionados con la geografía. Por un lado, su extensión y orografía no facilitan su integración física, puesto que elevan los costos de la infraestructura de comunicaciones y transportes y dificultan llevar servicios básicos a la población que vive dispersa, lo cual a su vez dificulta la provisión de los servicios básicos.

Mención aparte merece la presencia de empresas públicas federales que han creado oportunidades para la población y ha aumentado las fortalezas del estado, y sin embargo, también han generado un aspecto negativo. En el caso de la Comisión Federal de Electricidad, no se ha concluido la infraestructura complementaria en la planta de Laguna Verde y tampoco se han encontrado soluciones al problema de los desechos peligrosos. Por su parte, Petróleos Mexicanos es uno de los principales responsables de la contaminación de ríos y costas mientras que la falta de mantenimiento de sus ductos genera un riesgo para las localidades del estado.

La ZMV se ha expandido de manera vertiginosa hacia Boca del Río y más recientemente hasta Alvarado expandiendo las áreas urbanizadas sin mayor control ni respeto por las condiciones ambientales, provocando una distorsión y pérdida de atractivo para el puerto como destino turístico y reduciendo la calidad de vida de la población metropolitana. El Puerto de Veracruz y su API son actores principales en el desarrollo urbano de la metrópoli, ya que por una parte, son responsables de aportar recursos y empleos, directos e indirectos a la metrópoli, pero por otro, son responsables de un crecimiento desordenado e insustentable al existir baja coordinación entre la autoridad portuaria y los ayuntamientos, especialmente el de Veracruz, lo que se complica por la baja coordinación intermunicipal en la zona metropolitana.

### **Desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial**

En materia de desarrollo urbano, existe un importante rezago en la formulación de los planes de ordenamiento, ya que muchos están obsoletos al momento de publicarse. En lo que respecta a infraestructura existe un déficit severo, especialmente en materia de carreteras, comunicaciones y transporte especialmente en el norte del Estado que ha ocasionado una severa desarticulación regional. Por otro lado, un aspecto positivo es la existencia de una infraestructura portuaria de primer nivel que podría aprovecharse mejor si se incorpora al desarrollo regional y si su expansión se da tomando en cuenta las necesidades de la zona metropolitana. Es urgente también la creación de espacios públicos para la convivencia humana con el medio ambiente, especialmente en las áreas periféricas y precarias donde se asienta una creciente población sin servicios ni condiciones adecuadas de vida.

El crecimiento urbano ha presentado un auge en los últimos años y ha provocado un importante proceso de especulación de terrenos que ha tenido como consecuencia el encarecimiento de la tierra. En materia del espacio urbano, se registra una doble problemática, el crecimiento de las zonas urbanas hacia zonas no planeadas y con incertidumbre jurídica en la posesión del suelo y la vivienda e insuficiencia en la prestación de servicios básicos, tanto de la infraestructura, como del

equipamiento urbano, lo que genera bajos niveles de bienestar social y amplias zonas de pobreza urbana. La escasez de reservas territoriales dedicadas a apoyar un crecimiento ordenado de la metrópoli y el rezago de las redes de infraestructura, se traducen en impactos negativos para su desarrollo y propicia un crecimiento desordenado que aumenta el costo de la inversión en infraestructura para los ayuntamientos metropolitanos.

La movilidad metropolitana es un tema de gran relevancia ya que si bien es necesario construir nuevas vialidades tanto locales como metropolitanas para mejorar el acceso y flujo vehicular, también lo es planear el crecimiento de la ciudad basado en modos de transporte masivo y no motorizado que respeten a los ciudadanos y al medio ambiente. Actualmente, el crecimiento de parque vehicular aumenta a gran velocidad por lo que se espera que las vialidades se vean saturadas si no se realizan los esfuerzos necesarios para crear alternativas para el desplazamiento y modelos urbanos sustentables que ayuden al cuidado del entorno.

### **Estado de derecho**

Durante los últimos años nuevas formas de delincuencia organizada, factores socioeconómicos propicios para el crimen e instituciones no del todo eficaces en la seguridad pública y en la procuración de justicia generaron una demanda de la sociedad de reestructurar estas instituciones a fin de reducir los niveles de intranquilidad, erradicar la impunidad y recuperar la confianza necesaria para una sana convivencia.

Tanto en lo penal como en lo civil, administrativo y laboral las limitaciones de recursos han contribuido a agravar las carencias del sector. Es común encontrar en las dependencias relacionadas con el estado de derecho que no existen recursos humanos suficientes, bien capacitados y con remuneraciones dignas que estimulen el desempeño de sus funciones de manera honesta y eficaz. Faltan también estructuras organizacionales y procedimientos de formación, así como sistemas de información, infraestructura y equipamiento y transparencia en el funcionamiento de los encargados de hacer cumplir la ley.

El estado de derecho se ve vulnerado también por el crecimiento de actividades informales e ilegales que afectan el desarrollo metropolitano y la calidad de vida de la población al invadir espacios públicos, asentarse en zonas de riesgo y al proliferar las actividades “piratas”, lo que se vincula directamente con las pobres condiciones socio-económicas de la mayoría de la población de la ZMV.

### **b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano de Veracruz**

El Fondo Metropolitano de Veracruz depende de la Secretaría de Finanzas y Planeación del estado y hasta ahora ha tenido un apoyo adecuado que se ha visto reflejado en su buen funcionamiento. De acuerdo con lo que se pudo observar, la administración y operación del fondo ocurre de acuerdo a lo que estipulan las Reglas de Operación, de modo que cuenta con un Consejo para el Desarrollo Metropolitano, un Comité Técnico del Fideicomiso y un Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos.

El Consejo está constituido por miembros del gobierno federal y estatal únicamente, de modo que no forman parte las autoridades municipales ni tampoco ningún miembro de la sociedad civil. Por parte de la federación, los miembros son el Subsecretario de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la SEDESOL, así como el Subsecretario de Gestión para la Protección ambiental de la SEMARNAT. Del ámbito estatal, los miembros son el Gobernador del estado, el Secretario de Finanzas y Planeación, el Secretario de Desarrollo Económico y Portuario, el Secretario de Desarrollo Social y Medio Ambiente y el Secretario de Comunicaciones, así como el Gerente General del Instituto Veracruzano del Desarrollo Urbano, Regional y Vivienda.

En el caso del Fondo Metropolitano de Veracruz, el ejecutor de los proyectos es el gobierno municipal de Veracruz. Se observó que la relación que existe entre la autoridad municipal y los órganos institucionales que gestionan el fondo es muy sólida, además de que se tienen amplios canales de comunicación. De ese modo, se comentó que ha sido posible compartir perspectivas sobre las necesidades que se tienen, así como diseñar estrategias conjuntas, aunque en la práctica, la posición de la administración estatal prevalece sobre la municipal

El Fondo Metropolitano no cuenta con un equipo dedicado a su operación y la mayor parte de su trabajo se realiza con personal de la Secretaría de Finanzas y Administración y del INVIVIENDA que deben cubrir la carga adicional. Aunque en ese sentido no se mencionaron problemas para la operación ya que hasta ahora sólo se han ejecutado dos proyectos, se observó que los requerimientos considerados en las Reglas de Operación del fondo pueden representar un obstáculo a futuro, sobre todo si se incrementa el número de proyectos apoyados.

A pesar de lo anterior, se observó que el manejo de la información es adecuada y los expedientes están ordenados de tal modo que se facilita su revisión. Es importante mencionar que en este caso solo se cuenta con dos proyectos, por lo que este factor resulta determinante en cuanto al control de los expedientes. Adicionalmente, es importante decir que durante la verificación estuvieron presentes los funcionarios responsables de las obras, de modo que apoyaron en buena medida la identificación de los datos específicos y de las notas técnicas.

En ese sentido, ambos proyectos cuentan con nota técnica y se observó que tienen información adecuada, aunque debido a los montos de los proyectos, cuentan con justificación económica únicamente.

Para la ejecución de las obras, el gobierno del municipio de Veracruz recurre a la normatividad correspondiente, que es la Ley de Obra Pública y Servicios Relacionados con la Misma, de modo que es el encargado de realizar los concursos, los contratos y asignar las obras, además de darles seguimiento y verificar su culminación. Se consideró que no son tan adecuados los tiempos para ejercer los recursos, ya que es necesario acelerar los procesos de concurso y contratación en los últimos meses del año. Sin embargo, debido a que el número de proyectos apoyados por el Fondo Metropolitano de Veracruz es muy bajo, estos inconvenientes no se pueden considerar como un problema real. Finalmente, se observó que los funcionarios encargados de la administración del fondo tienen un buen manejo de las Reglas de Operación y de la información necesaria para ejecutar los proyectos.

### c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Metropolitano de Veracruz se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

**Tabla 89. Fondo Metropolitano de Veracruz. Recursos por año**

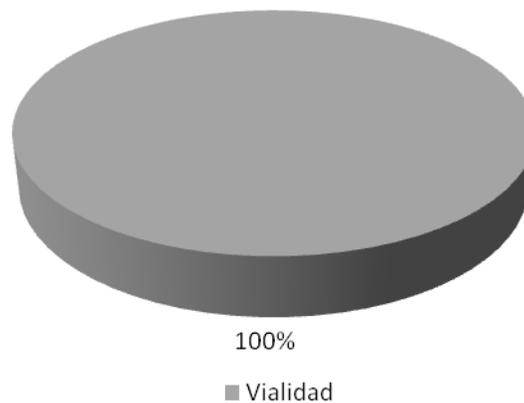
Veracruz	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2009	2	\$40,000,000,00	100.00%
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>\$40,000,000,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 90. Fondo Metropolitano de Veracruz. Recursos por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Vialidad	2	\$40.000.000,00	100,00%
<b>Total</b>	<b>2</b>	<b>\$40.000.000,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfica 15. Fondo Metropolitano de Veracruz. Recursos asignados por ámbito de atención**


Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 91. Fondo Metropolitano de Veracruz. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	Veracruz	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	2	
Obras con expediente	2	100.0%
Obras con nota técnica	2	100.0%
Notas técnicas con índice completo	0	0.0%
Identifica la población potencial	2	100.0%
Identifica la población objetivo	2	100.0%
Especifican los beneficios a la población	2	100.0%
Análisis costo-beneficio	0	0.0%
Evaluación del impacto metropolitano	0	0.0%
Evaluación del impacto económico social	0	0.0%
Evaluación de impacto ambiental	0	0.0%
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	1	50.0%
Contratos o convenios	2	100.0%
Licitación	0	0.0%

Principales indicadores	Veracruz	
	Absoluto	Relativo
Concurso	0	0.0%
Adjudicación directa	2	100.0%
Administración directa	0	0.0%
Convenio adicional	0	0.0%
Convenio con paraestatal	0	0.0%
Invitación restringida	0	0.0%
Precios unitarios y tiempo determinado	0	0.0%
Radicación de recursos	0	0.0%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	2	100.0%
Reportes trimestrales	2	100.0%
Reporte final	2	100.0%
Proyectos con mezcla de recursos	0	0.0%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	1	50.0%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	2	100.0%

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Metropolitano

#### d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

Al igual que en otras zonas metropolitanas, en la de Veracruz se tiene una visión relativamente limitada respecto a lo que implica el desarrollo metropolitano. Se observó que las prioridades de inversión están estrechamente relacionadas con la infraestructura vial, de modo que los únicos proyectos realizados son de este tipo.

Durante la entrevista y a lo largo de la evaluación, se comentó que existen problemas de movilidad que se han venido agudizando en los últimos años por lo que los proyectos de vialidad están plenamente justificados y representan una necesidad real para la zona metropolitana. Sin embargo, ambos proyectos fueron ejecutados en el municipio de Veracruz, lo que implica una distribución desigual entre el municipio cabecera y los demás que integran la Zona Metropolitana.

En ese sentido, la obra que se decidió apoyar responde a una problemática específica de Veracruz por lo que se observó que es un proyecto de carácter local y no de carácter metropolitano, a pesar de que los funcionarios explicaron a profundidad las ventajas para el desarrollo municipal que genera la obra. Sin embargo, esa misma explicación permite suponer que existen obras en otros rubros que habrían podido tener un impacto igual o mayor que la obra seleccionada.

Respecto a la concepción de la infraestructura vial como respuesta a los problemas de movilidad de la zona metropolitana, es importante hacer mención de varios elementos que muestran sus limitaciones. En primer lugar, las soluciones viales tienden a ser temporales ya que en el mediano plazo el flujo vehicular se incrementa, volviendo a surgir el problema. En segundo lugar, la infraestructura vial, en particular los pasos a desnivel y distribuidores, genera grandes afectaciones a la población aledaña a dichas infraestructuras, entre las que destacan la obstaculización al desplazamiento de los peatones en condiciones crecientes de riesgo, afectan los pequeños negocios y la economía de la zona, tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la

forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala. En tercer lugar, representan un incentivo al uso de vehículos particulares, beneficiando principalmente a la población con acceso a automóvil a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Finalmente, estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad, además de que representan un costo de oportunidad de dejar de invertir en mejores alternativas para solucionar los problemas, como el transporte público y no motorizado.

En el caso de Veracruz, es importante mencionar que en 2005 se conformó un Instituto Metropolitano de Planeación para el Desarrollo Sustentable que, de acuerdo a la información disponible se aprecia que tiene alcances relativamente limitados y no cumple estrictamente con el carácter metropolitano debido a su composición. Al respecto, es de resaltar que dicho instituto, de seguir vigente, tendría que tener una representación en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano debido a la evidente relación que tiene. Por otro lado, se cuenta con algunos instrumentos de planeación de orden metropolitano y de prevención de riesgos por fenómenos naturales.

Sin embargo, lo observado en la evaluación no muestra que exista una vinculación entre los instrumentos que se tienen y los criterios que se siguen para la toma de decisiones. En ese sentido, se observó una desarticulación importante entre los proyectos apoyados y su capacidad para impactar en el desarrollo metropolitano, además de que no se observó una vinculación con alguna política o estrategia de desarrollo metropolitano.

En materia de transparencia, el Fondo Metropolitano de Veracruz cumple con lo establecido en las Reglas de Operación al presentar los informes trimestrales a la SHCP, además de publicar en el portal de internet del gobierno del estado los resultados de los proyectos apoyados. Sin embargo, si hablamos de rendición de cuentas, observamos que todavía hay limitaciones importantes que no permiten una vinculación real con la ciudadanía. En ese sentido, se observó que el Consejo para el Desarrollo Metropolitano no considera ni autoridades locales ni a miembros de la sociedad civil de ningún tipo, de modo que los criterios para tomar decisiones no son discutidos con una perspectiva diferente a la del gobierno estatal y federal.

Adicionalmente, no se cuenta con evaluaciones de impacto respecto a los proyectos ejecutados, de modo que no se conoce la eficacia del uso de los recursos respecto a la solución de las problemáticas metropolitanas. En este caso, es evidente que los proyectos apoyados no tienen un impacto metropolitano.

#### **e) Análisis de las entrevistas realizadas**

La entrevista fue realizada al Gerente General del INVIVIENDA quien estuvo acompañado de su equipo de trabajo. El ambiente fue de cordialidad y se observó la más amplia disposición para participar en la evaluación y aportar toda la información requerida. Por lo tanto, se tuvo acceso completo a los expedientes de los proyectos, además de que se contó con el soporte del equipo técnico para resolver dudas y apoyar en la localización de la información.

Durante la entrevista se mencionaron los argumentos que dan soporte a la decisión de los proyectos ejecutados. De acuerdo con los funcionarios, las obras realizadas permitieron mejorar el tiempo de desplazamiento de los veracruzanos que transitan por dichas vialidades. Si bien este resultado es el que se esperaría de una obra de este tipo, resulta relevante cuestionar si el costo de oportunidad no es muy alto respecto a la realización de proyectos que presumiblemente tienen una mayor relevancia. En ese sentido, no se encontró evidencia de que se cuente con un instrumento de planeación integral del desarrollo metropolitano que sirva para orientar las decisiones.

De igual modo, a pesar de contar con un plan hidráulico emergente, no se observó que los proyectos estuvieran dirigidos a resolver problemáticas de este tipo que presumiblemente se pueden considerar como prioritarias.

## f) Análisis FODA

### a. Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	Existe un buen nivel de cooperación entre la estructura del Fondo y las entidades ejecutoras de los recursos.	1	No se tiene un instrumento de planeación que identifique los grandes problemas metropolitanos, de modo que tampoco existen políticas y estrategias que sirvan para orientar las soluciones.
2	Se tiene un conocimiento sólido sobre los mecanismos de gestión del fondo, así como un buen manejo de la información y los expedientes.	2	Los criterios para la toma de decisiones son poco claros e inadecuados, ya que no han servido para proponer soluciones a la problemática metropolitana.
3	Se cuenta con una amplia capacidad de gestión para atender los requisitos establecidos por las Reglas de Operación.	3	Se tiene una concepción limitada de la problemática de la movilidad, así como de las alternativas de solución.
		4	No hay claridad respecto a los temas de orden metropolitano y los de orden local.
		5	Los recursos se concentran en el municipio de Veracruz.
		6	Diseño inadecuado de las obras que limita los beneficios obtenidos por la obra.
		7	Las sesiones del Consejo ocurren en Xalapa, y no en Veracruz.

### b. Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	El Fondo Metropolitano es un mecanismo de vinculación y coordinación metropolitana.	1	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
2	Brinda la posibilidad de crear una Autoridad Metropolitana.	2	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	No se permiten proyectos multianuales.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
5	Veracruz es uno de los ejes económicos a nivel nacional, por lo que se puede aprovechar su potencial para favorecer el desarrollo metropolitano.	5	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
6	Veracruz cuenta con una identidad muy fuerte que favorecería la implementación de políticas de desarrollo metropolitano si fueran construidas en corresponsabilidad con la ciudadanía.	6	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.
		7	La localización geográfica de Veracruz la vuelve muy vulnerable ante fenómenos naturales.

### **g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano de Veracruz**

Cuando se realizó la visita a la obra de la Avenida Ejército Mexicano se observó que los encuestados reconocieron ampliamente los beneficios obtenidos por la misma. Sin embargo, resultó evidente también que la obra tuvo un impacto local únicamente y que no favoreció realmente la movilidad de la zona metropolitana. En ese sentido, es de resaltar que el Fondo Metropolitano en Veracruz ha favorecido la inversión en infraestructura vial en detrimento de otras alternativas de transporte.

Durante la visita al sitio de la obra se pudo apreciar que un gran porcentaje de los usuarios son estudiantes universitarios cuyo principal medio para moverse es el transporte público, de modo que recorren la zona en autobuses de ruta urbana que se encuentran en condiciones lamentables.

Adicionalmente, la visita a la obra y posterior encuesta a los beneficiarios también permitió conocer otras perspectivas de la obra, en donde salieron a relucir algunos problemas como son inundaciones de la vialidad ocasionado por una falta de drenaje adecuado que complementa la acción emprendida con recursos del fondo. Esto afecta a los habitantes de las colonias cercanas debido al riesgo de una inundación en caso de lluvias.

Otro elemento que fue cuestionado es el hecho de que la obra cubre un tramo relativamente menor y no se complementó con un proyecto integral de vialidad por lo que existe la posibilidad de que los beneficios de la obra se diluyan en poco tiempo ante la incapacidad de las vías aledañas a la obra de manejar un volumen adicional.

Con relación a la percepción de los expertos con relación a los problemas principales que observan en las zonas metropolitanas destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante (peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos

tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación de planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador. Igualmente, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que si, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que si hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias “verdes”.

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

## **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

### **a. Problemáticas detectadas**

#### **i. Operación y estructura administrativa**

- **Existe una insuficiencia potencial en la capacidad de gestión del fondo.**

Si bien se pudo observar que hasta el momento los procesos de gestión y operación del fondo son adecuados por parte de las dependencias encargadas; se percibió que la estructura administrativa relacionada con la operación del fondo podría experimentar insuficiencia operativa si se incrementara el número de proyectos a realizar.

- **Las decisiones se toman en Xalapa y no en Veracruz**

La operación del Fondo se realiza en Xalapa, a pesar de que la ejecución del fondo ocurre en Veracruz. Si bien este no es un problema que ponga en riesgo la operación del fondo, es de preverse

que el conocimiento de la problemática metropolitana de los funcionarios no tenga el mismo grado de profundidad respecto al que tienen los actores locales.

## ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados

- **No se tienen criterios claros para establecer las prioridades de inversión.**

Los proyectos realizados no parecen responder a criterios estables que permitan orientar la toma de decisiones, ya que se pudo observar que algunos proyectos tienen un potencial de alto impacto y carácter metropolitano, mientras que en otro no queda claro el mecanismo para determinar las prioridades.

- **Ausencia de una visión metropolitana para integrar la cartera de proyectos.**

Los proyectos ejecutados con recursos del Fondo Metropolitano ponen en evidencia la existencia de visiones fragmentadas de la ciudad ya que ambas entidades siguen criterios distintos para decidir el destino de los recursos. Como consecuencia se observó una cartera de proyectos desarticulada entre sí, que resulta insuficiente para atender cualquiera de los problemas que buscaran resolver.

Adicionalmente, en vez de contar con una perspectiva metropolitana, el fondo concentra su actividad en el municipio central de la zona metropolitana con lo que se reduce su impacto, por lo que se debe considerar para ejercicios subsecuentes una mejor distribución de los recursos, pero sobre todo que busquen atender los grandes problemas de la zona metropolitana.

- **Se tiene una concepción limitada de la problemática metropolitana, en particular de la movilidad.**

A pesar de que es posible identificar claramente las prioridades de inversión para la Zona Metropolitana de Veracruz, no se observa que las decisiones que se han tomado hasta ahora estén orientadas a solucionar alguno de los grandes problemas metropolitanos. En ese sentido, tampoco se cuenta con un instrumento de planeación que atienda de forma integral a las necesidades de la zona metropolitana como un todo. Como consecuencia, se tiene una visión parcial de la problemática de la ciudad, e incluso que no es consistente con lo que debería ser el desarrollo metropolitano.

En lo respecta a los problemas de movilidad, es importante decir que aun cuando la infraestructura vial es muy importante, no representa una solución real ni de largo plazo, ya que se enfoca al transporte particular (que en el mediano plazo tiende a saturar nuevamente las infraestructuras), sin considerar el transporte público masivo y no motorizado. El desarrollo de proyectos de este tipo, en particular los pasos a desnivel y distribuidores, tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instalan. Por otro lado, benefician principalmente a la población con acceso a automóvil particular a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Adicionalmente, es de resaltar que estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad. De forma adicional, esta visión representa un costo de oportunidad alto para la atención de otros problemas muy relevantes que se han dejado fuera y que son de impacto metropolitano, como los relacionados con desastres naturales, por mencionar uno.

## **b. Oportunidades de fortalecimiento**

- **Aprovechar los recursos y estructuras institucionales del Fondo Metropolitano para crear una plataforma integral para el desarrollo metropolitano.**

A pesar de que los recursos del Fondo Metropolitano son reducidos respecto a otras fuentes, el potencial que tiene para articular el desarrollo metropolitano es de gran relevancia. La constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano debería entenderse como la mayor oportunidad para coordinar e integrar los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones de todos los temas relacionados con la zona metropolitana. De ese modo, si se constituyera un Consejo amplio en el que participen con voz y voto las autoridades federales, estatales y municipales junto con expertos y miembros prominentes de la sociedad civil de ambas entidades, se podría potenciar el alcance de las políticas, estrategias y proyectos metropolitanos, favorecer la visión integral y de largo plazo de la zona metropolitana y construir una visión compartida del desarrollo entre todos los actores que conforman la ciudad.

Adicionalmente, desde esta plataforma se le podría dar solidez técnica a las decisiones mediante el fortalecimiento y/o constitución de un órgano con amplio conocimiento técnico que facilite la coordinación, en particular entre los gobiernos estatales, y garantice una planeación metropolitana adecuada y consistente con los planes y programas estatales y municipales; que proponga, integre y evalúe técnica y financieramente una cartera única de proyectos con recursos de fuentes diversas (no sólo del Fondo Metropolitano); y que de seguimiento, controle y evalúe la ejecución de los proyectos, sus resultados e impactos, incorporando sistemas de indicadores, sistemas de información geográfica y demás tecnologías aplicables.

- **Fortalecer los canales de comunicación con los municipios**

Considerando que los actores locales son los que mejor conocen su problemática, es recomendable que los órganos que administran el Fondo Metropolitano fortalezcan su relación con los municipios e incluso que los integren con voz y voto al Consejo para el Desarrollo Metropolitano sobre todo porque operan en otra ciudad.

## **c. Propuestas de acciones de mejora**

- **Integrar un Consejo para el Desarrollo Metropolitano amplio e incluyente.**

La inclusión con voz y voto en los procesos de toma de decisión de los actores que conforman la ciudad podría potenciar en gran medida los alcances de los proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano, así como de otros proyectos de interés metropolitano.

Lo anterior implica la inclusión de la autoridad municipal y de expertos y miembros prominentes de la sociedad civil dentro de un marco institucional que garantice la construcción de una visión compartida del desarrollo. Además, un Consejo de esta naturaleza permitiría que la sociedad forme parte del proceso de recuperación de la ciudad, no solo en términos de reconstrucción y de desarrollo metropolitano, sino de recuperación de la gobernabilidad y de la seguridad pública.

- **Construir un esquema de complementariedad de recursos para el desarrollo metropolitano.**

Sumar diversas fuentes de recursos que se relacionan con el desarrollo urbano-metropolitano permitiría integrar bajo un mismo techo la capacidad de planificar, gestionar y decidir con solidez

técnica sobre los temas del desarrollo metropolitano, con una consecuente ampliación de los alcances e impactos de los proyectos que sean ejecutados. Esto implica también que con la suma de recursos se podría financiar un organismo que atienda con solidez técnica no solo los proyectos del Fondo Metropolitano, sino otros provenientes de otras fuentes de recursos, dando una mayor certidumbre a las decisiones de todo tipo en la zona metropolitana.

Adicionalmente, la existencia de un organismo técnico sólido facilitaría mucho la coordinación en tanto que tendría la capacidad de proponer y evaluar proyectos desde una perspectiva puramente técnica, con una visión integral y de largo plazo.

- **Constituir un órgano técnico descentralizado que tenga capacidad de planificar, gestionar, proponer, evaluar y dar seguimiento a los proyectos metropolitanos.**

Un organismo de este tipo podría estar financiado con una bolsa de recursos metropolitanos, en la que se incluye al Fondo Metropolitano, y se podrían aprovechar las economías de escala que tendría un órgano de este tipo. De ese modo, toda la gestión del tema metropolitana tendría un órgano sólido de soporte técnico y financiero que permitiría articular diversos programas y fondos de los tres ámbitos de gobierno y daría certidumbre a los decisores sobre el carácter técnico de sus propuestas.

