

COLECCIÓN

FACTORES CRÍTICOS Y ESTRATÉGICOS EN LA INTERACCIÓN TERRITORIAL DESAFÍOS ACTUALES Y ESCENARIOS FUTUROS

JOSÉ GASCA ZAMORA
HAZEL E. HOFFMANN ESTEVES
Coordinadores

Volumen I

SARAH EVA MARTÍNEZ PELLEGRINI
ADOLFO SÁNCHEZ ALMANZA
MARÍA AMPARO DEL CARMEN VENEGAS HERRERA
DAGOBERTO AMPARO TELLO
JORGE EDUARDO ISAAC EGURROLA
Coordinadores



**FACTORES CRÍTICOS Y ESTRATÉGICOS EN LA
INTERACCIÓN TERRITORIAL
DESAFÍOS ACTUALES Y ESCENARIOS FUTUROS**

VOLUMEN I

Coordinación Institucional

Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C.

Universidad Autónoma de Chihuahua

Universidad Nacional Autónoma de México

Soporte Institucional

Coordinación de Humanidades, UNAM

Instituto de Investigaciones Económicas, UNAM

Regional Science Association International

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

Enrique Luis Graue Wiechers
Rector

Leonardo Lomelí Vanegas
Secretario General

Guadalupe Valencia García
Coordinadora de Humanidades

UNIVERSIDAD AUTÓNOMA DE CHIHUAHUA

Luis Alberto Fierro Ramírez
Rector

Raúl Sánchez Trillo
Secretario General

Damián Aarón Porras Flores
Director de FACIATEC

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ECONÓMICAS

Armando Sánchez Vargas
Director

Isalia Nava Bolaños
Secretaria Académica

Patricia Llanas Oliva
Secretaria Técnica

Graciela Reynoso Rivas
Jefa del Departamento de Ediciones

ASOCIACIÓN MEXICANA DE CIENCIAS PARA EL DESARROLLO REGIONAL A. C.

José Luis Ceceña Gámez *In Memoriam*
Presidente Honorario

José Gasca Zamora
Presidente

Serena Eréndira Serrano Oswald
Expresidenta

Rosa María Sánchez Nájera
Juana Isabel Vera López
Vicepresidentas

Francisco Alejandro Ramírez Gómez
Secretario

Alejandro Tlacaélel Ramírez De León
Tesorero

Crucita Aurora Ken Rodríguez
Vocal

Socorro Moyado Flores
Vocal

José Francisco Sarmiento Franco
Vocal

Armando García De León Loza
Vocal

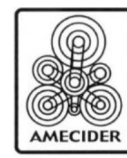
COLECCIÓN

**FACTORES CRÍTICOS Y ESTRATÉGICOS EN LA INTERACCIÓN TERRITORIAL
DESAFÍOS ACTUALES Y ESCENARIOS FUTUROS**

JOSÉ GASCA ZAMORA
HAZEL E. HOFFMANN ESTEVES
(Coordinadores de la colección)

VOLUMEN I

SARAH EVA MARTÍNEZ PELLEGRINI
ADOLFO SÁNCHEZ ALMANZA
MARÍA AMPARO DEL CARMEN VENEGAS HERRERA
DAGOBERTO AMPARO TELLO
JORGE EDUARDO ISAAC EGURROLA
(Coordinadores del volumen)



Colección: Factores críticos y estratégicos en la interacción territorial. Desafíos actuales y escenarios futuros
Volumen I

Los trabajos seleccionados para este libro fueron arbitrados por pares académicos,
se privilegia con el aval de la institución editora.

Primera edición, 16 de noviembre de 2020

© Universidad Nacional Autónoma de México, Ciudad Universitaria, 04510,

Coyoacán, México, Ciudad de México

Instituto de Investigaciones Económicas,

UNAM Circuito Mario de la Cueva s/n, Ciudad Universitaria, 04510,

Coyoacán México, Ciudad de México

ISBN UNAM Colección: 978-607-30-3811-9

ISBN UNAM Volumen: 978-607-30-3812-6

© Asociación Mexicana de Ciencias para el Desarrollo Regional A. C.

ISBN AMECIDER Colección: 978-607-8632-12-1

ISBN AMECIDER Volumen: 978-607-8632-13-8

Diseño de portada © Armultimedios

Imágenes de portada y portadillas interiores: Guillermo Erasmo Villanueva Gutiérrez, idea original; arquitectos Juan Francisco Castillo, Mariano Martínez Seyffert y Willy Villanueva, taller de diseño; Héctor Gallegos Martínez, colaboración especial de la pieza Pakmianos.

Compilación, corrección y formación editorial: Karina Santiago Castillo e Iván Sánchez Cervantes

Tamaño de la colección: 360 MB

Tamaño del Volumen I: 90 MB

Derechos reservados conforme a la ley.

Prohibida la reproducción total o parcial por cualquier medio sin la autorización escrita del titular de los derechos patrimoniales.

Hecho en México / Made in México

7. Políticas de gasto público y desarrollo regional

Fondo Metropolitano: cambios en su diseño y gestión, 2012-2020. Melesio Rivero Hernández, María de los Ángeles Velázquez Martínez y Enrique Moreno Sánchez 499

El reflejo de las asimetrías en el pacto federal en México: las tendencias al endeudamiento estatal. Manuel Cedeño Del Olmo y Lázaro Ávila Cabrera 519

El desequilibrio económico regional de México, y barruntos de balcanización: gobernadores y empresarios del noreste mexicano. Luis Aguirre Villaseñor 533

Transparencia y rendición de cuentas como política pública de desarrollo en Chignahuapan, Puebla. Luis Alberto Nava Martínez, Adolfo Federico Herrera García y Ariel Vázquez Elorza 551

8. Políticas públicas en salud y medio ambiente

COVID-19: Desafíos y Estrategias para el sistema de salud mexicano. Jorge Pablo Rivas Díaz, Raúl Callejas Cárcamo y Diego Nava Velázquez 565

Seguro Popular. Capítulo Portabilidad Guanajuato Sur. María Inés Ramírez Chávez, Lucerito Ludmila Flores Salgado y Eduardo Modesto Vázquez Álvarez 583

Ética Ambiental y Política Pública. Víctor Hugo Salazar Ortiz, Mario Gensollen Mendoza y Sergio Reyes Ruíz 601

Identificación, mitigación y reducción de riesgos ambientales. Caso de estudio Colonia Mineral 2 en la Ciudad de Chihuahua, Chih. Hazel E. Hoffmann Esteves, Rhonda Lynn Wooten y Lizette Adriana Ramírez Carbajal 621

9. Alternancia electoral, derechos humanos y capital social en las regiones

Alternancia electoral, análisis rumbo a la elección federal 2021. Juan Francisco Macías Valadez y Juan Pablo Martín del Campo Rodríguez 641

La mujer campesina como capital social. Julio Guillén Velázquez, Irene Barboza Carrasco y Sonia Ifigenia Villalobos López 659

Cuarta parte. Dinámica económica sectorial y reconfiguración territorial 675

10. Factores de desarrollo regional y emergencia sanitaria

La interacción entre academia y empresa para coadyuvar al desarrollo regional. Celso Ramón Sarmiento Reyes, Israel Crecencio Mazarío Triana y Maribel Martínez Lee 677

Afectaciones en la salud y economía de la ciudad puerto de Ensenada en el contexto del Corredor Económico Ensenada Mexicali por el Covid 19. Lilia Susana Padilla y Sotelo, Rosa Alejandrina De Sicilia Muñoz y Alejandro Ángeles Dorantes 693

11. Agroindustria alimentaria y desarrollo

El sector agroalimentario en México, una senda contradictoria. Javier Jesús Ramírez Hernández y Jessica Alejandra Avitia Rodríguez 715

