

Alfonso Iracheta Cenecorta
José A. Iracheta Carroll

Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano



clear
Regional Centers for
Learning on Evaluation and Results



SHCP
SECRETARÍA DE HACIENDA
Y CRÉDITO PÚBLICO



CentroEure
Estudios Territoriales y Políticas Públicas



**Alfonso Iracheta Cenecorta
José A. Iracheta Carroll**

**Evaluación de los
Fondos Metropolitano
y Regional del Gobierno
Federal Mexicano**

CIDE - Centro CLEAR para América Latina - SHCP - BID - Colegio Mexiquense - Centro Eure
1a. Edición, 2014

Iracheta Cenecorta, Alfonso
Iracheta Carroll, José A.

Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del Gobierno Federal Mexicano

D.R. Centro de Investigación y Docencia Económicas A.C.
Carretera México- Toluca 3655, Col. Lomas de Santa Fe,
C.P. 01210, Delegación Álvaro Obregón, Distrito Federal,
México

Editado e impreso en México.

ISBN 978-607-7843-96-2

Las opiniones y los datos contenidos en este documento son de la exclusiva responsabilidad de sus autores y no representan el punto de vista del CIDE, del Centro CLEAR, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, del Banco Interamericano de Desarrollo, del Colegio Mexiquense o del Centro Eure como instituciones.

Los autores agradecen los comentarios de los dos dictaminadores.

ÍNDICE

Prólogo	07
Presentación SHCP: La vinculación entre el gasto público y su desempeño	11
Los usos de la evaluación para mejorar la calidad de las políticas públicas. Apuntes a propósito de la evaluación del Fondo Metropolitano y del Fondo Regional	19
Introducción	23
Créditos	31

CAPÍTULO 1. Conceptualización y problemática	33
a) El proceso metropolitano.....	33
i. Conceptualización.....	33
ii. La problemática metropolitana en México.....	41
b) El fenómeno regional.....	46
i. Conceptualización.....	46
ii. La problemática regional en México.....	51
CAPÍTULO 2. Metodología	55
a) Delimitación del objeto de estudio.....	55
b) Etapas de la evaluación.....	56
c) Trabajo de campo.....	59
CAPÍTULO 3. Análisis del Fondo Metropolitano	61
a) Análisis de la distribución de los recursos y de las características del gasto.....	61
b) Gestión del Fondo Metropolitano.....	68
c) Percepción de impacto.....	72
d) Debilidades.....	78
i. Reglas de Operación.....	78
ii. Operación y estructura administrativa.....	80
iii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados.....	82
CAPÍTULO 4. Análisis del Fondo Regional	85
a) Análisis de la distribución de los recursos y de las características del gasto.....	85
b) Gestión del Fondo Regional.....	92
c) Percepción de impacto.....	95
d) Debilidades.....	97
i. Lineamientos de Operación.....	98
ii. Operación y estructura administrativa.....	103
iii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados.....	104
CAPÍTULO 5. Conclusiones y recomendaciones	107
a) Oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora del Fondo Metropolitano.....	108
i. Oportunidades de fortalecimiento.....	108
ii. Propuestas de acciones de mejora.....	110
b) Oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora del Fondo Regional.....	120
i. Oportunidades de fortalecimiento.....	120
ii. Propuestas de acciones de mejora.....	121

BIBLIOGRAFÍA	133
ANEXOS	137
Anexo I. Propuesta de Reglas de Operación del Fondo Metropolitano.....	139
Anexo II. Propuesta de Lineamientos del Fondo Regional.....	175
Anexo III. Metodología de asignación de los recursos del Fondo Metropolitano.....	192
Anexo IV. Descripción de la metodología aplicada.....	217
Anexo V. Instrumentos de recolección de información.....	232

PRÓLOGO

En las últimas décadas, los gobiernos han puesto especial énfasis en el desarrollo de los espacios urbanos. Por un lado, se ha identificado a estos espacios como áreas estratégicas y ejes de desarrollo para los países. Por el otro, es también en los espacios urbanos donde una gran parte de la población sufre de los efectos más crudos como consecuencia de los niveles de pobreza y marginación. Concretamente, la discusión actual se centra en los instrumentos que tienen a la mano los gobiernos con la finalidad de hacer más competitivas a las ciudades. La cuestión radica entonces en denominar a la competitividad como un factor determinante en el desarrollo urbano y regional, puesto que incrementa el bienestar de sus ciudadanos a la vez que promueve un desarrollo sustentable, acompañado del componente de la cohesión social. Por competitividad debe entenderse la promoción de un entorno social, tecnológico, ambiental e institucional propicio para el mejor desempeño de las actividades económicas y el bienestar social.

Debemos ver pues a las ciudades como lugares donde se gestan los modelos nacionales de desarrollo. Se crean en estos espacios los proyectos más innovadores y es en ellos también donde ocurre una mayor interacción con la ciudadanía, buscando así generar un impacto importante en el bienestar social. En suma, la competitividad generada en los espacios urbanos es el motor de la competitividad de los países.

Los espacios urbanos competitivos serán aquéllos que cuenten con la capacidad para participar en el entorno globalizado mediante la creación de ambientes propicios para el desarrollo y la propia competitividad de sus agentes económicos y sociales; asimismo, será de gran importancia la capacidad de las ciudades para atraer inversión, retenerla y generar mayor bienestar social. Las ciudades cuentan entonces con una tarea de grandes proporciones. Por un lado, su nuevo papel en el entorno global les requiere de una participación activa en los mercados nacional e internacional de bienes y servicios. Y por el otro, deben encargarse también de incrementar el ingreso real y el bienestar social de los ciudadanos mediante la promoción del desarrollo sustentable y la cohesión social. La prospectiva para el futuro se complejiza aún más si tomamos en cuenta que, de acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, para 2025, 85% de la población en América Latina vivirá en zonas urbanas y para 2030 el Banco Mundial estima que, a nivel mundial, habitarán en zonas urbanas alrededor de 5 mil millones de personas.

En el caso particular de México, se han emprendido reformas con el propósito de que los espacios locales sean más competitivos y jueguen un papel mucho más activo en el desarrollo nacional y en el bienestar de su población. Se les dotó así desde la década de 1980 de nuevas atribuciones, con lo que se esperaba mejorar sus capacidades para alcanzar mayores niveles de desarrollo en lo económico, político y social, en contraposición con sus entonces condiciones de debilidad, dependencia y empobrecimiento. Sin embargo, los resultados de dichas reformas fueron limitados y en la actualidad prevalecen muchos de los problemas que se querían resolver.

Encontramos entre los gobiernos locales de México a entes que carecen de estructuras y capacidades institucionales sólidas, incapaces de: (i) satisfacer las necesidades más básicas de su población al no proveer servicios –tales como agua potable,

transporte, vialidades –de manera eficaz y eficiente; (ii) formular un diálogo y de involucrar a la ciudadanía en los asuntos públicos; (iii) contar con mecanismos de transparencia y rendición de cuentas; y (iv) de generar alianzas horizontales entre los gobiernos locales y con otros actores relevantes. Todas estas cuestiones los imposibilitan para desempeñar un papel relevante en el desarrollo nacional y, por ende, sus aspiraciones por convertirse en actores determinantes en el bienestar y el desarrollo social se restringen a acciones aisladas, con efectos limitados y de poco impacto.

Los esfuerzos por fortalecer a los espacios locales han tenido un impacto incipiente debido principalmente a dos causas. En primer lugar, no se encargaron de tomar en cuenta las grandes asimetrías horizontales presentes en el ámbito subnacional. Por ello, los municipios pequeños se ven imposibilitados a cumplir con sus obligaciones y los municipios grandes encuentran restringidas sus aspiraciones para posicionarse como verdaderos motores de desarrollo. En segunda instancia, el hecho de que no se haya fomentado una mística de cooperación intergubernamental, basada en la negociación y el intercambio –debido principalmente a un esquema federal poco claro–, dificulta notablemente el diálogo entre los niveles de gobierno e impide una intervención coordinada y alineada con las necesidades locales.

Debido a los problemas que implica el actual marco institucional del sistema federal, se han encontrado esquemas que pretenden fortalecer el desarrollo local. Una de las principales herramientas que utiliza el gobierno central para coadyuvar en la mejora de las condiciones de los gobiernos subnacionales es la provisión de recursos económicos a través de fondos. Sin embargo, el impacto que estos tienen es, en la mayoría de las ocasiones, desconocido.

Es por ello que me resulta muy grato introducir esta obra puesto que representa un esfuerzo muy significativo para conocer cómo ha sido el desempeño de los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo metropolitano y regional a partir de los fondos que constituyeron la principal herramienta de intervención en los últimos años. Sin duda, evaluaciones de este tipo enriquecen el conocimiento colectivo acerca de los instrumentos utilizados por la acción gubernamental para resolver la problemática urbana. Las recomendaciones de Alfonso Iracheta y José Iracheta son por demás pertinentes. Corresponsabilidad de los gobiernos locales, planeación multianual de recursos, vinculación con la sociedad, definición

clara de atribuciones, transparencia y rendición de cuentas, y fomento a la coordinación y cooperación intergubernamental, son algunos de los planteamientos que los autores insisten, deben estar presentes en el constante refinamiento e implementación del Fondo Metropolitano y el Fondo Regional, mismos que representan la parte central de este reporte de evaluación de política pública. Este estudio tiene el propósito de que la acción pública en los espacios urbanos tenga un impacto real en el desarrollo y las condiciones de vida de sus habitantes y se pueda transformar a los gobiernos locales en auténticos motores del desarrollo nacional y focos de competitividad.

Finalmente, es importante mencionar que este texto forma parte de una nueva colección editorial del CIDE que, a través del Centro CLEAR para América Latina, busca contribuir al debate informado, técnico y especializado sobre políticas públicas específicas, en el que estudiosos y analistas puedan generar aprendizajes cruzados, un debate constructivo, y avancemos con rigor científico y solidez profesional a mejorar la evaluación de las políticas públicas de nuestro país. Se trata de animar la discusión y generar aprendizajes colectivamente, enhorabuena.

Enrique Cabrero Mendoza
Ciudad de México, Octubre 2012.

PRESENTACIÓN SHCP: LA VINCULACIÓN ENTRE EL GASTO PÚBLICO Y SU DESEMPEÑO

José Ángel Mejía Martínez del Campo¹

Uno de los principales retos que enfrenta cualquier democracia moderna consiste en discernir entre el ciclo de vida de las políticas públicas (surgidas en administraciones anteriores) y el valor público que tienen. Si bien algunas deben transformarse o replantearse de acuerdo a la naturaleza misma del problema que les dio origen y a la realidad en un determinado momento del tiempo, existen otras que no sólo han demostrado ser exitosas en la consecución de sus objetivos, sino que deben fortalecerse con el propósito de garantizar su continuidad en el largo plazo.

¹ Es titular de la Unidad de Evaluación del Desempeño de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

Tal es el caso del Presupuesto basado en Resultados (PbR) y del Sistema de Evaluación del Desempeño (SED), cuyo origen en nuestro país se remonta a la década de 1990 con la Reforma al Sistema Presupuestario. Asimismo, se fortaleció con la entrada en vigor de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, así como con la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Dichos cambios institucionales promovieron, sin duda, una mayor responsabilidad fiscal: orientaron el gasto público hacia la eficiencia y la efectividad. Además, la creación del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (Coneval) fortaleció la política de evaluación social. Los propósitos de esta institución fueron normar y coordinar la evaluación de las políticas y de los programas de desarrollo social ejecutados por las dependencias públicas, y establecer los lineamientos y criterios para la definición, la identificación y la medición de la pobreza. Esta suma de modificaciones garantizó la transparencia, la objetividad y el rigor técnico en este ámbito.

Actualmente, el PbR-SED consiste en un conjunto de elementos metodológicos que permiten realizar una valoración objetiva del desempeño de los programas y de las políticas públicas a través de la verificación del cumplimiento de metas y objetivos con base en indicadores estratégicos y de gestión. Entre sus fines, se encuentran: a) determinar los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales y valorar el impacto social de los programas y proyectos; b) ponderar la eficiencia, la economía, la eficacia, la cobertura, la equidad y la calidad del gasto público; c) proveer información de desempeño para la toma de decisiones; y d) vincular la planeación, la programación, la presupuestación, el seguimiento, el ejercicio de los recursos y la evaluación de las políticas públicas y de los programas presupuestarios.

El Gobierno Federal de la presente Administración no sólo ha reconocido la importancia del PbR-SED como una herramienta fundamental para el manejo responsable, transparente y efectivo de los recursos públicos, además se ha comprometido a consolidar y expandir su alcance. El medio para realizarlo es la vinculación entre la planeación nacional y la evaluación del desempeño presupuestario, a través de la alineación estratégica del Plan Nacional de Desarrollo 2013-2018 (PND) con los programas sectoriales, especiales, institucionales y regionales que de él

derivan. Éstos, a su vez, se ligan a los programas presupuestarios de las dependencias y de las entidades de la Administración Pública Federal (APF).

Asimismo, se han emitido, por primera vez, lineamientos para la elaboración de los programas derivados del PND. Estas guías generales han determinado, entre otros aspectos, la homologación de los programas en cuanto al plazo de su publicación así como la obligación de contar con objetivos, estrategias, líneas de acción, indicadores y metas específicas. Esto ha fortalecido la planeación estratégica y el seguimiento del propio PND.

Se busca que, además de estandarizar la valoración objetiva del desempeño de los programas y de las políticas públicas, el PbR-SED se convierta en un modelo con injerencia progresiva en la toma de decisiones del gobierno. Esta tendencia se ha consolidado con la estrategia transversal emanada del PND para un “Gobierno Cercano y Moderno”, cuyo objetivo principal es contar con una administración pública orientada a resultados que optimice el uso de los recursos públicos, que utilice las nuevas tecnologías de la información y comunicación, y que fortalezca la transparencia y la rendición de cuentas.

Fondo Metropolitano y Fondo Regional

El Fondo Metropolitano fue incorporado en el Presupuesto de Egresos de la Federación a partir del año 2006 con una asignación de un mil millones de pesos. Alcanzó 9.9 miles de millones de pesos en el Presupuesto 2014, en beneficio de 47 Zonas Metropolitanas del país. Dicho fondo tiene por objeto financiar y equipar la ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos o en proceso. Incluso, se ocupa de financiar aquellas iniciativas que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución. Para obtener este incentivo deben cumplir varias características: a) ser viables y sustentables; b) promover el desarrollo regional y urbano, y una adecuada planeación del ordenamiento del territorio; c) impulsar la competitividad económica, la sostenibilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas; d) coadyuvar a su viabilidad y mitigar la vulnerabilidad frente a fenómenos naturales, ambientales y propiciados por la dinámica demográfica y económica; y e)

incentivar la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

Por otro lado, en el año 2007 se estableció, dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, una asignación de dos mil millones de pesos para el Fondo Regional. En el año 2014, alcanzó 6.7 miles de millones de pesos con el objeto de apoyar a los diez estados con menor índice de desarrollo humano con respecto al índice nacional. Las vías para realizar este apoyo consisten en programas y proyectos de inversión destinados a mantener e incrementar el capital físico y la capacidad productiva. Del mismo modo, fomentan el desarrollo regional equilibrado mediante infraestructura pública y su equipamiento.

La evaluación de los Programas Federales

De acuerdo con los Lineamientos generales para la evaluación de los Programas Federales de la APF, una evaluación consiste en un análisis sistemático y objetivo de las iniciativas mencionadas. La finalidad es determinar su pertinencia, su eficiencia, su eficacia, su calidad, sus resultados, su impacto, su sostenibilidad y el logro de sus objetivos y metas.

Con la intención de lograr una aplicación eficiente de los recursos públicos, se ha establecido la necesidad de llevar a cabo evaluaciones de diversos tipos de manera constante y permanente a los diferentes programas que integran la política pública en sus distintos ámbitos. Con esto, se podrá mejorar el desempeño de los programas, contribuir a la toma de decisiones de manera informada y favorecer la rendición de cuentas implícita.

En este sentido, el Programa Anual de Evaluación (PAE) -establecido y coordinado por la SHCP, la Secretaría de la Función Pública (SFP) y el Coneval- se ha convertido en una herramienta importante que permite establecer el calendario de ejecución de las evaluaciones de los programas en operación. Con respecto a los que comienzan su ejecución, el PAE ha facilitado la vinculación de dicho calendario con las actividades de programación y presupuesto. También ha permitido articular las evaluaciones en el marco del SED y establecer los tipos de evaluación que se aplicarán mediante un programa integral y gradual.

Uno de los aspectos más importantes de una evaluación es que, derivado de los hallazgos de la misma, surgen y se implementan aspectos que favorecen una mejoría en el desempeño, en el alcance y en los resultados de un programa presupuestario. Para dar atención y seguimiento a los resultados y a las recomendaciones de las evaluaciones externas practicadas, la SHCP, la SFP y el Coneval emitieron, por primera vez, el “Mecanismo para el seguimiento a los aspectos susceptibles de mejora derivados de informes y evaluaciones externas a programas federales” en octubre del 2008. Éste tiene como meta establecer el procedimiento general que las dependencias y entidades de la APF deberán observar para que las recomendaciones del evaluador se implementen y para que éstas o los Aspectos Susceptibles de Mejora (ASM) sean de carácter obligatorio y puedan ser auditados.

La evaluación de los Fondos Metropolitanos y Regional

En el año 2009, con el apoyo del Banco Interamericano de Desarrollo (BID), se incluyó en el PAE la propuesta de evaluar los Fondos Metropolitanos y Regional con el propósito de analizar su desempeño. Esta decisión se implementó por la importancia presupuestaria que tienen y porque ambos fondos se utilizan para fortalecer el desarrollo humano y para construir una infraestructura que impacte en la calidad de vida de las entidades.

La evaluación de los Fondos se realizó en el año 2010 por El Colegio Mexiquense, A.C. Su coordinador general fue el Dr. Alfonso Iracheta Cenecorta. La evaluación arrojó, para el caso de los Fondos Metropolitanos, 11 recomendaciones genéricas. Se destacan los siguientes problemas y hallazgos:

- Las Reglas de Operación del Fondo no son las más adecuadas para enfrentar la problemática del fenómeno metropolitano en México.
- En las entidades federativas, en general, no se cuenta con una conceptualización adecuada del fenómeno metropolitano y su problemática.
- Las decisiones del Fondo no responden a políticas integradas, aunque se haga referencia a los instrumentos de planeación para justificarlas.

- Las estructuras institucionales que se establecen en las Reglas de Operación son muy rígidas. No toman en cuenta las que ya existen en las entidades federativas (que pueden cumplir con la función esperada).
- El Valle de México recibe el mismo tratamiento que el resto de las zonas metropolitanas a pesar de tener características muy particulares y un alto grado de complejidad.

En el caso del Fondo Regional, la evaluación ofreció ocho observaciones genéricas. Las más destacadas son:

- Los lineamientos del Fondo carecen de objetivos para orientar las decisiones de inversión. Esto ha causado una pérdida de vinculación con las prioridades nacionales de combate a la pobreza y de reducción de la desigualdad.
- Carece de políticas para desarrollo regional.
- Cuando se tienen políticas e instrumentos de planeación, existen limitaciones para su ejecución y evaluación.
- Existe una generación de costos de oportunidad crecientes con respecto a las oportunidades de desarrollo de las regiones.
- Se identificaron algunas problemáticas en los proyectos presentados por las entidades federativas. No muestran claridad de objetivos para mejorar el Índice de Desarrollo Humano ni forman parte de estrategias regionales de desarrollo. En ese sentido, no cumplen con el objetivo de este Fondo.

Los ASM derivados de las evaluaciones a los Fondos Metropolitano y Regional son de categoría interinstitucional, es decir, su cumplimiento debe coordinarse por dos o más instituciones. Por esa razón, en marzo del 2012 se conformó un grupo de trabajo entre diversas dependencias del Gobierno Federal para atender y registrar las recomendaciones emanadas de dichas evaluaciones.

Por otra parte, la SHCP ha sesionado periódicamente desde julio del 2012 en una junta de trabajo que incluye la participación de la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, y la Comisión para el Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados. Asimismo, es importante señalar que, durante la reunión de trabajo del grupo interinstitucional realizada en julio del 2013, se convino que las propuestas o recomendaciones que se generen con el propósito de definir las nuevas Reglas de Operación del Fondo Metropolitano deben orientarse con base en los siguientes ejes o vertientes:

1. Delimitación de Zona Metropolitana.
2. Conceptualización de Desarrollo Metropolitano.
3. Operación y mecánica de proyectos.
4. Fortalecimiento de los Consejos para el Desarrollo Metropolitano (CDM).
5. Generación de Planes de Desarrollo Metropolitano.
6. Establecimiento de prioridades para el Desarrollo Metropolitano.
7. Fortalecimiento de los mecanismos de transparencia y de rendición de cuentas.

Este grupo analizó las recomendaciones del evaluador, las secuencias más efectivas para implementarlas, las ventajas que ofrecen, los problemas que surgirían de no adoptarlas y, finalmente, la mejor manera de instrumentarlas de acuerdo con los obstáculos y las fortalezas prevalecientes. Asimismo, el grupo suscribió en el mes de junio del 2013 un documento de posición institucional. En él se estableció el compromiso de atender ocho ASM para el Fondo Metropolitano y cinco ASM para el Fondo Regional. Se ha previsto que los resultados generales derivados de la implantación de estos ASM sean los siguientes:

- Mejorar las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano y los Lineamientos del Fondo Regional con el propósito de obtener mejores asignación y monitoreo de los recursos.