- **Fortalecer la formulación y aplicación de los instrumentos de planeación del desarrollo metropolitano.**

En Veracruz no se cuenta con un instrumento de planeación metropolitana integral y de largo plazo, aunque sí existen otros instrumentos aunque de orden sectorial. Por lo tanto, es muy relevante que se formule un plan de naturaleza metropolitana que cuente con el reconocimiento de la autoridad estatal, las autoridades locales y, sobre todo, de la sociedad civil a partir de sus organizaciones. Adicionalmente, para que dicho instrumento tenga el impacto que se requiere, debería constituirse como el documento rector para integrar la cartera de proyectos y orientar las decisiones de inversión.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

## **CAPÍTULO 17. FONDO METROPOLITANO DE VILLAHERMOSA**

### **a) Problemática general**

La zona metropolitana de Villahermosa está conformada por los municipios de Centro y Nacajuca, siendo el primero asiento de la capital del estado de Tabasco. De acuerdo con el Plan Estatal de Desarrollo 2007–2012 del Estado de Tabasco y los planes municipales de desarrollo 2010–2012 de los Municipios de Centro y Nacajuca, los problemas y características socio-espaciales de la zona metropolitana de Villahermosa (ZMVH) son las siguientes:

#### **Perfil socio-demográfico**

La zona metropolitana de Villahermosa presenta contrastes en los que es posible observar niveles distintos de desarrollo entre las localidades que conforman la zona metropolitana. Por un lado, el Municipio de Centro cuenta con 558 mil 524 habitantes que se encuentran distribuidos en 199 localidades. Se puede afirmar que el nivel de marginación de algunas de estas localidades es muy bajo, ya que cuentan con los servicios básicos y la mayor parte de su población ha cursado al menos algún nivel de estudio por lo que hay pocos analfabetas; El resto de las localidades sin embargo, donde habita un poco más de la tercera parte de la población vive con menos de dos salarios mínimos y en comparación con el contexto nacional, el nivel de marginación es alto, lo que se atribuye a la dificultad para proveer servicios básicos por su dispersión en el territorio.

Por su parte, Nacajuca cuenta con 86 mil 105 habitantes, de los cuales aproximadamente 30% conforman la PEA y más del 10% son clasificados como analfabetas. Es importante observar que la población se ha incrementado como consecuencia de la fundación de nuevos asentamientos que se encuentran muy relacionados con la expansión de Villahermosa en dirección a este municipio. Es notable también que más de la mitad de las localidades del municipio presentan un nivel de marginación alto y muy alto debido a que cuentan con diferentes problemáticas, entre las que destaca la falta de agua entubada que afecta a más de la mitad de los hogares en el municipio, falta de equipamientos sociales y en general precarismo que deriva de la desigualdad y baja oferta de empleo formal y bien remunerado.

#### **Perfil económico**

El campo es la vocación productiva del estado y el origen de la formación y desarrollo de la sociedad actual; además, es de las pocas entidades donde la mayor parte de la superficie presenta ventajas comparativas para el desarrollo de las actividades primarias, ya que cuenta con suelos fértiles, el 30% del agua dulce del país y un clima tropical propicio para el desarrollo sustentable del sector agropecuario, pesquero y forestal.

Entre los principales problemas que afectan al campo destacan: falta de coordinación entre las instancias gubernamentales, escasa articulación de programas de capacitación y asistencia técnica, carencia de esquemas de financiamiento y malos canales de comercialización. Aunado a esto, la economía tabasqueña está sustentada por la actividad petrolera y el empleo generado por los tres órdenes de gobierno se está resintiendo de la falta de dinamismo de la industria de los hidrocarburos y carece de soporte para los servicios y bienes que actualmente se ofertan.

Tabasco es una entidad con una posición geográfica estratégica, debido a que se le considera como una importante vía de acceso para las mercancías que van hacia Campeche, Yucatán y Quintana Roo, lo que le permite colocarse como un Centro Logístico del Sur-Sureste. Aunado a esto, el estado dispone de la infraestructura carretera y de comunicaciones que le permite acceder a mercados nacionales e internacionales importantes para sus productos y servicios y cuenta con recursos naturales abundantes que representan una ventaja comparativa para los sectores productivos en general y de transformación en particular.

En las últimas décadas, la abundancia de hidrocarburos propició que la actividad económica del estado se vinculara firmemente a la explotación de recursos petrolíferos; sin embargo, la desarticulación entre sectores y la insuficiencia de recursos financieros, generaron rezagos en infraestructura lo que originó la pérdida de competitividad en comparación con otros estados, todo lo cual ha afectado de manera sistemática a la zona metropolitana por ser el asiento de la mayoría de los actores sociales que comandan las actividades económicas y porque la metrópoli concentra las actividades económicas del sector terciario que dan servicios al resto de las actividades productivas, por lo que una caída en el sector primario o secundario afecta en cadena la productividad de la ZMVH.

El Estado y la ZMVH, identifican la importancia del turismo por sus contribuciones al desarrollo económico de la entidad y al de la región metropolitana, por lo que le asignan una gran importancia a aprovechar su posición estratégica para el desarrollo del turismo en la zona maya.

Sin embargo, existe poca atención al turismo desde las políticas estatales y desde las inversiones en la ZMVH; se advierte también carencia de capital humano calificado y falta de promoción a nivel nacional e internacional de los eventos culturales. Por tanto, se percibe como algo complicado que el turismo ocupe un nicho importante entre las actividades del estado y de la metrópoli a menos que se tomen acciones específicas encaminadas a fortalecer el sector.

### **Perfil geo-ambiental**

El Estado de Tabasco y el entorno regional de Villahermosa presentan una diversidad de ecosistemas entre los que se encuentran selvas, sabanas, pantanos, manglares, sistemas lagunares continentales y costeros, así como pastizales inducidos y agroecosistemas. Esta riqueza natural se ha visto afectada por alteraciones hidrológicas, degradación de suelos, depredación de bosques y selvas, erosión salinización, pérdida de recursos bióticos y contaminación de diversa índole, destacando en el caso de la metrópoli, la expansión indiscriminada de asentamientos humanos, tanto habitacionales promovidos por el gobierno y los desarrolladores de vivienda, como por asentamientos informales de muy bajo ingreso en la periferia y especialmente en Nacajuca. Tales afectaciones se derivaron de la dinámica en el crecimiento poblacional, el cambio en el uso de suelo, la alteración hidrológica por modificación en el caudal de los ríos, la ganadería extensiva, la actividad petrolera, el incremento de la descarga de aguas residuales y los desechos sólidos.

Con respecto a los riesgos naturales que enfrenta la zona metropolitana es necesario mencionar que por sus características se encuentra expuesto a sufrir fenómenos hidrometeorológicos diversos que afectan principalmente a los asentamientos humanos ubicados en zonas de alto riesgo. Además, Tabasco no es ajeno a los efectos de la erosión del suelo que afecta la tercera parte de su territorio y es originada por la pérdida de la vegetación arbórea, que se añade a la salinización de suelos, cuerpos de agua y acuíferos en la zona costera. Por otro lado, se presenta con regularidad un período mayor de contaminación en el aire en la temporada de sequías por las quemas agropecuarias y los incendios de basureros.

El tema del agua merece una mención aparte debido a que es particularmente relevante porque las principales corrientes y cuerpos lacustres han sido utilizados como sistemas receptores de descargas residuales, vertidas en su mayor parte sin tratamiento alguno. Asimismo, el crecimiento de los asentamientos humanos y las actividades económicas han generado volúmenes crecientes de desechos sólidos en los márgenes e interiores de los cuerpos de agua, por lo que es necesario fortalecer los programas de saneamiento de aguas residuales y el monitoreo de la calidad del agua. Otro problema que vale la pena mencionar, es el estrangulamiento de la red fluvial de la zona metropolitana por los bordos contra inundaciones que favoreció la aparición de ciénagas en el Municipio de Nacajuca e impacta la salud de la población.

## **Desarrollo urbano sustentable y ordenamiento territorial**

Además de los factores físicos mencionados, el crecimiento desordenado de los asentamientos humanos, las vías de comunicación y actividades productivas han modificado las condiciones naturales del sistema de drenaje (ríos, drenes y canales) incrementando los daños que causan las inundaciones. En particular, el crecimiento demográfico ha propiciado la invasión de terrenos susceptibles de inundarse y zonas de regulación, lo que repercute en contra del escurrimiento natural del agua sobre la planicie cuando los ríos se desbordan.

Los orígenes de estos problemas en la zona metropolitana se pueden adjudicar a la inversión insuficiente en materia de infraestructura, poca o nula inversión en imagen urbana, obra pública de calidad deficiente, ausencia de estrategias y programas de largo plazo, asentamientos humanos irregulares, falta de planeación urbana y falta de espacios para sectores específicos de la población, lo que se podría sintetizar en la falta de interés gubernamental para prevenir y para corregir el proceso de urbanización, lo que se soporta en la idea que el mercado inmobiliario a través de desarrollos habitacionales y de otro tipo, planifica y organiza los usos del suelo.

Es necesario promover la descongestión urbana de la capital del estado, la cual requiere áreas para soportar las actividades inherentes al desarrollo económico en la zona y el crecimiento poblacional; aspectos a los cuales se encuentra limitada parcialmente por sus condiciones físicas de suelo.

En Nacajuca, su plan menciona que se agotó el fondo legal y la reserva municipal, por lo que se han enfrentado dificultades para satisfacer la demanda de suelo que existe para vivienda, espacio público y equipamiento urbano. El establecimiento de asentamientos humanos en la zona limítrofe entre los dos municipios sin respaldos económicos para la creación de las obras y servicios necesarios para su funcionamiento, favorecidos por el Gobierno Estatal y municipal, ha creado presiones importantes sobre la administración municipal que hasta el momento ha sido incapaz de proveer de los servicios básicos a la población.

La búsqueda de nuevos escenarios para el desarrollo económico del Estado y de la ZMVH, plantea la necesidad de transformar el sistema de comunicaciones y los servicios de transportación a través de la creación y ampliación de infraestructura moderna que incremente las áreas de oportunidad, poniendo al transporte público masivo y al no motorizado como los ejes para reestructurar la movilidad de las personas, dentro del espacio metropolitano.

Como ya se comentó, Tabasco se localiza en un área que le brinda ventajas comparativas, pero requiere del equipamiento necesario para el desarrollo de nuevas actividades. Desafortunadamente, uno de los retos que enfrentan, el estado y la metrópoli, es que a pesar de contar con una amplia infraestructura de vías de comunicación, en la mayoría de los casos estas no son de primer nivel y los daños ocasionados por los fenómenos meteorológicos incrementan exponencialmente el porcentaje del presupuesto que debe ser destinado para su mantenimiento.

### **Estado de derecho**

El Plan Estatal de Desarrollo menciona que en los últimos años la entidad ha pasado de contar con una situación de seguridad relativa a otra en donde los hechos violentos provocados por la delincuencia organizada preocupan y exigen mayores esfuerzos, agudizándose estas preocupaciones dentro del espacio metropolitano.

Actualmente, el Estado cuenta con la “Ley de Coordinación del Sistema Estatal de Seguridad Pública de Tabasco” que le permite aumentar la colaboración entre los tres órdenes de gobierno para ampliar la cobertura policial y reducir los tiempos de respuesta a las solicitudes de auxilio. Entre los problemas que destacan por su gravedad, se encuentran los altos flujos migratorios provenientes de Centro América y otras entidades federativas mexicanas, que atraviesan el estado y la inseguridad que acarrearán con ellos; igualmente, el robo de combustible a los ductos de PEMEX y los delitos

asociados que se presentan en las comunidades aledañas a la metrópoli. Desafortunadamente, existen limitaciones para vencer estos retos entre los que se encuentran la falta de elementos en las corporaciones, el mal estado en que se encuentran el equipo con el que trabajan las fuerzas de seguridad y la sobrepoblación de los centros penitenciarios y la persistente colusión de autoridades de seguridad con la delincuencia organizada.

#### **b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano de Villahermosa**

El Fondo Metropolitano de Villahermosa es administrado y operado de conformidad con lo establecido por las Reglas de Operación del mismo. De esta forma se integró el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de la Ciudad de Villahermosa, así como el Comité Técnico del Fideicomiso y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos.

El Consejo está integrado por miembros de los tres ámbitos de gobierno. Del ámbito federal los miembros son el Director General de Desarrollo Urbano y Suelo de la SEDESOL y la Delegada Federal de la Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales. Por su parte, del ámbito estatal los miembros son el Secretario de Planeación, el Secretario de Asentamientos y Obras Públicas, el Secretario de Gobierno, el Secretario de Administración y Finanzas, el Secretario de Recursos Naturales y Protección Ambiental, el Coordinador de la Unidad de Atención Social del Estado y el Coordinador General del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado. Finalmente, del ámbito municipal son miembros los presidentes de los municipios de Centro y Nacajuca.

Por su parte, el Comité Técnico del Fideicomiso está integrado por representantes de la Secretaría de Administración y Finanzas, Secretaría de Gobierno, Secretaría de Planeación, Secretaría de Asentamientos y Obras Públicas, Secretaría de Recursos Naturales y Protección Ambiental y por Secretario Técnico del Consejo para el Desarrollo Metropolitano que es el Secretario de Asentamientos y Obras Públicas. Como invitados con voz pero sin voto participan también representantes de la Secretaría de la Contraloría y el titular de la Coordinación General del COPLADET.

Para la operación del fondo no se cuenta con una estructura administrativa específica, sino más bien, las funciones administrativas se han sumado a las existentes que ya tiene el personal y sus oficinas en el control, monitoreo y supervisión de la cartera de inversión general del gobierno estatal, en este caso de las Secretarías de Administración y Finanzas, y de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, la primera para el control y supervisión de las obras y la segunda como ejecutora.

Con base en lo anterior, se observó que los expedientes se encuentran divididos entre la entidad de control financiero y la entidad ejecutora. Sin embargo, también se pudo observar que se tiene un manejo muy cuidado de la información y que los expedientes están ordenados y con una estructura que facilita mucho su consulta.

Es de resaltar que de los 12 expedientes que fueron verificados, únicamente uno carecía de los indicadores financieros en su nota técnica y, en función de lo observado en el resto de las zonas metropolitanas que fueron objeto de esta evaluación, la de Villahermosa es la que presentó más y mejor información en cuanto a los requerimientos de evaluación de los proyectos. Estas características resultan muy positivas sobre todo si consideramos que no se cuenta con un espacio cuyas funciones sean exclusivas del Fondo Metropolitano, y que la cartera de proyectos apoyados no es tan reducida.

Esto refleja un esfuerzo importante por darle mayor solidez técnica a los mecanismos de toma de decisiones, que a su vez resulta consistente con las diversas situaciones de crisis hidráulica que ha venido experimentando en los últimos años. En ese sentido, se observó que la totalidad de los proyectos corresponden a estudios, de modo que queda claro que la prioridad está en conocer la problemática para después atacarla mediante obras concretas.

Respecto a la ejecución de los proyectos, se utiliza la base legal en materia de obras tanto federal como estatal, como la Ley de Obras y Servicios Relacionadas con las Mismas federal y la correspondiente estatal, de modo que se realizan concursos en las diferentes modalidades dependiendo el monto de los contratos y el carácter de los mismos, siendo que hay ocasiones en que se firman convenios con los municipios para la ejecución de las obras.

Debido a la naturaleza de los proyectos, hasta ahora no se considera que los recursos destinados a supervisión sean insuficientes, ya que el seguimiento de los estudios implica trabajo de gabinete, lo que abate en buena medida los costos.

### c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Metropolitano de Villahermosa se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

**Tabla 92. Fondo Metropolitano de Villahermosa. Recursos por año**

Villahermosa	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2009	14	\$20,550,000,00	100.00%
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>\$20,550,000,00</b>	<b>100%</b>

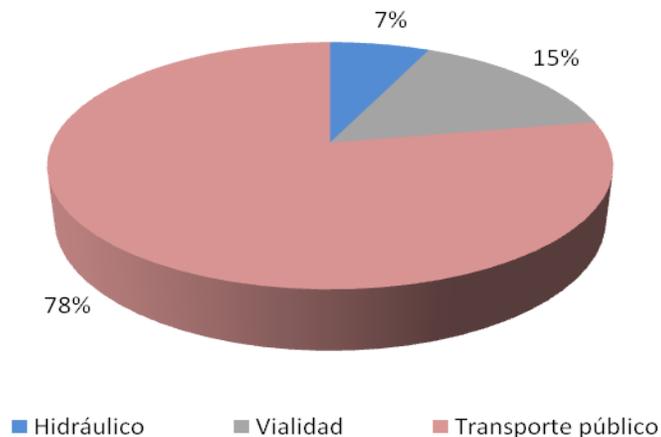
Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 93. Fondo Metropolitano de Villahermosa. Recursos por tipo de proyecto**

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Hidráulico	4	\$1.400.000,00	6,81%
Vialidad	9	\$3.150.000,00	15,33%
Transporte público	1	\$16.000.000,00	77,86%
<b>Total</b>	<b>14</b>	<b>\$20.550.000,00</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfica 16. Fondo Metropolitano de Villahermosa. Recursos asignados por ámbito de atención**



Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 94. Fondo Metropolitano de Villahermosa. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	Villahermosa	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	12	
Obras con expediente	12	100.0%
Obras con nota técnica	12	100.0%
Notas técnicas con índice completo	10	83.3%
Identifica la población potencial	12	100.0%
Identifica la población objetivo	10	83.3%
Especifican los beneficios a la población	11	91.7%
Análisis costo-beneficio	11	91.7%
Evaluación del impacto metropolitano	12	100.0%
Evaluación del impacto económico social	4	33.3%
Evaluación de impacto ambiental	3	25.0%
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	0	0.0%
Contratos o convenios	10	83.3%
Licitación	1	8.3%
Concurso	0	0.0%
Adjudicación directa	3	25.0%
Administración directa	0	0.0%
Convenio adicional	0	0.0%
Convenio con paraestatal	0	0.0%
Invitación restringida	6	50.0%
Precios unitarios y tiempo determinado	0	0.0%
Radicación de recursos	0	0.0%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	8	66.7%
Reportes trimestrales	0	0.0%
Reporte final	7	58.3%
Proyectos con mezcla de recursos	0	0.0%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	7	58.3%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	3	25.0%

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Metropolitano

#### **d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión**

De conformidad con las Reglas de Operación las autoridades estatales realizaron un diagnóstico de la Zona Metropolitana de Villahermosa, que sirvió como base para elaborar la cartera de proyectos. De igual modo, siguiendo las normas del fondo, se formularon las notas técnicas de todos los

proyectos, resultando una cartera de estudios cuyo costo-beneficio fue positivo, en tanto que se concentran en la prefactibilidad de diversas obras.

Durante la entrevista se comentó que uno de los principales criterios para la asignación de los recursos es que los proyectos estuvieran alineados al Plan Estatal de Desarrollo 2007-2012 y que respondieran a las problemáticas identificadas en el diagnóstico de la Zona Metropolitana de Villahermosa. Vale decir que de forma adicional, está en proceso de formulación el plan de desarrollo metropolitano para Villahermosa, por lo que es de esperarse que los ejercicios subsecuentes tomen como referencia ese plan para la determinación de la cartera de proyectos. De igual modo, es importante remarcar que uno de los proyectos apoyados corresponde a la elaboración del plan integral de movilidad de la zona metropolitana que está relacionado directamente con los sistemas de transporte público.

En la entrevista se comentó que la prioridad de las inversiones es resolver los problemas derivados de las emergencias por fenómenos meteorológicos. De acuerdo al análisis que se realizó sobre la cartera de proyectos, se pudo observar que hay una gran cantidad de proyectos de vialidad, aunque se argumentó que dichos proyectos buscan mejorar las condiciones de evacuación de la población en caso de emergencia.

En ese sentido, el tipo de proyectos que se tienen planeados ejecutar en un futuro (que se derivarán de los estudios de prefactibilidad) parecen ser consistentes con la problemática que aqueja a Villahermosa. El tema hidráulico es evidentemente prioritario y se considera muy positivo que sea atendido desde el primer ejercicio del Fondo Metropolitano, aunque resalta que los montos destinados de forma directa a este problema no sean mayoritarios. Por otro lado, se observa que el tema de la movilidad ha tenido una tendencia hacia el desarrollo de infraestructura vial, lo que resulta un tema ampliamente debatible por diversas causas.

El caso de Villahermosa es diferente respecto al resto de las zonas metropolitanas, ya que los proyectos viales buscan mejorar la movilidad, pero sobre todo buscan fortalecer las vías de salida y evacuación de la población en casos de emergencia. Si bien se aprecia que los proyectos son adecuados desde esa perspectiva, es conveniente ampliar la discusión y el análisis para construir proyectos alternativos que representen una solución a los problemas hidráulicos y no solo medidas de mitigación en caso de emergencia como son los que se plantean, es decir, buscar alternativas de prevención y no únicamente de reacción. En ese sentido existe una pregunta aun más profunda y compleja que se refiere a si la problemática ocasionada por fenómenos meteorológicos tiene solución, en cuyo caso las inversiones deberían enfocarse a ella.

Considerando las particularidades de Villahermosa y los enormes retos que tienen las autoridades de los tres ámbitos de gobierno, es conveniente mencionar que, aun cuando la infraestructura vial tiene un enfoque de mitigación de riesgos por fenómenos meteorológicos, se deberían considerar planteamientos más amplios, en los que se pueda combatir esa problemática, pero también que los proyectos sirvan para mejorar la movilidad en general de la zona metropolitana, independientemente de contingencias ambientales.

En ese sentido, no se recomienda la instalación de infraestructura vial por los siguientes motivos. Los proyectos de este tipo tienen muchas desventajas y tienen un costo de oportunidad muy alto respecto al desarrollo de proyectos alternativos que pueden representar una solución real a la problemática. En primer lugar, las soluciones viales tienden a ser temporales ya que en el mediano plazo el flujo vehicular se incrementa, volviendo a surgir el problema. En segundo lugar, la infraestructura vial, en particular los pasos a desnivel y distribuidores, genera grandes afectaciones a la población aledaña a dichas infraestructuras, entre las que destacan la obstaculización al desplazamiento de los peatones en condiciones crecientes de riesgo, afectan los pequeños negocios y la economía de la zona, tienden a fragmentar la ciudad, a deteriorar el paisaje urbano, a disminuir la forestación urbana y a favorecer la desintegración social sobre todo en las zonas donde se instala. En tercer lugar,

representan un incentivo al uso de vehículos particulares, beneficiando principalmente a la población con acceso a automóvil a costa de la población de menor ingreso que accede únicamente al transporte público. Finalmente, estos proyectos privilegian una visión individualista de la ciudad, a costa de una visión más armónica, construida en comunidad.

En función de lo anterior, se extiende una amplia recomendación para evaluar y replantear los proyectos viales que se tienen considerados, de modo que los recursos del fondo sirvan para mitigar los riesgos por fenómenos meteorológicos, pero que también sirvan para mejorar la movilidad mediante sistemas de transporte alternativos, como el transporte público masivo y el no motorizado. Lo anterior quiere decir que, dada la compleja problemática de Villahermosa, es muy importante retomar el debate e incorporar a otro tipo de actores con diferentes campos de experiencia de modo que se puedan proponer soluciones integrales y no acciones de mitigación que solucionan un problema, pero a su vez generan otro tanto o más grave.

Por otro lado, la supervisión del fondo es realizada por la Secretaría de Administración y Finanzas, a través de sus órganos de control y monitoreo que son los encargados de verificar los avances financieros de todos los proyectos ejecutados por el gobierno estatal. Además de lo anterior, se hacen reportes de avance de obra, que están vinculadas con los avances financieros, y que cumplen la función de los reportes exigidos por las Reglas de Operación. En el caso de Villahermosa, se observó que se utilizan recursos concurrentes, principalmente con recursos estatales.

Los reportes del ejercicio del fondo se hacen a la Auditoría Superior de la Federación, a la Contaduría General de Glosa, de la Cámara de Diputados, a la Cuenta Pública y a la sociedad en general en la página de internet del gobierno estatal, dando cumplimiento a la legislación en materia de transparencia en el manejo de la información de los ejercicios de los recursos de origen público.

Aun considerando estos avances en materia de transparencia, la rendición de cuentas sigue siendo una tarea pendiente. Por un lado, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano no tiene representación de la ciudadanía de ningún tipo, de modo que los mecanismos de toma de decisiones quedan restringidos a los funcionarios que participan en ellos. Por el otro lado, la tendencia a nivel nacional es a no realizar evaluaciones de impacto de los proyectos apoyados, aunque en el caso de Villahermosa todavía no hay obras que pudieran evaluarse. Por lo tanto, en este sentido la recomendación es de incluir evaluaciones de impacto de los proyectos de modo que la ciudadanía pueda conocer la efectividad con que se atienden los problemas metropolitanos y su relación con los recursos utilizados.

#### **e) Análisis de las entrevistas realizadas**

La entrevista estuvo atendida por dos subsecretarios y una directora general lo que fue indicativo de que se le da mucha importancia al Fondo Metropolitano y, por lo tanto, que se consideró de la más alta prioridad la evaluación correspondiente. En ese sentido, la entrevista fue muy amplia y detallada, aunque en realidad tomó la forma más bien de una conversación sobre la problemática y la óptica del gobierno estatal sobre cómo atender dicha problemática, a partir de los recursos del fondo.

Durante la conversación se hizo énfasis en las bondades y oportunidades que presentaba el Fondo Metropolitano y se comentó que sería muy benéfico para la Zona Metropolitana de Villahermosa que creciera en tamaño y cobertura. Adicionalmente, los funcionarios estuvieron al pendiente de la revisión de los expedientes para garantizar que se obtuviera toda la información requerida, aun cuando los expedientes estaban bien ordenados y contenían los componentes técnico y financiero en un mismo.

En Villahermosa, tal como se mencionó antes, la prioridad de inversión está en el combate de los problemas derivados de los fenómenos meteorológicos. En ese sentido, llamó la atención al equipo evaluador que la mayoría de los estudios de prefactibilidad estuvieran enfocados a infraestructura vial

como ampliación y mejoramiento de carreteras, o construcción de puentes vehiculares, ya que en un primer momento pareció una flagrante contradicción. Sin embargo, conforme avanzó la entrevista surgieron los argumentos de los funcionarios en favor de los proyectos que se estaban planteando. La óptica del estado es que la construcción de vialidades y puentes servirá para facilitar y mejorar la movilidad a las personas y sus bienes en casos de inundaciones que ocurren de forma regular debido a las características y la localización geográfica de la zona metropolitana.

En ese sentido, los funcionarios se mostraron muy abiertos para dialogar y discutir diversos puntos de vista, además de que facilitaron la información y todo lo relacionado con la evaluación. Más allá del enorme debate que puede generar el planteamiento de soluciones de este tipo, que se enfoca en la mitigación, más que en la solución de raíz de los problemas, fue muy positivo para el equipo evaluador observar la voluntad y disposición para dialogar sobre temas de esta relevancia.