Fondo metropolitano: cambios en su diseño y gestión, 2012-2020

Melesio Rivero Hernández¹

María de los Ángeles Velázquez Martínez²

Enrique Moreno Sánchez³

Resumen

El problema que se aborda en el presente estudio se refiere a uno de los instrumentos financieros utilizados en México para atender la problemática social, económica y ambiental de las metrópolis. El Fondo Metropolitano respondió a las condiciones político-institucionales imperantes a principios de este siglo, donde ante una creciente expansión de las metrópolis en México y una cada vez más compleja gestión de las mismas, fue necesario diseñar mecanismos de intervención pública. A partir de 2006 inició la operación del Fondo Metropolitano con una cobertura espacial limitada; de esa primera experiencia surgieron aprendizajes, lo que llevó al establecimiento de las reglas de operación, así como a incrementar el número de metrópolis con cobertura financiera. Al tiempo, el instrumento financiero pasó a formar parte de las rutinas presupuestarias de la Federación, bajo un esquema de descentralización, donde los gobiernos subnacionales tenían un rol central en la toma de decisiones. No obstante, en los últimos cuatro años es posible observar ajustes en términos de su monto, diseño y formas de gestión. El objetivo del trabajo es estudiar los cambios en el diseño y gestión del Fondo Metropolitano durante el periodo 2012-2020 para identificar el sentido y orientación que ha tomado la política pública que atiende el fenómeno metropolitano en México. Como conclusiones preliminares se plantea que, de una inicial experiencia de descentralización e incrementalismo gradual del Fondo Metropolitano, se ha pasado a una etapa de recentralización y subordinación al gobierno federal, donde la agenda metropolitana se coloca en un lugar marginal.

Palabras clave: Fondo Metropolitano, Gestión, Metròpoli

INTRODUCCIÓN

México experimentó en la segunda mitad del siglo XX una transición urbana donde el fenómeno metropolitano tuvo una presencia importante en el territorio. Esta circunstancia no fue exclusiva del país, en una buena parte del mundo las metrópolis se convirtieron en los referentes espaciales de las dinámicas económicas y políticas imperantes en cada nación. De ahí que los gobiernos se han dado a la tarea de buscar cauces funcionales para atender las complejas problemáticas de las nuevas estructuras metropolitanas. Dependiendo de las circunstancias político-institucionales se han impulsado diversos esquemas de gestión

¹ Centro Universitario UAEM Texcoco, mriveroh@uaemex.mx

² Centro Universitario UAEM Texcoco, vema640828@hotmail.com

³ Centro Universitario UAEM Texcoco, enriquetex132@gmail.com

metropolitana, dentro de las cuales se pueden tipificar: gobiernos metropolitanos, agencias metropolitanas, cooperación, coordinación e implementación de planes estratégicos.

La experiencia mexicana se ha concentrado en la coordinación y la cooperación como mecanismos de gestión. A partir de 2006 se instituyó un mecanismo financiero denominado Fondo Metropolitano; el cual se forma con recursos federales que anualmente se asignan mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación, a través del Ramo 23 denominado Previsiones Salariales y Económicas, y ha tenido como propósito ser un mecanismo de acceso de los gobiernos estatales para atender su agenda metropolitana. La pregunta de investigación que guía el presente estudio es: ¿cuáles son los cambios que se pueden identificar en el diseño y gestión del Fondo Metropolitano durante el periodo 2012-2020? Sobre todo, interesa identificar el sentido y orientación que ha tomado la política pública que atiende el fenómeno metropolitano en México.

La metodología de trabajo parte de una visión deductiva que permite ubicar la experiencia mexicana en un entorno de búsqueda mundial de modelos, instrumentos y mecanismo para gestionar eficientemente las agendas metropolitanas. De manera complementaria, se hace un análisis de contenido de los diversos instrumentos normativos que, durante el periodo estudiado, sirvieron como referente para la instrumentación del Fondo Metropolitano y de esa manera identificar los aspectos finos que indicasen cambios, modificaciones en su diseño. A partir de la revisión documental de la literatura especializada, así como de documentos oficiales y bases de datos, se recabaron los insumos para proceder al análisis y discusión correspondiente.

El trabajo se organiza en tres apartados. En el primero se da cuenta de la preminencia del fenómeno metropolitano en el mundo, a partir de la segunda mitad del siglo XX. Fenómeno desigual y particular a las circunstancias de cada país; lo que ha generado una heterogeneidad de modelos, mecanismos e instrumentos para gestionar dichos espacios. El segundo apartado refiere un largo periodo de operación del Fondo Metropolitano en México que abarca de 2006 al 2017, y que en este trabajo se denomina el periodo de institucionalización, el cual a su vez se subdivide en tres momentos: inicio de operación, aparición de reglas y rutina presupuestaria. Finalmente, en el tercer apartado da cuenta del cambio en el diseño del Fondo Metropolitano, así como el nuevo escenario de su gestión.

Las metrópolis como forma urbana preponderante

La segunda mitad del siglo XX ofreció testimonio de la transición urbana de la mayor parte de los países del mundo. Al paso de los años las metrópolis se convirtieron en el referente espacial de decisores políticos y económicos. De manera típica los modelos de crecimiento urbano supusieron una constante expansión desde un núcleo central hacia exterior; no obstante, el resultado ha sido una variada y compleja realidad urbana, donde dicha organización espacial refleja patrones culturales, sociales, políticos y económicos dinámicos y cambiantes (Cavalcante, Almeida y Baker, 2016:1245).

Las fuerzas que dirigen dichos flujos urbanos hacia el exterior son competitivas y complementarias, capaces de determinar las necesidades de infraestructura urbana dando lugar a la construcción de nuevas centralidades. Afirma Pradilla (2018:659) que “es evidente que nos encontramos en medio de una vorágine de viejos y nuevos hechos urbanos,

metropolitanos en particular, cuyas tendencias futuras no hemos logrado elucidar, cuyos necesarios cambios no acabamos de construir, pero que, por su incertidumbre y conflictividad social, exigen nuestra atención”.

Para Rodríguez (2005) las metrópolis son los principales centros de generación de riqueza, acumulación económica, así como los espacios de concentración de las funciones de mando. De algún modo son el motor del desarrollo, en las que se concentran las actividades económicas de vanguardia: tecnología, información y redes de comunicación. Así las metrópolis se vuelven atractivas para las empresas, pero también para las personas: ofrecen mercados de consumo y de trabajo abiertos y diversificados; así como la posibilidad de acceder, en ambos casos, a mayores recursos económicos y financieros. Pero, al mismo tiempo, son los espacios de los contrastes sociales, donde la pobreza en sus dimensiones inherentes se presenta en toda su crudeza, acompañada de expresiones de exclusión étnica y cultural que segrega y fragmenta el territorio metropolitano.

Una de las características que impregnan a las metrópolis es la centralidad que tienen las actividades terciarias en lo general, donde los servicios financieros tienen un lugar preponderante. Así los factores de localización se convierten en insumos básicos en la toma de decisiones de las empresas y de los gobiernos. El resultado es que las metrópolis se caracterizan por su dispersión y poli centrismo (Cavalcante, Almeida y Baker, 2016:1255). En el proceso de expansión incorporan o crean nuevos centros, lo que encarece el precio del suelo según la ubicación y actividades que en él se desarrollen. En esta dinámica, el mercado inmobiliario juega un papel central ya que, en las actuales condiciones, marcan tendencias y formas de ocupación del espacio. Para el caso latinoamericano Pradilla (2018) señala que en la etapa del neoliberalismo se cambiaron las estructuras socio-económicas y territoriales de nuestro continente.

Las metrópolis latinoamericanas han experimentado mutaciones importantes derivadas de la intervención de los grandes agentes inmobiliarios y financieros, ya que ahí donde prevalecen los intereses de las grandes empresas, los gobiernos nacionales y locales abandonaron su función interventora y reguladora para asumir una función facilitadora, no importando el sesgo ideológico (izquierda, centro o derecha) de dichos gobiernos. El incremento de la población y su dispersión en el espacio urbano expandido genera una mayor complejidad de las actividades metropolitanas. El uso preponderante del automóvil, los grandes desarrollos inmobiliarios y comerciales de empresas locales y transnacionales, ha dado pie a que los tomadores de decisiones privilegien la construcción de infraestructura que soporte la movilidad a través de autopistas urbanas, túneles, vías rápidas elevadas, distribuidores viales, puentes, mediante esquemas de cofinanciamiento público-privado o a través de concesiones a largo plazo (Pradilla, 2018).