- Impulsar la conformación de la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) en los Fondos Metropolitanos y en los diez Fondos Regionales. El fin de este recurso es medir su desempeño.
- Trasparentar la cartera de proyectos de ambos fondos.
- Incrementar la calidad de las decisiones de parte de las entidades federativas sobre la elección de proyectos.

Como se mencionó anteriormente, uno de los aspectos más importantes de una evaluación son los hallazgos y las oportunidades de mejora derivados de la misma. Éstos se deben materializar en una implementación de los ASM que permita mejorar el desempeño, el alcance y los resultados de los programas presupuestarios. Es así como la evaluación de los Fondos antes citados permitirá una mejora en su planeación: proporcionará una consecuente asignación presupuestaria orientada a resultados y mejorará, con ello, la calidad del gasto.

Por otra parte, la evaluación demostró la necesidad de realizar este tipo de valoraciones a los fondos destinados a las entidades federativas para promover que los recursos económicos (disponibles para la Federación, para los estados y para los municipios) se administren con eficiencia, eficacia, economía, transparencia y honradez. Así es como lo dispone el artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La evaluación al Fondo Metropolitano y al Fondo Regional es, sin duda, una de las más significativas que se han realizado hasta ahora. Por ello, es pertinente felicitar al Centro CLEAR para América Latina y al CIDE. Estas instituciones han dejado una constancia editorial de una evaluación que será, sin duda, un referente para la APF, para los tres ámbitos de gobierno, para los académicos, para los consultores e, incluso, para diversos organismos internacionales.

LOS USOS DE LA EVALUACIÓN PARA MEJORAR LA CALIDAD DE LAS POLÍTICAS PÚBLICAS

Apuntes a propósito de la evaluación del Fondo Metropolitano y del Fondo Regional

Claudia Maldonado Trujillo¹

El Centro CLEAR para América Latina, con sede en el CIDE, tiene la misión de promover la formación de capacidades en evaluación, monitoreo y gestión por resultados para la rendición de cuentas y el desarrollo. Una parte fundamental de las actividades del

¹ Coordinadora General del Centro CLEAR para América Latina. Profesora-investigadora de la División de Administración Pública del CIDE.

Centro consiste en promover la investigación aplicada en estos temas para detonar un diálogo robusto y bien informado sobre cómo mejorar el diseño, la implementación y los resultados de las intervenciones públicas. Este volumen, que da cuenta de los resultados de las evaluaciones al Fondo Metropolitano y el Fondo Regional en México, se une a una serie de publicaciones que ponen particular énfasis en la utilización de las evaluaciones para la mejora continua de los programas y documentar experiencias que, por sus atributos, ofrecen lecciones relevantes para la región. Más allá del andamiaje institucional necesario para la realización de evaluaciones de calidad, y la búsqueda de orientación a resultados de los presupuestos públicos –de suyo importantes e imprescindibles– la prueba de fuego de estos esfuerzos, que en el caso de México han sido notables, reside fundamentalmente en la utilización de estos elementos para la toma de decisiones para la agregación de valor público. Sólo en la medida en que estas herramientas sean efectivamente incorporadas a los procesos de gestión y reforma de las intervenciones públicas, podrá fortalecerse la capacidad del Estado para alcanzar los resultados que demanda la ciudadanía y un mejor manejo de los recursos públicos.

La experiencia documentada en este volumen sirve a los propósitos estratégicos de la línea editorial de CLEAR por varias razones. En primer lugar, porque se trata de una evaluación realizada a fondos presupuestarios cuya implementación rebasa los límites de los programas sociales de lógica sectorial, involucran la participación concurrente de distintos niveles de gobierno y la ciudadanía e incorporan la centralidad de la dimensión territorial de los problemas públicos emergentes asociados a la metropolización y la urbanización acelerada que caracterizan a las sociedades del siglo XXI. Estos procesos, que implican jurisdicciones traslapadas y la necesidad de coordinación intergubernamental con vocación territorial, suponen también retos formidables para la gobernabilidad y la economía política de los procesos de implementación. La adopción de referentes regionales y metropolitanos para detonar políticas de promoción del desarrollo es sin duda un reto compartido de los países de América Latina que, en muchos casos, han respondido de manera tardía y poco articulada ante el enorme dinamismo del crecimiento urbano, con las consecuencias distributivas y de afectación del tejido social que ello supone. Por esta razón, esperamos que los resultados de esta evaluación sean útiles a los actores involucrados en estas áreas de política pública en otros países; que se incorporen a los debates y las agendas metropolitana y regional en México y más allá de sus fronteras.

En segundo lugar, la experiencia que aquí se documenta ilustra algunos de los graves problemas de diseño e implementación de estos fondos: la ausencia de asideros conceptuales sólidos para diseñar el mapa de ruta de estas intervenciones; la consecuente ausencia o ambigüedad de criterios para la priorización de acciones y la selección de proyectos con vocación genuinamente territorial; la precariedad de las justificaciones utilizadas para la elección del mejor destino de los recursos; la falta de articulación organizacional; la tensión no resuelta entre la visión federal, las distintas perspectivas locales, y la toma de decisiones en el ámbito estatal y la necesidad de mayores espacios para la participación ciudadana. Todos estos elementos de diagnóstico suponen obstáculos formidables para el cumplimiento de los objetivos expresos de los fondos, e implican un costo de oportunidad increíblemente oneroso para la ciudadanía. Las evaluaciones destacan, por ejemplo, que como consecuencia de los problemas antes señalados, la distribución de los fondos se encuentra injustificablemente sesgada a favor de la construcción de vialidades para transporte particular –en detrimento del público, del que depende la viabilidad de largo plazo de las metrópolis; y presta poca atención al ciclo completo del agua –otro de los grandes desafíos en la materia.

En tercer lugar, además de la contribución específica del análisis, estas evaluaciones merecen especial atención por sus recomendaciones puntuales de política pública y por el proceso de negociación interinstitucional que detonaron. Es ahí donde reside la mayor contribución de esta experiencia. Más allá de la identificación de las deficiencias, los autores destacan las ventanas de oportunidad para construir un pivote organizacional efectivo para la acción pública orientada en lo regional y lo metropolitano como esferas de acción diferenciadas, y proponen reformas concretas a las Reglas de Operación de dichos fondos, criterios objetivos –no discrecionales– para la asignación, y una valoración expresa de las alternativas. Estas recomendaciones, a partir del Mecanismo de Seguimiento de Aspectos Susceptibles de Mejora, orientaron la adopción de compromisos y negociación interinstitucionales para transformar el funcionamiento de dichos fondos de manera decisiva. Estas evaluaciones, en la medida en que permiten trazar el ciclo completo de retroalimentación para la toma de decisiones basada en hallazgos derivados de las evaluaciones, y ofrecen mecanismos e instrumentos concretos para corregir las distorsiones identificadas – a partir de una lectura cuidadosa de la factibilidad política y las restricciones institucionales vigentes– constituyen un buen caso de

estudio para el análisis de la utilización de las evaluaciones, y un primer capítulo en la búsqueda de la eficiencia y la rendición de cuentas en la operación de estos fondos tan importantes para el desarrollo del país.

Los hallazgos y las propuestas que aquí se presentan permiten muchas lecturas complementarias. Como corresponde a una evaluación de este tipo, son un punto de partida para el debate, un insumo importante para la toma de decisiones y una herramienta para la rendición de cuentas; no un veredicto final. Esta experiencia, lejos de ser una documentación del pesimismo o un caso ejemplar *tout court*, es una crítica constructiva con vocación práctica: nos permite asomarnos a las promesas de la evaluación cuando efectivamente abona a una discusión informada sobre las alternativas y la toma de decisiones, y nos obliga también a monitorear y exigir el cumplimiento de los compromisos.

INTRODUCCIÓN

Este libro es el resultado de un esfuerzo de investigación realizado en El Colegio Mexiquense, durante 2010 y 2011, que tuvo como propósito central llevar a cabo la evaluación de dos de los fondos más importantes del Gobierno Federal de México: el Fondo Metropolitano y el Fondo Regional (FONREGIÓN).

Además de aplicar las metodologías establecidas por el Gobierno Federal –del Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) y de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP)– para alinear estas evaluaciones con el proceso de evaluación de fondos federales, nos dimos a la tarea de profundizar en un conjunto de temas que consideramos centrales porque la experiencia de investigación ha mostrado que son determinantes en la toma de decisiones sobre acciones y proyectos de alto impacto socio-espacial, destacando los siguientes:

- Los relativos a la conceptualización que estos fondos asumen respecto a las metrópolis y a las regiones.
- Los que se refieren a la definición de las prioridades de atención con recursos de estos fondos en las metrópolis y en las regiones con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH).
- Los que corresponden al papel que se les otorga, tanto a las autoridades locales como a la sociedad en la determinación de las acciones y los proyectos.
- Los relativos a la valoración de los procesos de planeación y definición de prioridades y proyectos en ambos fondos y la que se otorga a las acciones de evaluación de sus impactos en el ordenamiento y desarrollo de las zonas metropolitanas y en el mejoramiento de las infraestructuras para atender las necesidades sociales en las regiones.

Todas ellas fueron consideraciones importantes porque permitieron saber hasta dónde existe una visión clara desde el gobierno sobre el fenómeno de la metropolización y su tratamiento con políticas públicas y sobre el desarrollo regional y cómo atender sus principales retos.

Podemos afirmar que la evaluación integrada, considerando ambos enfoques, uno fuertemente técnico y cuantitativo y el otro mucho más cualitativo, permitió alcanzar resultados satisfactorios, no sólo porque fue posible medir la eficiencia, eficacia y pertinencia de las decisiones de aplicación de los recursos de los fondos, sino que se ofrecieron avances en la evaluación del contenido mismo y el enfoque de las políticas públicas y su soporte conceptual, lo que resulta un paso fundamental para confirmar o reconstruir dichas políticas y los conceptos que las soportan. Así fue reconocido por la Comisión Inter-secretarial que analizó las evaluaciones y sus hallazgos, las propuestas de mejora y las nuevas Reglas de Operación del Fondo Metropolitano y los nuevos Lineamientos del FONREGIÓN que sugerimos.

Es necesario aclarar que este libro no pretende ser un texto académico en el sentido estricto del término; es decir, no se buscó en la investigación profundizar en los debates teóricos sobre el

proceso de metropolización y sobre la “cuestión regional”, sino lo que se hizo fue recurrir al pensamiento vigente en estas materias, conforme la propia investigación lo requirió.

Con relación a la metodología, se aplicó de manera estricta lo que establecen los términos de referencia, sin cuestionarla, en la medida que el proyecto tuvo como objetivo realizar una evaluación de los dos fondos con base en dicha metodología.

El lector observará ciertas repeticiones, particularmente en los apartados “Debilidades” de los capítulos 3 y 4, así como en los de “Oportunidades de fortalecimiento” y “Propuestas de acciones de mejora” de cada fondo en el capítulo 5. Esto se debe a que en ambos coinciden algunas debilidades y, en consecuencia, las oportunidades y propuestas para atenderlas, y dado que se estableció en la metodología la evaluación independiente de cada fondo, estas repeticiones resultaron necesarias.

Finalmente, se decidió integrar al texto en los Anexos I y II, las propuestas de “Nuevas Reglas de Operación del Fondo Metropolitano” y “Nuevos Lineamientos del Fondo Regional”; en estricto sentido, no forman parte de los productos comprometidos en el proyecto, sin embargo, se determinó hacerlo a fin de mostrar cómo la evaluación y las reflexiones realizadas podrían materializarse en propuestas concretas de instrumentos para operar dichos fondos, más allá de las propuestas de mejora. La utilidad de estos instrumentos no sólo es clara para los funcionarios federales y los legisladores involucrados en estos fondos, sino que pretende aportar al debate sobre los mismos con un público más amplio.

Proceso para realizar la evaluación

Como parte de la estrategia del Gobierno Federal para mejorar la eficacia y la eficiencia de sus programas públicos, en particular los relacionados con el desarrollo social, se ha venido consolidando en los últimos años una forma de trabajar basada en la evaluación continua a partir de metodologías estandarizadas (ver Anexo IV).

De forma paulatina, la cultura de evaluación ha venido permeando en los diversos ámbitos de acción y, consecuentemente, en las distintas fuentes de financiamiento con que cuenta. En ese sentido, es de suma relevancia la evaluación de los fondos

Metropolitano y Regional ya que representa la primera evaluación que no corresponde a un programa público administrado directamente por algún órgano del ámbito federal.

Ambos fondos están vinculados presupuestalmente con el Ramo General 23: Provisiones Salariales y Económicas y, en términos generales, los dos se consideran complementarios a los recursos aportados bajo el Ramo General 33: Aportaciones Federales para Entidades Federativas y Municipios.

Debido al carácter y origen de los recursos, esta evaluación ha tenido un alto impacto ya que sirve para sentar las bases de lo que podría ser una ampliación de la cultura de la evaluación hacia otros rubros de inversión, no sólo del Gobierno Federal, sino también de las entidades federativas y de los municipios de México.

Para llevar a cabo la evaluación, fueron invitadas a formular sus propuestas diversas instituciones obteniendo El Colegio Mexiquense la asignación del proyecto.¹

La evaluación de cada fondo se dividió en dos grandes apartados: el primero fue un análisis sobre la capacidad de los fondos para atender los grandes problemas para los que se supone que fueron creados. En esos términos, se evaluaron sus instrumentos legales, los mecanismos de gestión de los recursos y la forma en que se definen y atienden prioridades de inversión. El segundo apartado fue una evaluación específica para identificar problemas, fortalezas y debilidades de los fondos respecto al sistema de evaluación de resultados mediante una matriz de marco lógico (Matriz de Indicadores para Resultados) y los elementos que la constituyen.

De forma previa al diseño de los instrumentos para recopilar la información, se identificó la problemática que enfrentan las zonas metropolitanas de México, así como sus regiones, partiendo de un análisis conceptual y tomando como referencia lo que los principales investigadores nacionales han dicho al respecto. De igual modo, se consideraron otros autores, en particular latinoamericanos, para

¹ La convocatoria fue emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con el título “Consultoría para realizar evaluaciones de Fondos Metropolitanos y Fonregión”. Contrato BID-SBCC-002-2010.

fortalecer la conceptualización de las problemáticas. Vale decir que la revisión de la literatura estuvo enfocada a identificar problemas comunes que afectan a las ciudades y las regiones de México y América Latina, y que, por su similitud, son claramente comparables. También se orientó a identificar las políticas y las estrategias que se han aplicado, tanto las que han tenido éxito como las que han fracasado, de modo que sirvieron como referencia para clarificar aquellos ámbitos de acción de los gobiernos estatales que deberían ser atendidos de forma prioritaria por su relevancia o por ser la fuente de otros problemas.

Tomando como referencia el análisis conceptual mencionado, se inició el proceso de recopilación de información a través de cuatro fuentes:

- Documentación de todo tipo relacionada con los fondos (planes, programas, estudios, tesis, información estadística, cartográfica, documental).²
- Realización de entrevistas a los funcionarios públicos encargados de la gestión y administración de los recursos de los fondos en cada metrópoli y región sujetas a evaluación.³
- Realización de encuestas y entrevistas a expertos y académicos de cada una de las zonas metropolitanas y de cada región consideradas en la evaluación.⁴

² Destacan los planes y programas de ámbito metropolitano, regional metropolitano o de los municipios que integran las zonas metropolitanas y los planes estatales de desarrollo en el caso de FONREGIÓN. En este sentido, no todas las zonas metropolitanas ni las entidades federativas cuentan con estos documentos, ni en todos los casos están actualizados; igualmente se acudió a la información oficial estadística (Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), Consejo Nacional de Población (CONAPO), gobiernos estatales y otras fuentes federales), relativa a las condiciones socio-económicas y geográficas de metrópolis y entidades federativas.

³ Los funcionarios entrevistados fueron los reportados como responsables directos de decidir sobre proyectos y distribución de los recursos de los fondos. Salvo casos excepcionales que decidieron no responder, se obtuvo una adecuada respuesta en ambos fondos.

⁴ La respuesta de expertos fue adecuada en el Fondo Metropolitano porque se logró una cobertura prácticamente completa y los entrevistados fueron expertos ampliamente reconocidos. No así en FONREGIÓN, en el que sólo se obtuvieron dos respuestas lo que se debió al bajo perfil que tienen los estudios e investigaciones sobre el tema regional en las entidades beneficiarias de este fondo, por lo que la información obtenida se consideró complementaria.

- Encuestas a beneficiarios de los proyectos levantadas en campo.⁵
- Observación participante.⁶

Se revisaron y analizaron: las declaratorias de zona metropolitana y las regionalizaciones de las entidades consideradas por FONREGIÓN (cuando se contó con ellas); los diagnósticos de cada metrópoli y región para actualizar sus características, problemática y prospectiva; los instrumentos de planeación municipal, metropolitana y/o regional y sus propuestas de desarrollo y ordenamiento de cada zona metropolitana y de cada región; las declaratorias para la integración y constitución de los consejos para el desarrollo metropolitano; los reportes de la cuenta pública; los reportes de avance de los proyectos; y los expedientes técnicos para cada uno de los fondos y los años fiscales considerados.

A partir de la revisión de los reportes de la cuenta pública, de los reportes de avance y de los expedientes técnicos de los proyectos, se integró una base de datos del universo de acciones realizadas por las entidades federativas con recursos de cada uno de los dos fondos, incluyendo las particularidades de los proyectos.

Respecto a las entrevistas con los funcionarios públicos encargados de la gestión y administración de los recursos provenientes de los fondos, fue posible realizarlas con la mayoría de ellos, aunque vale decir que en algunas entidades se enfrentaron obstáculos que no fueron posibles de salvar. En algunos casos se observó desconfianza hacia el equipo evaluador, o simplemente falta de voluntad para cooperar y proveer la información solicitada.

Para complementar el análisis, se realizaron encuestas y entrevistas a expertos locales respecto a la problemática de sus zonas metropolitanas o regiones, y se solicitaron sus opiniones sobre la forma en que los problemas estaban siendo atendidos mediante

⁵ La encuesta a beneficiarios se realizó con ciudadanos directamente beneficiados por las obras y las acciones realizadas con recursos de los fondos.

⁶ La observación participante se orientó a verificar la existencia y las condiciones de las obras y las acciones realizadas con recursos de los fondos, por parte de los miembros del equipo evaluador.

los recursos de ambos fondos. De igual modo, se les solicitaron propuestas específicas para mejorar las decisiones que se toman en cada fondo, mismas que se retomaron durante la formulación de los diagnósticos, los análisis y la formulación de las propuestas de acciones de mejora y, enfáticamente, para reformular las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano y los Lineamientos del Fondo Regional. Dado que el número de respuestas de los expertos fue particularmente limitada en el Fondo Regional, esta fuente fue considerada como complementaria.

Finalmente, se levantó información en campo mediante la visita a una serie de obras que fueron realizadas con recursos de los fondos. Debido a que el universo de proyectos fue sumamente amplio, se elaboró una muestra aleatoria representativa y se realizaron visitas a la gran mayoría de las obras.

En estas visitas, no sólo se comparó lo que indicaban los reportes de avance y las fichas técnicas respecto a la realidad de los proyectos, sino que se encuestó a los beneficiarios directos de dichas obras y se realizaron las observaciones propias respecto a cada una.

Es importante reconocer que no fue posible visitar la totalidad de la muestra, ya que algunos proyectos se realizaron en zonas de difícil acceso o de riesgo en términos de seguridad para el equipo evaluador. También es importante advertir que, si bien las encuestas a beneficiarios tuvieron como objeto contrastar la información reflejada en los diagnósticos y notas técnicas respecto al impacto directo de los afectados, no fue posible obtener toda la información representativa de la percepción de los beneficiarios, ya que, en muchos casos, el beneficio de las obras no es para la población que vive en su entorno, sino que corresponde a obras de beneficio general que no se pueden atribuir a los vecinos de las mismas. Por ello, se acudió a la observación participante del grupo evaluador.

A partir del análisis de la información y los hallazgos, se realizó una clasificación de los problemas, las debilidades y las fortalezas, tanto relativas al ámbito federal, como las propias de cada entidad federativa respecto al funcionamiento y la pertinencia de las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano y de los Lineamientos del FONREGIÓN. Igualmente, con relación a la operación y la estructura administrativa de los fondos y las prioridades de inversión y los proyectos apoyados en cada uno.

De este modo, fue posible identificar problemas, debilidades y fortalezas de naturaleza distinta, y con orígenes variados, lo que se tradujo en propuestas específicas y claramente delimitadas para mitigar las debilidades, resolver los problemas o para fortalecer aquello que se está realizando correctamente.

Finalmente, la percepción sobre los problemas de cada metrópoli aportada por los expertos, desde la perspectiva del Fondo Metropolitano, permitió entender mejor los problemas estructurales de estos territorios, las limitaciones del fondo y/o la forma en que estos se aplican; permitió, igualmente, proponer modificaciones profundas a las Reglas de Operación de este Fondo. Algo similar ocurrió con FONREGIÓN, aunque en menor medida debido al número limitado de respuestas de los expertos.