Cuando se llevó a cabo el trabajo de campo, se encontraron muchos puntos positivos que mostraron al equipo evaluador que el buen funcionamiento del fondo no está solamente en las oficinas donde se gestiona, sino también en el resultado de las obras. Con recursos del fondo se está trabajando para instalar un sistema de semáforos inteligentes como parte de un proyecto más amplio en el que se cuenta con un sistema de autobuses diseñado *ex professo* para la zona metropolitana que tienen el tamaño y capacidad adecuados para las calles estrechas del centro de la ciudad y un sistema de monitoreo y control electrónico con software y hardware diseñado por científicos mexicanos. Montado sobre una oficina que parece de un mercado público, se puede ver a un equipo de personas monitoreando un sistema de transporte público eficiente, limpio y automatizado.

## f) Análisis FODA

### a. Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	Voluntad política del gobierno estatal para impulsar el fondo y cumplir sus lineamientos.	1	No hay una clara definición de los proyectos metropolitanos, a diferencia de los problemas locales.
2	Iniciativa y voluntad política para el diseño e implementación de nuevas tecnologías en el desarrollo metropolitano.	2	No cuentan con un plan metropolitano de mediano y largo plazos.
3	Se cuenta con un equipo de trabajo con buenas capacidades técnicas para solucionar problemas.	3	No cuentan con proyectos multianuales.
4	Buena organización interna y buen liderazgo político-administrativo.	4	No se conoce con amplitud, la existencia de otros fondos disponibles que podrían apuntalar los proyectos metropolitanos.
5	Cuentan con un alto índice de automatización para el control, monitoreo, supervisión y evaluación de sus proyectos.	5	Los criterios de priorización de los proyectos no son del todo claros y no están estrictamente vinculados con los diagnósticos de la problemática metropolitana.
6	Cuentan con el apoyo de las universidades e institutos de educación superior locales.		

### b. Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	El Fondo Metropolitano es un mecanismo de vinculación y coordinación metropolitana.	1	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
2	Brinda la posibilidad de crear una Autoridad Metropolitana.	2	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.

Oportunidades		Amenazas	
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	No se permiten proyectos multianuales.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
5	Existe una buena comunicación y apoyo del gobierno federal para el diseño e implementación de proyectos metropolitanos, debido a la vulnerabilidad ante las amenazas hidrometeorológicas.	5	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
6	El crecimiento poblacional y urbano se está estabilizando, lo que les permite destinar recursos al mejoramiento de la infraestructura metropolitana.	6	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.
		7	La ZM de Villahermosa se encuentra en una zona altamente vulnerable a las inundaciones, no cuenta con suficiente reserva territorial apta para el crecimiento urbano; cuenta con una estructura vial pobre y de baja conectividad, entre otros problemas metropolitanos.
		8	Las soluciones a los problemas metropolitanos tienen que ser de gran envergadura y requieren períodos largos de tiempo, que rebasan con mucho los períodos político-administrativos.

#### g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano de Villahermosa

No fue posible realizar la encuesta de beneficiarios ya que resultó muy complicado que las personas identificaran la inversión en el sistema automatizado de semáforos, que aun está en período de prueba. Esto implica que no fue posible contrastar la percepción de los beneficiarios con lo dicho por las autoridades.

Con relación a la percepción de los expertos con relación a los problemas principales que observan en las zonas metropolitanas destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar

acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante (peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación d planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador Igualmente, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que sí, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que sí hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias "verdes".

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

## **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

### **a. Problemáticas detectadas**

#### **i. Operación y estructura administrativa**

- **Existe una insuficiencia potencial en la capacidad de gestión del fondo.**

Si bien se pudo observar que hasta el momento los procesos de gestión y operación del fondo son adecuados y relativamente eficientes; se corre el riesgo de incurrir en insuficiencias operativas si el número de proyectos apoyados por el fondo crece en el futuro, de modo que se vería comprometida la buena administración debido a los recursos humanos limitados con que cuenta la entidad.

Tampoco se tienen recursos humanos adecuados en niveles operativos para apoyar la formulación de proyectos desde una perspectiva técnica sobre el desarrollo metropolitano, ni financiera para la evaluación cuantitativa.

#### **ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados**

- **Las propuestas de proyectos representan acciones de mitigación a las emergencias, y no de solución a los problemas que las causan.**

Los proyectos que se han considerado para su ejecución se enfocan casi en su totalidad a la mitigación de riesgos provocados por fenómenos meteorológicos. En ese sentido, sería mucho más benéfico destinar los recursos a estudiar las causas y generar alternativas de solución, antes que proponer acciones de mitigación únicamente. Lo anterior implica que la prioridad debería ser la prevención vinculada con medidas de mitigación, pero no únicamente acciones del segundo tipo.

- **Ausencia de una visión metropolitana para integrar la cartera de proyectos.**

Los proyectos financiados por el Fondo Metropolitano no son en realidad de carácter metropolitano, sino más bien de escala local. Parecería que se dedica mucho tiempo a la evaluación y formulación de proyectos en función de los requisitos de las Reglas de Operación, pero que se dedica mucho menos tiempo a evaluar la pertinencia y el alcance de dichos proyectos. Adicionalmente, la cartera de proyectos se elabora sin un vínculo sólido con los documentos de planeación que se tienen.

- **Carencia de una visión integral del desarrollo metropolitano.**

Los proyectos que se proponen pueden tener mucho potencial para resolver algunos problemas, pero vistos desde una perspectiva sectorial muy limitada. No se observó que se cuente con una cartera de proyectos que incorpore una visión del desarrollo metropolitano desde una perspectiva integral, en donde los proyectos tengan capacidad de atacar diversos problemas de forma simultánea.

En ese sentido, se observó que si algunos proyectos son implementados, servirán para resolver un problema particular, pero crearán otro problema tan grande o incluso mayor.

## **b. Oportunidades de fortalecimiento**

- **Aprovechar los recursos y estructuras institucionales del Fondo Metropolitano para crear una plataforma integral para el desarrollo metropolitano.**

A pesar de que los recursos del Fondo Metropolitano son reducidos respecto a otras fuentes, el potencial que tiene para articular el desarrollo metropolitano es de gran relevancia. La constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano debería entenderse como la mayor oportunidad para integrar los procesos de planeación, gestión y toma de decisiones de todos los temas relacionados con la zona metropolitana. De ese modo, si se constituyera un Consejo amplio en el que participen con voz y voto las autoridades federales, estatales y municipales junto con expertos y miembros prominentes de la sociedad civil, se podría potenciar el alcance de las políticas, estrategias y proyectos metropolitanos, favorecer la visión integral y de largo plazo de la zona metropolitana y construir una visión compartida del desarrollo entre todos los actores que conforman la ciudad.

Adicionalmente, desde esta plataforma se le podría dar solidez técnica a las decisiones mediante el fortalecimiento y/o constitución de un órgano con amplio conocimiento técnico que garantice una planeación metropolitana adecuada y consistente con los planes y programas estatales y municipales; que proponga, integre y evalúe técnica y financieramente una cartera única de proyectos con recursos de fuentes diversas (no sólo del Fondo Metropolitano); y que de seguimiento, controle y evalúe la ejecución de los proyectos, sus resultados e impactos, incorporando sistemas de indicadores, sistemas de información geográfica y demás tecnologías aplicables.

- **Aprovechar la situación crítica que enfrenta Villahermosa en términos de riesgo por fenómenos naturales para fortalecer las instituciones y sus mecanismos de toma de decisiones.**

Los diversos fenómenos meteorológicos que afectan profunda y regularmente la vida de los habitantes de la ZM de Villahermosa, deben ser vistos no solo como un riesgo para la ciudad, sino como una oportunidad para superar las carencias históricas que han tenido las instituciones de Tabasco y de México en general. En ese sentido, el riesgo que enfrenta Villahermosa es tan alto que Tabasco y sus municipios no tienen otra alternativa que fortalecer sus mecanismos institucionales de toma de decisiones, enfocándolos hacia un uso más eficiente y eficaz de los recursos, con una perspectiva integral y de largo plazo.

Uno de los pocos caminos que hay para lograrlo es mediante la inclusión de la ciudadanía organizada, en voz de expertos y ciudadanos connotados, que equilibren los puntos de vista de la autoridad pública, que generen mecanismos de auténtica rendición de cuentas y que favorezcan la continuidad de políticas, estrategias y proyectos de desarrollo metropolitano en períodos mayores al de las administraciones gubernamentales.

## **c. Propuestas de acciones de mejora**

- **Integrar un Consejo para el Desarrollo Metropolitano amplio e incluyente.**

La inclusión con voz y voto en los procesos de toma de decisión de los actores que conforman la ciudad podría potenciar en gran medida los alcances de los proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano, así como de otros proyectos de interés metropolitano.

Lo anterior implica la inclusión de la autoridad municipal y de expertos y miembros prominentes de la sociedad civil dentro de un marco institucional que garantice la construcción de una visión compartida del desarrollo.

- **Construir un esquema de complementariedad de recursos para el desarrollo metropolitano.**

Sumar diversas fuentes de recursos que se relacionan con el desarrollo urbano-metropolitano permitiría integrar bajo un mismo techo la capacidad de planificar, gestionar y decidir con solidez técnica sobre los temas del desarrollo metropolitano, con una consecuente ampliación de los alcances e impactos de los proyectos que sean ejecutados. Esto implica también que con la suma de recursos se podría financiar un organismo que atienda con solidez técnica no solo los proyectos del Fondo Metropolitano, sino otros provenientes de otras fuentes de recursos, dando una mayor certidumbre a las decisiones de todo tipo en la zona metropolitana.

- **Constituir un órgano técnico descentralizado que tenga capacidad de planificar, gestionar, proponer, evaluar y dar seguimiento a los proyectos metropolitanos.**

Un organismo de este tipo podría estar financiado con una bolsa de recursos metropolitanos, en la que se incluye al Fondo Metropolitano, y se podrían aprovechar las economías de escala que tendría un órgano de este tipo. De ese modo, toda la gestión del tema metropolitana tendría un órgano sólido de soporte técnico y financiero que permitiría articular diversos programas y fondos de los tres ámbitos de gobierno y daría certidumbre a los decisores sobre el carácter técnico de sus propuestas.

- **Fortalecer la planeación metropolitana.**

Para atacar la problemática metropolitana de forma integral y de largo plazo, es necesario sumar visiones expertas de diversos sectores, y traducirlas en instrumentos de planeación que consideren diagnósticos sólidos y actualizados, pero también políticas y estrategias de desarrollo metropolitano. Por lo tanto, es imperativo fortalecer los procesos de planeación incorporando a todos los actores clave que forman parte de la zona metropolitana y darle validez legal a los instrumentos resultantes.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

## CAPÍTULO 18. DESCRIPCIÓN DE LA SITUACIÓN GENERAL DEL FONDO METROPOLITANO

### a) Problemática general de las zonas metropolitanas en México

Durante los cuarenta y cincuenta aparecen las metrópolis en México, caracterizadas por un centro urbano que se expande y fusiona con otros de menor tamaño ocupando diversas jurisdicciones político-administrativas. El valor y fundamento de estos conglomerados metropolitanos es la sinergia y la complementariedad. Los flujos internos entre las ciudades que conforman la metrópoli, las posibilidades de especialización productiva, las oportunidades de empleo, estudio y recreación para la población se amplían, cuando ciudades independientes se reconocen como parte de una red y por medio de las infraestructuras de comunicaciones y transportes multiplican los flujos entre ellas. Cuando la gente de las comunidades y ciudades se reconoce como parte de la metrópoli, permite un proyecto más sustentable, eficiente y viable, fundamentado en las perspectivas de desarrollo de cada ciudad, pero como parte del todo metropolitano.

En este contexto, la idea de posicionar a cada metrópoli en los mapas regional, nacional y algunas en el internacional, es fundamental, porque hace evidente la percepción de sus gobiernos y actores sociales, sobre el valor que tienen éstas para atraer nuevas inversiones, que permiten una creciente concentración de actividades económicas y sociales, lo que solo se logra cuando se crea una oferta de condiciones adecuadas (disciplina urbanística, respeto al estado de derecho, buena infraestructura, diversidad y alta calidad de servicios, etcétera), que se fundamenta en una visión concertada y participativa sobre el futuro de la metrópoli para el largo plazo.

El tema metropolitano, desde lo conceptual y desde lo práctico, no ha sido resuelto en el mundo porque predomina su carácter casuístico... lo metropolitano es un destino fatal en prácticamente todas las naciones, ya que la realidad mundial nos está llevando a la concentración poblacional y económica en grandes aglomeraciones que han evolucionado desde espacios monocéntricos con alto grado de centralismo a estructuras regionales policéntricas y multivariadas, en las que persisten las dificultades de delimitación territorial y de coordinación entre sus partes. Las metrópolis tienen muchas opciones de organización, ya que ésta se fundamenta en una cantidad apreciable de características locales que tienen que ver con su economía, sociedad, geografía, organización espacial y ambiente.<sup>28</sup>

El argumento anterior deja claro por qué existen dificultades para conceptualizar las metrópolis aunque, en estricto sentido, son territorios urbanizados que constituyen unidades socioespaciales que se encuentran fragmentados por las divisiones políticoadministrativas (estatales o municipales), provocando deseconomías por las limitaciones de actuación y movilidad de los actores metropolitanos. Cada uno de ellos tiene espacios de actuación diferentes que deben ser atendidos y resueltos:

- El gobierno está circunscrito a jurisdicciones político-administrativas (entidades federativas o municipios) que son fragmentos de la metrópoli y que reducen sensiblemente las posibilidades de políticas integradas.
- El sector privado tiene canales más flexibles para hacer circular el capital y para emprender negocios en la metrópoli independientemente de la fragmentación político-administrativa, aunque las condiciones distan mucho de ser óptimas debido a las diferencias de política, normatividad y fiscalidad entre las demarcaciones político-administrativas.
- El sector civil tiene las mayores posibilidades de circular y actuar dentro de la metrópoli con menores barreras. El ciudadano puede percibir la metrópoli como un gran continuo urbano sin distinguir las fronteras políticoadministrativas. Por ello, su movilidad es mucho más efectiva, al

<sup>28</sup> Alfonso Iracheta Cenecorta, *Las metrópolis del Estado de México: Ciudad de México y Toluca*, en Sedesol, et al., 2004, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México* 2003, p. 215.

grado que lo que para una familia es un cambio de domicilio –de un municipio o estado a otro dentro de la metrópoli– para el gobierno receptor representa un fenómeno de migración con consecuencias en la dotación de servicios y equipamientos.

De acuerdo con el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, las zonas metropolitanas son “todas aquellas redes de ciudades donde los procesos de metropolización involucran a ciudades de México y de Estados Unidos de América o a ciudades de dos o más entidades federativas, así como aquellas grandes ciudades que tienen más de un millón de habitantes”.<sup>29</sup>

En otro documento más desarrollado y reflexivo sobre este fenómeno, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol), el Consejo Nacional de Población (Conapo) y el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (Inegi), se propone la siguiente definición de zona metropolitana:

[...] el conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica.<sup>30</sup>

En esta definición se incluye, además, a aquellos municipios que por sus características particulares son relevantes para la planeación y política urbanas. Adicionalmente, se definen como zonas metropolitanas a “[...] todos aquellos municipios que contienen una ciudad de un millón o más habitantes, así como aquéllos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América”.<sup>31</sup>

Se puede entender que los procesos diferenciados de metropolización, referidos en los textos oficiales, corresponden al carácter peculiar y único de cada metrópoli, lo que obliga a orientar los esfuerzos públicos al ordenamiento y gestión sobre el fenómeno concreto. En este sentido, las políticas y los recursos metropolitanos deberían concentrarse en la función que ejercen las metrópolis en su espacio regional y en su interior; es decir, entre sus partes o elementos (municipios en lo general) y en las relaciones que se dan entre ellas, ya que de éstas depende la capacidad de producir más bienes y servicios, de “hacer ciudad” y, por lo tanto, ofrecer mejores condiciones de habitabilidad a sus pobladores y de crear condiciones de gobernabilidad y gobernanza.<sup>32</sup>

El tamaño de la población sin duda es representativo, ya que una característica de las metrópolis, tradicionalmente asumida, es la gran masa de población asentada:

[...] el término zona metropolitana se [...] utiliza la mayoría de las veces para referirse a una ciudad ‘grande’ cuyos límites rebasan a los de la unidad política-administrativa que originalmente la contenía.<sup>33</sup>

Esto debe entenderse de forma proporcional al espacio regional o nacional en el que se ubica. Así, pueden existir metrópolis con población menor a un millón de habitantes que cumplen funciones de centro regional y se han conformado por la conurbación de varias jurisdicciones político-

<sup>29</sup> Sedesol, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, 2001, p. 62. Archivo html disponible en <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/subsecretaria/plannacional.htm>

<sup>30</sup> Sedesol, Conapo e Inegi, “Delimitación de las zonas metropolitanas de México”, Aguascalientes, Ags. México p. 17. 2004.

<sup>31</sup> *Ibid.*

<sup>32</sup> Se asume la gobernabilidad como la capacidad del aparato público y la sociedad para establecer, operar y hacer cumplir “el estado de derecho” (conjunto de reglas, escritas e implícitas –culturales– que permiten la convivencia y el desarrollo). Por su parte, la gobernanza se entiende como el proceso de irrupción social en la cosa pública; es decir, la construcción de nuevas capacidades que hacen de las organizaciones de la sociedad actores que se involucran en los procesos antes delegados exclusivamente al gobierno. La gobernanza debe incluir a la gobernabilidad, pero ésta última no explica a la primera. Hoy la ciudad y la región son los espacios más importantes de la gobernanza; en ellas se crean las condiciones del desarrollo y las reglas de la comunidad.

<sup>33</sup> Sedesol, Conapo e INEGI, *op. cit.*, p. 9.

administrativas, lo que exige una organización para su gobierno, un sistema de planificación y un sistema de administración específicas.

De acuerdo con la Sedesol,<sup>34</sup> las metrópolis tienen diversos componentes: la concentración demográfica, la diversidad o especialización económica-funcional y la expansión física sobre dos o más unidades políticoadministrativas (municipios, entidades federativas o incluso fronteras internacionales). Igualmente, fungen como centros de actividad económica y de servicios a nivel regional, aunque cada metrópoli es un caso único.

En la actualidad, una metrópoli podría caracterizarse por los siguientes elementos o atributos<sup>35</sup>:

- Es un centro que ejerce preeminencia económica en una región e incluso un país, por las múltiples funciones que desempeña, pudiendo asumir éstas a nivel internacional como producto de la globalización de la economía. Casi siempre coincide con una concentración elevada de población, pero son las funciones y no solo el tamaño de la población las que forman parte del concepto.
- La metrópoli ocupa frecuentemente parte del territorio de varias circunscripciones político-administrativas (entidades federativas o municipios), lo que debería obligar a que exista coordinación entre sus gobiernos para atender las materias que les son comunes, aunque existen algunos casos en los que la magnitud de población y actividad económica que se asumen para una metrópoli, se concentran en una sola jurisdicción político-administrativa<sup>36</sup>.
- Las funciones más importantes que ejercen las zonas metropolitanas son: la oferta de diversos tipos de empleo a la región de influencia; la presencia de servicios superiores como cultura, finanzas, educación superior, entre otros; la oferta de muy variadas mercancías; la concentración del poder de decisión sobre su zona de influencia; la concentración de información e investigación científica que brinda a su hinterland, y la capacidad para desarrollar y difundir conocimiento y tecnología.
- El crecimiento de muchas de estas zonas se ha producido por fenómenos de conurbación entre la ciudad central y centros secundarios y terciarios cuyo crecimiento, separado del núcleo metropolitano, fue posible por la modernización y expansión acelerada de los sistemas de transporte.
- Internamente, en el área urbana de la metrópoli hay una serie de características particulares que complican enormemente la organización y creación de servicios urbanos, destacando la desigualdad en el acceso a los beneficios de la urbanización por los grupos sociales, la localización inadecuada de las funciones urbanas, la irregularidad / informalidad / ilegalidad en los asentamientos humanos, los sistemas de transporte fracturados y el deterioro creciente del ambiente.
- Dado que estas zonas se forman por migración y conurbación, también se caracterizan por el choque entre las culturas regionales de origen de muchos pobladores, con la cultura urbana y sus diversas subculturas, propias de la metrópoli.
- En lo funcional, las metrópolis rebasan los umbrales convencionales para la solución de problemas de abastecimiento de bienes y servicios, transportación, disposición de desechos, etcétera, requiriendo de tecnologías cada vez más complejas y mecanismos de coordinación acordes con la escala de los problemas y con la diversidad de condiciones y sistemas político-administrativos de sus partes.

<sup>34</sup> Sedesol, *op. cit.*, p. 123.

<sup>35</sup> Alfonso Iracheta Cenecorta, 2003, *op. cit.*, p. 216.

<sup>36</sup> Es el caso de grandes ciudades como Juárez, Tijuana o Chihuahua, por anotar sólo algunas.

- Finalmente, por la inmensa demanda de bienes y servicios que tienen, afectan los procesos productivos de vastas regiones y presionan los recursos naturales. Por ello, las metrópolis deben analizarse no sólo por lo que producen, sino por lo que demandan del resto del territorio.

Con base en las conceptualizaciones anteriores se podría establecer lo siguiente:

1. Las zonas metropolitanas son unidades socioespaciales y no conjuntos independientes de áreas urbanizadas y de jurisdicciones político-administrativas.
2. En los procesos de planeación, administración y gobierno, se debe considerar a la metrópoli como una “totalidad” conformada por múltiples elementos (cada uno puede ser visto igualmente como una totalidad) interrelacionados entre sí con diferentes grados de intensidad; estos elementos son:
  - Territoriales: Áreas urbanizadas (barrios, colonias, pueblos) y no urbanizadas. Usos del suelo y funciones urbanas que se materializan en el territorio: habitación, vialidades, industria, etcétera. Cada “pedazo” de territorio tiene características geográfico-ambientales, requerimientos de suelo particulares, relaciones con los otros, todo lo cual exige una planificación de su localización que sea específica y detallada.
  - Jurisdiccionales: Entidades federativas y municipios. Cada una tiene normas y atribuciones para gobernar y administrar su “pedazo de metrópoli”, lo que ocurre generalmente sin considerar ni lo que hace el resto de jurisdicciones, ni lo que requiere el resto de la comunidad externa a su territorio, a pesar de las disposiciones constitucionales relativas a la concurrencia y coordinación intergubernamental.
  - Sociales: Grupos y sectores de la comunidad. Cada grupo social, cada sector de la comunidad (público, privado, social) se comporta de manera peculiar y tiene necesidades e intereses específicos que se manifiestan en toda la metrópoli y no sólo en su lugar de adscripción, asentamiento o residencia.
  - Sectoriales: Cada sector (de la economía: comercio, industria, transporte, inmobiliario, etcétera; del desarrollo social: educación, salud, recreación; administración pública, seguridad, etcétera), tiene requerimientos de localización, necesidades físico-espaciales y formas de relación con el resto, que deben estar sujetas a las condiciones generales de localización y funcionamiento de los demás equipamientos y funciones urbanas.
  - De infraestructura (de agua, energía, telefonía, telecomunicaciones, transportes, entre otras): Son elementos que permiten las relaciones físicas entre ellos y con las funciones de la metrópoli; su condición de localización y capacidad de funcionamiento es determinante para el todo metropolitano.
3. Es necesario considerar, desde una perspectiva conceptual, que existen fuerzas y relaciones sociales concretas en cada metrópoli que determinan hacia dónde, para quién, con qué recursos y cuándo se expande y desarrolla cada una. En lo espacial, estas fuerzas no distinguen fronteras político-administrativas y se desarrollan a pesar de estas fronteras impuestas artificialmente, de modo que la tendencia debiera ser a buscar reducir la “fricción” que se genera sobre los actores sociales que producen y habitan en cada una de sus partes o jurisdicciones político-administrativas.
4. Se distinguen por varios aspectos esenciales:
  - Su extensión territorial, que comprende dos o más unidades político-administrativas de un mismo estado (intraestatal), de dos o más entidades (interestatal) o de dos países (binacional), en las que se localiza un nodo de población predominante que funciona como

centro y pivote de expansión territorial, conurbando a centros urbanos de menor jerarquía, existiendo casos de grandes ciudades que se localizan enteramente dentro de una sola jurisdicción.

- Concentran poder y ejercen influencia económica, política y demográfica estatal, regional o nacional.
  - Presentan fenómenos diferenciados de conurbación física.
  - Establecen relaciones directas, cotidianas, intensas y recíprocas de sus componentes (trabajo, educación, salud, vivienda, transporte, etc.) de manera interdependiente.
5. La metrópoli representa un grado avanzado y complejo de urbanización que difiere del resto de las localidades urbanas. Destaca la magnitud del número de habitantes que concentra como indicador directamente proporcional al nivel de demanda (de empleo, servicios, equipamientos, viviendas, suelo, etcétera) y oferta de bienes y servicios internos y para su región de influencia.
  6. La metrópoli expresa la oportunidad de avanzar más rápidamente en el desarrollo social y económico, al contar con elementos para la generación de externalidades positivas derivadas de la propia concentración y las capacidades que genera, lo que depende directamente de la capacidad de su sociedad para definir y ejecutar un proyecto integrado en el largo plazo. La realidad actual es que la metrópoli genera externalidades positivas y negativas; el problema es cómo incrementar las primeras y reducir las segundas.
  7. A su vez, la metrópoli representa un grave riesgo para la gobernabilidad y la sustentabilidad socioeconómica y ambiental, cuando se deja su estructuración y crecimiento libremente a las fuerzas del mercado y la sociedad, es decir, cuando no existe coordinación entre las autoridades de sus diferentes jurisdicciones político-administrativas, ni una visión de desarrollo concertada.
  8. Como “totalidad” que es parte de otra mayor (la región, el país), conformada por elementos interrelacionados que, a su vez, son totalidades (barrios, colonias, municipios) aparecen dos ámbitos para su gobierno y administración: el local –la metrópoli hacia adentro– y el regional –la metrópoli hacia afuera–. En el primero es el municipio la unidad político-administrativa responsable y en el segundo la entidad federativa. Sin embargo, en ambos casos, tenemos la suma de percepciones y acciones, pero no tenemos a la metrópoli integrada.
  9. El círculo virtuoso del desarrollo metropolitano y regional que debe ser explorado en México corresponde a la necesidad de una gobernanza integradora, que aglutina la acción de los actores sociales sobre todo el territorio de la metrópoli que considera las diversas percepciones socio-espaciales.

Como prácticamente cualquier ámbito de la vida pública, la problemática metropolitana en México depende de las características y condiciones locales, es decir, las que enfrenta cada ciudad. Así, mientras la Zona Metropolitana de Mérida sufre de un despoblamiento del casco urbano y una expansión física acelerada e ineficiente en la periferia, por mencionar uno de sus problemas, la Zona Metropolitana de Guadalajara enfrenta una pérdida creciente de movilidad y una ocupación de las reservas forestales con profundos impactos sobre el ambiente y los recursos naturales. Sin embargo, más allá de los problemas específicos más relevantes de cada zona metropolitana, es posible identificar una serie de condiciones y problemas que se pueden observar de forma general en las metrópolis mexicanas. Entre los más importantes se mencionan los siguientes:

- Fragmentación urbana, pérdida de espacio público y desintegración social.
- Aumento de la inseguridad pública.