Otra característica de las metrópolis es su discontinuidad; fenómeno que es acompañado por la creciente fragmentación, segregación y ampliación de las distancias sociales de los diferentes territorios que las conforman (Pérez, 2014). Las metrópolis conforman una trama compleja en la que los gobiernos nacionales se relacionan con los grandes actores económicos, incluso de carácter internacional, mientras que los gobiernos locales atienden la agenda de los temas relativos a la reproducción de la población, sobre todo con los de menos recursos, mediante ayudas, apoyos o acciones públicas de alcance limitado.

Pradilla (2018) menciona que convergen dos formas típicas de ciudad: por un lado, los espacios donde predominan formas derivadas de la modernidad “formal” y del urbanismo posmoderno que se proyectan hacia el futuro con construcciones icónicas de ubicación privilegiada y; por el otro, las construcciones en vías de deterioro heredadas de la historia, acompañadas por las nacientes (y deterioradas de origen) construcciones de la población de escasos recursos. Ambos arquetipos urbanísticos en constante conflicto y tensión que expresan las paradojas del crecimiento y reproducción de las metrópolis latinoamericanas.

A pesar de que han disminuido las tasas de crecimiento poblacional se mantiene la expansión física de las metrópolis. Dicha expansión es resultado de la acción desigual y combinada entre múltiples actores: tanto los de altos ingresos con sus espacios exclusivos, los desarrolladores inmobiliarios que han privilegiado la construcción de grandes conjuntos urbanos de interés social en zonas que carecen de accesibilidad y con bajo valor del suelo ubicados en las periferias, las instituciones gubernamentales de vivienda a través de sus programas, así como los sectores populares de escasos ingresos mediante la autoconstrucción, la precariedad e informalidad de la vivienda. Otro agente lo conforma la industria que busca terrenos baratos en las periferias. De la combinación de acciones se desprende la expansión metropolitana donde amplios espacios vacíos quedan sin intervenir eficientemente en la articulación económica y social de las metrópolis latinoamericanas (Pradilla, 2018).

Los patrones estructuradores de las metrópolis latinoamericanas son producto y al mismo tiempo causa de conflictos sociales. La articulación entre gobiernos locales y desarrolladores inmobiliarios da como resultado procesos de modernización de la metrópoli, a partir de la construcción de grandes conjuntos urbanos con vivienda de interés social que devastan todo cuanto de naturaleza existe en sus contornos, así como los elementos sociales tangenciales a su ubicación. Del mismo modo ocurre con la recuperación de centros antiguos donde se transforma su antigua vocación de vivienda hacia usos comerciales, turísticos y de servicios en general. Al respecto Pradilla (2018: 667) afirma que “El futuro... se presenta ante nosotros como muy contradictorio y conflictivo en términos de los intereses urbanos de las clases populares, y muy incierto debido a la debilidad de las fuerzas sociales y políticas que pugnan por su transformación”.

Los cambios en el régimen de acumulación global, en el que predomina una economía de mercado, repercuten en el diseño institucional de los países. Actualmente se considera, de forma predominante, que los gobiernos locales tienen un papel relevante en la resolución de los problemas de la agenda metropolitana (Salinas, 2017). Esta postura se conoce como la teoría de la elección racional (*publica choice*), la cual postula que en uso de sus facultades de autonomía los gobiernos locales pueden lograr mejores resultados en la gestión metropolitana, tanto a nivel individual como en asociación con sus pares.

El postulado de la elección racional apela a que la descentralización de facultades y atribuciones en materia de desarrollo urbano incrementa los índices de eficacia en el uso del suelo y los recursos contenidos en dicho territorio. También sostienen que, bajo este modelo decisional, se incrementan las posibilidades de fortalecer los intercambios con otros gobiernos locales, subnacionales y nacionales, mediante esquemas convenidos de cooperación, coordinación y complementariedad (Salinas, 2017). Al respecto, Tomás (2018)

señala que esta postura a dominado en el debate internacional desde finales de los años 90 del siglo anterior.

La elección racional es una postura que poco a poco transita hacia una, relativamente, nueva denominada gobernanza metropolitana. Esta última es un modelo que propicia la coordinación a partir de mecanismos flexibles, tales como la planeación estratégica o la creación de estructuras metropolitanas (Tomás, 2018:55). Mediante el esquema de gobernanza metropolitana resulta factible identificar y determinar una agenda metropolitana desde dos variantes. La primera tiene que ver con el medio físico (ordenación del territorio, movilidad, medio ambiente, entre otros); la segunda con la dinámica social, económica y política de las metrópolis (desarrollo económico, social, educación salud, servicios, cultura, por mencionar algunos). Dependiendo de las capacidades que desarrollen los gobiernos para negociar, integrar, acordar y emprender será el sesgo y alcance que tengan las acciones.

Quienes promueven este nivel de coordinación metropolitana establecen como atributos el proceso de descentralización de la administración pública en el contexto del adelgazamiento de las funciones del Estado-Nación, de esta manera las responsabilidades las atienden gobiernos municipales, quienes buscan la participación del sector privado. Los gobiernos municipales, basados en una acción de "voluntad" firman contratos, convenios o acuerdos para atender las problemáticas que padece su territorio. Así también es voluntaria la formación de comisiones sectoriales, las cuales dependerán de la coordinación intergubernamental (gobierno federal, estatal y municipal) que las originaron (Salinas, 2017:5).

A partir de la revisión de las experiencias en el mundo se identifican cuatro categorías de instancias metropolitanas surgidas del modelo de gobernanza metropolitana: Gobiernos metropolitanos (elección directa o indirecta); Agencias metropolitanas (sectoriales); Coordinación vertical (a partir de un ámbito de gobierno existente) y; Cooperación voluntaria entre municipios (mancomunidades, planes estratégicos (Tomás, 2018:57). Sin embargo, es necesario pensar que no bastan las facultades y atribuciones formales; hay que considerar los efectos vinculantes que tienen los acuerdos construidos bajo este modelo de gobernanza metropolitana. No basta la voluntad o las buenas intenciones, sino que hace falta un marco jurídico robusto en materia presupuestaria y normativa para concretar las acciones. De otro modo la acción puede dilatarse o avanzar en parcialidades, con el riesgo de abandonar los proyectos por circunstancias diversas, tales como las posibles desavenencias entre los gobernantes o los cambios de gobierno mismos.

Para el caso de Europa (con mucha más razón América Latina):

[...] el hecho metropolitano aún está lejos de ser reconocido políticamente y dotado con estructuras potentes que puedan garantizar una autonomía competencial y financiera, como también una legitimidad política. La tendencia de un grado medio de institucionalización metropolitana se puede extrapolar a los países de la OCDE, donde el 51% de las áreas metropolitanas cuenta con algún tipo de ente metropolitano, pero sin capacidad de regulación y sólo el 18% tiene autoridades metropolitanas con poderes [...]. En este sentido, como recoge la Declaración de Montreal de 2015 sobre las Áreas Metropolitanas, el reconocimiento político de la realidad metropolitana continúa siendo una asignatura pendiente a nivel mundial (Tomás, 2018:60).

México forma parte de los países donde el aumento de metrópolis en su territorio cada vez está más presente. Al mismo tiempo, se reproduce en el país el vacío institucional para atender con eficiencia dicho fenómeno urbano de tal modo que las iniciativas adoptadas para atenderlo han sido insuficientes. No están claras las facultades, ni tampoco los incentivos ni las sanciones (Kunz y Herrera, 2019). En nuestro país el marco jurídico apunta como posibilidades de gestión metropolitana a la cooperación y a la coordinación entre ámbitos gubernamentales; sin embargo “las ciudades no poseen ni los instrumentos jurídicos ni institucionales, ni administrativos, ni la cultura de cooperación metropolitana, que haga posible un funcionamiento adecuado de las mismas” (Salinas, 2017:15).