Créditos

Es justo reconocer el respeto que tuvo la Unidad de Evaluación de la SHCP en la relación con los evaluadores designados y el apoyo que les fue otorgado; destacamos la calidad profesional y política del Mtro. Agustín Caso Raphael y del Lic. Carlos López Alanís, quienes hicieron lo necesario para que ambas evaluaciones contaran con los apoyos y la información a su alcance.

Realizar evaluaciones complejas –que además involucran a 16 metrópolis y a 10 entidades de la Federación–, exige de un equipo multidisciplinario y con experiencia en estas materias. Éste se logró conformar con investigadores de El Colegio Mexiquense, con expertos de Centro EURE S.C., de la oficina de la Dra. Carola Conde, y con el apoyo de académicos y consultores de diversas regiones del país. El equipo se integró por 26 miembros, entre coordinadores de los distintos subgrupos, investigadores, analistas y asistentes de investigación. Vale recalcar que para conformar este grupo de trabajo, se privilegió su carácter multidisciplinario y con

fortalezas en diversos campos, lo que permitió un análisis muy rico de la problemática que se tradujo en propuestas bien integradas y que buscan atacar los problemas de raíz.

Debemos agradecer a la Dra. Claudia Maldonado, Coordinadora General del Centro CLEAR para América Latina, cuya sede es el Centro de Investigación y Docencia Económicas (CIDE), por su entusiasmo y apoyo para publicar este libro.

El equipo de investigación estuvo conformado de la siguiente manera:

Alfonso Iracheta Cenecorta, Coordinador General de la Evaluación.

José A. Iracheta Carroll, Coordinador Técnico.

Dra. Carola Conde, Coordinadora de la Evaluación Específica.

Investigadores: Ana Isabel Ascencio Pedraza; Icker Alexis Cogordán Mendizábal; Hugo Ever Díaz Ramos; Emelinne Flores Luna; Luis Antonio González Vázquez; Ruth Liliana Hernández Cruz; Conrado Javier Jiménez Méndez; José Daniel Magallanes Galaviz; Serafín Maya Sotelo; Rafael Pérez Fernández; Ernesto Romero Conde; y Manuel Ruz Vargas.

Asistentes de investigación: Aura Aguirre Arcos; Sergio Alan Arce Zapata; Carlos Adrián Bustillos Alcocer; Hugo Israel Franco Pérez; César Iván Chávez García; Ana Gabriela García Martínez; Alejandra Guadalupe Moreno Fuentes; Regina Teresa Ravelo Alcocer; Israel Vega Juárez; y Georgina Velázquez Moreno.

Administración del proyecto: Denisse Ortiz Ortiz.

CAPÍTULO 1

Conceptualización y problemática

a) El proceso metropolitano

i. Conceptualización

El proceso 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 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 Producto Interno Bruto (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 más importante para el desarrollo nacional.

Las metrópolis mexicanas se caracterizan 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 son la sinergia y la complementariedad. Cuando ciudades independientes se reconocen como parte de una red, se multiplican los flujos internos de todo tipo, las posibilidades de especialización productiva, las oportunidades de empleo, estudio y recreación y, en general, las oportunidades de desarrollo para la población. Así, la identificación de una comunidad como parte de un todo metropolitano permite la construcción de un proyecto más integral, eficiente y viable, y en última instancia, con un enfoque hacia la sustentabilidad, fundamentado en las perspectivas de desarrollo de cada parte, pero con una visión del todo metropolitano.

Existen dificultades para conceptualizar las metrópolis aunque, en estricto sentido, son territorios urbanizados que constituyen unidades socio-espaciales que se encuentran fragmentados por las divisiones político-administrativas (estatales o municipales), provocando diseconomías por las limitaciones de actuación y movilidad de los actores metropolitanos:

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.¹

.....
¹ Alfonso Iracheta Cenecorta, "Las metrópolis del Estado de México: Ciudad de México y Toluca", en SEDESOL, *et al.*, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2003*, México, 2004, p. 215.

Cada uno de los actores metropolitanos 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 de flujo en la metrópoli más flexibles, independientes de la fragmentación político-administrativa, aunque con obstáculos derivados de las diferencias de política, normatividad y fiscalidad entre ellas.
- Los ciudadanos y sus organizaciones tienen 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 político-administrativas, al grado que lo que para una familia es un cambio de domicilio dentro de la metrópoli, para el gobierno representa un fenómeno de migración – interestatal o intermunicipal– con consecuencias en la dotación de servicios y equipamientos.

De acuerdo con la Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005, 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:

[E]l 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 (...) Adicionalmente, se definen como zonas metropolitanas 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.²

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 la 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 (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, creando condiciones de gobernabilidad y gobernanza.³

El tamaño de la población es, sin duda, relevante ya que una característica de las metrópolis, tradicionalmente asumida, es la gran masa de población asentada:

“[E]l 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”.⁴

² SEDESOL, CONAPO e INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, Aguascalientes, México, 2004, p. 17.

³ 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. Estos conceptos se han nutrido de los debates y las publicaciones del Movimiento América, África y Europa de Ciudades y Regiones (AERYC) del que el coordinador de este proyecto es miembro fundador. El enfoque principal de este movimiento es desarrollar la “gobernanza de base territorial” como un nuevo arte de gobernar (ver: Pascual (coord.), 2006; Pascual y Fernández (coords.), 2008; y Pascual y Godàs (coords.), 2010).

⁴ SEDESOL, CONAPO e INEGI, *op. cit.*, p. 9.

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-administrativas, lo que exige una organización para su gobierno, un sistema de planificación y un sistema de administración específicos.

De acuerdo con la SEDESOL⁵, las metrópolis tienen diversos componentes: la concentración demográfica, la diversidad o especialización económica-funcional y la expansión física sobre dos o más unidades político-administrativas. Igualmente, fungen como centros de actividad económica y de servicios a nivel regional, aunque con características específicas en cada caso.

En la actualidad, una metrópoli podría caracterizarse por los siguientes elementos o atributos:⁶

- 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 sólo el tamaño de la población las que proveen el carácter metropolitano.
- La metrópoli ocupa parte del territorio de varias circunscripciones político-administrativas, lo que debería obligar a que exista coordinación entre sus gobiernos para atender las materias que les son comunes, aun cuando se reconoce la existencia de 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.⁷
- 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

⁵ SEDESOL, *op. cit.*, p. 123.

⁶ Alfonso Iracheta, 2003, *op. cit.*, p. 216.

⁷ Es el caso de algunas grandes ciudades como Ciudad Juárez.

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* o área de influencia; 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 los centros secundarios y terciarios cuyo crecimiento, separado del núcleo metropolitano, fue posible por la modernización y la expansión acelerada de los sistemas de transporte.
- Internamente tiene una serie de características que complican la organización y la creación de servicios urbanos, lo que provoca diversos problemas socio-espaciales.
- Dado que estas zonas se forman por migración y conurbación, también se caracterizan por la convivencia/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 diversos, 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.
- 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 socio-espaciales 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, del desarrollo social, del ambiente, de la administración pública, 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: son elementos que permiten

las relaciones físicas entre los componentes y 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 las fronteras impuestas artificialmente, de modo que la tendencia debiera ser 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. Las zonas metropolitanas distinguen por varios aspectos esenciales:
 - Su extensión territorial, que comprende dos o más unidades político-administrativas de un mismo estado (intraestatal, intermunicipal), de dos o más entidades (interestatal) o de dos países (binacional, transfronteriza), 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 municipal.
 - 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, etcétera) 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. 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, mientras que en el segundo es la entidad federativa. Sin embargo, en ambos casos, tenemos la suma de percepciones y acciones, pero no tenemos a la metrópoli integrada.

ii. La problemática metropolitana en México

La problemática metropolitana depende de las características y condiciones locales, es decir, las que enfrenta cada ciudad. Así, a manera de ejemplo, 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; la Zona Metropolitana de Toluca enfrenta un crecimiento con una extrema dispersión y desorden que ha puesto en crisis a la metrópoli y al otrora agrícolamente productivo Valle de Toluca-Lerma. 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. Estas condiciones y problemas no necesariamente tienen su origen y explicación en su carácter metropolitano; sin embargo, si se asume que una zona metropolitana es una ciudad que se ha complejizado y que es compartida por varias jurisdicciones político-administrativas (municipios, entidades federativas), los problemas que en ellas se observan tienden a ser similares a los de otras ciudades. De ahí que es necesario tomar en cuenta que estas condiciones y problemas deben ser sujetas de análisis para determinar qué de ellos es de ámbito metropolitano y que no. En las propuestas y las recomendaciones para mejorar este fondo se enfatiza la conformación de un Consejo Metropolitano participativo en cada zona metropolitana y la elaboración del Plan Metropolitano por parte de este órgano, de manera que se pueda explicitar cada fenómeno y problema de ámbito metropolitano y, con base en este plan, elaborar o actualizar los respectivos planes municipales, con lo cual será más ordenado y sistemático el proceso de definición de las políticas, proyectos y acciones de nivel metropolitano. Entre los problemas más importantes se encuentran los siguientes:

- Fragmentación urbana, pérdida de espacio público y desintegración social.
- Deterioro de las cuencas hidrológicas, que enfrentan graves problemas de contaminación y sobreexplotación y, en las más pobladas, creciente contaminación del aire.
- Incremento de la desigualdad y deterioro de las relaciones sociales.
- Aumento de la inseguridad pública.
- Crecimiento periférico, desordenado y sin una visión de sustentabilidad, donde hay un crecimiento proporcional

de 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 y los riesgos a la población.
- Pérdida de movilidad, a partir del predominio del transporte individual y privado y la persistencia de sistemas de transporte público insuficientes, ineficientes, inseguros y fragmentados, sin estrategias de transporte masivo de calidad y ausencia de infraestructura para la movilidad no motorizada.
- 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, pérdida de calidad del aire y el agua, y pérdida de recursos naturales (masas forestales en particular).
- Pérdida de competitividad, entendida en términos no sólo 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.

Considerando estos problemas, resulta central entender cuáles son las condiciones que los generan, es decir, qué es lo que se está haciendo de forma inadecuada o, incluso, qué es lo que no se está realizando en las metrópolis, que provocan la ocurrencia y agravamiento 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.
- Baja capacidad ejecutiva de las estructuras institucionales metropolitanas (comisiones, consejos), carencia de recursos para operar y ausencia de modelos participativos sociales e incluso de los municipios que conforman la metrópoli.

Las condiciones que son fuente de los problemas urbanos se convierten en círculos viciosos que tienen como última consecuencia la limitación del desarrollo de las metrópolis. Por lo tanto, romper

y revertir estos círculos viciosos impactará de forma directa en el bienestar de la población de las metrópolis y en sus condiciones de sustentabilidad entendida desde la perspectiva económica, social, institucional, urbana y ambiental.

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 todavía discreto reconocimiento de la importancia del proceso de metropolización en México ha sido, en buena medida, resultado de algunas experiencias importantes de planeación en metrópolis mexicanas y en las de otras latitudes. Sin embargo, sigue sin obtener la atención que requiere, sobre todo debido a su complejidad intrínseca, derivada de su carácter multisectorial, interdisciplinario y por la diversidad de interacciones que ocurren en su interior.

Más allá de la atención muy limitada del sector público que ha recibido, el fenómeno urbano, particularmente el regional-metropolitano, ha alcanzado un nivel de importancia tal que podríamos ubicarlo como estratégico para la seguridad y el desarrollo nacional. Por lo tanto, es fundamental diseñar y ejecutar políticas públicas que permitan atender la problemática de lo metropolitano y contar con evaluaciones para retroalimentarlas, de manera que se pueda construir y mejorar –de forma paulatina– el proyecto metropolitano nacional.

En este contexto es que el Fondo Metropolitano fue creado por el Ejecutivo Federal en 2006 (aunque sus Reglas de Operación se publicaron hasta 2008) 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, corresponde al 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 los tres ámbitos de gobierno y, en especial, de las autoridades del conjunto de jurisdicciones político-administrativas que las integran.

Por lo anterior, el Fondo Metropolitano debe ser entendido como una oportunidad para sentar las bases para el

establecimiento de políticas públicas participativas, integrales y de largo plazo que permitan atender la problemática metropolitana mexicana.

b) El fenómeno regional

i. Conceptualización

Con los procesos de la globalización y de la “mundialización” de la economía, se fortaleció una corriente de pensamiento según la cual las fronteras económicas y sociales, tanto nacionales como sub-nacionales, así como los poderes locales experimentarían un importante debilitamiento e incluso una tendencia a la disolución, con claras consecuencias sobre los territorios y sus administraciones. Estos principios implicarían que los procesos sociales dejarían de vincularse con el territorio, estableciéndose una lógica homogénea y global, basada en los postulados del libre mercado.

De ese modo, la tendencia global sería a la desaparición de los territorios como sujetos⁸ para convertirse en una gran economía mundial, obediente a la lógica de los mercados transnacionales y sin una identidad local clara. Sin embargo, ha sido cada vez más evidente que la realidad tiene otros ingredientes, uno de los cuales es la necesidad de contar con estructuras político-administrativas sólidas, vinculadas con el territorio, que permitan mantener un control y orden relativo sobre los propios procesos globalizadores. Igualmente, es cada vez más clara la necesidad de consolidar las identidades locales que existen y se desarrollan en territorios identificables y que conforman las regiones sub-nacionales, porque son la base y fuente del desarrollo económico y de la construcción de la sociedad y su cultura.

En el caso de México, las identidades locales no sólo no se han diluido, sino que se han fortalecido sobre todo a partir del arraigo cultural históricamente construido. Sin embargo, las regiones eminentemente urbanas han experimentado profundas transformaciones para seguir tendencias mundiales, aunque conservando sus rasgos culturales fundamentales.

⁸ Bertrand Badie, *La fin des territoires*, Fayard, Francia, 1995.

Uno de los principales frenos que ha tenido el enfoque territorial del desarrollo en México es la sectorización de las políticas públicas, particularmente en los últimos 25 años. La planeación regional fue perdiendo vigencia a partir de la desaparición de facto de la visión territorial e integral del desarrollo, lo que se ha traducido en una “atomización extrema y una ineficacia de conjunto de la acción pública para la atención de los problemas y oportunidades de desarrollo en el país”.⁹

En términos generales podríamos definir a una región como:

[U]na subdivisión intra-nacional que corresponde a una escala intermedia entre la del Estado y la de las micro-sociedades municipales (...) demasiado grande para responder a las preocupaciones de la vida cotidiana y demasiado pequeña para ser institucionalizada como un Estado.”¹⁰

Este territorio intermedio está determinado por relaciones identificables en términos geográficos y de flujos económicos, sociales, ambientales y culturales, de modo que responde a una lógica que no coincide necesariamente con fronteras político-administrativas. Debido a la diversidad de factores que inciden en la delimitación regional, su identificación tiene un grado alto de complejidad y suele ser objeto de debate.

Para Hoerner¹¹, las regiones pueden ser identificadas a partir de principios diferentes y define tres tipos particulares:

- Regiones históricas: son aquellas que están determinadas por tradiciones y regionalismos particulares. Normalmente corresponden a zonas rurales y con ciertos factores homogéneos, sobre todo sociales y económicos.
- Regiones polarizadas y funcionales: son aquellas

⁹ Héctor Ferreira, *Construir las regiones*, Integración Editorial, 2005, p. 17.

¹⁰ Gilberto Giménez, “Territorio, cultura e identidades” en Rocío Rosales (coord.), *Globalización y regiones en México*, México, Miguel Ángel Porrúa-UNAM, 2000.

¹¹ J. M. Hoerner, *Géopolitique des territoires*, Francia, Presses Universitaires de Perpignan, 1996.

predominantemente urbanas, que tienen relaciones funcionales entre el núcleo (fácilmente identificable) y su periferia, y las relaciones predominantes son de naturaleza económica (regiones nodales).

- Regiones plan: son aquellas que comparten elementos comunes, potencialidades y complementariedades en términos geográficos, sociales, económicos y culturales, y que tienen interacciones funcionales. Estas regiones son resultado de determinaciones de carácter político-administrativo para la implementación de planes, programas y políticas públicas.

A partir de lo anterior, vale decir que el tipo de delimitación regional que se considera en el caso de este análisis y evaluación corresponde al de las regiones-plan.

La identificación de regiones dentro de una entidad federativa representa una nueva manera de percibir el desarrollo local, ya que proviene de una división del territorio en partes que se reconocen como elementos de un todo: espacios subestatales conformados por conjuntos de municipios asociados y coordinados para alcanzar objetivos comunes o que comparten fenómenos y problemas claramente definidos.

Entender un territorio como región implica el reconocimiento de diversos elementos comunes que le dan un carácter de unidad territorial. Los más importantes son:

- El carácter geográfico-ambiental y socio-económico. Existe una continuidad o se comparten características socio-espaciales entre los municipios que conforman una región, lo que le otorga un estatus relativamente homogéneo.
- Es posible identificar una vocación regional en un sentido integral, es decir, una vocación económica, social, ambiental y territorial.
- Existen problemas comunes, con perspectivas y procesos compartidos, lo que permite una construcción –hasta cierto punto clara– de un escenario deseable que da respuesta a cada una de las unidades que componen la región.

- Existen una serie de fenómenos socio-económicos, territoriales o ambientales que son característicos o dominantes, de modo que definen u orientan el desarrollo del territorio.

De ese modo, es posible identificar la existencia de las regiones al interior de las entidades federativas con vocaciones económicas, características sociales comunes y condiciones territoriales y ambientales, cuyos problemas o perspectivas orientan la construcción de políticas públicas y estrategias de desarrollo particulares. Así, se puede decir que una región es la base territorial para conducir y materializar las políticas públicas (particularmente las sectoriales) para distribuir los recursos y para definir las prioridades del desarrollo.

Sin embargo, la definición de las prioridades del desarrollo y los fenómenos que lo frenan no son cuestiones que puedan resolverse fácilmente ni de forma directa. Por ello, surgen preguntas como: ¿cuáles son las causas por las que los desequilibrios territoriales no sólo no se han resuelto, sino que se han agudizado en comparación con el viejo esquema del Estado nacional que determinaba las políticas “de arriba hacia abajo”, no obstante que llevamos cuando menos 20 años de aportaciones que reinstalan a las regiones en una posición estratégica en la que las políticas fluyen de “abajo hacia arriba”?¹² O, como cuestiona Ramírez,¹³ “¿se puede hablar realmente de la posibilidad de terminar con las desigualdades entre naciones, entre territorios intranacionales o entre ciudades? De ser así, ¿cuáles son las razones que han generado que después de tantos años de manejar estrategias de desarrollo regional, ésta (*sic*) no se haya implantado en algunos territorios y en otros sí?”.

Para lograr una aproximación, resulta muy ilustrativa la experiencia que narra Giménez respecto al Consejo Federal Suizo.¹⁴ Dicho consejo se hizo las siguientes preguntas: “¿cuáles son las disparidades y diferenciaciones regionales que pueden observarse en el país? ¿Cuáles son sus principales causas y consecuencias? ¿Cuáles

¹² Víctor Ramiro Fernández, Ash Amin y José Ignacio Vigil (comps.), *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Argentina, Universidad Nacional del Litoral-Miño y Dávila Editores, 2008.

¹³ Blanca Ramírez, *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos y las teorías*, México, UAM-X, 2003.

¹⁴ Gilberto Giménez, *op. cit.*, p. 45.

han sido los efectos de la política de desarrollo practicada hasta ahora y qué política alternativa puede proponerse para el porvenir?”.

Como parte de su investigación, el Consejo Federal Suizo retomó las teorías neoclásica y de la polarización para buscar una respuesta, concluyendo que la mejor aproximación correspondía a la segunda, en donde el desarrollo era una variable dependiente de la configuración regional (y por lo tanto territorial) con su carácter central o periférico.

Así, abordar el desarrollo desde la cuestión regional representa un mejor camino que los que se habían seguido antes. Lo anterior implica que el desarrollo endógeno se vuelve el ámbito estructurador de las decisiones de política pública, ya que los procesos dictados por la modernidad capitalista han propiciado una “necesidad imperiosa de orientar soluciones que terminen con las desigualdades en la sociedad y el territorio”.¹⁵ Para ello se pueden considerar los siguientes objetivos básicos:¹⁶

- Reducción de las desigualdades regionales indeseables.
- Estabilidad económica de las regiones.
- Crecimiento del conjunto de la economía nacional.
- Protección del ambiente y del paisaje.
- Autonomía y diversidad sociocultural.
- Mantener y reforzar el federalismo.

Para concretar la discusión del fenómeno regional es necesario llevarla al espacio físico específico, para lo cual es fundamental traducir los diversos conceptos de lo regional en una “regionalización”, entendida como la delimitación de las regiones que plantea una relación entre sistemas político-administrativos de distinta cobertura y dinamismo, en los cuales el desarrollo regional debe afianzarse en dos procesos: a) la inducción, desde el gobierno estatal, de las

¹⁵ Blanca Ramírez, *op. cit.*

¹⁶ Gilberto Giménez, *op. cit.*

políticas, proyectos e instrumentos, para que cada región se convierta en un espacio real de desarrollo; y b) recuperar el papel del municipio considerando que es la célula base de la organización y administración del territorio y, por ello, debe jugar un papel preponderante en la formulación de políticas regionales y en la toma de decisiones. En este sentido, dos o más municipios pueden conformar regiones por asociación, para ejecutar proyectos o servicios. Por ello, la ejecución de planes y proyectos regionales debiera corresponder a conjuntos de municipios, una vez determinada la competencia, responsabilidad administrativa y presupuestal de cada ámbito de gobierno.