- Crecimiento periférico, desordenado y sin una visión de sustentabilidad, mientras se amplían los espacios vacíos dentro del casco urbano que no se ocupan principalmente por razones especulativas y de inacción gubernamental.
- Ocupación del suelo en asentamientos irregulares / informales / ilegales, disminuyendo la calidad de vida e incrementando la vulnerabilidad de las ciudades.
- Pérdida de movilidad a partir del predominio del transporte individual y privado, aunado a sistemas de transporte público insuficientes, ineficientes, inseguros y fragmentados.
- Insuficiencia en la provisión de servicios básicos, como agua, drenaje y energía eléctrica.
- Infraestructura urbana y equipamientos deteriorados por falta de inversión pública.
- Insuficiente capital para proyectos de inversión por ineficiencias en el cobro de impuestos locales (principalmente predial), vinculado a la existencia de vacíos urbanos y expansión urbana periférica.
- Insuficiencia e inadecuación del manejo de residuos sólidos.
- Creciente deterioro del ambiente y pérdida de recursos naturales (masas forestales en particular).
- Pérdida de competitividad, entendida en términos no solo económicos y de productividad, sino del funcionamiento eficiente del sistema urbano-regional; de la inserción en sistemas de comunicaciones; del nivel de calificación de sus recursos humanos; del proyecto de ciudad que se tiene; del apoyo público a los agentes económicos y sociales; de las instituciones políticas representativas, eficaces y transparentes; y de la seguridad y gobernabilidad del territorio, entre otros elementos.
- Deterioro del paisaje y pérdida de espacios naturales.
- Incremento de la desigualdad y deterioro de las relaciones sociales.

Considerando estos problemas, resulta central entender cuáles son las condiciones que los generan, es decir, qué es lo que se está manejando de forma inadecuada o incluso, qué es lo que no se está manejando en las metrópolis, que permiten la ocurrencia de los problemas. Algunas de esas condiciones son las siguientes:

- Ausencia de una visión integral de la metrópoli, en donde se aborda la problemática de sus partes de forma independiente (municipios) y no del todo como una unidad socio-espacial.
- Ausencia de mecanismos efectivos de coordinación metropolitana entre las diversas jurisdicciones políticas que la componen.
- Ausencia de instrumentos de planeación-gestión efectivos, desde una visión del todo metropolitano, en donde se priorice la inclusión social y la participación ciudadana efectiva y corresponsable.
- Opacidad en la aplicación de los recursos públicos.
- Ausencia de una perspectiva del desarrollo sustentable, con carácter integral, de largo plazo y corresponsable con la ciudadanía.
- Insuficiencias del estado de derecho y proliferación de la informalidad.
- Ejecución de proyectos y programas que responden a jurisdicciones políticas o problemas sectoriales y no a los problemas de la metrópoli como un todo.

Las combinaciones entre las “ausencias” mencionadas con los problemas urbanos que se observan, se convierten en círculos viciosos que tienen como última consecuencia la generación de condiciones negativas para el desarrollo de las metrópolis. Por lo tanto, generan pérdidas de competitividad importantes, en términos económicos, sociales, culturales, institucionales y, evidentemente, ambientales y urbanos. Por lo tanto, romper y revertir estos círculos viciosos impactará de forma directa en la competitividad de las metrópolis a partir de la generación de mejores condiciones económicas, sociales, institucionales, urbanas y ambientales.

## **b) Descripción de la administración y operación del Fondo Metropolitano**

En todos los casos se cumple con la conformación de los órganos que establecen las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. En algunos casos, los órganos funcionan de manera amplia cuando se proveen espacios de discusión dentro y fuera del gobierno sobre los problemas metropolitanos. Destaca que las metrópolis con fuerte presencia municipal esto tiende a ocurrir, mientras que en las que predomina el gobierno estatal, se reduce esta posibilidad.

A pesar de que se crearon los órganos especiales para operar el Fondo (Consejo de Desarrollo Metropolitano, Fideicomiso y su Comité Técnico y Sub Comité de Evaluación de Proyectos), establecidos en las reglas de operación, la realidad más presente es que solo se integran con funcionarios (de uno o más de los 3 ámbitos de gobierno) con muy poca participación social y cuando esta existe es meramente consultiva.

Otro elemento a considerar es que dichos órganos del Fondo en general no funcionan como espacios institucionales para esta función, sino que son extensiones de oficinas públicas del gobierno estatal (particularmente de las secretarías de finanzas y equivalentes) por lo que la operación del Fondo se convierte en una actividad y en una responsabilidad adicional sin que se cuente en general con apoyos extras para atenderla. En consecuencia los funcionarios lo consideran como una carga adicional y tiende a realizarse como cualquier otra actividad asignada.

Se aprecia en general que todas las entidades cumplen con las reglas de operación del Fondo particularmente en lo relativo a los procesos de gestión. Es decir, el Consejo define las líneas y criterios generales para la aplicación de los recursos y la operación del Fondo, el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos del fideicomiso evalúa las propuestas que luego son turnadas al Comité Técnico del fideicomiso que libera los recursos y da seguimiento a su aplicación.

Ambos órganos del fideicomiso están normalmente asentados en las secretarías de Finanzas o equivalentes, por lo que las evaluaciones que se realizan son enfáticamente financieras y mucho menos técnicas. Los ejecutores que son los técnicos, realizan evaluaciones en general superficiales sin profundizar en las necesidades de proyectos y acciones que requiere la zona metropolitana y sin profundizar en los encadenamientos de proyectos ni en los impactos sociales, económicos, territoriales y ambientales de las propuestas ejecutadas o por ejecutar. Igualmente, no existe en general una preocupación por garantizar que los proyectos cubren prioridades metropolitanas o sectoriales e inclusive que sean realmente metropolitanos. La razón es que buena parte de los proyectos son decididos en las esferas del Poder Ejecutivo del estado y una vez tomada la decisión, la labor técnica es en todo caso justificarla y hacer compatibles los documentos que las avalan. Por ello, se aprecia en muchas zonas metropolitanas un alineamiento entre los proyectos aprobados y los discursos de orden político e incluso documentos de planeación (estudios, diagnósticos, estrategias) gubernamental.

Las evaluaciones financieras que se realizan, tienden a ser superficiales en cuanto que no se consideran con profundidad las alternativas a cada propuesta y los impactos que puede provocar su ejecución.

Esto se complementa con el hecho que en general las propuestas por los montos de recursos que involucran, no requieren de evaluación costo-beneficio completa, con excepción de proyectos importantes como los del Valle de México y otros, por lo que la tendencia es a no generar información suficientemente útil para tomar decisiones sobre los proyectos y sobre las estrategias de desarrollo metropolitano.

Todas las entidades elaboran el reporte de avance físico y financiero que se entrega trimestralmente a la SHCP, además que todas lo publican en la Cuenta Pública estatal y por otros medios. En algunas metrópolis existen mecanismos adicionales que incluyen presentación de resultados ante el Consejo y ante representaciones de la sociedad.

En prácticamente la generalidad de los casos el control sobre los expedientes es débil porque no existe una oficina que sea la directamente responsable de toda la operación del Fondo, por lo que estos documentos están divididos entre las entidades ejecutoras y las administradoras, con lo que se dificulta el control administrativo.

Los mecanismos de coordinación metropolitana son débiles particularmente a nivel inter-estatal, no obstante que existen los órganos para que esta coordinación ocurra. Aparentemente, la falta de consecuencias por no coordinarse en las metrópolis, limita severamente que esta función se desarrolle a fondo, cuestión que debe ser considerada en la distribución de recursos del Fondo Metropolitano.

Como consecuencia de lo anterior, es lógico que en general las instituciones de gestión del Fondo (Consejo y fideicomiso) no logren cumplir con los objetivos para los que fueron creadas. Los consejos tienden a representar básicamente al Poder Ejecutivo Estatal de modo que se reducen las posibilidades de construir visiones compartidas y tampoco han servido para articular los esfuerzos de los sectores de la sociedad y los de los municipios.

El Comité Técnico y el Sub Comité Técnico de Evaluación de Proyectos del fideicomiso, a pesar de que tienen una función de evaluación, esta es muy limitada, incluso en la parte financiera que se asume que es la más relevante para estos órganos, lo que resulta de el predominio de un solo ámbito de gobierno en su estructura y deliberaciones.

Como se comentó antes, solo en la mitad de las zonas metropolitanas se cuenta con un Plan o Programa Metropolitano que cubra todo el territorio metropolitano. En ninguna zona metropolitana el Plan o Programa ha sido plenamente reconocido por los municipios, los actores sociales y las dependencias del Ejecutivo Estatal como el instrumento que guía las decisiones de proyectos y acciones en el territorio de la metrópoli. Como consecuencia, el Plan o Programa no es garantía de que los criterios y prioridades sobre el desarrollo de proyectos para el todo metropolitano que proponga, serán asumidos por las autoridades, particularmente del estado.

### **c) Presentación estadística de los resultados obtenidos**

El Fondo Metropolitano ha venido creciendo desde su creación en 2006 que incluía únicamente a la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM), y para 2011 ya incorpora 46 zonas metropolitanas en todo el país. Para el caso de esta evaluación, el período corresponde a 2006-2009 en el que dicho fondo contempló recursos para 16 zonas metropolitanas (ZM), según se presenta en la siguiente tabla:

**Tabla 95: Fondo Metropolitano. Zonas metropolitanas apoyadas, 2006-2009**

	2006	2007	2008	2009
1	Valle de México	Valle de México	Valle de México	Valle de México
2			Guadalajara	Guadalajara
3			Monterrey	Monterrey
4			León	León
5			Puebla-Tlaxcala	Puebla-Tlaxcala
6			Querétaro	Querétaro
7			La Laguna	La Laguna
8				Acapulco
9				Aguascalientes
10				Cancún
11				Mérida
12				Oaxaca
13				Tijuana
14				Tuxtla Gutiérrez
15				Veracruz
16				Villahermosa

Fuente: Elaboración propia.

A pesar de que la operación del Fondo Metropolitano inició en 2006 con la asignación de recursos a la ZMVM, las reglas de operación fueron publicadas hasta marzo de 2008. Según las mismas, son cuatro los objetivos prioritarios que deben ser atendidos con recursos de este fondo:

- a) La competitividad económica y las capacidades productivas;
- b) La viabilidad y disminución de la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica;
- c) La consolidación urbana; y
- d) El aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

Si bien estos objetivos son relevantes a nivel conceptual, su interpretación es muy diversa y ambigua, con lo cual casi cualquier acción o proyecto puede ser justificado; igualmente no incluyen una cantidad amplia de temas prioritarios para el desarrollo de las metrópolis como se anota más arriba.

De igual modo, para que una ZM pueda recibir recursos del fondo, las reglas de operación prevén la creación de un Consejo para el Desarrollo Metropolitano, apoyado por un Comité y Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos (como parte del fideicomiso de inversión y administración), que son las entidades encargadas de las decisiones de asignación de recursos, así como del seguimiento en la operación de los proyectos y su evaluación.

Los recursos se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas:

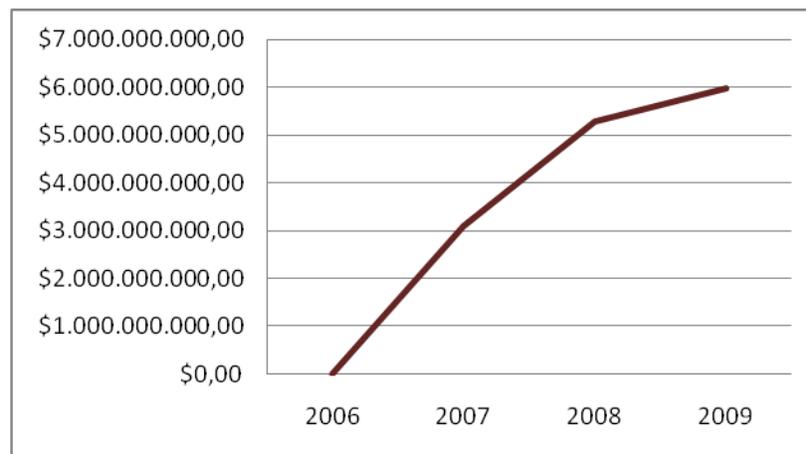
**Tabla 96. Fondo Metropolitano. Recursos totales, 2006-2009**

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2006	ND	\$1.814.163,65	0.01%
2007	39	\$3.100.498.532,85	21.59%
2008	107	\$5.271.810.945,63	36.71%
2009	168	\$5.988.028.907,00	41.69%
<b>Total</b>	<b>315</b>	<b>\$14.362.152.549,13</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

Nota: Los cálculos no incluyen proyectos de 2006, ya que a la fecha del reporte no se tiene la cartera definitiva.

**Gráfico 17. Fondo Metropolitano. Recursos totales, 2006-2009**



Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 97. Fondo Metropolitano. Recursos por entidad federativa, 2006-2009<sup>37</sup>**

Entidad	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Aguascalientes	5	\$40.000.000,00	0.28%
Baja California	3	\$40.000.000,00	0.28%
Chiapas	2	\$40.000.000,00	0.28%
Coahuila	16	\$225.128.050,08	1.57%
Distrito Federal	41	\$4.702.262.205,95	32.74%
Durango	26	\$251.222.851,55	1.75%
Guanajuato	13	\$600.000.000,00	4.18%
Guerrero	10	\$36.800.000,00	0.26%
Hidalgo	1	\$40.000.000,00	0.28%
Jalisco	22	\$2.131.540.000,00	14.84%
México	63	\$4.664.486.612,64	32.48%
Nuevo León	31	\$524.999.999,00	3.66%
Oaxaca	9	\$40.000.000,00	0.28%
Puebla	27	\$259.411.344,00	1.81%
Querétaro	13	\$291.000.000,00	2.03%
Quintana Roo	2	\$39.904.944,00	0.28%
Tabasco	14	\$20.550.000,00	0.14%
Tlaxcala	3	\$40.000.000,00	0.28%
Veracruz	2	\$40.000.000,00	0.28%
Yucatán	8	\$39.282.664,00	0.27%
Valle de México	4	\$295.563.877,91	2.06%
<b>Total</b>	<b>315</b>	<b>\$14.362.152.549,13</b>	<b>100%</b>

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

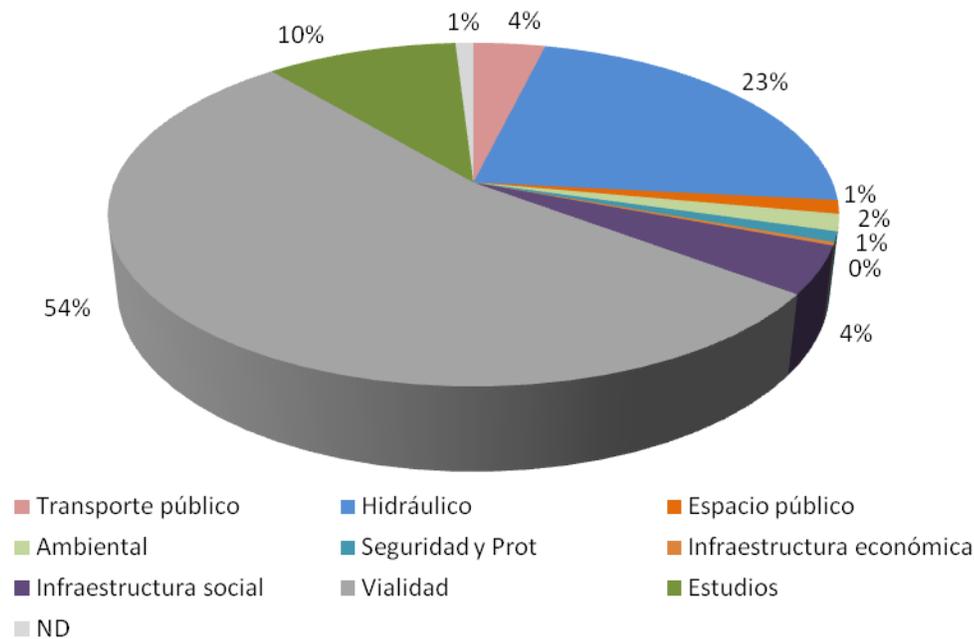
Nota 1: Los cálculos no incluyen cifras de 2006, ya que a la fecha del reporte no se tiene la cartera de proyectos definitiva.

Nota 2: Se incluye adicionalmente a Valle de México ya que no se cuenta con la información sobre la entidad beneficiaria de dichos recursos.

<sup>37</sup> *Ibid.*

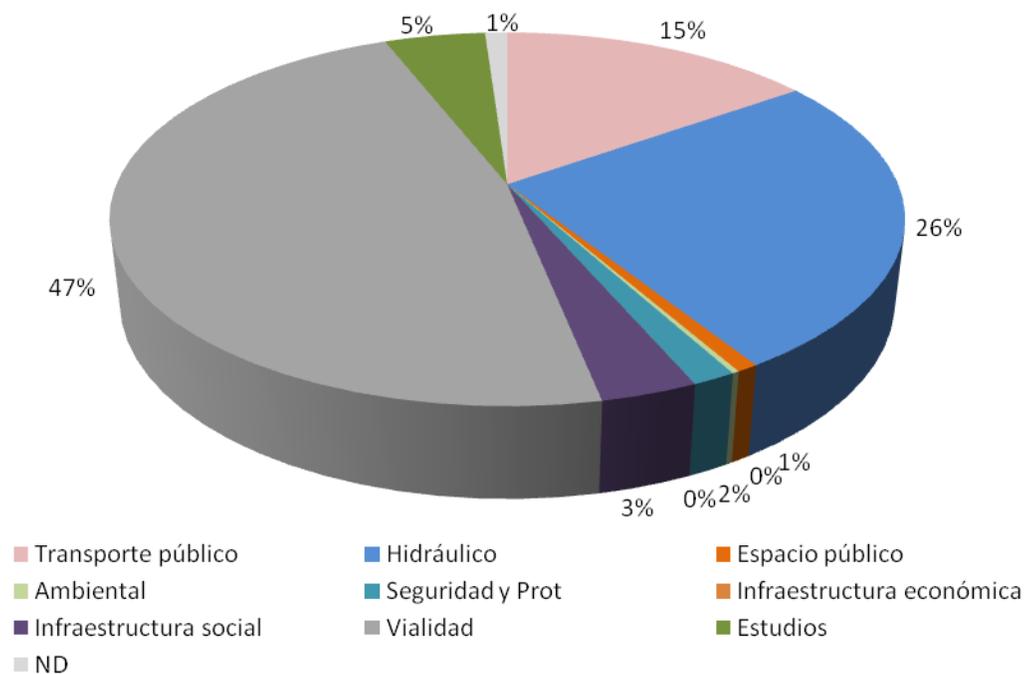
En términos generales, los proyectos que han sido apoyados con recursos del Fondo Metropolitano se distribuyen de la siguiente forma:

**Gráfica 18. Fondo Metropolitano. Número de proyectos por ámbito de atención, 2006-2009**



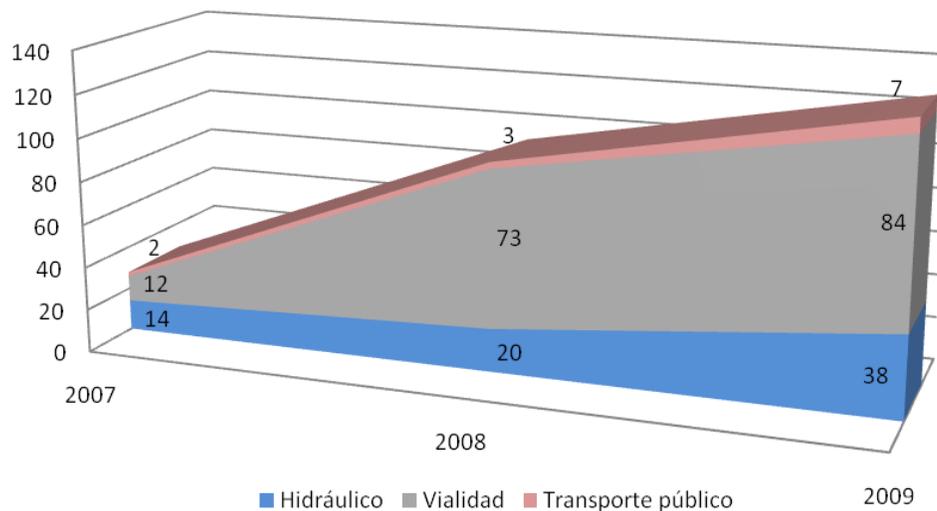
Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfica 19. Fondo Metropolitano. Recursos asignados por ámbito de atención, 2006-2009**



Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Gráfica 20. Fondo Metropolitano. Evolución del número de proyectos de los principales ámbitos de atención, 2007-2009**



Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

**Tabla 98. Fondo Metropolitano. Principales resultados del trabajo de campo**

Principales indicadores	Total	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	190	
Obras con expediente	122	64.2%
Obras con nota técnica	125	65.8%
Notas técnicas con índice completo	50	26.3%
Identifica la población potencial	68	35.8%
Identifica la población objetivo	76	40.0%
Especifican los beneficios a la población	94	49.5%
Análisis costo-beneficio	84	44.2%
Evaluación del impacto metropolitano	50	26.3%
Evaluación del impacto económico social	56	29.5%
Evaluación de impacto ambiental	43	22.6%
Acciones de rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia derivados de fenómenos naturales	6	3.2%
Contratos o convenios	105	55.3%
Licitación	47	24.7%
Concurso	1	0.5%
Adjudicación directa	23	12.1%
Administración directa	1	0.5%
Convenio adicional	1	0.5%

Principales indicadores	Total	
	Absoluto	Relativo
Convenio con paraestatal	1	0.5%
Invitación restringida	25	13.2%
Precios unitarios y tiempo determinado	2	1.1%
Radicación de recursos	1	0.5%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	66	34.7%
Reportes trimestrales	33	17.4%
Reporte final	44	23.2%
Proyectos con mezcla de recursos	18	9.5%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	42	22.1%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	12	6.3%

n.d. No disponible

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Metropolitano

#### d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

Los mecanismos de asignación de los proyectos, tienden a ser procedimentalmente correctos, pero en general carecen o son insuficientes los criterios sustantivos para definir las prioridades a atender. También son poco considerados los impactos que los proyectos tienen en diversos ámbitos o bien los encadenamientos entre proyectos apoyados por el Fondo y los que desarrollan tanto el gobierno estatal como los municipales con otros recursos.

De manera similar, destaca que las propuestas y los procesos de asignación consideran muy poco las prioridades establecidas por el Gobierno Federal sobre los fenómenos urbanos y metropolitanos y que son transmitidas de manera regular por diversos medios a los gobiernos estatales.

Es destacable también que existe en los gobiernos de las entidades mucha información sobre el o los fenómenos metropolitanos del estado y en más de la mitad se cuenta con un plan o programa metropolitano.

La ausencia o insuficiencias legales respecto al fenómeno metropolitano y su planeación en buena parte de las entidades federativas, reduce el plan o programa existente o la información en la materia con la que se cuenta a un referente apenas para decidir sobre las propuestas a apoyar con los recursos del Fondo.

Esto muestra que los mecanismos de asignación se reducen a decisiones de altos funcionarios en buena medida al margen de instrumentos de planeación efectivamente metropolitanos, ya que cuando estos existen estos instrumentos su base legal es precaria y al no existir consecuencias por su inobservancia e incumplimiento se profundiza esta debilidad.

Otro mecanismo de asignación de proyectos a ser apoyados por el Fondo Metropolitano se relaciona mucho con los criterios de asignación de la obra pública ya que existe en casi todas las entidades federativas una tendencia a equiparar proyectos y acciones de desarrollo con obras y por ello, se considera relevante que los recursos del Fondo se dirijan prioritariamente a atender necesidades de obras, como es el caso destacable de las viales que tienden a dominar el universo de proyectos apoyados por el Fondo.

Otros criterios relevantes de asignación se refieren a la necesidad de constar con estudios, planes y programas sobre la realidad metropolitana y la necesidad de establecer instrumentos de planeación que justifiquen las decisiones de proyectos a ser apoyados, lo que en diversas zonas metropolitanas se apreció como relevante, abriendo puertas para una toma de decisiones más relacionada con estrategias integrales de desarrollo metropolitano.

#### **e) Análisis de las entrevistas realizadas**

El resultado de la aplicación de entrevistas con los funcionarios responsables de la operación del Fondo Metropolitano permitió destacar diversos puntos que muestran la preocupación desde las entidades con relación al Fondo.

En general existe una preocupación por las cargas de trabajo y las responsabilidades que implica la operación del Fondo, ya que no se cuenta con recursos humanos ni con estructuras específicas en la administración estatal para enfrentar las cargas de trabajo que se consideran adicional a las cotidianas. Esto es natural, porque todos los funcionarios entrevistados tienen otra actividad y responsabilidad que es la central y asumen la operación del Fondo como adicional; esta situación se vuelve más compleja por el conjunto de reglas y normas que se requiere cumplir ante el Gobierno Federal.

Se comentó inclusive, que un incremento sustancial en el número de proyectos del Fondo podría comprometer su buena administración ya que los recursos para esta función son muy limitados.

Otro elemento a considerar que surge en las entrevistas, es la fuerte tendencia a tener una visión del Fondo y su operación casi estrictamente estatal con poca permeabilidad a la participación municipal y de los actores sociales. Varios funcionarios consideran que la tendencia sería a complicar los procedimientos y la operación de los proyectos si se integran más actores sociales fuera de los funcionarios estatales.

La debilidad en los expedientes y en la conformación de las Notas Técnicas deviene de la falta de tiempo y recursos en las áreas designadas para administrar los proyectos del Fondo. También es consecuencia de la baja importancia que otorgan los funcionarios a cargo de la administración del Fondo a las tareas sustantivas de definición de prioridades y desarrollo de estrategias integrales de nivel metropolitano, lo que es lógico ya que los entrevistados son fundamentalmente funcionarios de las áreas de finanzas.

A pesar del buen funcionamiento y conocimiento que se observó en muchas de los funcionarios entrevistados, no quedó claro si los proyectos se seleccionan con base en un instrumento de planeación, un diagnóstico o una cartera de proyectos estratégicos, ya que en general no son suficientemente explícitos y claros los criterios para la toma de decisiones al interior del Consejo, del Sub Comité Técnico y del Comité Técnico.