Hasta el momento los caminos para financiar obras y servicios de gran calado convergen en los fondos metropolitanos. Estos últimos son instrumentos financiados con aportaciones del gobierno federal (preponderantemente) orientados hacia infraestructura y equipamientos, tales como la distribución de agua en bloque, sistemas de transporte, disposición de residuos sólidos, entre otros (Iracheta e Iracheta, 2014). Esto es apenas un incipiente mecanismo del cual se ha podido echar mano hasta el momento. Lo que conviene es preguntar acerca de la posibilidad de explorar nuevos mecanismos según las condiciones del país, para contar con mejores herramientas de gestión y, en consecuencia, alcanzar mejores resultados en términos económicos y sociales.

Para Pérez (2014) avanzar en el diseño institucional para gestionar las metrópolis se requiere de un acuerdo específico de reforma para determinar las escalas de responsabilidad, así como el cuadro de actores sociales comprometidos e incluidos en las tareas de gestión. Este esquema formal requiere de las capacidades concretas de los actores para impulsar, construir y emprender las acciones que requiere un problema urbano de tales dimensiones físicas, sociales, económicas que representan las metrópolis.

El periodo de institucionalización del Fondo Metropolitano en México

El periodo de institucionalización del Fondo Metropolitano (FM) abarca tres momentos: el primero corresponde al inicio de su operación en 2006-2007; el segundo a la aparición de las reglas de operación y su puesta en marcha (2008-2011) y; un tercero, que se puede denominar de rutina presupuestaria que abarca de 2012 a 2017. El FM se forma con recursos federales que anualmente se asignan mediante el Presupuesto de Egresos de la Federación a través del Ramo 23 denominado Previsiones Salariales y Económicas.

De acuerdo con Iracheta (2010), la necesidad de un fondo de financiamiento metropolitano surgió porque un espacio urbano de tal magnitud y complejidad requiere de toma de decisiones, gestión y operación integrada. Se trata de superar los abordajes parcializados que pudieran emprender los gobiernos locales. La localización y magnitud de las acciones metropolitanas requiere continuidad, complementariedad y coordinación entre los diversos gobiernos que tienen responsabilidad en dicho espacio metropolitano. Evidentemente que la escala y magnitud de la infraestructura y equipamiento que se requiere, demanda recursos que van más allá de los que pueden disponer por sí solos los gobiernos.

En el origen el FM se diseñó como un instrumento para promover la planeación y gestión coordinada de la Zona Metropolitana del Valle de México. El mecanismo institucional

responsable de la toma de decisión fueron los gobiernos del entonces Distrito Federal y del Estado de México, a través de las comisiones metropolitanas existentes en ese momento. Se formalizó en 2006 mediante el fideicomiso 2904 denominado Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México, que en ese momento cubría el inicio de 28 proyectos, para que al año siguiente se les diera continuidad (Rivero y Moreno, 2014).

De conformidad con los avances en la coordinación metropolitana que habían logrado los gobiernos de la Ciudad de México y del Estado de México, se establecieron proyectos para el abasto y desalojo de agua, vialidad y transporte, protección civil seguridad pública, ambiente, infraestructura social y planeación territorial. Esta dinámica se mantuvo en 2007; es decir, el FM sólo aplicó para el Valle de México en una dinámica de continuidad de los proyectos de 2006. En 2007, adicionalmente, se canalizaron recursos a las zonas metropolitanas de las ciudades de Guadalajara y Monterrey (Rivero y Moreno, 2014).

En 2008 se publicaron, por primera vez las Reglas de Operación del FM, donde una de las innovaciones para ese momento fue la integración del estado de Hidalgo a los trabajos de las comisiones metropolitanas existentes para el Valle de México. De manera complementaria, se establecieron los fundamentos estructurales y operativos para completar el ciclo presupuestario del FM: aplicación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas. En términos estructurales se planteó la necesidad de crear un Consejo Metropolitano, que no sólo debería acudir al financiamiento federal, sino que también estaría en condiciones de acceder a formas de financiamiento alternativo fuese privado o social. Para el Ejercicio Fiscal 2008, el Fondo Metropolitano contempló recursos para 7 zonas metropolitanas que abarcan 9 entidades federativas (DOF, 2008).

Las reglas de 2008 establecieron la posibilidad de que no sólo los gobiernos estatales promovieran obras, sino que también los municipios y las, entonces, delegaciones de la Ciudad de México fungieran como postulantes. Bajo el esquema general de las reglas de 2008 se destinaron los recursos en 2009 y 2010. En esos años se contemplaron recursos para 7, 16 y 32 zonas metropolitanas, que abarcan 11, 20 y 25 Entidades federativas, respectivamente (DOF, 2011).

Para el año 2011 se harían algunos ajustes en las reglas y se estableció, de manera definitiva, que los recursos del FM se destinarían a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento. Una de las cuestiones que se agregaron es que las acciones podrían dar continuidad a obras en proceso que no se hubiesen concluido en años previsto, derivado del incremento de los precios por devaluación o por insuficiencia de los mismos (DOF, 2011). Salgado, Jiménez y Velázquez (2016) señalan que como requisitos a cumplir los proyectos deberían demostrar su viabilidad y sustentabilidad, a la vez de tener una orientación de planeación regional, urbana y de ordenación del territorio.

Uno de los aspectos centrales de las Reglas de Operación fue que la asignación y aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano las tomarían los gobiernos de los estados a través de su Consejo de Desarrollo Metropolitano y deberían sujetarse para su financiamiento a criterios objetivos de evaluación de costo y beneficio, así como de impacto metropolitano, económico, social y ambiental, de acuerdo con las disposiciones del Fondo

Metropolitano y las demás aplicables (DOF, 2011). Esta disposición se mantendría hasta 2016 (DOF, 2016b).

Dichos Consejos deberían funcionar de manera colegiada y en su seno se definirían los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona metropolitana. Además, se concibieron como una instancia de interés público y beneficio social de apoyo a la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional; que contribuiría a una adecuada coordinación intergubernamental para la ejecución de la Cartera en las zonas metropolitanas (DOF, 2016b). Estas características de gestión del FM, en el periodo comprendido entre 2012 y 2017, denotan una descentralización presupuestal donde los gobiernos de los estados contaron con la autonomía para decidir. Es decir, se está ante una experiencia de federalismo donde el gobierno central asume el rol de proveedor de recursos y los gobiernos estatales como ejecutores de los mismos, a través de una figura de gestión interinstitucional que demandó la construcción de consensos para la definición de agendas metropolitanas.

En el cuadro 1 incluso se puede observar que el monto del FM se mantuvo, en términos nominales, durante 2012-2016 en un promedio cercano a los 9.5 mil millones de pesos; también se muestra que proporcionalmente la distribución para cada zona metropolitana se mantuvo estable. Las tres metrópolis más grandes del país obtenían cada una anualmente una porción importante del presupuesto asignado: al Valle de México le correspondieron, en cada uno esos años, cerca del 40%, a Guadalajara el 10% y a Monterrey casi el 9%; de tal modo que cerca del 60% de los recursos del FM fue absorbido por dichas metrópolis; mientras que el resto de ellas se repartían los remanentes.

El cuadro 1 muestra que en términos en 2017 se mantiene la misma lógica en las proporciones, no así en el monto global del FM ya que disminuyó en un aproximado del 70 por ciento en relación con los años anteriores.