La regionalización sirve para:

- Dar dirección a las estrategias de desarrollo de cada entidad, implantando un modelo de desarrollo integral y de largo plazo con base territorial (regional), que facilite la implementación y el logro de los objetivos de las políticas públicas.
- Modificar las tendencias de localización de las actividades económicas y de población para avanzar hacia un desarrollo regional más equilibrado y para disminuir las disparidades territoriales.
- Promover proyectos y programas de desarrollo endógeno en las regiones e identificar proyectos regionales de carácter estratégico.
- Dar congruencia a las políticas de inversión de los tres ámbitos de gobierno y conjuntar esfuerzos y recursos públicos, privados y sociales para la generación de un proceso de desarrollo de largo alcance.
- Establecer y mantener mecanismos de operación que permitan, por un lado, descentralizar y desconcentrar funciones de la administración pública en forma permanente y, por el otro, atender coordinadamente las demandas de servicios de la población.

ii. La problemática regional en México

Como consecuencia de la erosión del enfoque territorial de las políticas públicas en favor de su implementación desde lo nacional

(e incluso desde lo global) y desde una perspectiva sectorial y no integral, las disparidades económicas y sociales en México se han multiplicado, traduciéndose en grandes desigualdades entre regiones, en el incremento de las brechas entre los grupos de alto y bajo ingreso, en polarización de la distribución de la riqueza y acceso a oportunidades de desarrollo, en inequidades entre los sectores urbano y rural, y en el acceso a los servicios básicos de calidad como salud, educación, agua, saneamiento, movilidad, vivienda e incluso a un ambiente saludable y sustentable. Por lo tanto, el rescate de las regiones como espacios para el desarrollo resulta hoy más vigente que nunca.

Es necesario enfatizar que el tema más importante de las regiones mexicanas es la inequidad con que se ha desarrollado el territorio del país. Mientras que las regiones urbanas-metropolitanas tienden a lograr grados relativamente altos de desarrollo, las regiones eminentemente rurales tienden a encontrarse en el otro extremo del espectro. Incluso, es posible observar profundos contrastes entre regiones que pertenecen a una misma entidad federativa, normalmente diferenciadas entre urbanas y rurales.

Estos contrastes se observan en varios ámbitos: el desarrollo social, la creación de condiciones para el desarrollo económico aprovechando las potencialidades del territorio, el cuidado del ambiente y la utilización responsable de los recursos naturales, entre otros. Sin embargo, estos problemas dependen de condiciones que representan un obstáculo para el desarrollo, como es la baja importancia que el gobierno otorga a las políticas territoriales que, desde la década de 1980, han sido marginadas, por lo que los problemas regionales son la consecuencia de este abandono. En específico destacan los siguientes:

- Estructuras inadecuadas o inexistentes de coordinación institucional entre los tres ámbitos de gobierno y sus organismos para aplicar políticas de desarrollo, aunadas a la ausencia de instrumentos adecuados para la planeación regional (delimitaciones territoriales, definición de problemas locales, identificación de fenómenos y zonas de atención prioritaria, etcétera) y la preeminencia de visiones sectoriales del desarrollo por encima de las territoriales, sin criterios de integralidad, largo plazo y sustentabilidad.

- La aplicación desarticulada de los recursos públicos y la opacidad en su aplicación, por lo que se diluyen sin generar las sinergias requeridas.
- Mínima o nula participación ciudadana en los procesos de planificación y toma de decisiones.

Desde la perspectiva del IDH, que es la fuente de medición/ evaluación de FONREGIÓN, destacan diversos problemas en las regiones:

- Sistemas educativos de mala calidad y pocas oportunidades de educación técnica o superior, con lo que se pierde el “bono demográfico” en cada una de las regiones, situación que se agudiza por el acceso limitado a tecnologías de la información y la comunicación.
- Sistemas de salud insuficientes y con capacidad limitada en términos de medicina especializada; igualmente, deterioro ambiental y de la salud de la población, por la baja provisión de servicios públicos (agua, alcantarillado, energía, disposición y tratamiento de desechos sólidos, etcétera), además de una tendencia a la degradación de los recursos naturales y del paisaje.
- Existencia de condiciones de precariedad e irregularidad en la tenencia del suelo y la vivienda y crecimiento desordenado y sin criterios de sustentabilidad de los centros de población.
- Limitada creación de capacidades productivas y empleos e infraestructura productiva insuficiente y en condiciones de deterioro.
- Conectividad y movilidad limitadas y con infraestructura deteriorada e insuficiente.
- Equipamientos sociales insuficientes y en condiciones de deterioro.

De modo similar al proceso metropolitano, estas condiciones generan una serie de problemas, que se nutren unos a otros, provocando círculos viciosos que requieren de decisiones

estructurales de política pública para romperlos. Por lo tanto, revertir las tendencias debería ser la prioridad de los diversos programas públicos, pero sólo se logrará si se entiende el desarrollo desde una perspectiva integral y con visión de largo plazo, en donde la corresponsabilidad entre el gobierno y la ciudadanía es el eje para la toma de decisiones.

Como respuesta a estos fenómenos, el Fondo Regional fue creado por el Ejecutivo Federal en 2007 con el objetivo explícito de disminuir las disparidades regionales, que implica enfrentar uno de los problemas más lacerantes de la realidad mexicana: la pobreza y la desigualdad extremas.

Por ello, se determinó que los recursos asignados por este Fondo deberían destinarse a programas y proyectos de infraestructura y equipamientos con impacto en el desarrollo de las regiones más pobres del país. En específico, los recursos se destinan a las diez entidades federativas con menor IDH, considerando la desviación de cada una de ellas con respecto de la media nacional.

CAPÍTULO 2.

Metodología

a) Delimitación del objeto de estudio

Esta evaluación comprende el período 2006-2009, durante el cual los recursos del Fondo Metropolitano y el número de zonas metropolitanas beneficiarias crecieron en gran medida. Durante 2006 y 2007 los recursos del Fondo se destinaron de forma exclusiva a la Zona Metropolitana del Valle de México. Para 2008, el número de zonas metropolitanas beneficiarias se incrementó a siete, considerando además del Valle de México, a Guadalajara, Monterrey, León, Puebla-Tlaxcala, Querétaro y La Laguna. Finalmente, en 2009, el número de zonas metropolitanas beneficiarias llegó a 16; en donde además de las anteriores se incluyó a Acapulco, Aguascalientes, Cancún, Mérida, Oaxaca, Tijuana, Tuxtla Gutiérrez, Veracruz y Villahermosa. Por lo tanto, los alcances de esta evaluación abarcan 25 períodos fiscales

distribuidos en cuatro años, en donde sólo el Valle de México ha recibido recursos en todos ellos. La determinación de las zonas metropolitanas correspondió a la Cámara de Diputados –a través de la Comisión de Desarrollo Metropolitano– y ha sido el resultado de las gestiones que, en cada caso, realizan los gobiernos estatales y los legisladores de cada entidad y el reconocimiento como metrópolis que ha hecho el Gobierno Federal a través del texto denominado “Delimitación de las zonas metropolitanas de México”.

Por su parte, la evaluación del Fondo Regional comprende el período 2007-2009 para las diez entidades federativas beneficiarias que son: Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Michoacán, Nayarit, Oaxaca, Puebla, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas. En este caso, las asignaciones se han otorgado a las mismas entidades sin que exista modificación alguna hasta la fecha, de modo que la evaluación abarcó 30 períodos fiscales distribuidos en tres años.

Los ámbitos que fueron analizados en la evaluación de cada zona metropolitana y entidad federativa respectivamente fueron los siguientes:

- Administración y operación del fondo.
- Mecanismos de asignación de recursos y supervisión.
- Impacto de los proyectos a partir de la percepción de los funcionarios públicos responsables, los beneficiarios y un grupo de expertos de todo el país que fueron consultados.

Adicionalmente, se analizaron ambos fondos en términos de política pública y de su estructura de operación a partir de las Reglas de Operación y Lineamientos respectivamente, y se hizo una revisión del tipo de proyectos que han sido apoyados para conocer su posible impacto sobre el desarrollo de las zonas metropolitanas y de las regiones de las entidades federativas.

b) Etapas de la evaluación

La evaluación de ambos fondos se dividió en cuatro grandes etapas: 1) recopilación y procesamiento de la información; 2) análisis de la información y de la percepción de impacto sobre el desarrollo

metropolitano y regional; 3) formulación de las propuestas de acciones de mejora; y 4) formulación de las propuestas de modificación de las Reglas de Operación y Lineamientos.

Durante la etapa de recopilación y procesamiento de la información se tuvo acceso a la documentación que controla la SHCP y a su Portal Aplicativo (PASH), así como a los documentos que controla la SEDESOL de las zonas metropolitanas. También se realizaron visitas a las oficinas coordinadoras de los recursos de ambos fondos en cada zona metropolitana y entidad federativa, en donde se realizó una entrevista a los funcionarios públicos correspondientes y se verificó una muestra de expedientes de proyectos para conocer su estructura, alcances y contenido.

Finalmente, se aplicó una encuesta a beneficiarios y a una sub-muestra de proyectos, para conocer la percepción ciudadana sobre los beneficios que había generado cada uno, la solución de los problemas subyacentes y, en general, si el proyecto había tenido un impacto en el desarrollo de la zona. Considerando que la percepción de los beneficiarios sufre de sesgo y que no necesariamente es representativa, se optó por conocer la percepción de otros actores cuyo trabajo profesional está relacionado con el desarrollo metropolitano o regional, por lo que fueron encuestados en calidad de expertos, desde una perspectiva general de cada fondo y su respectivo impacto. Respecto al Fondo Metropolitano, se invitó a participar a poco más de 50 expertos, de los cuales 16 expresaron sus opiniones, perspectivas y propuestas. En el caso del Fondo Regional, se invitó a participar a cerca de 10 expertos, de los cuales únicamente dos dieron sus aportaciones. En ambos casos, la principal limitación que enfrentaron los expertos –y que se reflejó en una baja participación relativa– fue la restricción del período de tiempo para participar combinada con agendas muy complicadas. Sin embargo, se estima que combinadas las fuentes aportaron elementos importantes y complementaron a las que desde un inicio se consideraron como las principales para llevar a cabo la evaluación.

Mucha de la información obtenida en la documentación de la SHCP y de la SEDESOL, en particular las carteras de proyectos, así como la obtenida de la verificación de expedientes y las encuestas realizadas, se procesó y estructuró en bases de datos que posteriormente fueron utilizadas para el análisis cualitativo y para la evaluación específica.

La segunda etapa correspondió al análisis de la información y de la percepción de impacto social, económico y de desarrollo urbano y regional. Con base en la información recopilada y a lo observado en campo, se formuló un diagnóstico sobre la situación de operación de cada fondo con sus características específicas. Para este diagnóstico fue especialmente relevante la información obtenida a través de las entrevistas a los funcionarios públicos, ya que fue posible conocer detalladamente los procesos internos que se siguen, los problemas que enfrentan y los ámbitos que funcionan de forma adecuada.

Se formuló también la evaluación de resultados, se evaluó cualitativamente la percepción de impacto sobre el desarrollo metropolitano y regional, se elaboró un análisis foda para cada Fondo en cada ámbito territorial y, finalmente, se realizó una evaluación sobre la conceptualización normativa de los fondos en términos de política pública. Esta última consistió en contrastar la operación de cada Fondo, la forma en que se toman las decisiones y el tipo de proyectos que son apoyados en la realidad, respecto a la función normativa que debería cumplir. Como conclusión de esta etapa, fueron identificados los principales problemas y obstáculos para el buen funcionamiento de los fondos en lo general, pero también en cada zona metropolitana y entidad federativa.

En la tercera etapa, correspondiente a la formulación de las propuestas de acciones de mejora, se retomó la problemática identificada para plantear alternativas de solución desde dos perspectivas: oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora. Como los problemas identificados involucran diversos ámbitos de acción y alcances, las propuestas de mejora también están planteadas de esa forma. Por lo tanto, hay acciones que le corresponden a la SHCP, otras que dependen de forma exclusiva de las administraciones locales y, finalmente, otras que se deben llevar a cabo en coordinación entre el Gobierno Federal y los gobiernos de las entidades federativas.

Finalmente, la cuarta y última etapa, correspondiente a la formulación de las propuestas de modificación de las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano y los Lineamientos del Fondo Regional, fue planteada como la conclusión general de la evaluación con sus hallazgos. En ese sentido, los problemas y las propuestas de mejora que correspondían fueron integrados a las Reglas de Operación o Lineamientos.

Sin embargo, esta propuesta fue más amplia en tanto que además de considerar desde la normatividad algunas posibles soluciones, las modificaciones también se plantearon en función de la conceptualización normativa, de modo que los Fondos sean realmente instrumentos de política pública a favor del desarrollo urbano-metropolitano y de las regiones menos desarrolladas de México.

c) Trabajo de campo

La información más importante para la realización de esta evaluación se obtuvo del trabajo de campo, a partir de las entrevistas a los funcionarios responsables de la operación de los fondos, de la verificación de los expedientes de proyectos, de las visitas a algunas obras y de las encuestas a beneficiarios, aunque en menor medida. Considerando la amplitud de la evaluación, el equipo de trabajo se dividió en subgrupos que fueron recorriendo cada ámbito territorial, previa cita, en donde permanecían los días que fueran necesarios para recopilar toda la información requerida. De ese modo, se visitaron las 16 zonas metropolitanas beneficiarias del Fondo Metropolitano, y las 10 entidades federativas beneficiarias del Fondo Regional, aunque es importante decir que en éste último, no se obtuvo la información requerida en todos los casos.

Para realizar las entrevistas se estableció de forma previa el contacto con los funcionarios responsables y se les hizo llegar el cuestionario que sería utilizado para garantizar que estuviera disponible toda la información. De igual modo, se les hizo llegar de forma previa el listado de expedientes que serían verificados y las obras que se visitarían. Si bien, en la mayoría de los casos, los funcionarios mostraron voluntad y receptividad a la evaluación, hubo otros en donde se negó el acceso a la información, todos correspondientes al Fondo Regional. En particular, los funcionarios de los estados de Tlaxcala, Oaxaca y Veracruz evitaron todo acercamiento y no brindaron información de ningún tipo.

Durante las visitas, se formularon relatorías de las entrevistas y de las pláticas sostenidas con los funcionarios y, se realizaron grabaciones de cada una. Por su parte, los expedientes de los proyectos fueron verificados con base en una cédula diseñada para recuperar la información necesaria para realizar las evaluaciones correspondientes. De modo similar, durante las visitas a las obras,

se levantaron las encuestas a los beneficiarios a partir de una cédula que recuperaba la información más relevante respecto a su percepción.

Para el caso de los expedientes y de las obras visitadas, se diseñó una muestra representativa en cada ámbito territorial y se definió el número de encuestas necesarias para darle validez a la información obtenida. Esta base fue respetada en su totalidad, con el fin de obtener la mejor información posible y darle sustento a la evaluación.

CAPÍTULO 3.

Análisis del Fondo Metropolitano

a) Análisis de la distribución de los recursos y de las características del gasto

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 incorporó 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 1: 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. Además, no incluyen diversos temas prioritarios para el desarrollo de las metrópolis como se anotó en el capítulo 2.

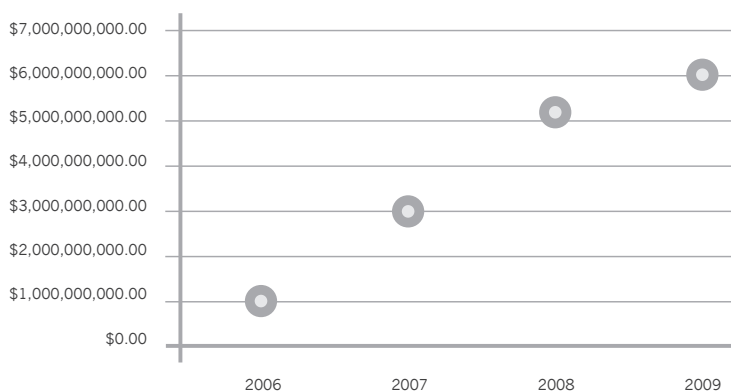
Para que una ZM pueda recibir recursos del fondo, las Reglas de Operación prevén la creación de un Consejo para el Desarrollo Metropolitano, apoyado por un Comité Técnico del Fideicomiso que administra los recursos aportados y un Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos, que son las entidades encargadas 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 a continuación:

**Tabla 2. Fondo Metropolitano.
Recursos totales 2006-2009**

AÑO	PROYECTOS	MONTO TOTAL	PORCENTAJE
2006	22	\$1,030,305,979.48	6.69%
2007	39	\$3,100,498,532.85	20.15%
2008	107	\$5,271,810,945.63	34.25%
2009	168	\$5,988,028,907.00	38.91%
TOTAL	315	\$15,390,644,364.96	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa. El número total de proyectos no coincide con la Tabla 3, porque diversos proyectos son interestatales y se reportan en las dos entidades responsables.

**Gráfica 1. Fondo Metropolitano.
Recursos totales 2006-2009**



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

Se observa un crecimiento de los recursos totales del Fondo Metropolitano de cerca de seis veces de 2006 a 2009, aunque también se observa una disminución en la pendiente de la curva de 2008 a 2009, lo que muestra una caída en la tasa de crecimiento de los mismos. Si bien el crecimiento de los recursos totales se puede entender debido al incremento de zonas metropolitanas beneficiarias del fondo, también se pudo observar en el comportamiento de cada fondo que los recursos en general crecieron para cada zona metropolitana, aunque con una clara tendencia a disminuir ese ritmo de crecimiento en el último año.

**Tabla 3. Fondo Metropolitano.
Recursos por entidad federativa 2006-2009**

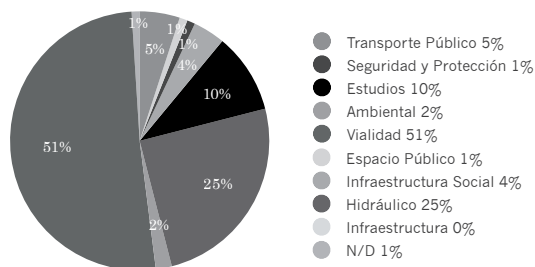
AÑO	PROYECTOS	MONTO TOTAL	PORCENTAJE
Aguascalientes	5	\$40,000,000.00	0.26%
Baja California	3	\$40,000,000.00	0.26%
Chiapas	2	\$40,000,000.00	0.26%
Coahuila	16	\$225,128,050.08	1.46%

AÑO	PROYECTOS	MONTO TOTAL	PORCENTAJE
Distrito Federal	52	\$5,558,964,180.08	36.12%
Durango	26	\$251,222,851.55	1.63%
Guanajuato	13	\$600,000,000.00	3.90%
Guerrero	10	\$36,800,000.00	0.24%
Hidalgo	1	\$40,000,000.00	0.26%
Jalisco	22	\$2,131,540,000.00	13.85%
México	72	\$5,056,217,415.77	32.85%
Nuevo León	31	\$524,999,999.00	3.41%
Oaxaca	9	\$40,000,000.00	0.26%
Puebla	27	\$259,411,344.00	1.69%
Querétaro	13	\$291,000,000.00	1.89%
Quintana Roo	2	\$39,904,944.00	0.26%
Tabasco	14	\$20,550,000.00	0.13%
Tlaxcala	3	\$40,000,000.00	0.26%
Valle de México	5	\$75,622,916.48	0.49%
Veracruz	2	\$40,000,000.00	0.26%
Yucatán	8	\$39,282,664.00	0.26%
Total	336	\$15,390,644,364.96	100%

Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa. Se incluye al Valle de México ya que no se cuenta con la información sobre la entidad beneficiaria de dichos recursos.