**f) Análisis FODA**
**a. Ambiente interno**

Fortalezas		Debilidades	
1	La vinculación entre la autoridad federal y los órganos decisores del Fondo Metropolitano es sólida y con capacidad de ampliar sus alcances.	1	No existe un sistema adecuado de manejo de información para la gestión del Fondo.
2	Existe voluntad por fortalecer y consolidar a los órganos decisores del Fondo Metropolitano como verdaderas autoridades metropolitanas.	2	Las capacidades de evaluación de los proyectos presentados por las zonas metropolitanas se limitan a lo presupuestal-financiero, y no a lo técnico.
3	Se cuenta con un equipo técnico muy sólido y con capacidad de ampliar los alcances del Fondo Metropolitano.	3	Los criterios para aprobar los recursos son poco claros.
4	Existe voluntad por retroalimentar y fortalecer al Fondo Metropolitano para que cumpla con los objetivos para los que fue creado.	4	Los períodos de asignación son poco adecuados y dificultan la operación del fondo en las zonas metropolitanas.
5	Se cuenta con TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	5	Las Reglas de Operación del fondo son rígidas y complejas.
6	Existe una preocupación real por atacar la problemática metropolitana del país.	6	Los objetivos del fondo no atacan de forma adecuada la problemática metropolitana.
		7	No se permiten proyectos multianuales.
		8	Las Reglas de Operación dan el mismo tratamiento a todas las zonas metropolitanas sin considerar sus diferentes magnitudes y complejidad.
		9	La rigidez de las Reglas de Operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
		10	Las Reglas de Operación no garantizan la inclusión de la sociedad civil organizada con voz y voto.
		11	No hay mecanismos claros para vincular el Fondo Metropolitano con otros fondos y fuentes de recursos relacionados también con el desarrollo metropolitano.

**b. Ambiente externo**

Oportunidades		Amenazas	
1	Los órganos de gestión del Fondo Metropolitano tienen solidez técnica, pero se pueden fortalecer aún más.	1	La concepción del desarrollo metropolitano en las ciudades está relacionada estrechamente con la infraestructura vial, por lo que los recursos del Fondo Metropolitano podrían agudizar la problemática si no se colocan restricciones.
2	Existen las bases para que se consolide la autoridad metropolitana partiendo del Fondo Metropolitano, pero incorporando otras fuentes de recursos y programas públicos.	2	Cada vez más ciudades quieren acceder a recursos del fondo por los beneficios que se obtienen, sin que cumplan con lo que implica ser una metrópoli.
3	El Fondo Metropolitano puede ser el eje estructurador de las políticas y programas de Desarrollo Metropolitano.	3	Los órganos de gestión del Fondo Metropolitano tienen la percepción de que éste es una fuente más de recursos sin considerar sus implicaciones conceptuales.

Oportunidades		Amenazas	
4	Desarrollar una plataforma informática que pueda ser utilizada por todas las entidades, serviría para simplificar y sistematizar los procesos de gestión haciendo más eficiente el fondo y otros programas de inversión.	4	La exclusión de la ciudadanía, e incluso de las autoridades municipales y delegacionales de los órganos de gestión del Fondo Metropolitano puede concentrar el poder en órganos que ya son poderosos, restringiendo aun más la rendición de cuentas.
5	Consolidar al Fondo Metropolitano como un mecanismo de vinculación y coordinación entre el gobierno federal, y las entidades y municipios.	5	La falta de cumplimiento de lo establecido en las Reglas de Operación, en términos del contenido y de su calidad, sienta un referente, e incluso incentiva el no cumplimiento de otras normatividades presupuestales.
		6	La falta de rigurosidad metodológica para evaluar proyectos en las zonas metropolitanas pone en riesgo el éxito del Presupuesto Basado en Resultados.

### g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Metropolitano

La percepción de los usuarios respecto al beneficio de las obras y acciones desarrolladas, presenta en la mayor parte de los casos dos grandes posiciones: La primera, se refiere a las limitaciones de los propios usuarios o beneficiarios por valorar la utilidad o no de una obra y menos si se pretende que esta valoración considere la perspectiva metropolitana. La segunda, es que la mayor parte de la gente encuestada consideró positivas las acciones sobre su calidad de vida, aunque también hubo opiniones contrarias que consideraron que no los beneficiaban las obras, como es el caso de vialidades sobre las que se pronunciaron en contra porque beneficia principalmente a quien tiene un automóvil. Es importante considerar que estas opiniones están basadas en percepción, de modo que es muy complejo determinar si están sesgadas hacia algún sector o no.

Con relación a la opinión de los expertos consultados se obtuvieron respuestas de 16 de ellos que cubren prácticamente todas las zonas metropolitanas y representan a los expertos más reconocidos en sus entidades federativas.

Con relación a su percepción de los problemas principales que observan en su zona metropolitana destacan los siguientes:

Una escasa inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas.

Una tendencia a la preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes y la presencia de una fuerte especulación inmobiliaria. A esto, se asocian los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis que solo agudizan la especulación con el suelo, porque los desarrolladores, legales e ilegales, acuerdan adquisición de tierra con ejidatarios en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, lo que ocurre en prácticamente todos los municipios de la metrópoli

Un modelo urbano muy disperso y la tendencia gubernamental y privada a invertir en la ciudad nueva (periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con miles de hectáreas vacías dentro del casco urbano que no se ocupan y al mismo tiempo diversos municipios de la metrópoli siguen autorizando nuevos desarrollos que solo amplían desordenadamente la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los ayuntamientos que en muchos casos ya no pueden pagar, reduciendo el mantenimiento y la creación de más infraestructura.

El patrón urbano disperso y desordenado de la mayor parte de las metrópolis, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con riesgos diversos dentro del territorio metropolitano al faltar acuerdos que permitan definir dónde urbanizar y dónde no quedando estas decisiones a la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana.

Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por defecto (déficit). Igualmente, destacan los especialistas el problema de movilidad coincidiendo en la tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar al coche particular e individual a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y alternativo no contaminante (peatones, bicicletas). Desde la perspectiva ambiental, destacan en todas las metrópolis la presencia de severos problemas: pérdida de bosque y selva, degradación de suelos, los desechos sólidos tienden a rebasar a las autoridades y al no haber estrategias metropolitanas se aprecian áreas invadidas con basura frente a otras razonablemente limpias entre los municipios, además de carecerse de espacios para depósito a nivel metropolitano.

Socialmente destaca la pobreza y la segregación creciente de grandes contingentes de población que carecen de oferta de suelo habitacional dentro de la metrópoli consolidada orillándolos a una periferia cada vez más lejana. Como parte de este problema crece la violencia y la falta de oportunidades productivas, educativas y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.

Se aprecia una gran coincidencia entre los especialistas en que no hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional porque se carece de coordinación entre ámbitos de gobierno y entre instituciones de cada uno. No hay claridad de qué le toca a cada ámbito de gobierno en la planeación y desarrollo de la metrópoli Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por su incumplimiento.

Coinciden los especialistas sobre la falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.

Igualmente destacan, que no participa efectivamente la sociedad en la planeación y evaluación de planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. En este sentido, destacan que donde existen figuras participativas para atender el fenómeno metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad y especialmente para decidir. El resultado es que prevalece la tendencia a que sea el gobierno del estado el que decida qué proyectos se realizan para toda la metrópoli con el acuerdo en ocasiones de algunos presidentes municipales. Los consejos metropolitanos se manejan con discrecionalidad y opacidad y solo son convocados a opinar y ser consultados los actores sociales sin que tengan realmente peso en las decisiones. Igual pasa con muchos municipios que no participan realmente de las decisiones.

Con relación a la coordinación metropolitana coinciden los especialistas en que cuando existe está dominada por intereses sectoriales pesando mucho los funcionarios estatales, las visiones partidistas y sobre todo las decisiones del gobernador. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual solo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque nada lo exige ni hay consecuencias por no realizarla. En varios casos se observa la existencia de procesos reales de coordinación pero solo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador. Igualmente, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, opinan que dichas reglas carecen de una visión de los problemas de cada metrópoli predominando la perspectiva administrativa y financiera decidida por el gobierno federal que no considera a las entidades federativas.

Respecto a la existencia de prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano, los especialistas coinciden que sí, pero son determinadas por el gobierno estatal sin consultar y cuando lo hace surgen desviaciones de acuerdo a las coyunturas políticas. En otros casos existen prioridades razonables asociadas a planes y programas, pero se aplican en desorden sin considerar impactos y sobre todo

sin encadenar proyectos, lo que reduce su beneficio. En muchos casos los proyectos se contratan sin licitación. En síntesis, consideran que se dice desde los órganos metropolitanos asociados al Fondo que si hay prioridades, pero éstas han sido determinadas por el poder ejecutivo estatal y poco tienen que ver con ejercicios de planeación y menos con la opinión social o incluso la de los municipios.

Muchas obras que se dicen prioritarias, realmente no lo son y en muchos casos no son siquiera metropolitanas ya que se aplican en un municipio sin considerar si son de interés metropolitano perdiéndose ese recurso para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

Al preguntarles si con las acciones del Fondo han mejorado: los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es que no. Si se han creado sistemas de información y de indicadores metropolitanos, la respuesta es parcial ya que existen observatorios metropolitanos pero no influyen en las decisiones del Fondo. Si se ha integrado la normatividad, los impuestos, derechos, trámites a nivel metropolitano, la respuesta es que muy parcialmente predominando todavía visiones municipales exclusivas. Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos y se están ordenando los corredores metropolitanos o se han disminuido las áreas de riesgo y las que tienen asentamientos precarios e informales, la respuesta generalizada es que no, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado especialmente para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la brecha digital, la respuesta es que los avances son notorios en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, tanto en telefonía como en acceso a internet.

Ante las preguntas sobre si se aprovecha mejor el agua, ha mejorado la infraestructura sanitaria, se han reducido los gases de efecto invernadero (GEI) o ha mejorado el manejo de la basura, las respuestas más frecuentes es que no ya que en general los problemas ambientales se están agudizando. Igualmente responden que poco ha mejorado el espacio público y que salvo casos aislados, no hay estrategias “verdes”.

Finalmente, ante preguntas sobre el mejoramiento de las condiciones de seguridad y justicia por los apoyos del Fondo Metropolitano, destacan que en general no han mejorado, aunque varias consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Con relación a su apreciación sobre los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, coinciden en que en orden de importancia, sus limitaciones son: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias. 2. Baja participación de municipios y actores sociales. 3. Toma de decisiones unilateral. 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

## **h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora**

### **a. Problemáticas detectadas**

Con base en la información obtenida en campo en las entidades federativas, así como la revisión documental de múltiples fuentes, las entrevistas a los funcionarios públicos de entidades federativas, la verificación de expedientes y el levantamiento de encuestas, se ha observado una problemática en cuanto a los lineamientos del fondo, el tipo de proyectos apoyados, y la operación y estructura administrativa. A continuación se mencionan los elementos más importantes:

## i. Reglas de Operación del Fondo Metropolitano

- **Los objetivos definidos en las Reglas de Operación no son los más adecuados para enfrentar la problemática del fenómeno metropolitano de México.**

De acuerdo a los resultados de las entrevistas con los funcionarios responsables del ejercicio del fondo, de la literatura más actualizada y reconocida respecto al tema metropolitano, y en función del análisis que se ha realizado de la problemática de las zonas metropolitanas de México, se concluye que los objetivos vigentes del Fondo Metropolitano no son suficientes ni adecuados porque no cubren las prioridades fundamentales que exigen las zonas metropolitanas, además de presentar grados de ambigüedad en particular en los casos de la competitividad económica y las capacidades productivas, así como el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

La ambigüedad en la definición genera un margen demasiado amplio que permite que se pueda proponer prácticamente cualquier tipo de proyecto, sin que necesariamente sea de nivel metropolitano ni tenga un impacto en la zona metropolitana. De igual modo, la falta de claridad en los objetivos tiende a diluir las diferencias entre el Fondo Metropolitano y otros fondos o programas destinados a infraestructura de todo tipo. Esto crea dificultades para determinar en un número importante de proyectos apoyados, si tienen verdaderamente un impacto metropolitano, o simplemente sirven para subsanar la escasez de recursos para rubros como infraestructura básica o equipamiento social, en cuyos casos existen otras fuentes de financiamiento.

- **Las estructuras institucionales que se establecen en las Reglas de Operación son muy rígidas al no tomar en cuenta posibles estructuras existentes y dejar fuera a actores clave.**

La construcción tanto del Consejo para el Desarrollo Metropolitano como del Comité y Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos, es muy rígida al definir los miembros que necesariamente deberán integrarse a dichos organismos. En algunas zonas metropolitanas revisadas existen desde varios años atrás estructuras institucionales que cumplen con las funciones que se le atribuyen a los consejos y los comités técnicos, sin embargo, ha sido necesario ajustar y reestructurar dichas estructuras para adaptarlas a los lineamientos del Fondo, lo que se ha traducido en obstáculos para una operación más eficiente.

Por otro lado, las Reglas de Operación establecen las secretarías y organismos que se deben integrar a los consejos y comités técnicos, a pesar de que en algunos casos no existen o, en otros, sus funciones no corresponden necesariamente con lo que se espera de ellas. Estas mismas características favorecen la constitución de estructuras institucionales que no incluyen a todos los actores relevantes, como es el caso de los gobiernos locales y de la sociedad civil organizada.

- **El Valle de México tiene el mismo tratamiento que las demás zonas metropolitanas a pesar de tener características muy particulares.**

El caso del Valle de México es muy peculiar debido a la magnitud de su zona metropolitana, su conformación con un Distrito Federal y 2 entidades federativas y su condición de capital nacional. Integra a cerca de 80 jurisdicciones político-administrativas de los estados de México e Hidalgo y del Distrito Federal, entre municipios y delegaciones, con características muy distintas en términos demográficos, sociales, económicos, ambientales y urbanos. Debido a estas diferencias, resulta especialmente notoria la falta de representación de los gobiernos locales y de organizaciones ciudadanas en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano y en los Comités Técnicos de Evaluación,

ya que su participación es indispensable sobre todo si consideramos la extrema complejidad que implica conocer detalladamente la problemática de cada micro-región del Valle de México si no se cuenta con la participación de los actores locales.

Sin embargo, la propia dimensión de la ZM también implica un problema en cuanto a los mecanismos de toma de decisiones si consideramos que el Consejo podría integrarse por más de 100 miembros, con una amplia diversidad de perspectivas políticas, en donde los procesos se podrían volver en extremo complejos y se correría el riesgo de caer en la inoperancia.

Por lo tanto, es necesario reconocer estas particularidades en la normatividad del Fondo Metropolitano, para que se puedan consolidar estructuras institucionales para la toma de decisiones y gestión de los proyectos que sea incluyente y representativa, pero que también favorezca la eficiencia y eficacia de sus procesos internos.

## ii. Operación y estructura administrativa

- **La estructura del fondo no garantiza la planeación ni la coordinación de nivel metropolitano, ni la visión de largo plazo en las estrategias y en los proyectos de desarrollo.**

Si bien la constitución de los consejos, y comités y subcomités técnicos tiene por objeto lograr una coordinación metropolitana basada en mecanismos de planeación integral y de largo plazo, la realidad es que la estructura definida no garantiza ninguno de esos elementos. No existen planes metropolitanos consensuados entre los municipios y/o entidades que comparten una metrópoli, con visión de largo plazo y con capacidad política para ser la guía en la toma de decisiones sobre acciones y proyectos de desarrollo (en los que se incluirían los apoyados por el Fondo Metropolitano).

Uno de los grandes problemas de la Administración Pública en general, es la falta de mecanismos que permitan la implementación de políticas que vayan más allá de los períodos de las administraciones gubernamentales. De igual modo, la diversidad ideológica y política, así como la intensa agenda electoral nacional son elementos que tienden a dificultar el diálogo, la coordinación, la planeación y la participación efectiva de los actores sociales y los ciudadanos.

El Fondo Metropolitano reproduce estas características y, para buscar la coordinación, restringe la toma de decisiones al ámbito estatal de gobierno, dejando fuera en muchos casos a los actores locales que son sumamente importantes. Sin embargo, para el caso de zonas metropolitanas que abarcan más de una entidad federativa, estos mecanismos tampoco son adecuados para lograr cooperación metropolitana, ya que de nuevo, están sujetos a tiempos administrativos y electorales.

- **La operación del fondo es anual.**

Un hallazgo importante ha sido que todos los grandes proyectos que se han revisado han requerido de más de un año para su consecución. Para el caso de los proyectos de verdadero impacto metropolitano es de prever que requerirán plazos multianuales. Para solventar este problema, los Consejos para el Desarrollo Metropolitano han dividido los proyectos de largo alcance en varias etapas que se continúan año con año, sin embargo, en términos administrativos, operativos y de control resulta un procedimiento sumamente ineficiente, más costoso y poco claro, además de que están sujetos a los vaivenes de la política.

- **La programación de los recursos no favorece la eficiencia en su aplicación.**

Un obstáculo que han enfrentado las administraciones estatales es la falta de certeza respecto a los períodos en los que serán transferidos los recursos. Debido a que cualquier proyecto que sea

contratado requiere contar con un soporte que garantice la suficiencia presupuestaria, la programación variable de los recursos obstaculiza los procesos de contratación y ejecución de los proyectos.

Por lo tanto, para mejorar la eficiencia de la administración y operación de los recursos del fondo, es importante reducir los plazos para la definición de las carteras de proyectos, su aprobación y la asignación de los recursos. Adicionalmente, es conveniente establecer un calendario fijo en el que se realizarán las ministraciones presupuestales para agilizar la contratación y ejecución de los proyectos.

- **La normatividad de las entidades federativas no corresponde con lo establecido por las reglas de operación del fondo.**

Un problema recurrente es que las entidades federativas se han visto en la necesidad de llevar una doble administración para ejecutar los proyectos aprobados. Por un lado, se cuenta con normatividad y procedimientos específicos derivados de la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas y su normatividad secundaria. Por otro, se llevan a cabo procedimientos y estudios adicionales que sirven para cumplir con las reglas de operación.

Si bien los requisitos que deben ser cumplidos para recibir recursos del fondo incentivan saltos cualitativos en la calidad del análisis y formulación de los proyectos, la operación en la práctica tiene múltiples barreras que vuelven ineficientes los procesos, por lo que es necesario buscar mecanismos para equiparar los procesos administrativos y/o sistematizar la metodología analítica (en particular los análisis costo-beneficio) que elimine duplicidades e inconsistencias administrativas.

- **La sistematización de la información es inadecuada o inexistente.**

Un hallazgo importante es que la información que contiene el Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda así como la contenida en los anexos de las Reglas de Operación es insuficiente e inadecuada para tener un control real de los recursos y para la toma de decisiones en las entidades federativas. La información más relevante de los proyectos es variable en cada entidad federativa, de modo que está sistematizada parcialmente en el mejor de los casos, o existe una falta de sistematización total en otros. Esto representa un problema para administrar, controlar y evaluar los procesos y la ejecución de los proyectos, además de que pone en riesgo la generación de información estratégica de forma adecuada, como el caso de los estudios costo-beneficio, entre otros.

### **iii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados**

- **Son predominantes los proyectos viales enfocados a la infraestructura para el transporte particular.**

Uno de los principales problemas de las ZM es la pérdida creciente de movilidad, que se genera debido al incremento de vehículos particulares. A pesar de esto, la gran mayoría de los proyectos que han sido apoyados con recursos del Fondo (54%) han sido de infraestructura vial enfocada al transporte particular, como es el caso de distribuidores viales, pasos a desnivel, ampliaciones y pavimentaciones.

En términos de recursos, 47% del total ha sido destinado a infraestructura vial o a proyectos ejecutivos de este tipo, mientras que solo 15% ha sido destinado a transporte público y sus proyectos ejecutivos. A partir de esta información básica, se puede inferir que el Fondo Metropolitano ha servido en buena medida para fomentar el transporte particular, de modo que es de esperarse que este tipo de inversión no solucione los problemas de movilidad, sino que simplemente mitigue el fenómeno por períodos cortos de tiempo. Las inversiones para apuntalar la solución de raíz en este tema, como es

el transporte público, siguen siendo minoría dentro del espectro de los proyectos apoyados con el Fondo Metropolitano.

- **Los proyectos hidráulicos son insuficientes para atender la problemática hídrica.**

Otro de los grandes problemas de las metrópolis mexicanas es el del manejo del recurso hídrico, ya sea por escasez o por exceso. Partiendo de la evaluación preliminar de los proyectos apoyados por el fondo, se observó que 26% de los recursos se han destinado a proyectos hidráulicos, lo cual es muy positivo. Sin embargo, una proporción importante de esos recursos se ha empleado únicamente para instalar y mantener infraestructura de distribución de agua potable y canalización de aguas residuales, de modo que sólo se atiende una fracción del llamado “ciclo integral del agua”.

Es importante resaltar que también se observó una proporción creciente de proyectos enfocados al tratamiento de aguas residuales, lo que indicaría que cada vez es más evidente la necesidad de abordar el tema del agua desde una perspectiva integral. A pesar de lo anterior, son prácticamente nulos los proyectos que involucran la captación de agua pluvial, recuperación de cuencas hídricas y reutilización del agua, de modo que todavía hay una serie de tareas pendientes que se deben abordar con recursos del Fondo.

Adicionalmente, la instalación de infraestructura de captación y recuperación de cuencas hídricas sirve también para mitigar los efectos de los fenómenos meteorológicos, al aumentar la capacidad de absorción del suelo y, por lo tanto, disminuyendo los escurrimientos. Sin embargo, es importante recalcar que estas medidas deben acompañarse necesariamente de otras, relacionadas con la recuperación de masas forestales y control de la ocupación del suelo en zonas irregulares, entre otras.

## **b. Oportunidades de fortalecimiento y propuestas de mejora**

En función de la problemática detectada en la definición y operación del Fondo Metropolitano, a continuación se presentan algunas propuestas que se consideran convenientes para atacar dichos problemas<sup>38</sup>.

- **Reestructuración de las reglas de operación.**

Los problemas más importantes del Fondo Metropolitano en cuanto a su estructura normativa son la ambigüedad y falta de precisión sobre las prioridades y los objetivos así como las bases conceptuales respecto al fenómeno de la metropolización mexicana. De acuerdo a lo anterior, los objetivos que se considera deberían ser atendidos de forma prioritaria con recursos del Fondo Metropolitano son los siguientes:

- a. Coordinación inter-estatal e inter-municipal en las zonas metropolitanas, y planeación integral, de largo plazo y con participación efectiva de la ciudadanía organizada.
- b. Avanzar hacia una estructura física más ordenada, compacta y sustentable en las metrópolis.
- c. Movilidad a partir de transporte masivo y no motorizado (bicicletas, peatonal).
- d. Tratamiento integral del agua. Manejo y administración del medio ambiente en forma integral, agua, suelo, bosques, aire.
- e. Reducir los riesgos que provocan los fenómenos naturales.

<sup>38</sup> Debe tomarse en cuenta que se contó con información de todas las zonas metropolitanas con excepción de La Laguna.

- f. Manejo sustentable, integral y de nivel metropolitano de desechos sólidos, particularmente los peligrosos e industriales.
- g. Recuperación de las cuencas atmosféricas e hidráulicas desde perspectivas metropolitanas.
- h. Desarrollo de infraestructura productiva.
- i. Desarrollo de infraestructura vial.

Es recomendable que los objetivos del Fondo Metropolitano se orienten a la atención de los ámbitos mencionados que además corresponden a prioridades nacionales.

De modo similar, es necesario ampliar y fortalecer la conceptualización sobre el fenómeno metropolitano y su planeación, tomando en consideración las reflexiones e ideas que se aportan en este documento de evaluación.

- **Delimitación y reconocimiento de las zonas metropolitanas (intermunicipales e interestatales).**

Para mejorar el impacto de los proyectos apoyados con recursos del Fondo Metropolitano es necesario identificar, delimitar y estudiar las problemáticas y potencialidades de zonas metropolitanas al interior de los estados y entre ellos. Si bien todas las zonas metropolitanas están delimitadas, es necesario evaluar si estas delimitaciones son apropiadas; para ello, es necesario considerar las opiniones y propuestas de las entidades federativas y, en dado caso, replantear dichas delimitaciones de común acuerdo con la participación de los tres ámbitos de gobierno.

Esto implica la necesidad de incorporar a las reglas de operación la elaboración de los estudios correspondientes, así como la reestructuración de los Consejos para el Desarrollo Metropolitano para que este órgano cuente con los apoyos técnico-científicos requeridos. El objetivo es que los propios Consejos Metropolitanos tengan más elementos para aprobar o proponer proyectos dentro de un marco de orientación estratégica para la zona metropolitana que deberían proveer conjuntamente el gobierno estatal y los municipios que conforman la metrópoli. De ese modo, podría ser mucho más ágil y adecuada la elaboración de la cartera de proyectos, así como su gestión, ejecución y vigilancia.

- **Participación de gobiernos locales y ciudadanos.**

El conocimiento y experiencia que tienen los actores locales sobre los problemas metropolitanos es muy importante, por lo que es fundamental que se incorporen a los procesos de toma de decisión dentro del Consejo para el Desarrollo Metropolitano, tanto los gobiernos municipales como las organizaciones de la sociedad civil involucradas con el desarrollo de las zonas metropolitanas, para generar visiones locales que sirvan para apuntalar los proyectos apoyados con recursos del Fondo Metropolitano.

La necesidad de mejorar los espacios institucionales participativos para el manejo de los recursos del Fondo Metropolitano resulta evidente frente a las tendencias a la discrecionalidad en la definición de los proyectos y en el manejo de los recursos por parte de los gobiernos estatales. La participación de los municipios es fundamental, porque las metrópolis son finalmente espacios urbanos compartidos por varios municipios que tienen la responsabilidad constitucional de planificar su territorio (artículo 115 constitucional); igualmente, la participación social es muy importante porque abre las puertas a mayor legitimidad en las decisiones asociadas al Fondo y porque además permite incrementar los recursos, no solo financieros sino de otra naturaleza, para tomar mejores decisiones.

- **Recuperar y fortalecer las estructuras de coordinación y planeación locales.**

Dado que en muchas zonas metropolitanas ya existen estructuras institucionales que operan desde un ámbito metropolitano, o son muy factibles para ser fortalecidas para que incluyan a otros actores que le den ese carácter, es importante que las Reglas de Operación sean más flexibles para favorecer el fortalecimiento de las estructuras y procesos locales, y no para generar cargas adicionales que se traducen en pérdida de eficiencia operativa.

De forma complementaria, es necesario que las Reglas de Operación consideren una conformación más amplia de los Consejos para el Desarrollo Metropolitano, definiendo funciones sustantivas que se deben cumplir, más que cargos específicos que en muchos casos no corresponden con las funciones esperadas.

Es fundamental que se cuente con un plan o programa integral de desarrollo metropolitano realizado conjuntamente entre el o los gobiernos estatales y los municipales que comparten la zona metropolitana y con la amplia y efectiva participación social, con el propósito que se convierta en la guía para tomar decisiones de desarrollo metropolitano y preceda a la elaboración o actualización de planes municipales, así como programas sectoriales y especiales que impactan la metrópoli y que son elaborados por los gobiernos estatales y municipales. En muchas entidades federativas, esta propuesta implicará ajustes a la legislación estatal.