Cuadro 1 Distribución porcentual de los recursos del FM en México, 2012-2017						
Zona metropolitana	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Monto total del FM	8,331,900,000	8,616,058,106	9,943,468,314	10,381,546,235	10,400,284,715	3,240,170,830
Acapulco	0.80	1.07	1.07	1.06	1.06	1.06
Acayucan	0.22	0.22	0.22	0.22	0.22	0.22
Aguascalientes	1.26	1.34	1.34	1.33	1.33	1.33
Cancún	1.17	1.13	1.13	1.12	1.12	1.12
Chihuahua	0.48	0.47	0.47	0.46	0.46	0.46
Ciudad Juárez	0.54	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52
Coatzacoalcos	0.48	0.47	0.47	0.46	0.46	0.46
Colima-Villa de Álvarez	0.48	0.47	0.47	0.46	0.46	0.46
Cuautla	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14	0.14
Cuernavaca	0.54	0.52	0.52	0.52	0.52	0.52
Guadalajara	10.56	10.24	10.24	10.14	10.12	10.12
La Laguna	4.82	4.91	4.91	5.82	5.99	5.99

MELESIO RIVERO, MARÍA DE LOS ÁNGELES VELÁZQUEZ Y ENRIQUE MORENO

La Laja-Bajío	0.11	0.10	0.10	0.10	0.10	0.10
La Piedad-Pénjamo	0.19	0.19	0.19	0.18	0.18	0.18
León	4.20	4.07	4.07	4.03	4.02	4.02
Matamoros	0.42	0.41	0.41	0.40	0.40	0.40
Mérida	0.89	0.86	0.86	0.00	0.85	0.85
Mexicali	0.36	0.38	0.38	0.37	0.37	0.37
Monclova-Frontera	0.60	0.58	0.58	0.58	0.57	0.57
Monterrey	9.10	8.82	8.82	8.73	8.72	8.72
Morelia	0.42	0.41	0.41	0.40	0.40	0.40
Moroleón-Uriangato	0.29	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28
Oaxaca	0.78	0.76	0.76	0.75	0.75	0.75
Ocotlán	0.35	0.34	0.34	0.33	0.33	0.33
Pachuca	0.89	1.16	1.16	1.15	1.15	1.15
Piedras Negras	0.48	0.47	0.47	0.46	0.46	0.46
Puebla-Tlaxcala	3.62	3.51	3.51	3.48	3.47	3.47
Puerto Vallarta	0.50	0.48	0.48	0.48	0.47	0.47
Querétaro	1.98	2.32	2.32	2.30	2.29	2.29
Reynosa- Río Bravo	0.48	0.47	0.47	0.46	0.46	0.46
Río Verde-Cd. Fernández	0.29	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28
Saltillo	1.20	1.16	1.16	1.15	1.15	1.15
San Luis Potosí-Soledad de G. S	0.66	0.93	0.93	0.92	0.92	0.92
Tecomán	0.29	0.28	0.28	0.28	0.28	0.28
Tehuacán	0.28	0.27	0.27	0.27	0.27	0.27
Tepic	0.42	0.58	0.58	0.57	0.57	0.57
Tijuana	1.11	1.16	1.16	1.15	1.15	1.15
Tlaxcala-Apizaco	0.42	0.41	0.41	0.40	0.40	0.40
Toluca	4.20	4.07	4.07	4.03	4.02	4.02
Tula	0.60	0.58	0.58	0.58	0.57	0.57
Tulancingo	0.30	0.35	0.35	0.34	0.34	0.34
Tuxtla Gutiérrez	0.60	0.87	0.87	0.87	0.86	0.86
Valle de México	40.67	39.41	39.41	39.03	38.96	38.96
Veracruz	0.60	0.58	0.58	0.58	0.58	0.58
Villahermosa	0.54	1.16	1.16	1.15	1.15	1.15
Xalapa	0.24	0.23	0.23	0.23	0.23	0.23
Zacatecas-Guadalupe	0.42	0.58	0.58	0.57	0.57	0.57

Fuente: Elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos de la Federación del periodo 2012-2017

El monto de los recursos para cada zona metropolitana ya estaba determinado en los respectivos presupuestos de egresos de la federación, independientemente de las dinámicas y necesidades de cada una de ellas. De tal modo que los gobiernos deberían actuar más en función de los recursos disponibles, que, de diagnósticos de necesidades identificadas, así como posibles acciones necesarias para atenderlos. Este esquema de distribución de los montos entre cada metrópoli fue el resultado de una rutina institucional, más que un esquema flexible y funcional para atender la agenda metropolitana nacional. Incluso cuando se observa el menor monto que se asignó en 2017 (Cuadro 1), pareciera que el FM pasó a ser una política pública marginal y que se asignaron recursos porque la rutina presupuestal ya estaba institucionalizada y habría que cubrir las formas y no, un replanteamiento en su diseño y operación.

Cambios en las reglas del Fondo Metropolitano

Con la disminución al monto del FM de 2017 (cuadro 1) fue posible observar una tendencia al ajuste en la gestión metropolitana. Por ello, en el Presupuesto de Egresos de 2018 se estableció, en el artículo 10, que en ese año los recursos asignados al FM se aplicarían a través del instrumento jurídico y mecanismo presupuestario que estableciese la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP). De ese modo se implantó un cambio radical: se instituyó que solamente los Consejos de Desarrollo Metropolitano estatales “propondrían” “la aprobación de los programas o proyectos de infraestructura a un comité presidido por la Secretaría, que contará con la participación de las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales, y de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano” (DOF, 2018b: 7).

En términos funcionales se estableció que, para la determinación de los programas y proyectos de infraestructura, se someterían a la consideración de un Comité Federal Interinstitucional; de esta manera quedaron relegados los Consejos Metropolitanos estatales en la toma de decisiones, y pasaron a ocupar un lugar marginal en la definición de la agenda pública metropolitana del país. Incluso en los lineamientos de 2018 (DOF, 2018a) se establecieron cambios en el destino de los recursos asignados al FM, a contrapelo de lo establecido en el periodo 2008-2017; todo se concentró en dos grandes apartados, a saber:

- a) Proyectos de infraestructura pública y su equipamiento en materia de servicios básicos, infraestructura vial, movilidad urbana, espacios públicos, entre otros rubros prioritarios de interés metropolitano, para contribuir al ordenamiento territorial, y
- b) Elaboración de evaluaciones costo y beneficio o estudios de preinversión, para determinar la conveniencia de llevar a cabo un programa o proyecto de infraestructura en el ámbito regional y urbano (DOF, 2018a:3).

La aplicación de los recursos se realizaría mediante un fideicomiso público sin estructura orgánica. En dicho fideicomiso, la presidencia del Comité Técnico recayó en la SHCP, con el acompañamiento de las secretarías de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT), así como la de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU). En suma, el comité se hizo cargo de las disposiciones específicas para la operación del FM; así como de “los criterios presupuestarios para el ejercicio de los recursos; el procedimiento y requisitos para que las entidades federativas puedan tener acceso a los recursos del Fondo

Metropolitano, así como lo relativo a la aplicación, control, seguimiento, transparencia y rendición de cuentas de los recursos otorgados” (DOF, 2018a:3).

Lo que se formalizó con las nuevas reglas fue una recentralización en el gobierno federal de la política metropolitana. Desde su origen en 2006 se percibió un esfuerzo por descentralizar la gestión metropolitana en México, al establecerse los primeros recursos, con aplicación en el Valle de México, a obras y proyectos de alcance metropolitano.

Tal mecanismo se afinó con la publicación de las reglas de operación de 2008 y se mantuvo hasta 2017. Falta determinar las causas del viraje que se observa en 2018. Lo cierto es que, a partir de ese año, el monto de los recursos asignados ha sido casi el mismo y se concibe como una “bolsa a concurso” (cuadro 2), en el que los gobiernos en los que se asientan las metrópolis deben competir con sus pares.

Cuadro 2 Montos del Fondo Metropolitano en México, 2017-2020

Año	Monto
2017	3,240,170,830
2018	3,268,695,777
2019	3,300,000,000
2020	3,300,000,000

Fuente: Elaboración propia con información de los Presupuestos de Egresos de la Federación del periodo 2017-2020

En 2019 se mantuvieron las bases conceptuales, organizacionales y de gestión del FM. Cabe resaltar que en este año hubo un cambio de gobierno federal; fue el primer presupuesto que correspondió aprobar al gobierno entrante. Nuevamente se determinó que los recursos del FM se aplicarían a través de un fideicomiso público de administración, en el que el rol principal lo asume el Comité Técnico compuesto por las dos dependencias federales antes mencionadas (DOF, 2019a: 1). Asimismo, los Consejos para el Desarrollo Metropolitano o los órganos equivalentes de carácter estatal seguirían con el papel marginal preestablecido para la toma de decisiones; como una especie de compradores de “boletos de la buena suerte” para ser objeto de programación presupuestal:

El Comité Técnico del Fideicomiso aprobará los programas y proyectos de infraestructura propuestos por los Consejos para el Desarrollo Metropolitano o los órganos equivalentes, a través de las entidades federativas, que cumplan lo previsto en los presentes Lineamientos, el contrato del Fideicomiso, las Reglas de Operación que para tal efecto se emitan y demás normativa aplicable. Para tal efecto, se integrará un Grupo de Trabajo en el que participarán representantes de cada una de las secretarías que integran el Comité Técnico, con nivel mínimo de Director de Área o su equivalente; será presidido por un representante de la Unidad de Política y Control Presupuestario. Los miembros del citado Grupo analizarán, valorarán y harán la prelación de los programas y proyectos de infraestructura para que, en su caso, se presenten a dicha Unidad (DOF, 2019a: 2).