En la tabla anterior se observa que tanto el Distrito Federal como el Estado de México han sido las entidades federativas más beneficiadas del Fondo, ambas como parte de la Zona Metropolitana del Valle de México. Después se encuentran los estados de Jalisco, Guanajuato y Nuevo León. La lógica anterior muestra una relación clara con el tamaño de las zonas metropolitanas beneficiarias, aunque es de resaltar el caso de Guanajuato, cuya zona metropolitana (León) ha recibido mayores recursos que otras ciudades más grandes como Monterrey, Puebla-Tlaxcala y Tijuana. En términos generales, los proyectos que han sido apoyados con recursos del Fondo Metropolitano se distribuyen de la siguiente forma:

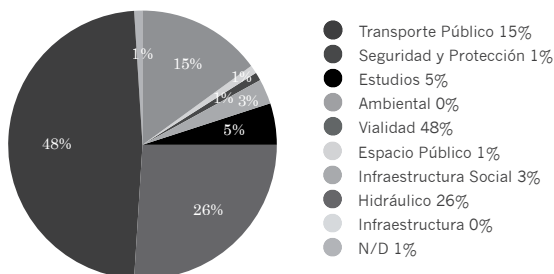
**Gráfica 2. Fondo Metropolitano.
Número de proyectos por ámbito de atención 2006-2009**



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

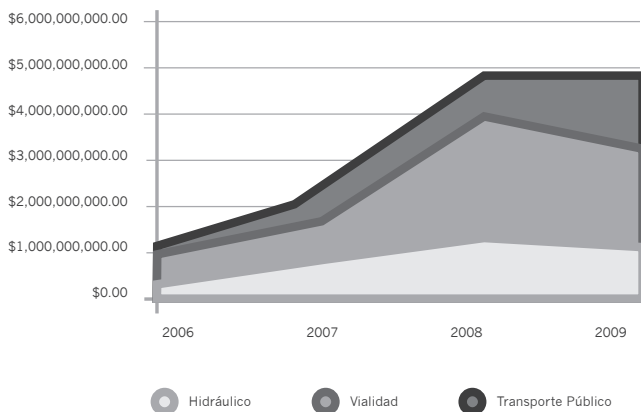
Cabe resaltar que el mayor número de recursos se ha destinado a proyectos de naturaleza vial, en los que destacan la rehabilitación de vialidades y la construcción de pasos a desnivel. Esta estructura del gasto muestra una ausencia de claridad sobre la naturaleza de la problemática metropolitana en donde el incentivo a la utilización del automóvil particular se ha convertido en uno de los factores más importantes para frenar el desarrollo y la sustentabilidad de las zonas metropolitanas de todo el país. El tema hidráulico se ha consolidado como el segundo destino del gasto, lo que representa una visión más adecuada de la problemática, sin embargo, la mayoría de los proyectos se han enfocado a atender únicamente una parte del problema, sin considerar una visión integral del ciclo del agua.

**Gráfica 3. 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 4. Fondo Metropolitano.
Evolución de los recursos totales asignados a los principales ámbitos de atención 2006-2009**



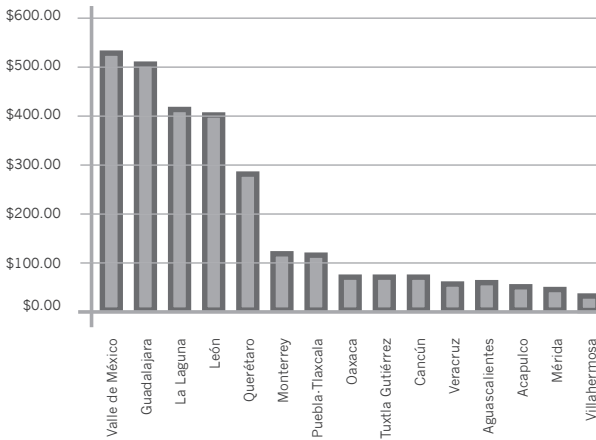
Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

En la evolución del gasto por ámbitos de atención se pueden observar dos estructuras diferentes. En el período 2006-2008 existe un gasto creciente en vialidad que además es proporcionalmente mayor al crecimiento del gasto en temas hidráulicos y de transporte público. Sin embargo, para el último año de análisis se observa una tendencia a incrementar el gasto en transporte público con la correspondiente disminución en vialidad e infraestructura hidráulica, aunque el gasto en vialidad sigue siendo mayoritario. Finalmente, el gasto creciente en transporte público del último año es indicativo de un cambio paulatino en la perspectiva que tienen los tomadores de decisión sobre la problemática metropolitana. En este caso, la observación más importante es que este tema sigue recibiendo una menor atención respecto a la infraestructura vial e hidráulica.

El gasto *per cápita* del Fondo Metropolitano es el que refleja las mayores disparidades. En la gráfica 5 se presenta el gasto *per cápita* de 2009, que es el año en que todas las zonas metropolitanas analizadas recibieron recursos. Las disparidades en la asignación son muy profundas y muestran una ausencia de mecanismos adecuados para la distribución. Hasta ahora, se han visto mayormente beneficiadas las dos zonas metropolitanas

más grandes del país, pero han relegado al resto de las zonas metropolitanas que, si bien tienen dimensiones menores, tienen problemáticas muy complejas.

**Gráfica 5. Fondo Metropolitano.
Asignaciones per cápita 2009**



Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa y en las estimaciones de población 2005 de CONAPO, INEGI y SEDESOL, “Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México 2005”, reedición 2008.

b) Gestión del Fondo Metropolitano

La gestión del Fondo Metropolitano ocurre, en general, en cumplimiento con las disposiciones establecidas en las Reglas de Operación. Así, en todos los casos se cumple con la conformación de los órganos tomadores de decisiones (Consejo para el Desarrollo Metropolitano, Fideicomiso, Comité Técnico y Subcomité de Evaluación de Proyectos) sin embargo, sólo algunos funcionan de forma adecuada sirviendo como espacios de discusión sobre los problemas metropolitanos. Destaca que en las metrópolis con fuerte presencia municipal esto tiende a ocurrir, mientras que en las que predomina el gobierno de la entidad se reducen los alcances de la discusión.

A pesar de que se crearon los órganos especiales para operar el Fondo, la realidad más presente es que, además de la representación federal –SEDESOL y Secretaría de Medio Ambiente

y Recursos Naturales (SEMARNAT)–, se integran básicamente con funcionarios de los gobiernos de las entidades federativas, con muy poca participación de los gobiernos municipales y con una presencia extremadamente baja –e incluso inexistente– de la ciudadanía, que, cuando ocurre, es meramente consultiva. Otro elemento a considerar es que, en general, los órganos del Fondo no funcionan como espacios institucionales para esta función, sino que son extensiones de oficinas públicas de los gobiernos de las entidades (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 con apoyos extras para atenderla. En consecuencia, los funcionarios lo consideran como una carga adicional y tiende a realizarse como cualquier otra actividad asignada, sin prestar atención a las características particulares del Fondo.

En general, todas las entidades federativas cumplen con las Reglas de Operación en lo relativo a los procesos de gestión, aunque de un modo superficial. Los mecanismos de asignación de los proyectos tienden a ser procedimentalmente correctos, pero 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, las propuestas y los procesos de asignación consideran muy poco las prioridades establecidas por el Gobierno Federal sobre los fenómenos urbanos y metropolitanos, a pesar de que son transmitidas regularmente por diversos medios a los gobiernos de las entidades federativas.

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 evalúa las propuestas que luego son turnadas al Comité Técnico del Fideicomiso que libera los recursos y da seguimiento a su aplicación. Ambos órganos técnicos están normalmente asentados en las secretarías de finanzas o equivalentes, por lo que las evaluaciones que se realizan son enfáticamente financieras sin considerar de forma adecuada lo urbano-metropolitano. Los ejecutores, que son los especialistas técnicos, tienden a realizar evaluaciones superficiales sin profundizar en las necesidades de proyectos y acciones prioritarias para la zona metropolitana y sin profundizar en los encadenamientos de proyectos

ni en los impactos metropolitanos, sociales, económicos, territoriales y ambientales de las propuestas ejecutadas o por ejecutar. De igual manera, no existe, en general, una preocupación por garantizar que los proyectos cubran prioridades metropolitanas e incluso que sean siquiera metropolitanos. La razón es que buena parte de los proyectos se deciden en las esferas del Poder Ejecutivo de las entidades y, una vez tomada la decisión, la labor técnica consiste, en todo caso, en justificar dichas decisiones y en hacer compatibles los documentos que las avalan.

Por su parte, las evaluaciones financieras también suelen carecer de análisis sólido, sobre todo porque no se consideran con profundidad las alternativas a cada propuesta ni los impactos que puede provocar su ejecución. Esto se complementa con el hecho de que, en general, las propuestas no requieren de evaluación costo-beneficio completa debido a los montos de recursos que involucran, con excepción de algunos proyectos específicos. Por lo tanto, la tendencia es a no generar información suficiente que sea de utilidad para tomar decisiones sobre los proyectos y sobre las estrategias de desarrollo metropolitano.

En prácticamente todos 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, de modo que estos documentos están divididos entre las entidades ejecutoras y las administradoras, con lo que se dificulta el control administrativo.

En cuanto a la coordinación metropolitana, los mecanismos son débiles especialmente en las zonas metropolitanas inter-estatales, 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 normatividad del Fondo. Como consecuencia, es lógico que los órganos de gestión no logren cumplir con los objetivos para los que fueron creados.

Los consejos tienden a representar básicamente al Poder Ejecutivo de las entidades federativas de modo que se reducen las posibilidades de construir visiones compartidas entre los actores más relevantes que conforman las zonas metropolitanas. Tampoco han servido para articular los esfuerzos de los sectores de la sociedad y los de los municipios, no obstante que la esencia

del desarrollo metropolitano ordenado es la coordinación intermunicipal y la participación efectiva de la sociedad.

Algo similar ocurre en el Comité Técnico y el Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos, en cuyas estructuras y esquemas de decisión predomina la representación del gobierno y de las entidades federativas. A pesar de que su función primordial es la de evaluación, ésta es muy limitada incluso en la parte financiera aún cuando se asume que es la más relevante para los órganos decisores, lo que resulta lógico cuando se es juez y parte y se carece de una cultura de evaluación de las políticas públicas.

En general, se observó la necesidad de contar con estudios, planes y programas sobre la realidad metropolitana y la necesidad de establecer instrumentos de planeación que justifiquen las decisiones de los proyectos a ser apoyados. Sin embargo, sólo en la mitad de las zonas metropolitanas se cuenta con un Plan o Programa Metropolitano que cubra todo el territorio metropolitano, aunque en la mayoría está al menos en proceso de elaboración. En cualquier caso, destaca que este Plan o Programa no es obligatorio ni representa un instrumento real de toma de decisiones; además, estos instrumentos se elaboran por el Ejecutivo estatal con mínima participación de los municipios y ausencia de participación social.

Por ello, en ninguna zona metropolitana el Plan o Programa ha sido plenamente reconocido por los municipios, los actores sociales y las dependencias del Ejecutivo de la entidad federativa 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 las prioridades sobre estrategias y proyectos que propone serán asumidos por las autoridades, particularmente del ámbito estatal. Las ausencias o insuficiencias legales respecto a las metrópolis y su planeación, en buena parte de las entidades federativas, limita los alcances de los instrumentos de planeación, de modo que no sirven para orientar de forma directa la toma de decisiones. Como consecuencia, los criterios de decisión son ambiguos y generalmente conocidos sólo al interior de las cúpulas de los gobiernos de las entidades federativas.

En cuanto al tema de la transparencia, todas las entidades cumplen con los lineamientos en esta materia (elaboran el reporte de avance físico y financiero que se entrega trimestralmente a la SHCP, además de que todas lo publican en la Cuenta Pública estatal y por

otros medios). En algunas metrópolis existen mecanismos adicionales de transparencia que incluyen la presentación de resultados ante el Consejo y ante representantes de la sociedad. Considerando lo anterior, se aprecia que estos mecanismos son insuficientes ya que la información que está disponible públicamente es, en el mejor de los casos, un mero informe del avance físico y financiero de los proyectos sin que se informe ni justifique –de ninguna forma– los principios y los criterios que se siguieron para tomar la decisión, ni los impactos esperados sobre el desarrollo metropolitano. Lo anterior implica que existe acceso limitado a la información, pero es prácticamente nula la rendición de cuentas.

c) Percepción de impacto

La percepción que tienen los expertos consultados respecto a los principales problemas que observan en su zona metropolitana son muy variados. Sin embargo, se encontraron coincidencias, entre las que destacan:

- La inversión productiva en la mayoría de las zonas metropolitanas es escasa y se observa un rezago importante en términos de competitividad con otros países de Latinoamérica.
- Existe preeminencia en el desarrollo metropolitano de los mercados inmobiliarios por encima de los planes, y presencia de fuerte especulación con el suelo urbano y periurbano. Estos fenómenos se asocian con los problemas de tenencia de la tierra, especialmente en la periferia de las metrópolis, que agudizan la especulación del suelo porque los desarrolladores acuerdan la adquisición de tierra con ejidatarios y pequeños propietarios, en lugares inadecuados para el desarrollo urbano, para después “gestionar” el uso del suelo; es decir, establecerlo o cambiarlo, al margen de lo que dicen los planes municipales. No obstante que estas acciones son ilegales, han proliferado en las zonas metropolitanas porque los planes no se cumplen, porque no hay consecuencias legales por ello y porque acciones extralegales están presentes en los trámites urbanísticos de muchos municipios.
- El modelo urbano es muy disperso y la tendencia gubernamental y privada es a invertir en la “ciudad nueva”

(periferia) con cierto abandono de la ciudad tradicional y su centro urbano. La razón es que el propio gobierno asume actitudes de mercado y compra o incorpora tierra barata que se encuentra alejada del tejido urbano y carece de los beneficios de la urbanización, llegándose al grado de no respetar lo que los planes urbanos establecen. Esto ha llevado a un patrón urbanístico con grandes superficies vacías dentro de los cascos urbanos que no se ocupan fundamentalmente por razones especulativas y por la inacción de los gobiernos locales. Al mismo tiempo, se autorizan nuevos desarrollos en la periferia que sólo amplían –de manera desordenada– la mancha metropolitana afectando su estructura y generando costos crecientes a los gobiernos locales que, en muchos casos, no pueden cubrir. Lo anterior perjudica la calidad y el alcance de la infraestructura básica. Este patrón, disperso y desordenado, ha provocado el crecimiento de áreas urbanizadas con alto grado de vulnerabilidad y riesgo ya que no existen acuerdos entre los gobiernos y los actores de las zonas metropolitanas para decidir sobre el crecimiento de la ciudad. Por lo tanto, éste depende de la visión individual de cada municipio sin consultar al resto en la zona metropolitana. En este sentido, se han observado casos graves en metrópolis cuando el municipio central intenta restringir el crecimiento periférico y no autoriza desarrollos, pero los municipios contiguos o lejanos sí.

- Todas las zonas metropolitanas enfrentan problemas severos de agua, sea por exceso (inundaciones) o por escasez. Los patrones de ocupación, particularmente de zonas de riesgo, la ausencia de políticas públicas adecuadas y la falta de coordinación entre los actores que conforman las zonas metropolitanas, han provocado importantes afectaciones en las cuencas hídricas. Además, se ha incrementado la vulnerabilidad por fenómenos hidro-meteorológicos, lo que se refleja en el número creciente cada año de ciudadanos damnificados por eventos catastróficos en las metrópolis del país.
- Uno de los problemas más graves es el de la movilidad. Coinciden en que existe una tendencia inadecuada de los gobiernos por apoyar la infraestructura dirigida al automóvil –particular e individual– a través de obras viales, sin estrategias adecuadas de transporte público y

alternativo no contaminante. Esta tendencia del gasto ha tenido como consecuencia la agudización de los problemas de movilidad al incentivar el uso del automóvil con el consecuente costo de oportunidad de no invertir en medios alternativos que realmente favorecen la movilidad y que además reducen los impactos ambientales.

- Desde la perspectiva ambiental, en todas las metrópolis destaca la presencia de severos problemas: pérdida de zonas forestales, playas y mangle, degradación del suelo y pérdida de biodiversidad. Los expertos también coinciden en que las autoridades se han visto rebasadas en el manejo de los desechos sólidos y se observó una carencia generalizada de espacios para depósito a nivel metropolitano. Lo anterior se deriva de la ausencia de una política ambiental de manejo de los desechos con tecnología limpia, así como de políticas compensatorias acordadas entre los municipios que más basura generan y los que por razones geo-ambientales deben ser sus depositarios.
- 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. Esto es el resultado lógico de dos procesos; el primero, la operación de un mercado inmobiliario siempre inflado que deja fuera del núcleo metropolitano a la mayor parte de los habitantes que deben asentarse donde pueden pagar un lote habitacional que suelen ser localizaciones con riesgos, lejanas, sin servicios y con incertidumbre legal; el segundo, la ausencia de oferta de suelo legal y bien localizado para los más pobres de la metrópoli con lo que éstos no tienen más alternativas que los asentamientos precarios e informales o el hacinamiento. Como parte de este problema, crece la violencia y la falta de oportunidades productivas, educativas, culturales y deportivas para los jóvenes, desaprovechándose el bono demográfico en las metrópolis.
- No hay planeación metropolitana y cada ayuntamiento o el gobierno estatal realizan proyectos y obras sin concierto. En este sentido, los expertos coinciden en la falta o en las insuficiencias de un orden institucional, ya que no hay una coordinación efectiva entre ámbitos de gobierno, incluso

entre los propios organismos internos. No hay claridad de qué le toca a cada ámbito de gobierno en materia de planeación y desarrollo de la metrópoli. Otro ingrediente es la discrecionalidad en la definición de proyectos e inversiones por falta de reglas o por el incumplimiento de éstas.

- Falta de una autoridad legítima a nivel metropolitano y preeminencia del voluntarismo de los políticos y los funcionarios para coordinarse entre los municipios y entre los gobiernos estatales.
- La sociedad no participa efectivamente en la planeación y en la evaluación de planes y proyectos, aunque puede ofrecer mucho al desarrollo de la metrópoli y a su administración y planeación. Las organizaciones sociales, en las metrópolis, condensan grandes ventajas como son: recursos, talento, experiencia y conocimiento en múltiples temas metropolitanos. En este sentido, donde existen figuras participativas para atender el proceso metropolitano predomina el voluntarismo de las autoridades para invitar o no a los miembros de la sociedad a que participen en los procesos de toma de decisiones. 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. Los actores sociales son convocados, en el mejor de los casos, únicamente para opinar, sin que tengan realmente peso en las decisiones. Lo mismo ocurre con muchos municipios que no tienen una participación real.
- Con relación a la coordinación metropolitana, los especialistas coinciden en que, cuando existe, está dominada por intereses sectoriales de los funcionarios estatales, de los partidos políticos y, sobre todo, de los gobernadores. En la práctica no se observan resultados concretos derivados de los procesos de coordinación metropolitana, por lo que es una coordinación virtual, sólo en el discurso y en algunas reuniones, pero no es efectiva porque no es un requerimiento legal ni hay consecuencias por no realizarla. Según observaron algunos expertos, existen procesos

reales de coordinación pero sólo para ejecutar lo que ya se ha decidido en las oficinas del gobernador. Asimismo, hay coordinación para cumplir con las reglas de la SHCP para administrar el Fondo Metropolitano; sin embargo, 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.

- Las prioridades para ejercer el Fondo Metropolitano se determinan, en la mayoría de los casos, por el gobierno estatal sin consultar a los actores sociales. En los casos en que se consultan a los actores sociales 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 síntesis, 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 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. Lo anterior ocasiona que se pierdan recursos para acciones y obras verdaderamente metropolitanas.

A esta coincidencia entre los especialistas consultados sobre los problemas que enfrentan las metrópolis mexicanas, se agregan otras opiniones –derivadas de preguntas durante las entrevistas– que se presentan a continuación.

Con relación a si consideran que con las acciones del Fondo han mejorado los planes con visión metropolitana, en general la respuesta es negativa. Respecto a 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 ni se consideran como verdaderos observatorios.

A la pregunta de si se han integrado la normatividad, los

impuestos, los derechos y los trámites de los diversos municipios (o entidades federativas) a nivel metropolitano, la respuesta es que ha ocurrido de forma muy limitada ya que predominan todavía visiones estatales y municipales exclusivas.

Sobre si se ha controlado el crecimiento periférico y si se están ocupando los vacíos urbanos; si 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 negativa, salvo casos aislados, lo que lleva a concluir que el hábitat metropolitano no ha mejorado, sobre todo para los grupos sociales más pobres.

Con relación a la infraestructura de telecomunicaciones, la respuesta es que sí se observan avances notorios tanto en telefonía como en acceso a Internet en muchas áreas dentro de las zonas metropolitanas, pero no ocurre de forma homogénea ni para la totalidad de la población.

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 son negativas 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 no han mejorado, aunque varios expertos consideran que tampoco han empeorado y consideran que no existen políticas metropolitanas de justicia, de seguridad, ni de construcción de infraestructura para la seguridad.

Como resultado de las respuestas al conjunto de preguntas anteriores –y a manera de síntesis–, los expertos coincidieron que los principales problemas en la estructura del Fondo Metropolitano, en orden de importancia, son los siguientes: 1. Apoyo a acciones que no son metropolitanas o que no son prioritarias; 2. Baja participación de municipios y actores sociales; 3. Toma unilateral de decisiones; 4. Inexistencia o limitaciones en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos; y 5. Proyectos o prioridades inadecuadas.

d) Debilidades

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 observó una serie de debilidades que limitan los alcances del Fondo Metropolitano. A continuación se mencionan las más importantes:

i. Reglas de Operación

- **Los objetivos definidos en las Reglas de Operación no son los más adecuados para enfrentar la problemática del proceso metropolitano de México.**

Los objetivos vigentes del Fondo Metropolitano no son suficientes ni adecuados porque no cubren las prioridades fundamentales que exigen las zonas metropolitanas. Además, son relativamente ambiguos, en particular en los casos de la competitividad económica y las capacidades productivas, así como en el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico de su espacio territorial.

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 e impacto metropolitanos. 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. En muchos casos, esto crea dificultades para determinar si los proyectos apoyados tienen verdaderamente un impacto metropolitano o si simplemente sirven para subsanar la escasez de recursos para rubros como infraestructura básica o equipamiento social.