- **Desarrollar un capítulo aparte para determinar particularidades relacionadas con el Valle de México.**

El Valle de México requiere un tratamiento diferente debido a que es el asiento de la capital nacional, a que el DF tiene un estatuto jurídico peculiar y a su tamaño y complejidad. Por lo tanto, requiere que sus estructuras institucionales consideren estas peculiaridades a la vez que satisfagan los principios del fondo. Respecto al Consejo para el Desarrollo Metropolitano, es necesario ampliarlo para que se incorporen a los gobiernos locales y a la sociedad civil organizada, pero de tal modo que no representen obstáculos para la toma de decisiones y operación del fondo, lo que implicaría alguna fórmula de tipo regional (conjunto homogéneo de municipios) con presencia rotativa y acordada entre los involucrados, así como una estructura por ámbitos prioritarios de acción en la que participen solo los municipios y dependencias involucradas directamente, o fórmulas similares.

Más concretamente, se puede retomar la delimitación de las regiones intra-estatales del Valle de México y constituir consejos en ellas cuyos representantes sean miembros del Consejo para el Desarrollo Metropolitano. En ese caso, es recomendable que la representación de dichos consejos sea rotativa entre los gobiernos que los conforman y que sesionen de forma regular, de modo que puedan representar la visión y perspectivas de su región como parte del todo metropolitano.

De modo similar, la participación de expertos en los temas metropolitanos, ciudadanos prominentes y representantes de las principales organizaciones de la sociedad civil que trabajan esos temas, debería ser considerada como eje estructurador para favorecer la planeación integral y de largo plazo, así como la coordinación metropolitana y la continuidad de las políticas y proyectos.

- **Vincular la planeación metropolitana con la cartera de proyectos**

La fragmentación y desarticulación de los proyectos que se observa en la evaluación, responde a la limitada claridad sobre los objetivos que persigue el Fondo Metropolitano y a la ausencia o a las insuficiencias de estrategias integrales y de largo plazo respecto al desarrollo de cada zona metropolitana. Por lo tanto, un pre-requisito para definir los proyectos que se deben ejecutar y su magnitud, debiera ser su vinculación con el Plan o Programa de Desarrollo Metropolitano.

Este instrumento de planeación, cuando se formula conjuntamente por los municipios involucrados con la coordinación y apoyo estatal y con el apoyo de los actores locales, sirve para identificar los problemas y potencialidades de la zona metropolitana, de modo que los proyectos que apoye el Fondo se enfoquen a incidir en dichos problemas desde una perspectiva estratégica, integral y de largo plazo, identificando objetivos, estrategias, procesos, proyectos con sus etapas y resultados, de modo que se pueda hablar realmente de un desarrollo metropolitano.

- **Ejecución de proyectos realmente metropolitanos y con recursos concursables.**

Con la definición de las prioridades metropolitanas se estará favoreciendo en buena medida la ejecución de proyectos realmente metropolitanos. Sin embargo, es necesario que una proporción de los recursos aprobados mediante el Fondo Metropolitano sean concursables, premiando el asociacionismo municipal (vinculado con el gobierno estatal), y el desarrollo de estrategias integrales y de largo plazo que se vean reflejadas en el encadenamiento y programación de los proyectos que pueden ser multianuales. Se recomienda que al menos 50% de los recursos que se aprueben tengan esta naturaleza. Implicaría conformar dentro del Consejo para el Desarrollo Metropolitano comisiones de evaluación por fenómeno, ámbito prioritario de acción o sector, en los que podrían participar adicionalmente expertos de alto reconocimiento y con reglas y métodos de revisión y evaluación de proyectos ampliamente reconocidas y legitimadas. Las experiencias en el sistema de Fondos Mixtos y Sectoriales de Conacyt puede ser una fuente para diseñar esta estrategia. El resto de los recursos debieran también dirigirse a las prioridades establecidas aunque los proyectos propuestos no concursan, sino que sean decididos por acuerdo entre el gobierno estatal y los municipios involucrados.

- **Relación (del orden de) 2:1 entre prioridades y segundas prioridades.**

Para garantizar la ejecución de proyectos que tengan un impacto sobre la problemática metropolitana, se considera adecuado que la distribución de los recursos esté vinculada con la naturaleza de los proyectos. De ese modo, es posible reducir la dispersión de recursos en proyectos desvinculados, y favorecer la ejecución de grandes proyectos integrales y de largo plazo que atiendan las prioridades del Fondo.

Se recomienda que los recursos se destinen a los ámbitos prioritarios respecto a los no prioritarios en una relación de al menos de 2 a 1, es decir, que al menos 66% de los recursos se utilicen para atacar los problemas prioritarios como condición para utilizar el resto de los recursos en proyectos correspondientes a la segunda prioridad. El propósito sería avanzar sistemáticamente en la atención de los grandes temas nacionales que afectan a la mayor parte de las metrópolis, minimizando la dispersión de acciones.

- **Definición y reestructuración de las estructuras institucionales que deberían participar en los procesos de toma de decisión.**

Esta propuesta tiene dos ámbitos de acción:

La primera corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en donde es necesario que se establezca una estructura institucional encargada de la coordinación y gestión de los proyectos del Fondo Metropolitano. Para ello, se propone la creación de un Secretariado Técnico como parte del Consejo para el Desarrollo Metropolitano. En este caso es recomendable retomar, por una parte las funciones del Sub Comité Técnico de Evaluación de Proyectos y, por la otra, las funciones y procesos que se siguen en los estados para que se pueda facilitar la operación del fondo y no complicarla, como ha ocurrido hasta ahora.

El otro ámbito corresponde a la necesidad de mejorar las estructuras institucionales existentes para el manejo del Fondo en las zonas metropolitanas, en las que, además de los gobiernos estatales, los propios gobernantes municipales apoyados por los grupos sociales, deberían participar de las decisiones sobre qué proyectos atienden mejor sus necesidades, todo ello apoyado por equipos técnicos de alto nivel que apoyan la identificación de la problemática y la elaboración de estrategias de desarrollo metropolitano integradas en el Secretariado Técnico.

El mayor conocimiento de la problemática local recae en los gobiernos municipales y, en muchos casos, en las organizaciones de la sociedad civil. Además, ambos grupos son los beneficiarios directos de los proyectos que se financian con recursos del fondo, de modo que su participación en los procesos de toma de decisión es fundamental.

Por otro lado, el problema de la variabilidad de la planeación y la coordinación metropolitana puede subsanarse a partir de la incorporación de esquemas de corresponsabilidad gobierno-ciudadanía, en los que los expertos de la sociedad civil y ciudadanos prominentes, aportan una base no vinculada a las estructuras y tiempos gubernamentales que permite la continuidad y visión de largo plazo a los procesos de planeación y ejecución de proyectos, así como el diálogo entre los diferentes actores.

Es necesario entonces apuntalar el Consejo para el Desarrollo Metropolitano en tres sentidos: el primero, concentrando en este órgano las decisiones fundamentales del Fondo; el segundo, allegándole un Secretario Técnico con un equipo especializado de trabajo que sustituya al Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos del fideicomiso y el tercero, integrando a los municipios y a los actores sociales a los procesos de decisión del Consejo. Adicionalmente, como un bono para las entidades federativas y las propias zonas metropolitanas, el Consejo serviría para apoyar la conformación y operación de una visión integral del desarrollo de la zona metropolitana, al abordar su problemática sin tendencias sectoriales, de modo que sus propuestas y sus decisiones servirían para integrar los programas y fuentes de recursos en proyectos con objetivos mejor definidos y dentro de marcos de actuación estratégica.

Por ello, los Consejos para el Desarrollo Metropolitano deberían estar conformados, además de los representantes estatales y federales, por los presidentes municipales de la zona metropolitana y por representantes de la sociedad con conocimiento y experiencia en materia de planeación y desarrollo metropolitano para que sus aportaciones permitan mejorar sustancialmente las estrategias de desarrollo metropolitano y los proyectos del Fondo Metropolitano.

La reestructuración propuesta tiene la virtud de que las políticas y proyectos que se ejecuten en la metrópoli, tendrían un apoyo social que permitiría potenciar su impacto, además de que serviría como plataforma para la implementación de otras políticas y programas de desarrollo metropolitano.

- **Programación de recursos pre-establecida y multianual.**

Para dar certidumbre a los entes ejecutores de los proyectos apoyados con recursos del Fondo Metropolitano, es conveniente definir un calendario de ministraciones presupuestales que sea independiente de las necesidades específicas de cada proyecto. Esta medida favorecería la eficiencia de la operación del fondo al permitir que se inicien los procesos de contratación de forma anticipada, además de que simplifica la programación y determinación de recursos para cada proyecto.

La planeación y programación de proyectos multianuales es fundamental para garantizar la ejecución de grandes proyectos de impacto metropolitano. Para lograrlo, se debe favorecer desde la ejecución de proyectos claramente definidos que pueden dividirse en etapas, pero que representan un mismo proyecto en términos administrativos, financieros y contables. Esto implica la necesidad de comprometer recursos de ejercicios fiscales futuros a la ejecución de los proyectos que así lo requieran lo que también es importante para incentivar la formulación de proyectos de mayor envergadura que realmente incidan en el desarrollo de cada zona metropolitana.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas informáticos y administrativos de este tipo, no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

El desarrollo de un sistema único, conformado por un subsistema de información tipo SIG (Sistema de información geográfica) y otro de indicadores, o de diversos sistemas con capacidad de interconexión favorecerá en gran medida la generación de información, administración, operación y control de los recursos del Fondo Metropolitano.

Dicho sistema debería permitir la homogenización de la información de seguimiento; sin embargo, su principal función debería ser la simplificación de los estudios costo-beneficio, mediante la generación de información e indicadores requerida en los mismos.

- **Flexibilización de los requisitos de operación del Fondo Metropolitano para que pueda ajustarse a los procesos locales.**

Sin dejar de cumplir con los requisitos propios del Fondo Metropolitano, es importante que los criterios que se utilizan para administrar y controlar los recursos sean más flexibles, de modo que puedan ajustarse a los procesos que ya existen en los gobiernos estatales. Esta flexibilidad debe vincularse con los sistemas informáticos de modo que representen una solución y no una carga administrativa adicional.

Lo anterior implica que los procesos se simplifiquen y la información que se genere sirva también para facilitar otros procesos ajenos al fondo, e incluso para establecer una plataforma informática que facilite el control de otros proyectos a las entidades federativas.

## CAPÍTULO 19. CONCLUSIONES

La evaluación del Fondo Metropolitano fue realizada dentro del marco de fortalecimiento del programa de Presupuesto Basado en Resultados (PbR) y representa la primera evaluación, junto con la del Fondo Regional (Fonregión), que se ha hecho de un fondo federal. En ese sentido es fundamental que se den pasos para hacer más eficiente la gestión de los recursos provenientes de fondos federales, aunque en función de lo observado en las 16 zonas metropolitanas consideradas en esta evaluación en los diferentes procesos del trabajo, es claro que falta un largo camino por recorrer.

Al igual que en el Fonregión, los hallazgos más importantes de esta evaluación no se han relacionado tanto con la medición de los resultados obtenidos, o del establecimiento de parámetros objetivos sobre la forma en que se gastan los recursos del Fondo Metropolitano, sino que se han concentrado en dos grupos de problemas que tienden a obstaculizar el buen funcionamiento del Fondo, y que se pueden agrupar en función de quienes son los responsables de aplicar las medidas correctivas.

El primer grupo de problemas que tiene el Fondo Metropolitano es responsabilidad del Gobierno Federal, en particular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se relacionan con algunas limitaciones de las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano o de los procesos de gestión de los recursos de la Secretaría. En esta evaluación se observaron limitaciones diversas que reducen las posibilidades de mejorar la gestión de los recursos que maneja el Fondo. En este sentido, los principales problemas observados se pueden resumir como sigue:

### Sobre las Reglas de Operación

- Los objetivos definidos en las Reglas de Operación no son los más adecuados para enfrentar la problemática del fenómeno metropolitano de México.
- Las estructuras institucionales que se establecen en las Reglas de Operación son muy rígidas al no tomar en cuenta posibles estructuras existentes y dejar fuera a actores clave.
- El Valle de México tiene el mismo tratamiento que las demás zonas metropolitanas a pesar de tener características muy particulares.

### Sobre la operación y estructura administrativa:

- La estructura del fondo no garantiza la planeación ni la coordinación de nivel metropolitano, ni la visión de largo plazo en las estrategias y en los proyectos de desarrollo.
- La operación del fondo es anual.
- La programación de los recursos no favorece la eficiencia en su aplicación.
- La normatividad de las entidades federativas no corresponde con lo establecido por las Reglas de Operación del fondo.
- La sistematización de la información es inadecuada o inexistente.

### Sobre las prioridades de inversión y proyectos apoyados

- Son predominantes los proyectos viales enfocados a la infraestructura para el transporte particular.
- Los proyectos hidráulicos son insuficientes para atender la problemática hídrica.

El segundo grupo se relaciona con la operación al interior de las entidades federativas y su parte medular está en la falta de información que caracteriza su operación, en la falta de solidez conceptual y metodológica de los equipos responsables de la administración de los recursos en las entidades para elaborar de forma adecuada las notas técnicas y en la baja adecuación de los mecanismos para

la toma de decisiones, destacando la mínima participación de las autoridades municipales y de la ciudadanía en esos procesos. Los principales problemas son los siguientes:

Sobre los mecanismos de toma de decisiones:

- Los criterios para definir la cartera de proyectos y asignar recursos son poco claros e inadecuados predominando la discrecionalidad.
- Los proyectos no pretenden realmente avanzar en la coordinación metropolitana, ni tienen visión integrada del todo metropolitano.
- Aunque se han elaborado planes de desarrollo metropolitano, no existen en la práctica políticas de desarrollo metropolitano compartidas y que sean la guía para las decisiones de proyectos metropolitanos, salvo casos muy localizados. Cuando existen se ubican más en el discurso público que en las decisiones cotidianas.
- Son insuficientes los instrumentos para la planeación y administración metropolitana, no obstante que ya existen en buena parte de las metrópolis.
- Al no participar efectivamente del Consejo para el Desarrollo Metropolitano, el diálogo entre los actores sociales y el gobierno, especialmente estatal es relativamente ficticio porque no hay reglas ni consecuencias por no efectuarlo.

Sobre los procesos de gestión y operación del fondo:

- No obstante que se ha avanzado con la conformación el Consejo para el Desarrollo Metropolitano y el fideicomiso, estas estructuras no operan adecuadamente para los propósitos del fondo.
- Hay importantes carencias en términos de recursos humanos y materiales para cumplir los requisitos de los Lineamientos de Operación.
- La sistematización de la información es prácticamente nula.

Los problemas mencionados son una recopilación de las debilidades que se hallaron a lo largo de la evaluación, lo que permite mostrar que en casi todas las etapas de gestión del Fondo Metropolitano existen problemas, siendo el más destacado la falta de una visión metropolitana compartida y con instrumentos para que se ejecute en el largo plazo y con la participación de todos los actores sociales, así como la imprecisión en los objetivos y prioridades del Fondo.

En razón de lo anterior, se considera que el Fondo Metropolitano, requiere de una precisión en sus prioridades atendiendo las que tiene el país y que se presentan en los documentos de planeación nacional y de una reestructuración de sus órganos de decisión, lo que implica ajustes en las responsabilidades de dichos órganos. Las propuestas de acciones de mejora son las siguientes:

- Reestructurar las Reglas de Operación (ver tercera parte del documento).
- Definir y reestructurar las estructuras institucionales que participan en los procesos de toma de decisión, fomentando la integración de Consejos para el Desarrollo Metropolitano amplios e incluyentes, que garanticen la participación efectiva de gobiernos locales y de la ciudadanía.
- Construir esquemas de complementariedad de recursos para el desarrollo metropolitano.
- Constituir órganos técnicos descentralizados que tengan capacidad de planificar, gestionar, proponer, evaluar y dar seguimiento a los proyectos metropolitanos.
- Recuperar y fortalecer las estructuras de coordinación y planeación locales.

- Desarrollar un capítulo aparte para determinar particularidades relacionadas con el Valle de México.
- Vincular la planeación metropolitana con la cartera de proyectos para garantizar la ejecución de proyectos realmente metropolitanos y con recursos concursables.
- Programar los recursos con base en calendarios pre-establecidos y multianuales.
- Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.
- Flexibilizar los requisitos de operación del Fondo Metropolitano para que puedan ajustarse a los procesos locales.

Si bien estas acciones no pueden garantizar la operación idónea de los recursos del fondo, sí tienen el potencial de generar una mejora de las prácticas inadecuadas que se han observado hasta ahora. De ese modo, las mejoras progresivas en todos los niveles de la gestión del Fondo Metropolitano permitirán que en evaluaciones subsecuentes se pueda contar con más y mejor información, para detectar problemas mucho más específicos de lo que se ha logrado en esta primera evaluación.

En ese sentido, esta evaluación debe entenderse como la base que va a permitir que en el futuro se instauren procesos de gestión mejor enfocados, que tengan repercusiones reales sobre la coordinación y desarrollo de las zonas metropolitanas y, sobre todo, que consideren la necesaria interacción y corresponsabilidad entre gobierno estatal, municipal y sociedad para construir y poner en práctica visiones compartidas del desarrollo.

A manera de reflexión final, se considera que el Fondo Metropolitano es una oportunidad del gobierno federal y los estatales para incidir en la atención de los problemas prioritarios que tienen las zonas metropolitanas. Si se logra que se mejoren sus Reglas de Operación como aquí se propone, que estas sean asumidas por los gobiernos de los estados, por todos los municipios y los actores sociales que participan de los procesos metropolitanos, puede ser un instrumento poderoso del gobierno federal para que las entidades federativas –y el propio gobierno federal, a través de la SHCP como responsable del Sistema Nacional de Planeación y de la SEDESOL como responsable de la planeación de los Asentamientos Humanos- asuman estrategias metropolitanas de desarrollo con visión de largo plazo y con la participación corresponsable de los municipios y los actores sociales de cada zona metropolitana.

## BIBLIOGRAFÍA

Iracheta Cenecorta, Alfonso, “Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas”, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio Mexiquense, A.C., México, 2009.

Iracheta Cenecorta, Alfonso, “Las metrópolis del Estado de México: Ciudad de México y Toluca”, en Sedesol, *et al.*, 2004, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México* 2003.

Iracheta Cenecorta, Alfonso, *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio Mexiquense, México, DF, 2009.

Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano”, *Diario Oficial de la Federación (DOF)*, 28/03/08.

Ramírez, Blanca, “Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos y las teorías”, UAM-X, México, 2003.

Sedesol, Conapo e Inegi, “Delimitación de las zonas metropolitanas de México”, Aguascalientes, Ags. México, 2004.

Sedesol, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, 2001. Archivo html disponible en

<http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/subsecretaria/plannacional.htm>

**ANEXO I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL FONDO METROPOLITANO (FORMATO CG01-09)****IDENTIFICADOR FONDO****(DEJAR VACÍO)**

El presente formato deberá ser entregado de manera anexa al informe de evaluación de diseño y/o de consistencia y resultados.

**I. Datos del coordinador de la evaluación (responsable del llenado)**1.1. Nombre: Dra. Carola Conde Bonfil1.2. Cargo: Investigadora por proyecto1.3. Institución a la que pertenece: El Colegio Mexiquense, AC1.4 Correo electrónico: carola\_conde@hotmail.com1.5 Teléfono (con lada): 52 (55) 28 76 32 80

1.6 Fecha

3	1
---	---

1	2
---	---

2	0	1	0
---	---	---	---

de llenado:

**II. Identificación del Fondo**2.1. Nombre del Fondo: Fondo Metropolitano2.2. Siglas: No aplica

2.3. En caso de que aplique, listar los subprogramas pertenecientes al Fondo:

1. No aplica

4.

2.

5.

3.

6.

2.4. En caso de que aplique, nombrar la estrategia o programa concentrador al que pertenece el Fondo, en caso de pertenecer a más de una. (Ej. Pro-Árbol, Vivir Mejor):

1. No aplica

4.

2.

5.

3.

6.

2.5. Dependencia o entidad coordinadora del Fondo:

Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.6. Dependencia(s) y/o entidad(es) que participa(n) en la operación del Fondo

2.7 Especifique la forma de participación de cada una:

1. Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

Aportación de recursos

Entrega de apoyos

Selección de beneficiarios

Aprobación de proyectos

Otro (especifique): \_\_\_\_\_

2.	<input type="checkbox"/> Aportación de recursos <input type="checkbox"/> Entrega de apoyos <input type="checkbox"/> Selección de beneficiarios <input type="checkbox"/> Aprobación de proyectos <input type="checkbox"/> Otro (especifique): _____
3.	<input type="checkbox"/> Aportación de recursos <input type="checkbox"/> Entrega de apoyos <input type="checkbox"/> Selección de beneficiarios <input type="checkbox"/> Aprobación de proyectos <input type="checkbox"/> Otro (especifique): _____

2.8. Instancia(s) ejecutora(s) del Fondo:

Entidades federativas con los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal u otros organismos o dependencias públicas locales

2.9. Dirección de la página de internet del Fondo:

No aplica

2.10. ¿En qué año comenzó a operar el Fondo? (Ej. 1999): 

2	0	0	6
---	---	---	---

### III. Evaluación del Fondo

3.1. Tipo de evaluación (seleccione sólo una opción)

- Diseño  
 Consistencia y Resultados  
 Específica

3.2. Periodo evaluado (año(s) de operación del Fondo que incluye la evaluación): 2006 - 2009

3.3. Responsable de la contratación de la evaluación:

Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público

3.4. Tipo de contratación:

- Asignación directa a personas morales o físicas  
 Asignación directa a organismo público (Convenio). De acuerdo con el Método de Selección Basada en Calidad y Costo (SBCC) y siguiendo los procedimientos descritos en la solicitud de propuestas de la evaluación, de acuerdo con los procedimientos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).  
 Invitación a por lo menos tres  
 Licitación pública

3.5. Costo de la evaluación (monto establecido en el convenio o contrato, incluyendo IVA en el caso que aplique en letra y número):

Se trata de una evaluación conjunta con el Fondo Regional (2007-2009) e incluye otros aspectos a evaluar y desarrollar por lo cual el monto del contrato no refleja el costo exclusivo de la evaluación específica.



### IV. Presupuesto

4.1. Indique el presupuesto en pesos para el año(s) evaluados (en pesos corrientes).

La evaluación incluye cuatro años (2006-2009) por lo cual no aplica la especificación del presupuesto en la forma solicitada en este numeral.

4.2. Clave presupuestaria (Fondo presupuestario):

De acuerdo con la matriz de indicadores el fondo pertenece a la modalidad U Otros subsidios e indica como clave presupuestal 001 Zona Metropolitana del Valle de México (Estado de México). Esto debido a que sólo existe la matriz de dicha zona metropolitana.

4.3. ¿Existe algún tipo de financiamiento adicional al fondo?

- Sí
- No → Ir a las preguntas

4.4. Indique las fuentes de financiamiento del Fondo (Federal, Estatal, Municipal, etc.):

1. Asignación del Ramo 23

2. Recursos de gobiernos estatales y municipales

3. Otras dependencias federales

4. Otras instituciones

4.5. Ramos presupuestales de asignación de recursos (puede poner más de uno cuando sea el caso):

1. Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas

2.

3.

4.6. ¿Cuál es el esquema de ejecución de recursos del Fondo?

- Descentralizado, las instancias estatales o municipales ejercen los recursos
- Nacional, el gobierno federal ejerce los recursos, aunque el Fondo opera en el ámbito local

### V. Normatividad

5.1. ¿Con qué tipo de normatividad vigente se regula el Fondo y cuál es su fecha de publicación más reciente? Ej. 25/06/07 (puede seleccionar varios)

	d	d	-	m	m	-	a	a	a	a
<input type="checkbox"/> Reglas de operación .....	2	8	-	0	3	-	2	0	0	8
<input checked="" type="checkbox"/> Ley .....			-			-				
<input type="checkbox"/> Reglamento/norma .....			-			-				
<input type="checkbox"/> Decreto .....			-			-				
<input type="checkbox"/> Lineamientos .....			-			-				
<input type="checkbox"/> Manual de operación .....			-			-				
<input type="checkbox"/> Memorias o Informes .....			-			-				
<input type="checkbox"/> Otra: (especifique) _____			-			-				
<input type="checkbox"/> Ninguna			-			-				

5.2. Describa el **Propósito** del Fondo que se encuentra plasmado en la norma que lo regula (Ver Reglas de Operación, Lineamientos, etc.) (en un espacio máximo de 700 caracteres)

El propósito de los recursos del Fondo Metropolitano es que éstos se destinen, prioritariamente, al desarrollo de estudios, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento, que impulsen la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; que coadyuven a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; y que incentiven la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

5.3. Tipo de participación social de los beneficiarios<sup>39</sup> que contempla el Fondo:

- En el diseño del Fondo (la consulta puede considerarse como parte de la planeación)
- En la implementación
- En la evaluación
- Otro (especifique): Ninguna

## VI. Vinculación y Objetivos

6.1. Indique el Eje de política pública del PND 2007-2012 en el que se inscribe el Fondo (tal y como se reporta en la matriz de indicadores, marque sólo uno)

- Estado de derecho y seguridad
- Economía competitiva y generadora de empleos
- Igualdad de oportunidades
- Sustentabilidad ambiental
- Democracia efectiva y política exterior responsable

6.2. ¿A qué objetivo(s) del eje de política pública del PND 2007-2012 se inscribe el Fondo? (tal y como se reporta en la matriz de indicadores)

Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región, en coordinación y colaboración con actores políticos, económicos y sociales al interior de cada región, entre regiones y a nivel nacional.

6.3. Seleccione el Programa Sectorial al que se inscribe el Fondo (marque sólo uno)

- Comunicaciones y transporte
- Desarrollo agrario
- Desarrollo agropecuario y pesquero
- Desarrollo social
- Defensa nacional
- Educación
- Energía
- Financiamiento para el desarrollo
- Gobernación
- Marina

<sup>39</sup> Se refiere a las dinámicas de colaboración y autogestión por parte de los beneficiarios.

- Medio ambiente y recursos naturales
- Procuración e impartición de justicia
- Relaciones exteriores
- Salud
- Trabajo y previsión social
- Turismo
- Otro (especifique): No se especifica en la normativa del Fondo.

6.4. Especifique el Objetivo Estratégico del Programa Sectorial al que se vincula el Fondo (tal y como se reporta en la matriz de indicadores)

No aplica (No fue reportado en la matriz de indicadores).

6.5. ¿El Propósito del Fondo se encuentra vinculado al PND o algún Programa Sectorial del sexenio pasado?