La cuestión es que la agenda metropolitana del país se vio envuelta en una dinámica perniciosa, ya que no es la visión integral de la problemática la que determina la orientación espacial y territorial de los limitados recursos del FM. Así no se pueden establecer prioridades en función de un esquema mayor de actuación. La recentralización que se observa en la gestión del FM, deja a la deriva las crecientes necesidades de infraestructura, equipamiento y obras de alcance metropolitano, para privilegiar una especie de afortunados gobiernos que acceden a los recursos en función de sus capacidades organizacionales para formular los proyectos o la disponibilidad efectiva de los mismos. Esta situación coloca en riesgo la atención de la agenda metropolitana, hasta en tanto no se construyan otros mecanismos de financiamiento que no dependan exclusivamente de los recursos de la federación.

Otro aspecto que llama la atención en los lineamientos de 2019 es el párrafo que se refiere a que “los trámites con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deben gestionarse directamente entre servidores públicos facultados, sin intermediación de terceros” (DOF, 2019a:3). Pareciera un contenido no propio de instituciones gubernamentales, ya que el contenido del mismo encierra una crítica a una práctica no factible en escenarios gubernamentales. Evidentemente que el FM no era un asunto de gestores de recursos que obtendrían ganancias personales por interceder ante diversas instancias para que fluyeran los recursos o se aprobara la ejecución de los mismos, dado que ya estaban determinados con anticipación en el presupuesto de egresos de la federación de cada año. Más bien da la impresión de ser un prejuicio con tintes de acusación, más que un conocimiento de causa.

Para 2020 se nota un cambio aún más amplio en diversos aspectos en las reglas de operación. Si bien se conserva el objeto de origen, el cual consiste en destinar recursos a programas y proyectos de infraestructura, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano, el transporte público y la movilidad no motorizada y del ordenamiento del territorio (DOF, 2020a), el criterio de asignación fue el que demostrasen ser viables y sustentables. Es decir, los recursos solamente se pueden disponer si los gobiernos estatales logren elaborar propuestas consistentes en términos técnicos y financieros, independientemente de la dinámica metropolitana nacional.

El objeto del FM establece acciones que se pueden agrupar en tres grandes áreas: La primera tiene que ver con condiciones económicas, tales como el impulso a la competitividad, sustentabilidad y la mejora de las capacidades productivas de las zonas metropolitanas. El segundo alude a mitigar las vulnerabilidades naturales y sociales de las zonas metropolitanas. El tercero se refiere a los aspectos de estructura y funcionalidad urbana de las metrópolis, es decir a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y del espacio territorial de las zonas metropolitanas (DOF, 2020b). En suma, son áreas que no pueden quedar desarticuladas en función de las derivas de la suerte de los gobiernos estatales. Luego entonces, si el Gobierno Federal ha determinado controlar los recursos del FM, bien pudiera crear nuevos espacios institucionales para incrementar la eficiencia en la gestión metropolitana.

Un aspecto que debe resaltarse es que el Fideicomiso Fondo Metropolitano, además de estar constituido por el Gobierno Federal, a través de la SHCP, en su carácter de fideicomitente única de la Administración Pública Federal Centralizada, lo que llama la

atención es que la institución fiduciaria (es decir, la depositaria de los recursos) no es la banca privada o alguna instancia federal, tal como BANOBRAS, sino que dicha responsabilidad recae en Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada, Sociedad Nacional de Crédito, Institución de Banca de Desarrollo (DOF, 2020a). Eso llama la atención dado que se coloca a una institución pública que tiene otros fines, alejados y muy distintos, como actor de la gestión metropolitana en México. Lo que cabe preguntar es, si efectivamente, esta situación puede incidir positivamente en lograr mayor eficiencia en la atención de los asuntos metropolitanos del país.

En cuanto a la orientación operativa del FM, las reglas de 2020 restringen la cobertura de los programas y proyectos aprobados. En la lista de proyectos concursables se establecieron:

- a) proyectos de infraestructura pública y su equipamiento en materia de servicios básicos, infraestructura vial, movilidad urbana, espacios públicos, entre otros rubros prioritarios de interés metropolitano, que contribuyan al ordenamiento territorial;
- b) Elaboración de evaluaciones costo y beneficio o estudios de pre inversión, para determinar la conveniencia de llevar a cabo un programa o proyecto de infraestructura en el ámbito regional y urbano;
- c) Elaboración de programas de ordenamiento metropolitano, planes de desarrollo metropolitano y otros instrumentos de planeación establecidos en la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, y;
- d) Apoyo por única ocasión, para la creación y equipamiento de institutos de planeación metropolitana u organismos equivalentes, y no podrá incluir gastos de operación (DOF, 2020a: 18).

Como se observa en los cuatro incisos enlistados arriba, el primero de ellos refiere proyectos físicos concretos para solventar diversas problemáticas espaciales de las zonas metropolitanas; posteriormente los incisos segundo y tercero aluden a la realización de documentos técnicos en materia de planeación territorial y de estudios “de costo-beneficio”; es decir los soportes documentales que permitan justificar la pertinencia de los proyectos. Finalmente, el último inciso representa una innovación, ya que se explora un camino antes no explícito, como es el apoyo para creación de equipos de trabajo a través de los institutos de planeación metropolitana responsables de dar seguimiento a la agenda estatal y atender los requerimientos federales en cuanto a la elaboración y negociación para acceder a los recursos del FM.

Sin embargo, cuando se revisa el anexo 1 de los Lineamientos del FM 2020 (DOF, 2020b: 5) se observa que los montos asignados al tercer inciso no representan un volumen suficiente como para cubrir la construcción de dichos institutos de planeación metropolitana. En términos nominales, y dependiendo de la población de cada zona metropolitana, el monto máximo es de 15 millones de pesos (DOF, 2020b: 5), que en términos de los gastos gubernamentales resultan más bien simbólicos que efectivos. El apoyo se orienta a la creación, al tiempo que deja a los gobiernos estatales la responsabilidad de sufragar la operación de dichas figuras administrativas; es decir, colocan a dicho ámbito

gubernamental con mayores responsabilidades para profesionalizar y lograr una mayor especialización de los equipos de trabajo en materia de gestión metropolitana.

Al mismo tiempo, la reglas 2020 (DOF, 2020a) señalan que las entidades federativas también pueden destinar recursos provenientes de otros fondos presupuestales para el FM, siempre y cuando sean afines a los propósitos del mismo, sin dejar de atender las formalidades de los lineamientos y/o reglas para cada fondo o partida presupuestal. Sin duda, lo anterior es un ejercicio de artesanía de gestión que requiere precisamente de la existencia de equipos de trabajo especializados, e interdisciplinarios, para la atención de la agenda metropolitana con competencias en materia financiera, de planeación y de negociación ante diversas instancias estatales y federales.

También se registran cambios en el procedimiento para acceder a los recursos del FM. Se establece que, de las solicitudes y autorización de apoyos económicos con cargo al patrimonio del FM, los gobiernos de los estados podrán participar en la obtención de recursos atendiendo cuatro aspectos:

- a) Elaborar un expediente técnico, acompañado de los documentos que acrediten la aprobación por parte del Consejo Metropolitano de que se trate y entregarla en tiempo y forma a la instancia administrativa correspondiente de la SHCP. Es decir, este primer aspecto coloca en una posición de usuario a los gobiernos estatales, tal como si fueran solicitantes ciudadanos de un apoyo gubernamental.
- b) Cada entidad federativa podrá solicitar como máximo hasta el equivalente a un 10 por ciento del monto de los recursos que se aportan al Fondo Metropolitano, para los programas y proyectos físicos que sean menores a 50 millones de pesos⁴. Lo cual implica que solamente podrán acceder 5 millones, siempre y cuando el expediente cumpla todos los requisitos, y del mismo modo complementar con recursos propios o de otros fondos federales vinculados el costo total del proyecto. En cuanto a los programas y proyectos de infraestructura de más de 50 millones se revisará su pertinencia (DOF, 2020b:3). Lo anterior pareciera una forma de limitar, en los hechos el acceso a los escasos recursos del FM.