- **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.**

Por un lado, la construcción tanto del Consejo para el Desarrollo Metropolitano como del Comité y Subcomité Técnico de Evaluación de Proyectos es muy rígida en cuanto a la definición

de los miembros que deberán integrarse a dichos organismos. En algunas zonas metropolitanas existen, desde hace varios años, estructuras institucionales que cumplen con las funciones que se le atribuyen a los consejos y los comités técnicos. Sin embargo, ha sido necesario ajustarlas y reestructurarlas 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 los 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 ellos. 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. Esta ZM integra a más de 100 jurisdicciones político-administrativas de los estados de México (59 municipios) e Hidalgo (29 municipios) y del Distrito Federal (16 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. Su participación es indispensable sobre todo si se considera 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 zona metropolitana también implica un problema en cuanto a los mecanismos de toma de decisiones. 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 la gestión de los proyectos que sea incluyente y representativa, pero que también favorezca la eficiencia y la eficacia de sus procesos internos.

ii. Operación y estructura administrativa

- **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.**

Si bien la constitución de los consejos, 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 es la falta de mecanismos que permitan la implementación de políticas que vayan más allá de los períodos de las administraciones gubernamentales, con lo cual el largo plazo es apenas una frase en los discursos y los planes sin perspectivas de cumplimiento. 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 restringe la toma de decisiones al ámbito estatal de gobierno, dejando fuera –en muchos casos– a los actores locales que son los más importantes. Sin embargo, para el caso de zonas metropolitanas que abarcan más de una entidad federativa, estos mecanismos tampoco son adecuados para lograr cooperación inter-estatal en zonas metropolitanas ya que, de nuevo, están sujetos a presiones e intereses, además de tener tiempos administrativos y electorales diferentes.

- **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 la 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 en la 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.**

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, en el mejor de los casos, está sistematizada de manera parcial o, en otros casos, hay una falta total de sistematización. Lo anterior representa un problema para administrar, controlar y evaluar los procesos, y para 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. Esto se agudiza al no existir información para el desarrollo en las metrópolis (y en los municipios), con lo que cualquier intento de evaluación sustantiva se ve limitado por estas carencias.

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 y la carencia de alternativas reales a

su utilización. Se ha demostrado, a nivel global en múltiples ciudades y metrópolis, que a mayor superficie de rodamiento (vialidades), mayor será el número de vehículos que ingresen al parque vehicular¹; muchas metrópolis ya enfrentan limitaciones físicas para que crezcan sus vialidades, con lo que han perdido la oportunidad para que el crecimiento de la infraestructura vial se dirija al transporte masivo y no motorizado. A pesar de esto, la gran mayoría de los proyectos que han sido apoyados con recursos del Fondo (51%) 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, 48% del total ha sido destinado a infraestructura vial o a proyectos ejecutivos de este tipo, mientras que sólo 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 incentivar la utilización del transporte particular sin que se generen soluciones reales a la pérdida de movilidad. Esto implica que las inversiones han sido únicamente acciones de mitigación del problema, que tendrán beneficios por períodos cortos de tiempo, de modo que es de esperarse que la problemática se agudice antes que solucionarse. Los proyectos para apuntalar la solución de raíz en este tema, como es el transporte público masivo y no contaminante, así como el no motorizado, siguen siendo minoritarios dentro del espectro de los proyectos apoyados con el Fondo Metropolitano.

▪ **Los proyectos hidráulicos son insuficientes para atender su problemática.**

Otro de los grandes problemas de las metrópolis mexicanas es el manejo del recurso hídrico, ya sea por escasez o por exceso. 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

.....
¹ Ver los estudios desarrollados por Cts-Embarq e ITDP, así como los reportes generales de UN-Habitat (2012) y el relativo a transporte en las ciudades (Chapters outline) que culminará en 2013.

potable y canalización de aguas residuales, de modo que sólo se atiende una fracción del ciclo integral del agua.²

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 hidráulico desde una perspectiva integral. A pesar de lo anterior, son prácticamente nulos los proyectos que involucran la “generación” de agua (forestación), captación de agua pluvial, reutilización del agua y recuperación de cuencas hídricas, 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, 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.

² En términos generales, el ciclo integral del agua se refiere al ciclo mediante el cual es posible gestionar una cuenca de forma sustentable, que implica: la infiltración del agua a los acuíferos y la captación de agua pluvial, su extracción y potabilización, su distribución, su utilización y consumo moderado, recolección, y canalización de las aguas residuales, tratamiento y reutilización o regreso a los acuíferos.

CAPÍTULO 4.

Análisis del Fondo Regional

a) Análisis de la distribución de los recursos y de las características del gasto

El Fondo Regional surge en 2007 como una fuente de recursos adicionales para apoyar a las diez entidades federativas que presentaban el nivel más bajo de desarrollo medido a través del IDH, calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Las entidades federativas beneficiarias se presentan en la Tabla 4.

Tabla 4:
Fondo Regional. Entidades federativas beneficiarias

ENTIDAD FEDERATIVA			
1	Chiapas	6	Oaxaca
2	Guerrero	7	Puebla
3	Hidalgo	8	Tlaxcala
4	Michoacán	9	Veracruz
5	Nayarit	10	Zacatecas

Fuente: Elaboración propia con base en la asignación de recursos por parte de la SHCP.

Cabe resaltar que el estado de Nayarit ocupa la posición once en el listado de entidades con menor IDH, mientras que Guanajuato ocupa la posición nueve. Esto quiere decir que, de acuerdo a la medición del PNUD, se debería hacer un ajuste de las entidades beneficiarias para que haya plena consistencia con dicha medición.

Probablemente, la deficiencia más importante que enfrenta el Fondo Regional en cuanto a su estructura básica es que carece de una definición explícita de los objetivos que persigue. Sin embargo, a partir de las variables que sirven para construir el IDH es posible inferir sus objetivos, que buscarían incidir de forma favorable en al menos los siguientes aspectos:

a) Salud.

- Mortalidad infantil.
- Índice de salud.
- Índice de salud incorporando la desigualdad de género.

b) Educación.

- Tasas de alfabetización en jóvenes y adultos.
- Asistencia escolar de niños y jóvenes.
- Índice de educación.
- Índice de educación reduciendo la desigualdad de género.

c) Ingreso.

- Ingreso *per cápita*.
- PIB total.
- Índice de ingreso.
- Índice de ingreso reduciendo la desigualdad de género.
- Población económicamente activa.
- Distribución de género en la representación política, de funcionarios y directivos públicos, y de profesionistas y técnicos.
- Índice de participación política reduciendo la desigualdad de género.
- Índice de empleo reduciendo la desigualdad de género.

También debería incidir en otros ámbitos considerados de alta prioridad, como el desarrollo de infraestructura para las comunicaciones y para la producción, o en acciones complementarias a la educación como la reducción de la brecha digital. En términos generales, el FONREGIÓN ha distribuido sus recursos según se muestra a continuación.

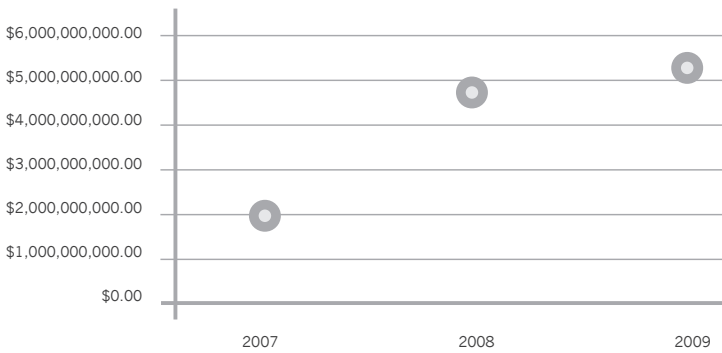
Tabla 5.
Fondo Regional. Recursos totales 2007-2009

AÑO	PROYECTOS	MONTO TOTAL	PORCENTAJE
2007	213	\$2,000,000,000.00	16.88%
2008	601	\$4,700,000,000.00	39.66%
2009	446	\$5,150,000,000.00	43.46%
Total	1260	\$11,850,000,000.00	100.00%

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

Los recursos del Fondo Regional han crecido en poco más de 150% en el período de referencia, aunque es posible observar que para 2009 el crecimiento fue considerablemente menor.

Gráfica 6.
Fondo Regional. Recursos totales 2007-2009¹



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

¹ *Ibíd.*

Si bien el monto de las asignaciones presupuestales responde en buena medida al nivel de IDH de las entidades federativas, en donde Chiapas, Oaxaca y Guerrero son los principales beneficiarios, el caso de Zacatecas no mantiene esta relación ya que según la medición es la sexta entidad con menor IDH, aunque el monto de los recursos asignados corresponde al número ocho. De nuevo, los casos de Guanajuato y Nayarit son relevantes ya que no corresponden a la medición del índice. En la Tabla 6 se presentan las asignaciones presupuestales totales, ordenadas por monto.

Tabla 6. Fondo Regional. Recursos por entidad federativa 2007-2009

ENTIDAD FEDERATIVA	PROYECTOS	MONTO TOTAL (MILLONES)	PORCENTAJE
Chiapas	156	\$2,070.70	17.47%
Oaxaca	45	\$1,727.50	14.58%
Guerrero	111	\$1,564.40	13.20%
Michoacán	9	\$1,177.90	9.94%
Veracruz	611	\$1,168.20	9.86%
Hidalgo	163	\$991.50	8.37%
Puebla	64	\$896.50	7.57%
Zacatecas	33	\$812.50	6.86%
Tlaxcala	23	\$725.80	6.12%
Nayarit	45	\$715.00	6.03%
Total	1260	\$11,850.00	100.00%

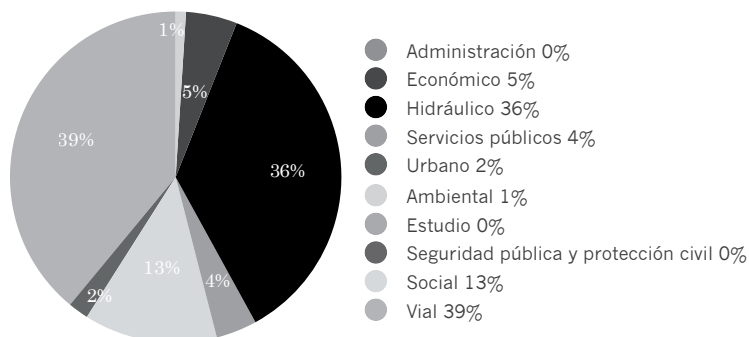
Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

En cuanto al tipo de proyectos que han sido apoyados con recursos del Fondo Regional, se observa un alto grado de variabilidad derivado de la ausencia de objetivos explícitos. De acuerdo al número de proyectos ejecutados y a los recursos asignados, destacan tres ámbitos de atención de especial interés: infraestructura vial, infraestructura hidráulica e infraestructura social.

Si bien el tipo de proyectos apoyados son relativamente consistentes con los objetivos derivados del IDH, se observó que buena parte de los proyectos tienen un impacto muy limitado. Esto se debe a que se han ejecutado un gran número de proyectos de tamaño relativamente pequeño que corresponde a un monto promedio de 7.8 millones de pesos.

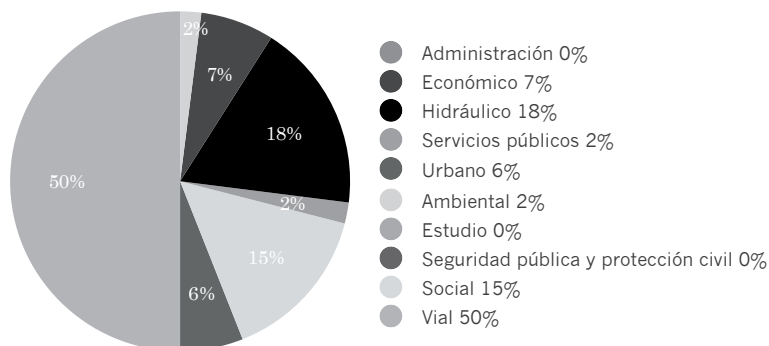
Esta forma de distribuir los recursos genera proyectos fragmentados y dispersos en el territorio, que no se encadenan entre sí y que no forman círculos virtuosos. Esta situación hace evidente las deficiencias de las autoridades estatales respecto al entendimiento de la problemática regional, así como la ausencia de planeación y de políticas de desarrollo regional adecuadas.

Gráfica 7. Fondo Regional. Número de proyectos por ámbito de atención 2007-2009



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

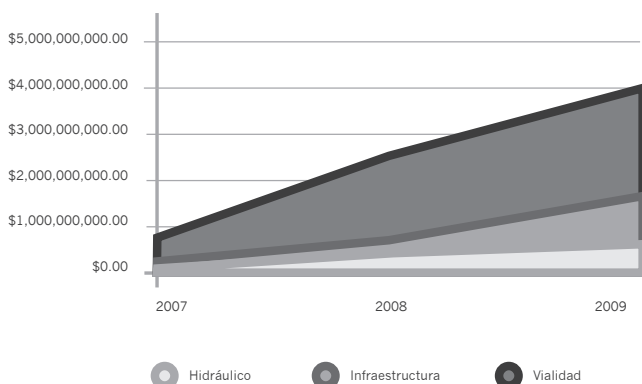
Gráfica 8. Fondo Regional. Recursos asignados por ámbito de atención 2007-2009



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

El caso de la infraestructura vial es de especial relevancia ya que una proporción importante de los recursos se destinó a repavimentar y rehabilitar calles y avenidas de municipios urbanos, en muchos casos las capitales de los estados, en donde el nivel de IDH es de los más altos de la entidad. Por su parte, la infraestructura hidráulica se ha concentrado en la ampliación y construcción de redes de distribución y saneamiento, pero no en los demás procesos que conforman el ciclo integral del agua. Por lo tanto, es de prever que estas acciones incidan de forma limitada en el IDH, dado que muchos de los problemas hidráulicos, tanto por escasez como por exceso, no han sido atendidos. Finalmente, en general, los proyectos de infraestructura social se aprecian sumamente limitados en tanto que la tendencia es a realizar muchos proyectos de muy pequeña escala que difícilmente tendrán un impacto en el desarrollo de las regiones.

Gráfica 9. Fondo Regional. 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.

b) Gestión del Fondo Regional

El Fondo Regional tiene, comúnmente, estructuras débiles para su administración y operación. En todas las entidades federativas existen áreas responsables de la gestión de los proyectos, ya sean las secretarías de finanzas (o equivalentes) o las entidades ejecutoras, que incorporan a su cartera de proyectos los correspondientes al FONREGIÓN. Por lo tanto, los proyectos tienden a gestionarse del mismo modo que los proyectos apoyados con otras fuentes de recursos que no tienen características específicas en cuanto a su evaluación técnica y financiera, ni justificación en términos de impacto.

Lo anterior implica que, en la gran mayoría de los casos, la evaluación de los proyectos es nula al grado que ni siquiera se formulan las notas técnicas. Por su parte, en el caso de los proyectos que sí desarrollaron nota técnica, ésta tiende a ser muy débil en términos metodológicos, o se formula con análisis sumamente vagos y generales, sin información específica, incluso copiando la misma redacción que se presenta en otros proyectos.

Esto habla de una ausencia casi absoluta de evaluación en los proyectos apoyados con el FONREGIÓN, lo que se traduce en carteras fragmentadas, que apoyan asuntos coyunturales o que tienen un

tinte claramente político, desarticuladas entre sí y con alcances sumamente limitados. De ese modo, los recursos se dispersan en una gran cantidad de proyectos muy pequeños y sin impacto regional, de modo que se pierde también la capacidad de incidir en el desarrollo regional desde una perspectiva estatal y global del fondo.

Los mecanismos de asignación de recursos son, en definitiva, los más débiles del Fondo Regional. Sin embargo, es importante aclarar que esta debilidad proviene de la propia estructura de los lineamientos de operación, los cuales no desarrollan de forma explícita los objetivos a los cuales deberían estar destinados los recursos del Fondo. Lo más que se dice es que éste busca mejorar los niveles del IDH, aunque no se clarifica si los proyectos que se ejecutan deben buscar atacar de forma positiva los indicadores que componen el índice.

Otro aspecto importante de resaltar en la administración del Fondo, es que en ningún caso existen criterios claros y bien argumentados, prioridades o condiciones mínimas para determinar los proyectos de inversión. Se observó que la tendencia es a utilizar los recursos del FONREGIÓN para solventar coyunturas, resolver conflictos sociales, apoyar intereses políticos o, en el mejor de los casos, complementar recursos de otros fondos y programas que están enfocados a múltiples y muy diversos objetivos. Los proyectos de infraestructura vial y carretera son los que suelen estar acompañados de argumentos más sólidos en cuanto a que la conectividad permite el desarrollo económico. Sin embargo, incluso en los casos más sólidos, se observa que las justificaciones son superficiales y no se acompañan de evidencias que permitan soportar lo que se afirma. De ese modo, en prácticamente ningún caso se observó que los proyectos apoyados por el Fondo estén vinculados con estrategias de desarrollo integrales o con infraestructuras y equipamientos complementarios.

Por su parte, los mecanismos de asignación de recursos a proyectos siguen, en general, lo establecido en los lineamientos del Fondo y en la legislación estatal, aunque esto implica diferencias en los procesos operativos que se siguen que tienden a dificultar su buena operación. Por lo tanto, es necesario considerar estas características para ajustar y/o homologar la legislación correspondiente. De acuerdo a la normatividad mencionada, el proceso de administración y operación del Fondo involucra varias etapas: la integración de una cartera de proyectos; la licitación; la contratación; y la ejecución de los proyectos. De forma independiente a este proceso, se gestionan

y asignan los recursos desde el ámbito federal y, en general, en el conjunto de las entidades no se considera el mérito de las carteras de proyectos como principio de asignación. De manera que los recursos llegan a las entidades y son utilizados con criterios poco claros sin que se atiendan los problemas de raíz que dieron origen al Fondo. Esto representa un proceso de gestión claramente contrario al espíritu del Fondo y al presupuesto basado en resultados.

Lo anterior quiere decir que el hecho de no contar con organismos específicos de gestión, ni con objetivos o criterios claros que sirvan para orientar la toma de decisiones, genera un descontrol sobre la operación del Fondo y limita sus potencialidades para impactar sobre el desarrollo regional. En ese sentido, los recursos se gastan en prácticamente cualquier proyecto, en cualquier municipio de las entidades sin importar sus niveles de IDH, aun cuando no tenga una relación directa con el desarrollo regional y sin mecanismos adecuados de transparencia y rendición de cuentas, más allá de los reportes trimestrales que simplemente informan avances físicos y financieros.

Otro hallazgo de gran relevancia es que en ninguna entidad se encontró evidencia de que los instrumentos de planeación del desarrollo regional, si existen, se utilicen como guía para la toma de decisiones. A pesar de que las necesidades y las problemáticas son sumamente grandes y complejas, no se observó en ningún caso que las decisiones de inversión estén relacionadas con políticas y estrategias claras de desarrollo regional. En ese sentido, la tendencia fue a realizar obras aisladas, que no están acompañadas de infraestructuras o equipamientos complementarios, y que no forman parte de otros programas de desarrollo. Se observó que simplemente se identifican necesidades, se retoman solicitudes de gasto o se aplican criterios políticos para determinar el destino y localización del gasto. La consecuencia es que los proyectos son sumamente limitados en términos presupuestales, que carecen de impacto regional, pero que pueden distribuirse en un número muy grande de municipios y localidades.

En general, no se observó un orden definido para el armado de los expedientes de los proyectos, de modo que algunos tienen información completa y en orden, mientras que otros presentan información confusa, compleja para su consulta e incluso con vacíos de información. De igual manera, se aprecia una fragmentación de los expedientes en diversas áreas de la administración estatal

de acuerdo a criterios locales, en donde las entidades ejecutoras son las que incorporan más información sobre la ejecución de los proyectos. Sin embargo, en general, los expedientes se encuentran dispersos en diversas áreas de las administraciones estatales de modo que se dificulta su consulta y revisión.

Además de la dispersión de la información, se debe considerar que la mayoría de los expedientes carecen de nota técnica y cuando la tienen, sólo algunas siguen la metodología establecida por la SHCP. Por lo tanto, la información que debería ser utilizada para la toma de decisiones resulta tan general o ambigua que tiende a ser irrelevante para efectos de evaluación del proyecto correspondiente. La gran mayoría de los expedientes no cuentan con los indicadores de comportamiento financiero requeridos en los estudios costo-beneficio. En muchos casos, simplemente se redactan los apartados de la nota técnica para cumplir con el requisito, sin que su contenido tenga la calidad técnica-metodológica adecuada, de modo que no sirven para evaluar la pertinencia de los proyectos.

Finalmente, se observó que la participación de los actores locales y ciudadanos es nula en el Fondo Regional. Si bien en algunos casos se retoman solicitudes específicas de las autoridades municipales, éstas no se consideran de forma directa al momento de tomar las decisiones. El caso de la participación ciudadana es aún más restringida ya que no existe en ninguna etapa del proceso de gestión del Fondo. Por lo tanto, no es de extrañar que el tipo de proyectos que se apoyan y sus características generales sean tan poco favorables, dada la ausencia de contrapesos al poder de decisión de los gobiernos estatales.

c) Percepción de impacto

La percepción que tienen los expertos consultados respecto a los principales problemas que observan sobre el desarrollo regional fue similar. Las coincidencias más destacadas se describen a continuación.