Sí, Especifique:

No

6.6. Describa el Fin del Fondo señalado en la matriz de indicadores:

Contribuir al desarrollo integral y equilibrado de las zonas metropolitanas, a través del incremento en su competitividad económica y capacidades productivas

6.7. Describa el Propósito del Fondo señalado en la matriz de indicadores:

Porcentaje del valor de la producción en obra pública en las entidades federativas atendidas con recursos del fondo

## VII. Derecho básico y área de atención

7.1. Derecho básico (marque sólo dos, los más cercanos al Propósito del Fondo) y área de atención<sup>40</sup> (marque las dos más cercanas a las formas específicas de intervención debajo del cada uno de los derechos que seleccionó. En general, se relacionan con los beneficios que ofrece el Fondo)

- Derecho básico a la alimentación
  - Abasto y comercialización de alimentos
  - Cooperación y desarrollo internacional
  - Producción y distribución de alimentos
  - Otro, especifique
- Derecho básico a la educación
  - Programas educativos de los sistemas regular o comunitario
  - Cooperación y desarrollo internacional
  - Deporte
  - Mejorar los espacios para la educación (Infraestructura y equipamiento escolar)
  - Mejorar la calidad de la educación
  - Desarrollo de habilidades y competencias
  - Otro, especifique
- Derecho básico al empleo
  - Campo y desarrollo rural
  - Cooperación y desarrollo internacional

<sup>40</sup> El área de atención corresponde a los temas prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

- Desarrollo empresarial
- Mejoramiento de la Infraestructura productiva
- Turismo
- Otro, especifique
- Derecho básico a la igualdad (no discriminación)
  - Cooperación y desarrollo internacional
  - Comunidades y pueblos indígenas
  - Cultura
  - Democracia y participación ciudadana
  - Derechos humanos
  - Procuración e impartición de justicia
  - Superación de la pobreza
  - Otro, especifique
- Derecho básico al medio ambiente sano
  - Cooperación y desarrollo internacional
  - Energía
  - Infraestructura (agua potable, alcantarillado y drenaje)
  - Prevención o control de la contaminación de agua, aire o tierra
  - Recursos naturales (agua, bosques, desiertos, selvas, vida silvestre)
  - Otro, especifique
- Derecho básico a la vivienda
  - Desarrollo urbano
  - Desarrollo habitacional (Infraestructura)
  - Servicios
  - Otro, especifique
- Derecho básico a la salud
  - Prevención de enfermedades (autocuidado y cuidado de la salud)
  - Campañas preventivas y de apoyo en situaciones de desastre
  - Cooperación y desarrollo internacional
  - Infraestructura para la salud
  - Prevención y/o combate a las adicciones
  - Otro, especifique
- Derecho básico a la seguridad
  - Prevención y/o combate al crimen organizado
  - Protección civil, prevención y atención de desastres
  - Seguridad pública
  - Otro, especifique
- Derecho básico a la seguridad social
  - Seguridad social
  - Jubilaciones
  - Desempleo
  - Seguridad laboral
  - Otro, especifique

## VIII. Cobertura y focalización

8.1. De acuerdo con la normatividad, ¿En qué entidades federativas el Fondo debe ofrecer sus apoyos?

- |   |  |  |  |
|---|--|--|--|
| <input checked="" type="checkbox"/> Aguascalientes  | <input checked="" type="checkbox"/> Distrito Federal | <input type="checkbox"/> Morelos                 | <input type="checkbox"/> Sinaloa             |
| <input checked="" type="checkbox"/> Baja California | <input checked="" type="checkbox"/> Durango          | <input type="checkbox"/> Nayarit                 | <input type="checkbox"/> Sonora              |
| <input type="checkbox"/> Baja California Sur        | <input checked="" type="checkbox"/> Guanajuato       | <input checked="" type="checkbox"/> Nuevo León   | <input checked="" type="checkbox"/> Tabasco  |
| <input type="checkbox"/> Campeche                   | <input checked="" type="checkbox"/> Guerrero         | <input checked="" type="checkbox"/> Oaxaca       | <input type="checkbox"/> Tamaulipas          |
| <input checked="" type="checkbox"/> Chiapas         | <input checked="" type="checkbox"/> Hidalgo          | <input checked="" type="checkbox"/> Puebla       | <input checked="" type="checkbox"/> Veracruz |
| <input type="checkbox"/> Chihuahua                  | <input checked="" type="checkbox"/> Jalisco          | <input checked="" type="checkbox"/> Querétaro    | <input checked="" type="checkbox"/> Yucatán  |
| <input checked="" type="checkbox"/> Coahuila        | <input checked="" type="checkbox"/> México           | <input checked="" type="checkbox"/> Quintana Roo | <input type="checkbox"/> Zacatecas           |
| <input type="checkbox"/> Colima                     | <input type="checkbox"/> Michoacán                   | <input type="checkbox"/> San Luis Potosí         |  |

8.2. ¿Cuál es la unidad territorial básica del Fondo para fines de focalización de sus apoyos? (marque las que apliquen)

- Estado  
 Municipio  
 Localidad

8.3. Otras unidades territoriales (sea lo más preciso posible): (marque las que apliquen)

- Distritos de desarrollo rural (DDR)  
 Centros de apoyo al desarrollo rural (CADER)  
 Localidades indígenas  
 Localidades de alta y muy alta marginación  
 Microrregiones  
 Municipios de atención prioritaria  
 Municipios indígenas  
 Núcleo agrario (ejido comunidad)  
 Predio  
 Zonas de atención prioritaria Hábitat  
 Otro, especifique: Ninguna

8.4. Especifique en qué municipios de las entidades seleccionadas se ha planeado la operación del Fondo. De ser posible, adjunte archivos de lista o base de datos (Formato electrónico).

En los municipios que integran las zonas metropolitanas respectivas. Para esta evaluación son las 16 zonas apoyadas pero en la actualidad el Fondo se ejerce en las zonas metropolitanas de todas las entidades federativas. Se anexa archivo electrónico.

8.5. El Fondo tiene focalización: (marque sólo una opción)

- Urbana  
 Rural  
 Ambas  
 No especifica

8.6. El Fondo focaliza sus apoyos en zonas de marginación: (puede seleccionar varias)

- Muy alta  
 Alta  
 Media  
 Baja  
 Muy baja  
 No especifica

8.7. ¿El Fondo focaliza con algún criterio espacial?

- Sí

Especifique: Zona metropolitana

- No/No especifica

8.8. ¿Existen otros criterios de focalización?

- Sí (especifique): \_\_\_\_\_  
 No/No especifica

8.9. En caso necesario, especifique las características de focalización (en un espacio máximo de 900 caracteres):

Conjunto de dos o más municipios, demarcaciones territoriales o asentamientos humanos en los que se localiza una ciudad de 50 mil o más habitantes cuya área urbana, funciones y actividades rebasan el límite del municipio o demarcación que originalmente la contenía, incorporando como parte de sí misma o de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica. Adicionalmente, se considera como Zona metropolitana: a) todos aquellos municipios, demarcaciones territoriales o asentamientos humanos que contienen una ciudad de un millón o más habitantes y b) aquéllos con ciudades de 250 mil o más habitantes que comparten procesos de conurbación con ciudades de Estados Unidos de América.

## IX. Población objetivo

9.1. Describe la población objetivo del Fondo (en un espacio máximo de 400 caracteres):

**LA REGLAS DE OPERACIÓN DEL FONDO NO ESPECIFICAN LA POBLACIÓN OBJETIVO**

## IX. Características de los beneficiarios

En el siguiente cuadro, **con base en la normatividad** deberá responder las preguntas para cada uno de los tipos de beneficiarios identificados por el Fondo. Podrá tener hasta cinco tipos de beneficiarios identificados en la pregunta 9.1.

¿A quiénes (o a qué) beneficia directamente el Fondo? (puede escoger varias)																
Los beneficiarios directos pertenecen al alguno de los grupos vulnerables (puede seleccionar más de uno):																
9.1.1	9.2	9.3	9.4	9.5	9.6	9.7	9.8	9.9	9.10	9.11	9.12	9.13	9.14	9.15	9.16	
Individuo u hogar.....01	¿adultos mayores	¿mujeres?	¿niños?	¿jóvenes?	¿indígenas?	¿personas con discapacidad?	¿madres solteras?	¿analfabetos?	¿migrantes?	¿estudiantes?	¿desempleados?	¿Jornaleros?	¿productores agrícolas?	¿Niños y adolescentes en riesgo de calle?	¿algún otro grupo vulnerable?	
Empresa/ organización 02																
Escuela..... 03																
Unidad de salud..... 04	Sí..... 01 No.....02	Sí.....01 No.....02	Sí..... 01 No.....02	Sí..... 01 No.....02	Sí..... 01 No.....02	Sí..... 01 No.....02	Sí..... 01 No.....02	Sí..... 01 No.....02	Sí..... 01 No.....02	Sí..... 01 No.....02	Sí..... 01 No.....02	Sí..... 01 No.....02	Sí..... 01 No.....02	Sí..... 01 No.....02	Sí..... 01 (especifique) No.....02	
Territorio...05																
Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Código	Especifique
05																

## Continuación

9.1.1 ¿A quiénes (o a qué) beneficia directamente el Fondo? (puede escoger varias)  Individuo y/u hogar.....01 Empresa/ organización..... 02 Escuela... 03 Unidad de salud.... 04 Territorio...05	9.17 Los beneficiarios directos ¿deben encontrarse en condiciones de pobreza?  Sí.... 01 No.... 02 ↓ <div style="border: 1px solid black; padding: 2px; display: inline-block;">                     Pase a la pregunta 9.13                 </div>	9.18 ¿en qué tipo de pobreza?  Alimentaria. .... 01 Capacidades.....02 Patrimonial.....03 No especifica.....04	9.19 ¿Los beneficiarios viven en condiciones de marginación?  Muy Alta.....01 Alta .....02 Media.....03 Baja.....04 Muy Baja.....05 No especifica .....06	9.20 Los beneficiarios directos ¿forman parte de algún otro grupo vulnerable?  Sí..... 01 (especifique) No....02	
Código	Código	Código		Código	Especifique
<b>05</b>					

9.21. Los beneficiarios directos ¿forman parte de algún grupo de edad?

 No

Sí (especifique): \_\_\_\_\_ En el siguiente cuadro deberá identificar el (los) tipo(s) de apoyo(s) que ofrece el Fondo para cada tipo de beneficiario señalado en la pregunta 9.1 de la sección anterior. Cabe señalar que un mismo tipo de beneficiario puede recibir más de un tipo de apoyo y, por tanto, ocupar tantos reglones como apoyos entreguen a cada tipo de beneficiario.

## X. Apoyos

<b>Tipo de beneficiario</b> (se deberán utilizar los códigos identificados en la pregunta 9.1.1)	10.1 ¿De qué manera se entrega(n) el(los) apoyo(s)?	10.2 ¿Qué apoyo(s) recibe(n) los beneficiarios directos?	10.3 ¿El beneficiario debe pagar monetariamente por el (los) apoyo(s)?	10.5 ¿El beneficiario adquiere alguna corresponsabilidad al recibir el (los) apoyo(s)?
	En: Especie.....01 Monetario.....02 Ambos.....03	Albergue..... 01 Alimentos..... 02 Asesoría jurídica..... 03 Beca..... 04 Campañas o promoción..... 05 Capacitación..... 06 Compensación garantizada al ingreso..... 07 Deducción de impuesto..... 08 Fianza..... 09 Financiamiento de investigación..... 10 Guarderías..... 11 Libros y material didáctico..... 12 Microcrédito..... 13 Obra pública..... 14 Recursos materiales..... 15 Regularización de la tenencia de la tierra. 16 Seguro de vida y/o gastos médicos. 17 Seguro de cobertura de patrimonio, bienes y servicios..... 18 Pensión..... 19 Terapia o consulta médica..... 20 Tierra, lote, predio o parcela..... 21 Vivienda..... 22 Cambio Tecnológico..... 23 Financiamiento de proyectos productivos..... 24 Otro:..... 25 Especifique	No, ningún beneficiario debe pagar por los apoyos.....01  Sí, <b>todos</b> los beneficiarios deben pagar el costo <b>total</b> del apoyo.....02  Sí, <b>algunos</b> beneficiarios deben pagar el costo <b>total</b> del apoyo.....03  Sí, <b>todos</b> los beneficiarios deben pagar <b>parcialmente</b> el costo del apoyo.....04  Sí, <b>algunos</b> beneficiarios deben pagar <b>parcialmente</b> el costo del apoyo.....05	No.....01  Sí .....02 (especifique)

10.6. Describa las características específicas de los apoyos ofrecidos por el Fondo, para cada tipo de apoyo:

El Fondo no aporta apoyos específicos a la población.

Albergue	01	
Alimentos	02	
Asesoría jurídica	03	
Beca	04	
Campañas o promoción	05	
Capacitación	06	
Compensación garantizada al ingreso	07	
Deducción de impuesto	08	
Fianza	09	
Financiamiento de investigación	10	
Guarderías	11	
Libros y material didáctico	12	
Microcrédito	13	
Obra pública	14	
Recursos materiales	15	
Regularización de la tenencia de la tierra	16	
Seguro de vida y/o gastos médicos	17	
Seguro de cobertura de patrimonio, bienes y servicios	18	
Pensión	19	
Terapia o consulta médica	20	
Tierra, lote, predio o parcela	21	
Vivienda	22	
Cambio Tecnológico	23	
Financiamiento de proyectos productivos	24	
Otro (Especifique)	25	

## ANEXO II. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

### Cuestionario para entrevistar a funcionarios responsables de administrar el Fondo Metropolitano

Evaluación del Fondo Metropolitano Entidad: \_\_\_\_\_ Fecha \_\_\_/\_\_\_/2010

Entrevistado(a): \_\_\_\_\_ Cargo: \_\_\_\_\_

1. ¿A qué problema o necesidad prioritaria va dirigido este Fondo?
2. ¿Existe un diagnóstico sobre la problemática detectada? En su opinión, ¿es adecuado? (**Pida que se la justifique respuesta y solicite copia electrónica de la evidencia documental**).
  - ¿El diagnóstico permite identificar la problemática que busca atender el Fondo? ¿Caracteriza explícitamente las causas, magnitud y consecuencias del problema, la población a la que afecta y la situación o contexto institucional?
  - ¿Participó el Consejo para el Desarrollo Metropolitano en la elaboración de ese diagnóstico?
3. ¿Cuál es la población potencial y objetivo del Fondo? ¿Existe un documento oficial que especifique las principales características<sup>41</sup> de la población potencial y objetivo? (**Solicitarlo**)
4. ¿Cuáles son los criterios y mecanismos<sup>42</sup> que utiliza el Fondo para definir la unidad de atención<sup>43</sup>?
5. ¿El contenido de las notas técnicas corresponde al índice que aparece en las reglas de operación? En caso de respuesta negativa ¿Por qué?
6. ¿En las notas técnicas se identifica la población potencial y objetivo de los proyectos?
7. ¿Los programas y proyectos de inversión que se financian con recursos del Fondo especifican los beneficios a la población a quién van dirigidos?
8. ¿Qué acciones fueron apoyadas con recursos del Fondo relacionados con acciones preventivas, de apoyo a la emergencia o a la rehabilitación y mejora o que sean consecuencia de **fenómenos naturales**? Mencione el nombre y los montos asignados (**Utilice una hoja en blanco si el cuadro es insuficiente**).

#	Nombre y descripción	Monto
1		\$
2		\$
3		\$

9. ¿Se integró un Comité Técnico del fideicomiso? En caso afirmativo ¿Quiénes lo integran y cuáles son sus principales funciones? En caso negativo ¿Por qué?
10. ¿Se integró un Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos? En caso afirmativo ¿Quiénes lo integran y cuáles son sus principales funciones? En caso negativo ¿Por qué?

<sup>41</sup> Por ejemplo, en caso de individuos: edad, sexo, nivel socio-económico, principales características de la actividad económica.

<sup>42</sup> Normas disposiciones, principios, procedimientos y sistemas, entre otros.

<sup>43</sup> Región, municipio, localidad, hogar o individuos u otra.

11. ¿Se constituyó el Consejo para el Desarrollo Metropolitano? En caso afirmativo ¿Cuál es la fecha del decreto de creación? Mes: \_\_\_\_ Año: \_\_\_\_ ¿Cuál es la fecha de la instalación? Mes: \_\_\_\_ Año: \_\_\_\_ **(El entrevistador deberá solicitar evidencia).**
12. ¿Se han emitido lineamientos u otra normatividad aplicable al Fondo complementarios a las reglas de operación? En caso afirmativo mencionar cuáles.
13. ¿Qué criterios utiliza el Comité Técnico para seleccionar los proyectos a realizar? ¿Cómo se selecciona a los proveedores, contratistas o consultores?
14. Describa cómo se concursan los proyectos financiados con recursos del Fondo.
15. ¿Cuándo se aplican las disposiciones federales y cuándo las locales en relación con el ejercicio de los recursos?
16. ¿A quién y con qué frecuencia se reportan los avances físicos y financieros de las acciones aprobadas con el Fondo? ¿Cuál es el mecanismo para rendir cuentas?
17. ¿Cómo se da cumplimiento en materia de rendición de cuentas y de transparencia? *(No lea las opciones, seleccione a partir de las respuestas mencionadas).*
- Se tienen los registros específicos y actualizados de los montos aplicados por cada una de las acciones y se presentan por el órgano hacendario o unidad ejecutora de las entidades cuando es requerida por la SHCP
  - Se incluye en la presentación de su Cuenta Pública y en los informes sobre el ejercicio del gasto público al Poder Legislativo
  - La información técnica, los acuerdos y los resultados alcanzados se dan a conocer en las páginas de Internet de la entidad federativa
  - Se envía un informe trimestral mediante el sistema electrónico
  - Se presenta un informe final de las acciones apoyadas
18. ¿A quién se rinde cuentas y bajo qué mecanismos? ¿Qué rol juega la sociedad civil en este proceso? ¿Se propicia la participación de organizaciones o ciudadanos (por medio de la integración y operación de contralorías sociales) en el seguimiento, supervisión y vigilancia del cumplimiento de las metas y acciones comprometidas por el Fondo, así como de la correcta aplicación de los recursos públicos asignados al mismo?
19. ¿Cómo se administran, seleccionan y supervisan los proyectos y el ejercicio de los recursos del Fondo? ¿Quiénes se encargan de la selección, aprobación, ejecución y supervisión de los proyectos y recursos? ¿Qué instancias están involucradas en la operación del Fondo y cuál es el rol de cada uno? **(El entrevistador deberá solicitar el organigrama del fondo metropolitano)**
20. ¿Ha tenido subejercicio de los recursos federales del Fondo? ¿Cuál es el motivo?
21. ¿En qué mes se cuenta con la cartera de proyectos aprobada? ¿En qué mes se recibe el dinero federal en el fideicomiso? ¿En qué mes se comenzaron a ejercer los recursos?
22. ¿Considera que el tiempo que transcurre entre la aprobación de los proyectos por el comité y la recepción de los recursos es adecuada? ¿Por qué?
23. ¿Considera que el tiempo con que se cuenta para ejercer los recursos es suficiente? ¿Por qué?
24. Especifique el número de proyectos evaluados y aprobados por año desde que existe el Fondo.

Año	# de proyectos	# de proyectos aprobados	# de proyectos con recursos	Fuente de los recursos
-----	----------------	--------------------------	-----------------------------	------------------------

	evaluados		complementarios	complementarios
2006				
2007				
2008				
2009				

25. ¿Existe una cuenta bancaria productiva en la que se depositan los recursos federales del Fondo? ¿Quiénes depositan en esa cuenta? Si algún actor diferente a la Federación deposita en esa cuenta, ¿cómo se identifican los rendimientos financieros que generan los recursos federales?

26. ¿Cuántos y cuáles proyectos aprobados no se llevaron a cabo? De esos proyectos ¿qué monto se reintegró a la tesorería de la Federación? ¿Qué monto se utilizó en otros proyectos y cuáles fueron? (**el entrevistador deberá solicitar evidencia**)

27. ¿Con qué otras entidades públicas, privadas o sociales ha tenido colaboración el Fondo (programas u otros Fondos)? ¿Cuáles son los mecanismos de coordinación con esas entidades? ¿Cómo contribuyen al logro de los objetivos del Fondo?

28. ¿Dónde y cómo se concentra la información presupuestaria, financiera y contable del Fondo? ¿Qué sistemas se utilizan para organizar la información financiera utilizable para la toma de decisiones? ¿Existe información oportuna y confiable de los recursos operados por el Fondo? ¿Dónde se registra?

29. ¿El Fondo tiene *hardware* o *software* (programas y bases de datos) que ayuden a la gestión del mismo? ¿Cuáles son? ¿Cómo operan? En su opinión, ¿cómo podrían mejorarse?

30. ¿Son suficientes los recursos del Fondo destinados a las acciones de evaluación, control y fiscalización de los programas y proyectos? ¿Se han utilizado recursos adicionales para apoyar las acciones de evaluación, control y fiscalización de los programas y proyectos realizados con recursos del Fondo? Especifique las fuentes y los montos.

31. ¿De qué fuente provienen los recursos para gasto corriente y de operación del Fondo?

32. ¿Cuántos estudios de factibilidad<sup>44</sup> financiados con recursos del Fondo se han realizado en la entidad? ¿Cuántos y cuáles culminaron en la realización de una obra o equipamiento?

33. ¿Qué programas y proyectos financiados con recursos del Fondo en la entidad han tenido un costo mayor a 100 millones de pesos (monto ejecutado)? Enlistar la descripción y el monto.

<sup>44</sup> Se refiera a estudios que se llevan a cabo en la etapa de *preinversión* de un programa o proyecto, observando las ventajas y desventajas del mismo, con el fin de conocer si es viable su realización.

### Cédula de verificación de expedientes del Fondo Metropolitano

Fondo			Estado(s)				
Ejecutor		Fecha de inicio de la obra		Año de ejecución		Año fiscal	
<b>Nombre y descripción de la acción:</b>							
Costo total de la acción	\$			Monto financiado por el Fondo	\$		
1. ¿Existe el expediente?	Sí	Formato físico	Formato electrónico	Ambas	No		
<b>En caso de no existir el expediente, se deberá solicitar evidencia sobre si se realizó la obra y registrarlo en el campo Observaciones (al reverso)</b>							
2. ¿Cuenta con la nota técnica?	Sí	Formato físico	Formato electrónico	Ambas	No		
<b>3. Revisión del contenido de la Nota Técnica</b>						<b>Sí</b>	<b>No</b>
1. Marco de referencia.							
1.1. Resumen que justifique la necesidad por atender, el problema a solventar o el potencial u oportunidades que se aprovecharán con la ejecución del estudio, plan, evaluación, acción, obra, programa o proyecto de inversión.							
1.2. Vinculación y alineación con los objetivos, prioridades y estrategias del Plan Nacional Desarrollo y los programas regionales, especiales y sectoriales derivados del mismo; con el Plan Estatal de Desarrollo y los que se deriven de éste, como el Programa Estatal de Desarrollo Urbano y sus equivalentes del ámbito municipal.							
1.3. Resumen de los principales resultados esperados con el estudio, plan, evaluación, acción, programa, proyecto, obra de infraestructura y su equipamiento.							
1.3.1. Bien o servicio que se producirá o proporcionará.							
1.3.2. Población objetivo que se beneficiará.							
1.3.3. Impacto económico, social y ambiental.							
2. Especificaciones del estudio, plan, evaluación, programa, proyecto, obra o acción.							
2.1. Resumen de las condiciones:							
2.1.1. Técnicas.							
2.1.2. Operativas.							
2.1.3. Administrativas.							
2.2. Principales resultados y beneficios que se prevé obtener con la ejecución y puesta en operación del programa, proyecto, obra o acción.							
2.2.1. Resultados de la ejecución y beneficios económicos, sociales y ambientales.							
2.2.2. Situación actual optimizada sin ejecutar el programa, proyecto, obra, etcétera.							
2.3. Impacto metropolitano e incidencia en el desarrollo urbano y regional con la ejecución del programa, proyecto, obra o acción.							
3. Indicadores del programa, proyecto, obra o acción.							
3.1. Para resultados:							
3.1.1. Definición de indicadores.							
3.1.2. Método de cálculo.							
3.1.3. Línea base y metas del indicador (físicas y financieras).							
3.1.4. Fuentes de la información de los indicadores.							
3.2. De rentabilidad:							
3.2.1. Tasa de descuento, Valor presente neto, Tasa interna de retorno, Tasa de rendimiento inmediato, entre otros. (El cálculo de cada uno de estos indicadores se debe hacer conforme al tipo de análisis costo-beneficio que corresponda, de							



conformidad con las reglas de operación y las demás disposiciones aplicables).											
<b>4. Monto total de inversión.</b>											
<b>4.1. Monto de recursos solicitado al Fondo Metropolitano.</b>											
<b>4.2. Otras fuentes de financiamiento.</b>											
<b>4.3. Calendario de ejecución respectivo (Anexo 3).</b>											
<b>5. Explicación de las etapas y componentes del estudio, plan, evaluación, programa, proyecto, obra o acción.</b>											
<b>5.1. Principales componentes y etapas.</b>											
<b>6. Principales riesgos de tipo técnico, financiero, operativo y ambiental, entre otros, asociados con el programa, proyecto, obra o acción y que puedan afectar su rentabilidad o sus resultados esperados.</b>											
<b>7. Otras consideraciones relevantes del estudio, plan, evaluación, programa, proyecto, obra o acción de inversión.</b>											
<b>Vaciado de la Nota Técnica</b>											
4. ¿Señala la vinculación y alineación con los objetivos, prioridades y estrategias del:											
a. Plan Nacional de Desarrollo?	Sí	Especifique:									No
b. Plan de Desarrollo Regional?	Sí	Especifique:									No
c. Programa Estatal Desarrollo Urbano?	Sí	Especifique:									No
d. Plan Estatal de Desarrollo?	Sí	Especifique:									No
e. Otro(s)?	Sí	Especifique:									No
5a. ¿Se identifica la población potencial?	Sí	Especifique:	No	5b Se identifica la población objetivo	Sí	Especifique:	No				
6. ¿Se especifican los beneficios a la población a quién van dirigidos?	Sí	No	7. ¿Cuáles son?								
8a. ¿Existe un análisis costo-beneficio?	Sí	No	8b. Registre el tipo de análisis:								
a) Análisis costo-beneficio			b) Análisis costo-beneficio simplificado			c) Análisis costo-eficiencia			d) Justificación económica		
9. ¿El Análisis costo-beneficio incluye:	a. Tasa interna de retorno?	Tasa de \$	b. Tasa de rendimiento inmediato?	Tasa de \$	c. Valor presente neto?	Valor \$					
10. ¿Existe la evaluación de impacto:	a. Metropolitano?	Sí	No	b. Económico social?	Sí	No	c. Ambiental?	Sí	No		
11. ¿La acción está relacionada con rehabilitación, prevención o apoyo a emergencia de problemas derivados de <b>fenómenos naturales</b> ?	Sí	Monto \$ _____	a) Acciones preventivas	b) Emergencia o rehabilitación	c) Consecuencia de fenómenos naturales	No					
<b>Expediente</b>											
10. ¿De qué tipo de apoyo se trata? (Registre en la clasificación correspondiente)											
a) Planes y programas de desarrollo regional y urbano.											
b) Inversión en infraestructura y su equipamiento en transporte público.											
c) Infraestructura hídrica para agua potable, drenaje, alcantarillado y saneamiento.											
d) Adquisición de reservas territoriales y derechos de vía.											
e) Acciones para el mejoramiento y cuidado del ambiente.											
f) Evaluaciones, acciones de apoyo al control, fiscalización y auditoría externa de la aplicación, destino, ejercicio y resultados alcanzados.											
g) Impulso al desarrollo regional, urbano, social y económico.											
11. ¿De qué tipo de programa o proyecto de inversión se trata? (Registre en la clasificación correspondiente)											



a) Programas de adquisiciones.											
b) Programas de mantenimiento.											
c) Estudios de pre-inversión.											
d) Otros programas de inversión. Especifique:											
e) Proyectos de infraestructura económica.											
f) Proyectos de infraestructura social.											
g) Proyectos de infraestructura gubernamental.											
h) Proyectos de inmuebles.											
i) Otros proyectos de inversión. Especifique											
12a. ¿Existe un contrato o convenio?			Sí		No		12b. Registre en la clasificación correspondiente.				
a) Licitación	b) Concurso	c) Adjudicación directa	d) Administración directa	F) Otro:	Especifique						
13. ¿El expediente presenta los reportes de avance físico financiero? (Anexo tres)						Sí	No	¿Cuántos?			
14. Indique el porcentaje de avance del proyecto en la fecha más reciente (última)										%	
15. ¿Cuenta con reportes trimestrales?			Sí	¿Cuántos?			No	15. ¿Cuenta con el reporte final?		Sí	No
16. ¿El proyecto está financiado con mezcla de recursos? (En caso afirmativo registre el origen de los recursos y el monto correspondiente).										Sí	No
<b>Origen de los recursos</b>										<b>Monto</b>	
										\$	
										\$	
										\$	
17. ¿El expediente registra erogaciones por concepto de supervisión y control?				Sí	Origen:			\$		No	
18. ¿El expediente registra erogaciones para gasto corriente y de operación?				Sí	Origen:			\$		No	

Observaciones:

---



---



---



---

**Cédula de encuesta a beneficiarios****Información general**

(ENCUESTADOR: Llene esta sección con los datos del proyecto)

Nombre del encuestador \_\_\_\_\_ Fecha: |\_\_|\_|/|\_\_|\_|/2010

Estado: \_\_\_\_\_ |\_\_|\_| Municipio: \_\_\_\_\_ |\_\_|\_|\_|\_|

Localidad: \_\_\_\_\_ |\_\_|\_|\_|\_|

Fondo: Fondo Metropolitano |\_\_|\_| Fondo Regional |\_\_|\_|

Nombre del proyecto: \_\_\_\_\_

**Presentación**

“Buenos (as) días (tardes), mi nombre es \_\_\_\_\_. Estamos levantando una encuesta para El Colegio Mexiquense. El objeto de nuestra visita es conocer su opinión sobre la obra... (Encuestador: Diga la descripción de la obra) que se hizo en esta comunidad. Esta encuesta **NO** tiene fines políticos, ni comerciales. ¿Me permite hacerle la entrevista? ... (Encuestador: Si desconoce la obra, dé las gracias y anote en **No** conoce la obra, enseguida busque otro beneficiario. En el caso de que el beneficiario se niegue, dele las gracias, anote como rechazo y busque otro beneficiario).