Como se puede observar los recursos del FM a los que pueden acceder los gobiernos estatales son más que escasos y, además, deben cumplir una serie de requisitos extremos donde cabe preguntar si vale la pena consumir recursos humanos, financieros y tecnológicos por parte de las dependencias estatales para obtener recursos que en términos de los números que se manejan para la obra pública resultan más que limitados. También, conviene señalar que los proyectos de carácter metropolitano no se cotizan en los límites que establecen las reglas de operación, sino que dada su naturaleza superan con mucho el financiamiento que a través de este fondo se pudieran obtener. Por eso, resulta toda una artesanía la gestión metropolitana.

Además de las restricciones procedimentales para acceder a los limitados recursos, las entidades federativas y sus instancias ejecutoras tendrán responsabilidades jurídicas, financieras y de cualquier otro tipo, ante cualquier eventualidad que pudiera darse durante

⁴ Los Programas y proyectos de infraestructura que presenten las Entidades federativas deberán ser iguales o mayores a 10 millones de pesos (DOF, 2020b:3)

el proceso de implementación de los proyectos. Sin embargo, al mismo tiempo los recursos no perderán su carácter federal, por lo que los servidores públicos que incurriesen en alguna falta administrativa, civil o penal derivadas de afectaciones a la hacienda pública federal no serán sancionados por el fuero estatal, sino por el federal. Bajo este esquema el gobierno federal se desatiende de su corresponsabilidad en la ministración y vigilancia de los recursos colocando en situación de vulnerabilidad a los gobiernos estatales.

Igualmente se determinó que, ante la falta de ejercicio de los recursos del FM en tiempo y forma, los gobiernos estatales deberán regresarlos a la Tesorería de la Federación, cumpliendo las formalidades que del caso se traten (DOF, 2020a:6). Por el diseño que tienen las Reglas de Operación 2020 se deduce que están escritas para limitar el acceso a dichos recursos y, de manera complementaria, a crear las condiciones para que si se cumpliesen los requisitos no se puedan ejercer. Ello posibilita la construcción de un discurso justificatorio, ante los rezagos que en adelante se pudieran presentar en las zonas metropolitanas del país.

En suma, las reglas de operación del FM de 2020 dan continuidad a una tendencia hacia la recentralización en la gestión financiera de la agenda metropolitana. Además, parten de una bolsa de recursos financieros concursable y no a partir de un diagnóstico amplio de necesidades a nivel nacional. Al mismo tiempo, los recursos destinados no recuperan los montos, al menos nominales de años previos, sino que se mantienen en un nivel de insuficiencia que no permite atender las múltiples, variadas y complejas necesidades de las zonas metropolitanas de México.

CONCLUSIONES

Este estudio explora las posibilidades de contar con mejores formas de gestión metropolitana en México. Se reconoce que el fenómeno es el resultado de una amalgama de procesos que dotan de complejidad a los espacios metropolitanos, donde los tomadores de decisiones conforman un mosaico plural y diverso, propios de lo que un régimen político federal contiene, dado que confluyen orientaciones políticas e ideológicas disímiles, así como capacidades organizacionales diferenciadas para la gestión metropolitana.

México no es un país ajeno a la transición urbana mundial de fin de siglo pasado y su continuidad en las dos décadas del presente. El fenómeno metropolitano se ha manifestado a partir de diversas lógicas urbanas de expansión constante con efectos en la economía, la sociedad, la política y la cultura de los territorios que la conforman. Las metrópolis en el mundo han asumido un rol central del desarrollo, ya que en ellas se concentran las actividades principales que mueven a las economías mundiales. Al mismo tiempo son el foco donde se manifiestan en toda su crudeza las paradojas del capitalismo: exclusión, y marginación; así como segregación social y espacial.

De ahí que los países hayan ensayado una serie de modelos e instrumentado mecanismos para dar respuesta a las problemáticas que se generan en la marcha misma de las metrópolis. Sin embargo, los intentos institucionales han estado permeados por el ensayo-error. Lo que en algún tiempo ha funcionado en un país más adelante se desecha por circunstancias diversas. También ha ocurrido que los países han intentado aplicar fórmulas de otros sin resultados efectivos. Dependiendo del régimen político imperante se han ensayado gobiernos metropolitanos, asocianismos municipales, instituciones sectoriales o

fondos metropolitanos. La búsqueda ha sido constante, al mismo tiempo que cambiante. Hasta el momento el espectro de la gobernabilidad metropolitana sigue siendo un dilema mundial.

El marco constitucional reconoce facultades exclusivas para tres ámbitos de gobierno, que en su definición corresponden con la división político-territorial; en la que la unidad primaria es el municipio. No obstante, al paso de los años la dinámica urbana del país ha visto surgir zonas metropolitanas, ya sea de carácter interestatal o intraestatal, cuyas problemáticas y necesidades de infraestructura y equipamientos demandan la intervención de los ámbitos gubernamentales antes mencionados. El incremento del fenómeno metropolitano, no tuvo una correspondencia institucional orgánica que se hiciera cargo de la nueva realidad urbana nacional. Las leyes mexicanas no contemplan otros ámbitos de gobierno que no sean los actualmente existentes; por ello, el FM surgió como la única posibilidad para la gestión de las metrópolis en México; así lo determinaron las condiciones político-institucionales existentes.

El FM ha tenido una serie de cambios a través de su corto tiempo de existencia. El primer paso se dio en 2006 como resultado de una gran concertación política entre los gobiernos del Estado de México y de la Ciudad de México con el poder legislativo. En ese momento, de aprendizaje e institucionalización dejó ver algunas limitantes: su concentración en una agenda ambientalista, la falta de conceptos respecto a lo que metropolitano o no, y reglas claras para su manejo. Un segundo momento fue la aparición de las reglas de operación en 2008, que además de estipular la metodología operativa del FM permitió incrementar el número de zonas metropolitanas con financiamiento. A partir de ese año se fueron incrementando los aprendizajes institucionales y a partir de 2011 hasta 2017 se convirtió en una rutina presupuestaria bajo un esquema de descentralización propio de un régimen federal.

Cada año el presupuesto de egresos de la federación, en uno de sus anexos, estipuló con claridad el monto y el número de metrópolis participantes en el FM. Igualmente se dejó en manos de las figuras estatales de los Consejos Metropolitanos las decisiones para la asignación de los proyectos a implementarse. Anualmente se publicaron lineamientos y/o reglas de operación que mantenían el espacio de decisión del ámbito estatal. También, en dicho periodo se incrementó poco a poco el número de metrópolis, así como los montos asignados a tal instrumento de financiamiento.

Sin embargo, en 2017 se observó un primer cambio que llama la atención. A pesar de que el texto de las reglas de operación se mantuvo el contenido de sus predecesoras y en el PEF volvió a aparecer la tabla del fondo metropolitano con el listado de metrópolis financiadas, el monto disminuyó casi en un 70 por ciento en relación con lo observado en años anteriores. No se encontraron argumentos en las reglas de operación del FM, ni en el PEF que convalidaran la decisión de disminuir los recursos asignados, por lo que se hace necesario abrir nuevas líneas de investigación, en este caso de evaluación, respecto a las condicionantes de tales decisiones.

El primer ajuste de 2017, en términos del monto asignado, se acompañó en 2018 con un cambio de los responsables de ejercer los recursos ya que ahora correspondería al gobierno federal. En este viraje, contrario a la descentralización predominante desde el

origen del FM, se colocó a los gobiernos estatales y sus respectivos Consejos Metropolitanos como meros usuarios y beneficiarios de un magro presupuesto. De su carácter de decisores pasaron a un nivel marginal de proponentes, dejando a las secretarías federales la última palabra.