En primer lugar, los expertos consideran que los principales problemas de las regiones están en una distribución inequitativa de los recursos en el territorio estatal, en donde los recursos tienden a concentrarse en zonas urbanas o zonas que no tienen los menores niveles de IDH. También observaron que la falta de infraestructura y

equipamientos de todo tipo constituye un obstáculo muy importante y, en ese sentido, consideraron que de forma prioritaria se debería buscar favorecer la calidad de la educación y de los sistemas de salud, mejorar la comunicación y la accesibilidad terrestre a zonas rurales, desarrollando también mejores sistemas de transporte público y, finalmente, infraestructura para desarrollar sistemas de comunicación digital.

Otro de los grandes problemas, según la perspectiva de los expertos, es que existe una fuerte presión sobre los ecosistemas, en particular en zonas costeras debido al crecimiento descontrolado de la industria turística, además de una depredación continua de los recursos naturales. En ese sentido, comentaron que falta una mayor vinculación entre el Estado, los municipios y los actores locales para construir alternativas de solución.

Respecto al FONREGIÓN, opinaron que sus objetivos deberían enfocarse al desarrollo de las regiones, pero partiendo de un desarrollo humano territorial. En ese sentido, consideraron que las instituciones de coordinación de los programas de desarrollo regional no han tenido resultados positivos ya que sus mecanismos de gestión son poco transparentes y responden sólo a los intereses de los gobiernos estatales.

En cuanto a los impactos del FONREGIÓN, afirmaron que, hasta ahora, sí ha servido para mejorar sobre todo la infraestructura productiva y de comunicaciones y transportes, aunque de forma muy limitada y en algunas ocasiones de forma inadecuada. También comentaron que ha tenido impactos menores en cuanto a la oferta de servicios y equipamientos culturales y deportivos; acceso a servicios y equipamientos de salud; desarrollo de mecanismos para aprovechar el ciclo integral del agua; e impulso al desarrollo de las actividades económicas prioritarias en la región.

A decir de los expertos, los problemas de gestión más importantes que tiene el FONREGIÓN son los siguientes: en primer lugar, una estructura unilateral por parte de los gobiernos estatales para tomar decisiones y falta de participación de las autoridades municipales y/o los actores sociales en los procesos de gestión del Fondo; en segundo lugar, los recursos no se destinan hacia actividades o proyectos prioritarios, de modo que apoyan ámbitos inadecuados que no inciden directamente en el desarrollo regional; finalmente, existen limitaciones importantes en cuanto a la transparencia y la rendición de cuentas.

Entre las propuestas que se formularon para mejorar la operación del Fondo Regional (igualmente aplicables al Fondo Metropolitano) están las siguientes:

- Mejorar la transparencia y la rendición de cuentas a través de la promoción de un presupuesto participativo, en donde los municipios se involucren directamente en la toma de decisiones. Esto implica la conformación de organismos imparciales de evaluación, seguimiento y control para la formulación de presupuestos, programas y proyectos públicos.
- Elaborar estudios profesionales basados en la realidad social, económica y cultural de la población y las regiones que fundamenten la toma de decisiones sobre los proyectos, en particular sobre la dotación de infraestructura y equipamiento.
- Establecer mecanismos de sanción al incumplimiento de los objetivos, programas y proyectos del FONREGIÓN.
- Favorecer los proyectos cuyo beneficio regional sea real, cuantificable en el IDH.
- Priorizar proyectos en materia de desarrollo social e impulso de polos de desarrollo (infraestructura de comunicaciones, saneamiento, agua potable, salud, seguridad pública) que no afecten el ambiente, por el contrario, que contribuyan a su mejoramiento.

d) Debilidades

Es importante mencionar algunos de los problemas que se enfrentaron para realizar esta evaluación. Por un lado, los funcionarios responsables de los fondos regionales de Oaxaca, Veracruz y Tlaxcala decidieron no aportar la información solicitada, tanto en expedientes como en las entrevistas establecidas en los términos de referencia de esta evaluación.

El estudio de las características de las entidades federativas que son atendidas por el Fondo Regional permite observar que los problemas, si bien son diferentes o aún siendo los mismos se expresan de manera distinta, pueden reducirse, en general, a un síntoma común que es la falta de los medios necesarios para sacar

provecho de las oportunidades presentes en su entorno. Adicional a esto, el Fondo Regional presenta una serie de limitantes que no favorece un cambio en la perspectiva del desarrollo regional que debería enfocarse a atacar las causas de los problemas. Con base en la información obtenida en campo en los estados, así como en la revisión documental de múltiples fuentes, las entrevistas a los funcionarios públicos responsables de la gestión del Fondo, la verificación de expedientes, y el levantamiento de encuestas, se han detectado varios problemas que se refieren a sus lineamientos, al tipo de proyectos apoyados y finalmente, a su operación. A continuación se mencionan los más importantes.

i. Lineamientos de Operación

▪ El Fondo carece de objetivos.

Si bien en los lineamientos del Fondo Regional se menciona que sus recursos se aplicarán a las entidades federativas que presentan el menor grado de desarrollo según el IDH, y se define brevemente lo que se entiende por Desarrollo Regional, en ningún punto se menciona de forma explícita los objetivos que persigue en términos de ámbitos de atención prioritaria.

Este es probablemente el tema más importante que se debe resolver ya que la ausencia de objetivos claros genera desarticulación, desvinculación y dispersión de los recursos en una diversidad de pequeños proyectos que contribuyen poco a una causa particular y que no atacan la problemática regional de las entidades federativas.

▪ El Desarrollo Regional y su impacto están tratados de forma muy ambigua.

Este punto está muy relacionado con el anterior, ya que la falta de objetivos hace que las demás definiciones entren en un espacio de gran ambigüedad. En este caso, se busca que los proyectos apoyados con el Fondo tengan un impacto sobre el desarrollo regional, mismo que en los lineamientos se define como “la estrategia de desarrollo caracterizada por estar orientada a una distribución más competitiva, incluyente, equitativa, equilibrada y sostenible de la riqueza, el bienestar y de las oportunidades de

desarrollo socio-económico en un territorio” y que los proyectos sirvan para generar “capacidades competitivas endógenas”.²

En función de lo anterior, es difícil determinar cuáles son los proyectos que realmente tienen impacto regional y cuáles favorecen el desarrollo de capacidades competitivas endógenas. Desde una perspectiva amplia, los criterios establecidos permiten la ejecución de prácticamente cualquier proyecto sin que realmente se tenga una concepción del desarrollo regional y, por lo tanto, con incertidumbre de los impactos sobre el mismo. De modo similar, la capacidad competitiva endógena es un concepto sumamente abstracto que, de nueva cuenta, permite la posibilidad de ejecutar cualquier tipo de proyecto, independientemente de sus cualidades o articulación con estrategias de mayor aliento que permitan mejorar el IDH de la región.

▪ **Existen contradicciones en las delimitaciones territoriales que debería atender el Fondo.**

A pesar de que el nombre del fondo es Fondo Regional, su ámbito de atención territorial son las entidades federativas que no necesariamente corresponden con las conceptualizaciones mejor logradas de lo que es una región. Por lo tanto, no se ha observado una identificación clara de las regiones al interior de las entidades federativas, ni una identificación de las problemáticas particulares o de las potencialidades de las mismas.

Estas limitaciones de naturaleza territorial obstaculizan la construcción de estrategias de desarrollo regional y fomentan una desarticulación y dispersión de los recursos del Fondo. Además, se observa —en varios casos— que los recursos se destinan a municipios que gozan de altos niveles de IDH, como el caso de las capitales de las entidades beneficiarias y otros municipios importantes.

Adicionalmente, hay regiones en el país que enfrentan graves rezagos en su desarrollo y tienen grados muy bajos en el IDH, pero que no son atendidas por el Fondo Regional ya que forman parte de

² SHCP, “Lineamientos para la aplicación, rendición de cuentas y transparencia de los programas y proyectos de inversión apoyados con los recursos del Fondo Regional (FONREGIÓN)”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 2007, Primera Sección, 2007.

entidades federativas que, en lo general, no están dentro de los grados más bajos de dicho índice. Tal es el caso de regiones eminentemente indígenas como, por ejemplo, la Tarahumara en Chihuahua, la Otomí-Mazahua en el Estado de México y Querétaro, la Huichol en Jalisco (colindante con Nayarit) o las zonas Maya en Yucatán que contrastan con sus capitales o principales centros urbanos. De ahí que orientar los recursos a las regiones con menor IDH, independientemente de la entidad federativa a la que pertenecen, parece más razonable aunque que implicaría que todas las entidades contaran con una regionalización y con políticas regionales claras.

- **Los mecanismos para determinar las carteras de proyectos son inadecuados.**

Los lineamientos sólo hacen referencia a que los proyectos apoyados deberán vincularse y alinearse con la visión y la estrategia de desarrollo regional definida en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que se deriven del mismo. Sin embargo, se observó en muchos casos que, por la propia naturaleza de los instrumentos de planeación, las estrategias de desarrollo regional son muy generales y no aportan elementos suficientes para tomar decisiones de inversión, y, en otros casos, la vinculación y alineación es inexistente. Un hallazgo, que es consecuencia de estas fallas, es que las carteras tienden a apoyar pequeños proyectos dispersos y desarticulados. Incluso se observa que los recursos del fondo se han utilizado para ejecutar proyectos que no pudieron ser apoyados con recursos de otros programas.

Otro elemento importante es que no existen mecanismos que clarifiquen la toma de decisiones en cuanto a prioridades de inversión. De ese modo, se ha encontrado que no hay una visión clara del desarrollo regional y, por lo tanto, no hay estrategias integrales ni de largo plazo.

Finalmente, la falta de mecanismos que sirvan para identificar los ámbitos de atención estratégica³ en las regiones, al interior de

³ Se refieren a fenómenos o áreas que son causales de problemas o de oportunidades de desarrollo, por lo que si se actúa en ellas los efectos multiplicadores serán mayores. Este concepto, así como el de Zona de Atención Estratégica, han sido desarrollados por Centro EURE S.C. y aplicados en estudios, planes y programas en México.

las entidades federativas, genera una aparente desestructuración de las decisiones de inversión, en donde la asignación de recursos responde a solicitudes específicas, a conflictos sociales o a motivaciones de orden político, y no a estrategias de desarrollo bien definidas, articuladas y de largo plazo.

- **La estructura del Fondo no especifica la organización de las administraciones públicas estatales para dialogar y planificar el desarrollo regional.**

Los lineamientos sólo mencionan que los recursos de FONREGIÓN serán entregados a las entidades federativas, pero no se menciona la necesidad de consolidar estructuras institucionales que favorezcan la planificación del desarrollo regional y la mejora cualitativa de los proyectos que se apoyan. De ese modo, la aplicación de los recursos tiende a ser discrecional y no obedece a prioridades ni estrategias de desarrollo.

Además, no se considera la participación de los gobiernos locales en la toma de decisiones. Si bien se ha observado que, en muchos casos, los proyectos se asignan a petición de los gobiernos locales, e incluso son ejecutados por ellos, las regiones no corresponden necesariamente con las delimitaciones políticas municipales, de modo que las necesidades regionales no se atienden de forma adecuada.

Finalmente, no se ha observado que exista algún mecanismo efectivo de participación de los sectores de la sociedad civil que, en este caso, resulta especialmente relevante debido a su conocimiento y experiencia sobre la problemática local y regional, en particular en zonas rurales alejadas de los núcleos urbanos ya que en ellos reside una cantidad relevante de recursos diversos, conocimiento y compromiso que el Fondo Regional podría potenciar.

- **La operación específica del FONREGIÓN implica una carga adicional de trabajo.**

El FONREGIÓN implica realizar trabajo administrativo adicional, sobre todo en cuanto a la elaboración de las notas técnicas, los estudios costo-beneficio y la evaluación de los proyectos, de modo que existe inconformidad y hasta cierta resistencia por parte de los

equipos de control financiero y operativo del Fondo en las entidades federativas para cumplir de forma adecuada con las metodologías establecidas en los lineamientos.

- **La normatividad de las entidades federativas y de los lineamientos del FONREGIÓN en términos de formulación de proyectos, administrativos y de control no es siempre compatible.**

Es de especial relevancia la falta de consistencia entre la normatividad local y los requisitos que deben cumplir los proyectos establecidos en los lineamientos del FONREGIÓN ya que se generan ineficiencias importantes al interior de las administraciones públicas estatales.

Este punto resulta muy evidente en cuanto a las notas técnicas de los proyectos apoyados. En muchos de los casos, dichas notas son inexistentes. En los casos en los que sí existen, se ha observado que, en la mayoría, el contenido no tiene los elementos necesarios para orientar la toma de decisiones. Sólo en una proporción minoritaria de los casos se observaron notas técnicas y estudios costo-beneficio sólidos, todos ellos correspondientes a proyectos con grandes montos de recursos respecto al promedio.

De igual modo, se observó que los expedientes de los proyectos tienden a estar dispersos en diversas áreas de las administraciones estatales que corresponden a las oficinas en donde se llevan a cabo las distintas funciones. De ese modo, el expediente de un mismo proyecto puede encontrarse por partes en oficinas de tesorería, finanzas, obras públicas, planeación, desarrollo social o incluso en los gobiernos municipales, entre otros. Esta dispersión administrativa genera problemas operativos de todo tipo, desde la contratación y la ejecución, hasta el control y el seguimiento.

Si bien es fundamental que la información técnica que sustenta a los proyectos siga creciendo en términos cualitativos, es muy importante buscar mecanismos que le permitan a las administraciones estatales aprovechar la información que se genera para alimentar sus propios procesos, evitando la doble o hasta triple administración de cada proyecto.

ii. Operación y estructura administrativa

- **No se observa una verdadera complementariedad entre fondos y programas públicos y el FONREGIÓN.**

Si bien se ha observado que una proporción importante de los proyectos apoyados por el Fondo Regional complementan sus recursos con otras fuentes y programas públicos, la evidencia muestra que la relación entre el FONREGIÓN y los demás programas es únicamente eso: complementar recursos.

No se observa que existan estrategias de coordinación en la aplicación de los recursos para ejecutar proyectos de mayor alcance vinculados con estrategias claras de desarrollo regional, de modo que la complementariedad con otros fondos y programas genera una mayor fragmentación de los recursos y la desarticulación de proyectos.

- **La operación del fondo es anual.**

Para lograr impactos regionales que mejoren el IDH y que incrementen las capacidades competitivas endógenas, se requiere la ejecución de proyectos de mayor magnitud y alcance respecto a los que se han ejecutado en el período 2007-2009. Esto implica la necesidad de desarrollar aquellos que requieren de más de un año para ser ejecutados y esta característica se limita desde los propios lineamientos.

Si bien se ha observado que diversos proyectos se han planteado en etapas anuales, en términos operativos, administrativos y contables se vuelven sumamente complejos, además de que ponen en riesgo la ejecución de etapas subsecuentes al no contar con recursos comprometidos.

- **La programación de los recursos no favorece la eficiencia en su aplicación.**

Un tema recurrente, que surge en los gobiernos estatales, ha sido que los recursos del FONREGIÓN tardan mucho en llegar a las entidades federativas; es decir, llegan con el año fiscal muy adelantado, de modo que es común el retraso en los procesos de contratación, ejecución de los proyectos y pago de contratistas.

Estos retrasos generan ineficiencias importantes en cuanto a la administración de los recursos y, en algunos casos, desfases entre la presupuestación, programación y ejecución, obligando a los entes administradores y a los contratistas a duplicar los trabajos.

- **La sistematización de la información es inadecuada o inexistente.**

Al no estar definida la estructura administrativa que debería operar los recursos del Fondo Regional y al contar con requisitos que no coinciden con el trabajo administrativo que de forma rutinaria llevan a cabo las administraciones estatales, la sistematización de la información es prácticamente inexistente. Esto se ve reflejado en la fragmentación de los expedientes, pero también en la insuficiencia operativa para desarrollar proyectos con información adecuada, oportuna y suficiente que sirva para conformar las notas técnicas.

El problema se agrava porque en las entidades se carece de sistemas de información geográficos (SIG) que sean integrales y de base territorial, y de sistemas de indicadores sobre el desarrollo. Así, los procesos de evaluación de las políticas públicas generales y de los planes, programas y proyectos se limitan a los informes de gobierno y a las cuentas públicas, entre otros medios que no están articulados, en donde no participan actores sociales, y que no ofrecen elementos para realizar procesos de valoración externa. La opacidad y la débil transparencia limitan la legitimidad de las acciones de gobierno e impactan al Fondo Regional.

iii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados

- **Existe una importante fragmentación y desarticulación de los recursos del Fondo.**

Un problema importante es que los proyectos apoyados con el FONREGIÓN son muy pequeños. De ese modo, los recursos se dispersan en el territorio de las entidades federativas sin vincularse con estrategias de desarrollo regional, reduciendo sensiblemente su impacto regional.

Además, más de la mitad de los recursos se utilizan en proyectos de naturaleza vial que van desde el mejoramiento de caminos rurales, hasta la construcción de distribuidores viales urbanos. Si bien es claro que la infraestructura de comunicaciones en muchos casos sirve como detonante del desarrollo, si no está ligada a estrategias claras de desarrollo regional es sumamente complicado determinar si realmente tienen un impacto positivo en la región, en especial en el mejoramiento del IDH ya que la infraestructura por sí misma no genera mejores condiciones de vida. Lo que genera mejores condiciones de vida depende de la utilización de esa infraestructura, es decir a las estrategias de desarrollo de las cuales deberían formar parte.

Finalmente, para la integración de la cartera de proyectos del Fondo predominan criterios políticos de rentabilidad para los gobiernos estatales, más que las prioridades establecidas en planes y programas. En consecuencia, los sectores, los lugares y los grupos sociales que resultan beneficiados de buena parte de los proyectos del Fondo no son los que tienen el menor IDH y tampoco corresponden a visiones o estrategias de desarrollo regional.

▪ **Los proyectos apoyados en general no son de carácter integral.**

Otra deficiencia importante que se ha observado respecto a los proyectos apoyados con recursos del FONREGIÓN es que sirven para cubrir necesidades inmediatas, pero no aportan elementos para mejorar el IDH de la región y menos para sentar las bases de su desarrollo. Lo anterior quiere decir que la propia fragmentación de los recursos restringe el alcance los proyectos a pequeñas mejoras coyunturales, sin que se observe un verdadero impulso al desarrollo regional que se vea reflejado en mejoras de las condiciones de vida de la población.

CAPÍTULO 5.

Conclusiones y recomendaciones

Esta evaluación fue realizada dentro del marco de fortalecimiento del programa de Presupuesto Basado en Resultados (PbR)¹ y representa la primera evaluación que se ha hecho de un fondo federal. En ese sentido resulta muy positivo que se estén dando los primeros pasos para hacer más eficiente la gestión de los recursos provenientes de fondos a nivel nacional, aunque en función de lo observado en las 16 zonas metropolitanas y las 10 entidades federativas evaluadas en los diferentes procesos del trabajo, muestra que todavía falta un largo y complicado camino por recorrer.

¹ Ver *Presentación de SHCP* por Benjamín Hill de este volumen.

Cabe resaltar que 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 emplean los recursos del Fondo Metropolitano y el Regional. Más bien los hallazgos se han concentrado en tres grupos de defectos o limitaciones que han obstaculizado el buen funcionamiento del fondo, a saber:

- La normatividad de los fondos (reglas y lineamientos de operación).
- Su operación y estructura administrativa.
- Las prioridades de inversión y los proyectos apoyados.

A su vez, esta clasificación se relaciona con los responsables de aplicar las medidas correctivas, en donde el primer grupo corresponde al Gobierno Federal —en particular a las áreas responsables de la SHCP—, mientras que los otros dos deberán ser atendidos en cada entidad federativa con la orientación de los órganos correspondientes del ámbito federal.

Alo largo de la evaluación se observaron debilidades estructurales en ambos fondos que limitan, desde su origen, las posibilidades de tener una buena gestión de los recursos que manejan. Por lo tanto, las oportunidades de fortalecimiento y las propuestas de mejora están encaminadas a atender esas debilidades estructurales. Si bien cada fondo tiene características particulares, es necesario hacer notar que los problemas fundamentales son prácticamente los mismos y que los puntos débiles, en particular los relacionados con la operación y estructura administrativa, son compartidos por lo que tanto las oportunidades de fortalecimiento como las propuestas de acciones de mejora tienen muchos elementos comunes, aunque respetando las características específicas de cada uno.

a) Oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora del Fondo Metropolitano

i. Oportunidades de fortalecimiento

Las oportunidades de fortalecimiento del Fondo Metropolitano se relacionan con el aprovechamiento de las capacidades construidas

para potenciar el desarrollo metropolitano, creando sinergias y círculos virtuosos en la gestión de los recursos metropolitanos de todo tipo. Si bien estas medidas corresponden al ámbito de acción de las entidades federativas, el papel de la SHCP es de extrema relevancia para incentivar y coordinar su implementación. En apoyo a una distribución más eficiente de los recursos del Fondo Metropolitano, en el Anexo III se propone una metodología específica de asignación en la que se aplican diversos criterios (tamaño de la población; pobreza y desigualdad social; vulnerabilidad por fenómenos naturales; fortalecimiento de la administración local; motorización; capacidad productiva; y proyectos concursables) a fin de hacer lo más justa y equilibrada dicha asignación en cada zona metropolitana.