**No conoce la obra**

0	1	2	3	4
---	---	---	---	---

5	6	7	8	9
---	---	---	---	---

**Rechazos**

0	1	2	3	4
---	---	---	---	---

5	6	7	8	9
---	---	---	---	---

Sexo: Femenino (1) Masculino (2) \_\_\_\_\_

Edad: \_\_\_\_\_

¿Considera que la obra beneficia a su comunidad? \_\_\_\_\_

Mucho (1) Poco (2) Nada (3) No sabe (9)

Del 1 al 10, donde 1 significa muy mala calificación y 10 es la calificación más alta \_\_\_\_\_

¿Qué tan contento se siente con la obra? \_\_\_\_\_

1 Nada contento ←-----→ Muy contento 10										No sabe
01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	(99)

¿Considera que los beneficios de la obra serán? \_\_\_\_\_

Permanentes (1) Temporales (2) No hay beneficios (3) No sabe (9)

¿Podría decir que usted ha sentido un incremento en su calidad de vida debido a esta obra? \_\_\_\_\_

Mucho (1) Poco (2) Nada (3) No sabe (9)

En la actualidad ¿funciona y se utiliza la obra? \_\_\_\_\_

Sí (1) → **Pregunta 8** No (2)

¿Por qué no funciona (no se utiliza o no hay servicio)? \_\_\_\_\_

(Encuestador: NO lea las respuestas y registre todas las opciones mencionadas)

a. Por falta de dinero Sí (1) No (2) \_\_\_\_\_ h. No hay interés de la comunidad Sí (1) N

b. Se hizo algo que no se necesitaba Sí (1) No (2) \_\_\_\_\_ i. No hay alguien responsable Sí (1) N

c. Se hizo mal la obra Sí (1) No (2) \_\_\_\_\_ j. Hubo un desastre natural Sí (1) N

d. Por problemas en la comunidad Sí (1) No (2) \_\_\_\_\_ k. Falta de mantenimiento Sí (1) N

e. Faltan cosas para que funcione Sí (1) No (2) \_\_\_\_\_ l. Se encuentra en mal estado Sí (1) N

f. La obra no está conectada a la red de suministros Sí (1) No (2) \_\_\_\_\_ m. Otra razón ¿cuál? \_\_\_\_\_

g. No está terminada la obra Sí (1) No (2) \_\_\_\_\_ n. Lo desconoce /No sabe \_\_\_\_\_

¿Me puede dar su nombre? \_\_\_\_\_

### **ANEXO III. BASES DE DATOS DE GABINETE**

(Se presentan en versión electrónica en el CD anexo)

### **ANEXO IV. FUENTES DE INFORMACIÓN Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS**

#### **FUENTES DE INFORMACIÓN**

La evaluación se realizó mediante un análisis de gabinete y campo desarrollado a partir de información proporcionada por la dependencia o entidad responsable del Fondo. En este contexto, se entiende por análisis de gabinete al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y análisis de información concentrada en registros, bases de datos y documentación pública. La investigación de campo consistió en llevar a cabo entrevistas con distintos actores tanto en oficinas centrales como en las distintas entidades federativas.

La validez de las fuentes utilizadas para responder a las preguntas de la evaluación fue sustentada por la unidad administrativa que opera el Fondo.

Asimismo, en el Anexo II. Instrumentos de recolección de información, se reportaron los mecanismos empleados para el acopio de la información, tales como entrevistas, sobre las cuales se reportó el nombre de las personas entrevistadas, así como las fechas en las cuáles se llevaron a cabo.

El análisis se realizó principalmente con información de gabinete a los niveles nacional y estatal, empleando fuentes de información como:

- Plan Nacional de Desarrollo (PND).
- Programas de desarrollo regional.
- Planes estatales y municipales de desarrollo .
- Información proveniente del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH) (de acuerdo con la entregada por la unidad responsable del Fondo).
- Matriz de marco lógico del Fondo y sus fichas técnicas (en caso de existir).
- Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, 2008.
- Documentos oficiales del Fondo (en caso de existir).
- Documentos de los programas y proyectos (de existir y estar disponibles).
- Estudios, diagnósticos e investigaciones relativas al Fondo (en caso de existir).
- Reportes trimestrales de avance (cuando sean entregados por la unidad responsable del Fondo).
- Encuestas y entrevistas a actores clave del Fondo.
- Información estatal y municipal relativa al Fondo (cuando exista).
- Bibliografía especializada en la temática.

Cada uno de los siete componentes constará de preguntas específicas<sup>45</sup> las cuales serán desagregadas en tres puntos de análisis:

- Se responderá de manera general y en términos cualitativos y numéricos acerca del grado en que el Fondo da cumplimiento a lo cuestionado.
- Se indicarán las fuentes de información mínimas necesarias que deben considerarse para elaborar las respuestas.<sup>46</sup>
- Cuando haya relación entre respuestas, existirá congruencia en la argumentación de cada pregunta vinculada.

Cada respuesta se fundamentó con base en la evidencia documental y análisis de la misma que sustentó y justificó por qué se respondió de una u otra manera. Tanto la respuesta cuantitativa de la pregunta, su análisis así como las referencias documentales fueron la base de este trabajo de evaluación.

### FUENTES BIBLIOGRÁFICAS

- Iracheta Cenecorta, Alfonso, “Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas”, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio Mexiquense, A.C., México, 2009.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso, “Las metrópolis del Estado de México: Ciudad de México y Toluca”, en Sedesol, et al., 2004, Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2003.
- Iracheta Cenecorta, Alfonso, Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas, Miguel Ángel Porrúa y El Colegio Mexiquense, México, DF, 2009.
- Poder Ejecutivo, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, “Acuerdo por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano”, Diario Oficial de la Federación (dof), 28/03/08.
- Ramírez, Blanca, “Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos y las teorías”, uam-x, México, 2003.
- Sedesol, Conapo e Inegi, “Delimitación de las zonas metropolitanas de México”, Aguascalientes, Ags. México, 2004.
- Sedesol, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006, 2001. Archivo html disponible en
- <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/subsecretaria/plannaciona l.htm>

---

<sup>45</sup> Cada una de las preguntas será respondida en su totalidad (incluyendo la justificación y el análisis) en una sola cuartilla por separado para dar claridad y concreción a la evaluación.

<sup>46</sup> Haciendo explícitos en el Anexo “Fuentes de información y referencias bibliográficas” al autor, nombre de la referencia o fuente de información, organización, año de publicación y, en su caso, la liga de Internet.

**ANEXO V. CARACTERÍSTICAS DE LOS INDICADORES (FORMATO CI01-09)**
**Formato CI01-09. Características de los Indicadores. Fondo Metropolitano**

Núm. de Indicador	Nombre del Indicador	Claro	Relevante	Económico	Monitoreable	Adecuado	Calificación del Indicador (%)
Fin							
1	Brecha promedio del Índice de Desarrollo Humano entre los municipios y/o demarcaciones territoriales del DF que integran las zonas metropolitanas	1	0	1	1	0	60
Propósito							
2	Porcentaje de obra pública en las entidades federativas apoyadas con recursos del fondo	1	0	1	1	0	60
Componentes							
3	Porcentaje de obras de infraestructura apoyados por el fondo que se encuentran en operación	1	0	1	1	0	60
Actividades							
4	Porcentaje de avance en la ejecución de los programas o proyectos de inversión financiados con recursos del fondo, por entidad federativa	1	0	1	1	0	60
<b>Promedio general:</b>							<b>60</b>

**ANEXO VI. LÍNEA DE BASE Y TEMPORALIDAD DE LOS INDICADORES (FORMATO LB01-09)**
**Formato LB01-09. Línea de base y temporalidad de los Indicadores. Fondo Metropolitano**

Núm. de Indicador	Nombre del Indicador	Línea base	Temporalidad	Calificación del Indicador (%)
Fin				
1	Brecha promedio del Índice de Desarrollo Humano entre los municipios y/o demarcaciones territoriales del DF que integran las zonas metropolitanas	0	0	0
Propósito				
2	Porcentaje de obra pública en las entidades federativas apoyadas con recursos del fondo	0	0	0
Componentes				
3	Porcentaje de obras de infraestructura apoyados por el fondo que se encuentran en operación	0	0	0
Actividades				
4	Porcentaje de avance en la ejecución de los programas o proyectos de inversión financiados con recursos del fondo, por entidad federativa	0	0	0
<b>Promedio general:</b>				<b>0</b>

**ANEXO VII. IDENTIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE VERIFICACIÓN (FORMATO MV01-09)**
**Formato MV01-09. Identificación de los medios de verificación. Fondo Metropolitano**

Núm. de indicador	Nombre del indicador	Medio de verificación indicados
<b>Fin</b>		
1	Brecha promedio del Índice de Desarrollo Humano entre los municipios y/o demarcaciones territoriales del DF que integran las zonas metropolitanas	Inegi, Conapo
<b>Propósito</b>		
2	Porcentaje de obra pública en las entidades federativas apoyadas con recursos del fondo	Bases de datos internas
<b>Componentes</b>		
3	Porcentaje de obras de infraestructura apoyados por el Fondo que se encuentran en operación	Bases de datos internas
<b>Actividades</b>		
4	Porcentaje de avance en la ejecución de los programas o proyectos de inversión financiados con recursos del fondo, por entidad federativa	Bases de datos internas

**ANEXO VIII. MEDICIÓN DE LOS MEDIOS DE VERIFICACIÓN (FORMATO MM01-09)**
**Formato MM01-09. Medición de los medios de verificación. Fondo Metropolitano**

No. de Indicador	Nombre del Indicador	Nombre de Medio de Verificación	Tamaño de muestra óptimo	Nivel de significancia	Error máximo de estimación	Calificación de los medios de verificación (%)
<b>Fin</b>						
1	Brecha promedio del Índice de Desarrollo Humano entre los municipios y/o demarcaciones territoriales del DF que integran las zonas metropolitanas	Inegi, Conapo	0	0	0	0%
<b>Propósito</b>						
2	Porcentaje de obra pública en las entidades federativas apoyadas con recursos del fondo	Bases de datos internas	0	0	0	0%
<b>Componentes</b>						
3	Porcentaje de obras de infraestructura apoyados por el Fondo que se encuentran en operación	Bases de datos internas	0	0	0	0%
<b>Actividades</b>						
4	Porcentaje de avance en la ejecución de los programas o proyectos de inversión financiados con recursos del fondo, por entidad federativa	Bases de datos internas	0	0	0	0%
<b>Promedio global</b>						<b>0%</b>

## ANEXO IX. PROPUESTA DE MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADOS (FORMATO MIRFM-09)

### Parte I. Propuesta de Matriz de Indicadores de Resultados. Fondo Metropolitano

Resumen narrativo	Nombre del indicador	Medios de verificación	Supuestos
<b>Fin</b>			
Contribuir a impulsar el desarrollo integral, equilibrado y sustentable de la zona metropolitana, por medio de la planeación integral de largo plazo, de la estructura física urbana y el impulso a la inversión en capital físico	Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la zonas metropolitanas apoyadas	Información del Inegi Información del Conapo	Otras acciones y recursos de los niveles federal, estatal y municipal están orientadas a impulsar el desarrollo integral y equilibrado y sustentable de la zona metropolitana
	Calidad de vida percibida en la zona de influencia de las <i>intervenciones</i> <sup>3</sup>	Encuesta de satisfacción de los beneficiarios	
<b>Propósito</b>			
La zona metropolitana tiene una estructura física más ordenada, compacta y sustentable que permite la movilidad urbana; el tratamiento integral del agua y de los desechos sólidos; la reducción de riesgos por fenómenos naturales y antropogénicos; la recuperación de las cuencas atmosféricas e hidráulicas, así como el desarrollo de infraestructura productiva incrementando su coordinación interestatal e intermunicipal con planeación integral de largo plazo y con participación efectiva de la ciudadanía organizada.	Porcentaje de la población de la zona de influencia de las <i>intervenciones</i> que percibe un beneficio en la calidad de vida urbana-ambiental	Evaluación anual externa de los resultados de la aplicación de los recursos del Fondo	Las obras públicas subsidiadas con recursos del Fondo están finalizadas y operan respondiendo a las necesidades prioritarias de la zona metropolitana
	Porcentaje de la población de la zona de influencia de las <i>intervenciones</i> que percibe un beneficio social	Evaluación anual externa de los resultados de la aplicación de los recursos del Fondo	
	Porcentaje de la población de la zona de influencia de las <i>intervenciones</i> que percibe un beneficio económico	Evaluación anual externa de los resultados de la aplicación de los recursos del Fondo	
	Porcentaje de la población de la zona de influencia de las <i>intervenciones</i> que percibe un beneficio ambiental (atributos de calidad de vida, satisfacción sentida, calidad del lugar e importancia otorgada)	Evaluación anual externa de los resultados de la aplicación de los recursos del Fondo	
<b>Componentes <sup>4</sup></b>			
<b>a. Inmateriales</b>			
1.a. Instituciones públicas descentralizadas de planeación-gestión, generación de información, evaluación y coordinación metropolitana, establecidas y financiadas para su mantenimiento, de forma parcial o total	Porcentaje de instituciones públicas descentralizadas de planeación-gestión, generación de información, evaluación y coordinación metropolitana, financiadas	Información del Consejo para el Desarrollo Metropolitano	El Fondo cuenta con presupuesto para otorgar subsidios federales a las intervenciones
2.a. Planes y programas relacionados con el desarrollo urbano en el ámbito territorial metropolitano y regional, para el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio y para el cuidado del ambiente, elaborados y actualizados	Porcentaje de <i>planes y programas</i> <sup>5</sup> actualizados	Base de datos del Fondo Informes final de las entidades federativas	Existen consultorías e instituciones que cuentan con la capacidad y calidad técnica para asesorar acerca de (y realizar) los planes y programas previstos a desarrollar
3.a. Suelo urbano adquirido para favorecer la consolidación urbana, que desaliente los procesos extensivos y dispersos de ocupación del territorio	Porcentaje de erogaciones destinado para adquirir suelo urbano	Base de datos del Fondo Informes final de las entidades federativas	
4.a. Reservas territoriales y derechos de vía, relacionadas con las intervenciones para el desarrollo de la zona metropolitana, adquiridas	Porcentaje de las erogaciones para adquirir reservas territoriales y derechos de vía, relacionadas con las intervenciones para el desarrollo de la zona metropolitana, realizado	Base de datos del Fondo Informes final de las entidades federativas	
5.a. Proyectos ejecutivos, evaluaciones de costo-beneficio, estudios de impacto ambiental, evaluación y gestión de riesgos de alcance metropolitano, así como estudios técnicos para resolver problemas urbanos estructurales y prioritarios, efectuados	Porcentaje de <i>estudios y evaluaciones</i> <sup>7</sup> que sirvieron de base para construcción de Infraestructura	Base de datos del Fondo Informes final de las entidades federativas	
	Porcentaje de recursos del Fondo destinado a <i>estudios y evaluaciones</i>	Base de datos del Fondo	
6.a. Evaluaciones, acciones de apoyo al control, fiscalización y auditoría externa, realizadas	Porcentaje de evaluaciones, acciones de apoyo al control, fiscalización y auditoría externa, realizadas	Base de datos del Fondo Informes final de las entidades federativas	

## Parte II. Propuesta de Matriz de Indicadores de Resultados. Fondo Metropolitano

Resumen narrativo	Nombre del indicador	Medios de verificación	Supuestos
<b>b. Materiales</b>			
7.b. Infraestructura y equipamiento prioritarios acordados en el marco del Consejo para el Desarrollo Metropolitano, realizados	Porcentaje de <i>infraestructura y equipamiento prioritarios</i> <sup>7</sup> basados en estudios previos	Informes trimestrales e informe final de las entidades federativas Base de datos del Fondo	La producción de acciones materiales es el resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio
	Porcentaje de recursos destinados a <i>infraestructura y equipamiento prioritarios</i> basados en estudios previos	Base de datos del Fondo	
8.b. Construcción, reconstrucción, rehabilitación, ampliación, conclusión, mantenimiento, conservación, mejoramiento y modernización de infraestructura, así como adquisición de los bienes necesarios para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas, efectuadas	Porcentaje de erogaciones para la construcción, reconstrucción, rehabilitación, ampliación, conclusión, mantenimiento, conservación, mejoramiento y modernización de infraestructura, así como adquisición de bienes necesarios para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas, realizadas	Informes trimestrales e informe final de las entidades federativas Base de datos del Fondo Recibo oficial de ingresos que expidan los municipios, demarcaciones territoriales u organismos públicos locales	La producción de acciones materiales guarda congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y con los programas de desarrollo regional, urbano y especiales que se deriven del mismo
9.b. Acciones prioritarias para el mejoramiento y cuidado del ambiente en el ámbito territorial metropolitano y regional, concluidas	Porcentaje de erogaciones destinadas a acciones prioritarias para el mejoramiento y cuidado del ambiente	Informes trimestrales e informe final de las entidades federativas Base de datos del Fondo	Las intervenciones están alineadas con los planes y programas de desarrollo urbano de las entidades federativas y de los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal comprendidos en la zona metropolitana respectiva
10.b. Acciones preventivas, de apoyo a la emergencia o a la rehabilitación y mejora, que correspondan a situaciones vinculadas o que sean consecuencia de fenómenos naturales, efectuadas	Porcentaje de erogaciones destinadas a acciones preventivas, de apoyo a la emergencia o a la rehabilitación y mejora, que correspondan a situaciones vinculadas o que sean consecuencia de fenómenos naturales	Informes trimestrales e informe final de las entidades federativas Base de datos del Fondo	
<b>Actividades<sup>9</sup></b>			
1. Atención y seguimiento a consultas y solicitudes relacionadas con las reglas de operación del Fondo en el ámbito de competencias	Porcentaje de consultas y solicitudes relacionadas con las reglas de operación del Fondo que son atendidas y se les da seguimiento	Información interna de la Unidad de Política y Control Presupuestario Base de datos del Fondo	Las entidades ejecutoras del gasto notifican los avances físicos y financieros a la Unidad de Política y Control Presupuestario en tiempo y forma
2. Radicación de los recursos presupuestarios federales mediante las tesorerías de las entidades federativas o su equivalente	Porcentaje de tesorerías o su equivalente en las entidades federativas con recursos radicados del ejercicio fiscal correspondiente	Base de datos del Fondo	
3. Recepción de informes trimestrales e informes finales de ejecución de las entidades federativas	Porcentaje de entidades federativas que enviaron su informe trimestral correspondiente en tiempo y forma	Base de datos del Fondo	
4. Recepción de informes sobre condiciones o situaciones que afecten la buena marcha y el desarrollo de las intervenciones enviadas por los Comités Técnicos	Porcentaje de informes de los Comités Técnicos relativos a condiciones o situaciones que afectaron la buena marcha y desarrollo de las intervenciones	Base de datos del Fondo Informes del Comité Técnico de la entidad federativa correspondiente	
5. Seguimiento de las medidas para la comprobación y transparencia en la aplicación y erogación de los recursos federales entregados	Porcentaje de informes de comprobación y transparencia en la aplicación y erogación de los recursos federales entregados por las entidades federativas, publicados en Internet	Información interna de la Unidad de Política y Control Presupuestario Base de datos del Fondo	
6. Elaboración de informes de recursos entregados del Fondo al Congreso de la Unión	Porcentaje de informes de recursos entregados del Fondo al Congreso de la Unión por entidad federativa	Información interna de la Unidad de Política y Control Presupuestario	

Nota técnica: Las actividades incorporadas en esta MIR corresponden aquellas que son pertinentes a la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). Sin embargo, es importante destacar que muchas de los procesos son efectuadas dentro de las entidades por el respectivo Consejo para el Desarrollo Metropolitano, el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos y el Comité Técnico del fideicomiso, por ello se requeriría la elaboración de una matriz en cascada que monitoree y evalúe cada una de estas etapas, ajenas a la SHCP, garantizando así los objetivos esperados por el Fondo.

<sup>1</sup> Para facilitar la lectura, en adelante sólo se mencionará Fondo cuando se trate del Fondo Metropolitano.

<sup>2</sup> Se engloba como *zona de intervención* a: los municipios y demarcaciones territoriales que integran la Zona Metropolitana

<sup>3</sup> Se considera como *intervenciones* a todos los: estudios, planes y programas de desarrollo urbano, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento que son susceptibles de financiamiento.

<sup>4</sup> Para facilitar su comprensión, los componentes se clasificaron en dos grupos: inmateriales y materiales, los que en la metodología del marco lógico se consideran como los bienes o servicios que el Fondo debe entregar durante su ejecución o al concluir ésta, para el logro de su propósito. Cada componente es necesario para lograr el Propósito. No debe faltar ningún componente.

<sup>5</sup> Se engloba como *planes y programas* a aquellos relacionados con el desarrollo urbano en el ámbito territorial metropolitano y regional, para el ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio y para el cuidado del ambiente que fueron financiados con recursos del Fondo.

<sup>6</sup> Debidos a los cambios de gobierno (estatales o municipales) o necesidades de actualización.

<sup>7</sup> Por *infraestructura y equipamiento prioritarios* se engloban a las *intervenciones* que, siendo viables y sustentables, son acordadas en el marco del Consejo para el Desarrollo Metropolitano.

<sup>8</sup> Se engloba como *Estudios y evaluaciones* a todos los: proyectos ejecutivos, evaluaciones de costo-beneficio, estudios de impacto ambiental, evaluación y gestión de riesgos de alcance metropolitano, así como estudios técnicos para resolver problemas urbanos estructurales y prioritarios.

<sup>9</sup> Se identificaron las actividades que debe realizar el área responsable de forma general para producir cada uno de los componentes.

## **ANEXO X. COMPLEMENTARIEDAD, SIMILITUD Y SINERGIAS DEL FONDO**

41. Considerando las complementariedades del Fondo, ¿tiene una colaboración y coordinación efectiva con los Fondos o programas, federales o locales, con los cuales se relaciona y complementa?

De acuerdo con las entrevistas realizadas a los funcionarios claves de cada uno de los fondos y con base en la respuesta de la pregunta anterior, la colaboración que se establece con alguna otra entidad pública, privada, social o institución es fundamentalmente como consultores, es decir, el apoyo que recibe el fondo para un mejor cumplimiento de sus objetivos es mediante el conocimiento profesional de temas relacionados con la ejecución y desarrollo de las acciones, obras y proyectos apoyados con recursos del fondo.

Así, el fondo de Querétaro ha firmado convenios de colaboración con entidades como la sct, la Universidad Autónoma de Querétaro, la Conagua, entre otras, que apoyan al cumplimiento de los objetivos a los que va dirigido el fondo mediante el conocimiento y especialización en ciertas áreas. Otro ejemplo es el fondo de Tlaxcala que realizó la construcción de tres plantas de tratamiento con el apoyo y asesoría de la Conagua.

### **ANEXO XI. CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO Y/O PROGRAMA (FORMATO AG01-09)**

(Se presentan en versión electrónica en el CD anexo)

### **ANEXO XII. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS A LAS ACCIONES PARA MITIGAR LOS DAÑOS DE LOS FENÓMENOS NATURALES (FORMATO ROPFM)**

(Se presentan en versión electrónica en el CD anexo)

### **ANEXO XIII. TIPO DE ANÁLISIS COSTO Y BENEFICIO (FORMATO CBFM-09)**

(Se presentan en versión electrónica en el CD anexo)

### **ANEXO XIV. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS (FORMATO VI0B-09)**

(Se presentan en versión electrónica en el CD anexo)

### **ANEXO XV. CARTOGRAFÍA**

(Debido a las características del Fondo Metropolitano y su ámbito de acción definido no se considera la inclusión de un anexo cartográfico)