En el diseño del FM, partir de 2017 al 2020, se observa la ausencia en la política pública metropolitana que pudiera impactar positivamente en las condiciones de las zonas metropolitanas del país, mediante la determinación de una agenda que identifique prioridades en función de una comprensión amplia de dicho fenómeno. Más bien se ha creado un escenario perverso proclive a la discrecionalidad y a la construcción de clientelas. La pregunta que surge es clara: ¿por qué si el gobierno federal recentraliza el FM no asume cabalmente la implementación correspondiente? También llama la atención la participación del ejército en la gestión de los recursos del FM en su carácter de fiduciario; es decir, de controlador y ministrador de los recursos más allá de los canales oficiales y privados a través de los cuales operan las transacciones financieras del país.

En suma: los cambios en el diseño y gestión del FM en el periodo 2012-2020 están marcados por una inicial experiencia de descentralización e incrementalismo hacia una de recentralización y acotamiento, donde la agenda metropolitana se coloca en un lugar marginal. Este esquema se consolida a contrapelo de la cada vez más compleja dinámica metropolitana nacional. Cabe preguntarse si bajo tal modelo y con cada vez menos recursos, en términos reales, es posible alcanzar mejores condiciones de reproducción de las metrópolis mexicanas.

Bibliografía

Cavalcante, A., Almeida Reinan P. y Baker N. (2016) The urban dynamics of financial services: centralities in the metrópolis, en *Nova Economía*, V. 26 N° especial, pp. 1245-1285, DOI: <http://dx.doi.org/10.1590/0103-6351/3986>, [consultado el 24 de abril de 2020].

Diario Oficial de la Federación (DOF) (2008) *Reglas de Operación del Fondo Metropolitano 2008* [en línea], 28/03/2008, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5032158&fecha=28/03/2008, [consultado el 15 de junio de 2020].

____ (DOF) (2011) *Reglas de Operación del Fondo Metropolitano 2011*, [en línea], 11/04/2011, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5185418&fecha=11/04/2011, consultado el 15 de junio de 2020].

____ (DOF) (2012) *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2013*, 27/12/ 2011 [en línea], disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324132&fecha=03/12/2013 [consultado el 03 de julio de 2020].

____ (DOF) (2013) *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2014* [en línea], 03/12/2012, disponible en:

http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5324132&fecha=03/12/2013, consultado el [17 de junio de 2020].

_____ (DOF) (2014) *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2015* [en línea], 03 /12/ 2014, disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/abro/pef_2015/PEF_2015_abro.pdf, consultado el 17 de junio de 2020].

_____ (DOF) (2015) *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2016* [en línea], 27/11/2015, disponible en: http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5417699&fecha=27/11/2015, [consultado el 17 de junio de 2020].

_____ (DOF) (2016a) *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2017* [en línea], 30/11/2016, disponible en: www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5463184&fecha=30/11/2016, [consultado el 17 de junio de 2020].

_____ (DOF) (2016b) *Reglas de Operación del Fondo Metropolitano 2016* [en línea], 29/01/2016, disponible en: <https://www.gob.mx/shcp/documentos/reglas-de-operacion-del-fondo-metropolitano-2016> [consultado el 15 de junio de 2020].

_____ (DOF) (2017) *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2018* [en línea], 29/11/2017, disponible: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5506080&fecha=29/11/2017, [consultado el 13 de julio de 2020].

_____ (DOF) (2018a) *Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano 2018* [en línea], 31/01/2018, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5511862&fecha=31/01/2018, [consultado el 13 de julio de 2020].

_____ (DOF) (2018b) *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2019* [en línea], 28/12/2018, disponible en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5547479&fecha=28/12/2018, consultado el 17 de junio de 2020].

_____ (DOF) (2019a), *Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano 2019* [en línea], 26/02/2019, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5551141&fecha=26/02/2019, [consultado el 13 de julio de 2020].

_____ (DOF) (2019b) *Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2020*, [en línea], 11/12/2019, disponible en: http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/PEF_2020_111219.pdf, [consultado el 29 de mayo de 2020].

_____ (DOF) (2020a) *Reglas de Operación del Fondo Metropolitano 2020* [en línea], 31/01/2020, disponible en: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585349&fecha=31/01/2020 [consultado el 29 de mayo de 2020].

- _____. (DOF) (2020b) Lineamientos de Operación del Fondo Metropolitano 2020 [en línea], 31/01/2020, disponible https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5585348&fecha=31/01/2020, [consultado el 15 de julio de 2020].
- Iracheta Cenecorta, A. (2010) “El fenómeno metropolitano en México” en *Economía y Sociedad*, vol. XIV, núm. 25, enero-junio, México, Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, pp. 153-179.
- Iracheta Cenecorta, A. e Iracheta Carroll, J. A. (2014) *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano* [en línea], México, CIDE-CLEAR-SHCP-BID-El Colegio Mexiquense- Centro Eure, disponible en http://clear-la.cide.edu/sites/default/files/Evaluación%20de%20los%20Fondos%20Metropolitano%20y%20Regional_Iracheta%20e%20Iracheta.pdf [consultado el 18 de febrero de 2020].
- Kunz Bolaños, I. C. y González Herrera, G. (2019) “¿Es posible la gobernación metropolitana en México?”, en *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, Nueva Época, Año lxiv, núm. 235, México, UNAM, pp. 463-494.
- Pérez, P. (2014) “El gobierno metropolitano como gobernabilidad: entre la autorregulación y la orientación política”, en *Sociedad y Territorio*, V. XIV, N°. 45, México, El Colegio Mexiquense, pp. 523-548.
- Pradilla Cobos, E. (2018) “Cambios neoliberales, contradicciones y futuro incierto de las metrópolis latinoamericanas”, en *Observatorio de las Metrópolis* [en línea], V. 20, N°. 43, Brasil, pp. 649-672, disponible en: <http://dx.doi.org/10.1590/2236-9996.2018-4302>, [consultado el 26 de mayo de 2020].
- Rivero Hernández, Melesio y Moreno Sánchez, Enrique (2014) “El Fondo Metropolitano: límites y alcances”, en Serrano Oswald, Serena Eréndira, Sánchez Bernal, Antonio y Venegas Herrera, Carmen (coordinadores) *Dinámica espacial, impactos externos en México y perspectivas del desarrollo regional*, [en línea], México, UNAM-AMECIDER, pp. 1-25, disponible en https://73c1f0eb-17ba-4d49-b698-97bd0f0e7932.filesusr.com/ugd/3e9b9b_d263061a66614618b64903facb48f66f.pdf [consultado el 14 de abril de 2020].
- Rodríguez Álvarez, J. M. (2005) “Las áreas metropolitanas en Europa: un análisis causal y tipológico”, en *Revista de Estudios de la Administración Local y Autonómica* [en línea], núm. 298-299, España, Instituto Nacional de Administración Pública, pp. 229-268, disponible en: <http://www.redalyc.org/articulo.oa?id=576461189011> [consultado el 13 de mayo de 2020].
- Salgado García, L., Jiménez Jiménez, J. A. y Vázquez Sánchez, J. (2016) “El Fondo Metropolitano y Desarrollo Regional en la Zona Metropolitana Puebla – Tlaxcala”, [en línea] México, UNAM-AMECIDER, disponible en <http://ru.iiec.unam.mx/3455/>, [consultado el 13 de marzo de 2020].
- Salinas-Arreortua, L. A. (2017) “Gestión metropolitana en la Zona Metropolitana del Valle de México: entre la legalidad y la voluntad política”, en *Papeles de Población* [en línea],

vol. 23, núm. 91, México, Universidad Autónoma del Estado de México, DOI: 10.22185/24487147.2017.91.007 [consultado el 15 de marzo de 2020].

Tomás, M. (2018) “Políticas europeas y gobernanza metropolitana: una asignatura pendiente”, en *Gestión y Análisis de Políticas Públicas* [en línea], N° 20, pp. 53-64, España, Instituto Nacional de Administración Pública, DOI: 10.24965/gapp.v0i20.10489, [consultado el 22 de abril de 2020].