- **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 tienen 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 planeación de la zona metropolitana, y construir una visión compartida del desarrollo entre todos los actores que conforman la metrópoli.

Adicionalmente, desde esta plataforma se le podría otorgar 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 existencia de las Tecnologías de Información y Comunicación (TICs) para incorporar sistemas de captura, administración, control y evaluación de proyectos.**

Una oportunidad relevante, que es común a ambos fondos, es la incorporación de TICs integrales de captura, administración y control de los proyectos (y sus expedientes) que además sirvan para facilitar la evaluación de los proyectos mediante la sistematización de los cálculos y contenidos básicos de las notas técnicas. Las tecnologías mencionadas deberían cubrir múltiples propósitos para que tengan viabilidad financiera. De ese modo deberían servir para controlar el Fondo Metropolitano pero también otras fuentes de financiamiento.

Una alternativa es fomentar que las propias entidades sean las responsables de implementar estos sistemas. Otra, con mucho mayor alcance y potencial de beneficio, es que las herramientas con que cuenta el Gobierno Federal pudieran desarrollarse de forma compartida y bajo convenios de colaboración, de modo que los dos ámbitos de gobierno puedan fortalecer el control que tienen sobre sus recursos.

ii. Propuestas de acciones de mejora

En función de la problemática detectada durante la evaluación del Fondo Metropolitano, a continuación se presentan algunas propuestas que se consideran convenientes para atacar dichos problemas. Es importante mencionar que las propuestas se presentan en función de la responsabilidad institucional para su atención, por lo que hay algunas que son específicas para el Gobierno Federal a través de la SHCP, mientras que otras son responsabilidad de cada entidad federativa en coordinación con dicha Secretaría.

Responsabilidad de las entidades federativas en coordinación con la SHCP

Reglas de Operación del fondo

- **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 los problemas y las potencialidades de cada zona metropolitana 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 las 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 en 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.

Proyectos apoyados

- **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 insuficiencia de estrategias integrales y de largo plazo respecto al desarrollo de cada zona metropolitana. Por lo tanto, un requisito para definir los proyectos que se deben ejecutar y su magnitud debería 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 de los actores locales, sirve para identificar los

problemas y las potencialidades de la zona metropolitana. Los proyectos que apoye el Fondo deben enfocarse a incidir en dichos problemas desde una perspectiva estratégica, integral y de largo plazo, identificando objetivos, estrategias, procesos y proyectos con sus etapas y resultados, de modo que se pueda hablar realmente de un desarrollo metropolitano.

Operación y estructura administrativa

- **Redefinición de las estructuras institucionales que deberían participar en los procesos de toma de decisión.**

Es necesario que se redefina la estructura institucional encargada de la coordinación y gestión de los proyectos del Fondo Metropolitano. Para ello, se propone lo siguiente:

- Ampliar el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de modo que formen parte, además de los gobiernos estatales y la representación federal, los gobiernos municipales y ciudadanos expertos y con reconocimiento público.
- Creación de un Secretariado Técnico como parte del Consejo para el Desarrollo Metropolitano. Es recomendable retomar por una parte las funciones del Subcomité 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 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.

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 los tiempos gubernamentales que permite la continuidad y la visión de largo

plazo en los procesos de planeación y ejecución de proyectos, así como el diálogo entre los diferentes actores.

Es necesario apuntalar el Consejo para el Desarrollo Metropolitano en tres sentidos: el primero, concentrando en este órgano las decisiones fundamentales del Fondo; el segundo, conformando el Secretariado Técnico y dotarlo de 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 la 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 las fuentes de recursos en proyectos con objetivos mejor definidos y dentro de marcos de actuación estratégica.

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 permite incrementar los recursos, no sólo financieros sino de otra naturaleza, para tomar mejores decisiones.

La reestructuración propuesta tiene la virtud de que las políticas y los 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.

▪ **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 a la metrópoli. En muchas entidades federativas, esta propuesta implicará ajustes a la legislación estatal.

▪ **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 el control y el seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a la generación y la evaluación de contenidos.

El desarrollo de un sistema único, conformado por un subsistema de información tipo SIG 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.

Reestructuración normativa y operativa de los fondos

Hacia nuevas Reglas de Operación del Fondo Metropolitano

Los problemas más importantes del Fondo Metropolitano –en cuanto a su estructura normativa– son la ambigüedad y falta de precisión de: sus prioridades, objetivos y las bases conceptuales respecto al fenómeno de la metropolización.

De acuerdo al análisis sobre los retos y problemas de este fenómeno en México y las prioridades nacionales ampliamente reconocidas², se considera que los objetivos que deberían ser atendidos de forma prioritaria con recursos del Fondo Metropolitano son los siguientes:

- Coordinación inter-estatal e inter-municipal en las zonas metropolitanas y planeación integral, de largo plazo y con participación efectiva de la ciudadanía organizada.
- Avanzar hacia una estructura física más ordenada, compacta y sustentable en las metrópolis.
- Movilidad a partir de transporte masivo y no motorizado.

² En este sentido, en ausencia del Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenamiento Territorial 2006-2012 que no fue publicado por el Gobierno Federal, la SEDESOL y otras instituciones (Protram-Banobras, Conagua, Infonavit, entre otras) emitieron diversos documentos y pusieron en operación programas en los que se reconocen los problemas urbanos y metropolitanos del país y se plantean orientaciones como: promover la compactación y densificación; apoyar los sistemas de autobuses de tránsito rápido en metrópolis y el desarrollo de infraestructura vial para peatones y bicicletas; proyectos y acciones metropolitanas para el manejo del agua, así como para enfrentar el Cambio Climático y respetar la biodiversidad; y la crítica a la política habitacional por su falta de enfoque urbano y metropolitano que ha derivado en nuevas estrategias y recomendaciones para atender la vivienda social desde una perspectiva del ordenamiento territorial de ciudades y metrópolis.

- Tratamiento integral del agua.
- Manejo y administración del medio ambiente en forma integral: suelo, bosques y aire.
- Reducir los riesgos que provocan los fenómenos naturales y la urbanización.
- Manejo sustentable, integral y de nivel metropolitano de desechos sólidos, particularmente los peligrosos e industriales.
- Recuperación de las cuencas atmosféricas e hidráulicas desde perspectivas metropolitanas.
- Desarrollo de infraestructura productiva.

Proyectos apoyados

- **Ejecución de proyectos realmente metropolitanos, con recursos concursables y bajo un esquema de encadenamiento.**

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 en el Fondo Metropolitano sea concursable para impulsar la competencia por los mejores proyectos y para premiar 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 la programación de los proyectos que pueden ser multianuales.

En este sentido, el encadenamiento de los proyectos debería permitir la realización de grandes emprendimientos para la solución de problemas realmente metropolitanos, garantizando su maduración a través de la realización de los estudios, que se traducirán en proyectos ejecutivos y en acciones y obras concretas. También facilitaría que estos proyectos se vinculen con otros, multiplicando sus impactos positivos y favoreciendo el desarrollo metropolitano. Por lo tanto, el encadenamiento de proyectos debería entenderse como un mecanismo para atender los grandes

problemas metropolitanos que requieren de tiempo, esfuerzo desde diversos ámbitos, y garantías de continuidad.

Respecto a la necesidad de contar con proyectos concursables, es deseable la conformación de un grupo técnico de evaluación de propuestas de proyectos promovidos por las metrópolis a través de los gobiernos estatales y/o municipales. Su función sería evaluarlas con base en principios técnicos, de forma ágil y oportuna. Dicho grupo podría ser coordinado por la SHCP, con la participación de representantes de la SEDESOL, de la SEMARNAT y de otras dependencias y organismos federales que tengan incidencia en el tema metropolitano específico. Del mismo modo, se requiere del apoyo de expertos y académicos en los temas del desarrollo metropolitano y en los propios de cada propuesta.

Para estos propósitos es recomendable retomar la experiencia de los consejos de evaluación de los fondos sectoriales y mixtos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) y considerar como criterios de evaluación los siguientes:

- Que las propuestas de proyectos cumplan con todo lo establecido en las Reglas de Operación.
- Que surjan directamente de los instrumentos de planeación de la zona metropolitana.
- Que cuenten con una nota técnica completa.
- Que atiendan de forma directa una o varias de las prioridades establecidas en las Reglas de Operación.
- Que gocen de la aprobación explícita (respaldada por un acta) de 50% más uno del total de los miembros del Consejo para el Desarrollo Metropolitano correspondiente.

Los proyectos que cumplan con estos criterios podrán ser evaluados por el grupo técnico, el cuál determinará las mejores propuestas priorizando aquéllas que tengan un mayor impacto metropolitano. Los recursos serán asignados con criterios de mérito y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal. En este sentido, es relevante que la cantidad o proporción de los recursos del Fondo que se asignen para ser concursados sea de amplio conocimiento

en los consejos para el desarrollo metropolitano y que se cuente con reglas, convocatorias y demás procedimientos que dejen clara la intencionalidad de dichos recursos y garanticen la transparencia en su asignación, aplicación y evaluación.

Operación y estructura administrativa

- **Desarrollar un “Sistema de Información y Documentación de Proyectos” para el desarrollo metropolitano.**

Esta propuesta responde a dos fenómenos que se pudieron observar durante la evaluación del Fondo Metropolitano. El primero, es que existe mucha información que se genera en diversas zonas metropolitanas pero que no se aprovecha de forma adecuada por los propios gobiernos ni por quienes deciden sobre los proyectos del Fondo. El segundo, es que en muchas ocasiones los proyectos carecen de un sustento suficientemente sólido debido a la falta de elementos que permitan establecer estándares de actuación, mejores prácticas o alternativas viables.

Por lo tanto, la creación de un sistema de esta naturaleza, coordinado desde la SHCP o desde la dependencia federal responsable del desarrollo urbano y el ordenamiento territorial, permitiría que los diversos funcionarios, entidades técnicas y decisores de las zonas metropolitanas accedieran a una base de datos en donde pudieran conocer proyectos exitosos de toda índole, metodologías para la evaluación de los proyectos, estudios relacionados con el desarrollo metropolitano y demás documentación que sirva de apoyo para proponer y ejecutar proyectos de impacto metropolitano.

Este sistema podría incorporar –como mínimo– los planes, programas y estudios disponibles sobre desarrollo metropolitano, gestión urbana, movilidad, gestión hidráulica, suelo y vivienda, manejo sustentable de recursos naturales, riesgo y vulnerabilidad, y otros temas relevantes. En este rubro se deberían considerar estudios locales, pero también de corte internacional que sirvan como referente de las mejores prácticas en el mundo. También podría incorporar metodologías y casos prácticos para la formulación de estudios costo-beneficio, y otras metodologías que permitan desarrollar proyectos con mayor solidez. Finalmente, el sistema podría incluir proyectos exitosos que sean considerados de

impacto metropolitano y que planteen una solución a los problemas prioritarios establecidos en las Reglas de Operación. La intención sería que los proyectos puedan ser replicados en otras zonas metropolitanas sin necesidad de que sean desarrollados en su totalidad, haciendo más eficiente su gestión.

- **Programación de recursos preestablecida 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 la ejecución de aquellos claramente definidos que pueden dividirse en etapas, pero que representan una unidad 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 los de mayor envergadura que realmente incidan en el desarrollo de cada zona metropolitana.

- **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 para 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. El Sistema de Información propuesto podría ser el instrumento fundamental para atender esta recomendación.

b) Oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora del Fondo Regional

i. Oportunidades de fortalecimiento

Las oportunidades de fortalecimiento del Fondo Regional están estrictamente relacionadas con el aprovechamiento y la construcción de capacidades por parte de las entidades federativas para crear sinergias y círculos virtuosos que les permitan mejorar la gestión del Fondo, pero sobre todo, que les permitan consolidar mecanismos institucionales e instrumentos para fortalecer, transparentar y orientar la toma de decisiones en beneficio del desarrollo de las regiones con menor IDH. Si bien estas medidas corresponden al ámbito de acción de las entidades federativas, el papel de la SHCP es de extrema relevancia para incentivar y coordinar su implementación:

- **Utilizar la plataforma del FONREGIÓN para articular los diversos programas y políticas enfocadas al desarrollo de las regiones.**

Si se concibiera al FONREGIÓN como el mecanismo para fortalecer los mecanismos de cooperación y coordinación entre los diversos actores que están involucrados en el desarrollo regional, se podrían aprovechar las estructuras institucionales y la capacidad financiera del Fondo para construir una plataforma que permitiera abordar la problemática regional desde una perspectiva integral, coordinada y de largo plazo.

Esta plataforma además ayudaría a sumar recursos de diversas fuentes lo que permitiría desarrollar las capacidades de planeación, gestión, evaluación, propuesta y ejecución de los proyectos, dentro de una lógica armónica, vinculada con políticas y estrategias de desarrollo regional.

- **Aprovechar la existencia de TICs para incorporar sistemas de captura, administración, control y evaluación de proyectos.**

Una oportunidad relevante, común a ambos fondos, es la incorporación de TICs integrales de captura, administración y control de los proyectos (y sus expedientes), que además servirían para facilitar la evaluación de los proyectos mediante la sistematización de los cálculos y contenidos básicos de las notas técnicas. Las tecnologías mencionadas deberían cubrir múltiples propósitos para que tengan viabilidad financiera; de ese modo, podrían servir para controlar los fondos y otras fuentes de financiamiento de proyectos y acciones asociadas a éstos.

Una alternativa es fomentar que las propias entidades sean las responsables de implementar estos sistemas. Otra, con mucho mayor alcance y potencial de beneficio, es que las herramientas con que cuenta el Gobierno Federal pudieran desarrollarse de forma compartida y bajo convenios de colaboración, de modo que los dos ámbitos de gobierno puedan fortalecer el control que tienen sobre sus recursos.

ii. Propuestas de acciones de mejora

En función de la problemática detectada durante la evaluación del Fondo Regional, a continuación se presentan algunas propuestas que se consideran convenientes para atacar dichos problemas. Es importante mencionar que las propuestas se presentan en función de la responsabilidad institucional para su atención, por lo que hay algunas que son específicas para el Gobierno Federal a través de la SHCP, mientras que otras son responsabilidad de cada entidad federativa en coordinación con dicha dependencia federal.

Responsabilidad de las entidades federativas en coordinación con la SHCP

Lineamientos del fondo

- **Delimitación y reconocimiento de las regiones al interior de las entidades federativas.**

Para mejorar el impacto de los proyectos apoyados con recursos del FONREGIÓN es necesario que cada gobierno

estatal, conjuntamente con los municipales, identifique, delimite y estudie las problemáticas y potencialidades de las regiones al interior de cada entidad. Si bien la mayoría cuenta con estudios de regionalización, es necesario evaluar si son apropiados y, en dado caso, replantearlos. De igual modo, es fundamental incorporar los estudios regionales a los procesos de toma de decisiones y sumar a los actores locales mediante la creación de consejos regionales (que involucrarían a los municipios y a los expertos) con las capacidades para identificar, de forma clara, la problemática de cada región y proponer las estrategias de desarrollo que más les convengan en función de sus características particulares.

Esto implica la necesidad de incorporar a las reglas de operación el requisito de contar con los estudios de regionalización correspondientes, así como la creación de los consejos regionales. El objetivo sería que las propias instituciones regionales propusieran los proyectos dentro de un marco de orientación estratégica que debería proveer el gobierno estatal. 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 regionales es muy importante, en particular en las zonas más alejadas de los núcleos urbanos y con menor desarrollo relativo. Por lo tanto, es fundamental que se incorporen a los procesos de toma de decisión, tanto los gobiernos municipales como las organizaciones de la sociedad civil involucradas con el desarrollo de sus regiones, para generar visiones locales compartidas que sirvan para apuntalar los proyectos apoyados con FONREGIÓN.

La necesidad de crear espacios institucionales participativos para el manejo de los recursos del FONREGIÓN resulta evidente frente a las tendencias a la discrecionalidad en la definición de los proyectos y en el manejo de los recursos. 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 sólo financieros sino humanos, técnicos y operativos, para tomar mejores decisiones. Por lo tanto, estas condiciones deben ser atendidas desde los lineamientos de operación.

Proyectos apoyados

- **Vincular la planeación del desarrollo regional con la cartera de proyectos.**

La fragmentación y desarticulación de los proyectos que se observa responde a la falta de claridad sobre los objetivos que persigue el FONREGIÓN y a la ausencia de estrategias integrales y de largo plazo respecto al desarrollo regional. Por lo tanto, un prerequisite para definir el tipo de proyectos que se deben ejecutar y su magnitud debe ser la vinculación con instrumentos de planeación regional.

Dichos instrumentos sirven para identificar los problemas y las potencialidades regionales, particularmente cuando son formulados con apoyo de los actores locales, de modo que podrían favorecer que los proyectos incidan en dichos problemas y potencialidades 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 regional.

Operación y estructura administrativa

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

Esta propuesta tiene dos ámbitos de acción. El primero, corresponde a los gobiernos de las entidades federativas en donde es necesario que se establezca una estructura institucional encargada de la coordinación y la gestión de los proyectos del Fondo Regional. En este caso es recomendable retomar las funciones y los 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 segundo ámbito corresponde a lo local y la necesidad de crear estructuras institucionales en las regiones, en las que los propios municipios, coordinados entre sí, con visiones regionales y apoyados por los grupos sociales, son los que deciden sobre sus necesidades a partir de la identificación de la problemática y la elaboración de estrategias de desarrollo regional.

Estas instituciones podrían tomar la forma de Consejos de Participación Regional. Estos consejos servirían para apoyar una visión integral del desarrollo al abordar la problemática de la región sin tendencias sectoriales, de modo que sus propuestas servirían para integrar los programas y para orientar los recursos hacia proyectos con objetivos mejor definidos y dentro de marcos de actuación estratégica.

Dichos consejos deberían estar conformados por los presidentes municipales de la región, los líderes de las comunidades, los actores locales no gubernamentales, las organizaciones ciudadanas que actúen en las regiones, las entidades académicas, empresarios y aquellos actores relevantes que tengan relación con la materia de cada proyecto en la región.

Estos consejos servirían para proveer de una visión de la problemática y del desarrollo local apoyados desde el gobierno estatal con los principios y metodologías para la planeación regional del desarrollo. Entre sus funciones estaría la coordinación regional, la articulación de las políticas y estrategias de desarrollo, y la identificación de necesidades prioritarias que se tradujeran en proyectos concretos.

Entre las principales virtudes de un consejo de este tipo, es que las políticas y proyectos que se ejecuten en la región tendrían un apoyo social que potencializaría su impacto, además de que serviría como plataforma para la implementación de otras políticas y programas de desarrollo regional.

- **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 en 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 la preparación y la evaluación de contenidos.

El desarrollo de un sistema único, conformado por un subsistema de información tipo SIG 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 FONREGIÓN. 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.

Responsabilidad de la SHCP

Lineamientos del fondo

- **Reestructuración de los lineamientos de operación y emisión de reglas de operación adecuadas para atender la problemática regional.**

Los problemas más importantes del FONREGIÓN en cuanto a su estructura normativa es la carencia de las definiciones básicas sobre sus objetivos y su base conceptual. De acuerdo a lo anterior, los lineamientos de operación deberían considerar los siguientes ámbitos de atención prioritaria.

- Desarrollo de mecanismos e instituciones de coordinación regional, transparencia y rendición de cuentas, así como de planeación integral, de largo plazo y con participación efectiva de los actores sociales.
- Oferta de servicios y equipamientos de educación básica de calidad, suficiente y con énfasis en las características regionales.
- Oferta de servicios y equipamientos de educación media, técnica y superior de calidad, con énfasis en las potencialidades de la región y orientada al aprovechamiento del “bono demográfico”.
- Oferta de servicios y equipamientos de salud, culturales y deportivos.
- Disminución de la brecha digital.

- Acceso universal a servicios y equipamientos de salud de calidad.
- Acceso a suelo servido para vivienda y a mecanismos financieros –adecuados a las necesidades de la población de menores recursos– para adquirir, autoconstruir o mejorar la vivienda y el hábitat en los centros de población y en el medio rural.
- Desarrollo de infraestructura para aprovechar el ciclo integral del agua (mejoramiento de la masa forestal, filtración-captación, extracción, utilización, tratamiento y reutilización), para el manejo sustentable de residuos sólidos y para la recuperación y cuidado de los recursos naturales de la región.
- Desarrollo de infraestructura productiva orientada a la generación de empleo.
- Desarrollo de infraestructura de comunicaciones y transportes.
- Impulso al desarrollo de las actividades económicas prioritarias en la región.

De modo similar, es necesario ampliar y fortalecer la conceptualización sobre el desarrollo regional y el desarrollo endógeno, especificando los ámbitos de atención que prioritariamente cada región debe atender.

▪ **Transitar de un esquema de gasto de orden estatal hacia uno estatal-regional.**

La asignación de recursos debería atender a las regiones con mayor rezago de desarrollo humano, sin importar la entidad federativa en la que se encuentran. Esto implica que el esquema de asignación de recursos debería transitar de uno estrictamente estatal, hacia uno en donde están localizadas las regiones más rezagadas del país y que los recursos se asignen a las entidades federativas para su utilización únicamente en dichas regiones.

Para eso, se propone tomar como referencia diferentes niveles del IDH municipal. Para este esquema, se pueden considerar

los municipios que tienen un IDH igual o menor al valor de una desviación estándar por debajo de la media nacional, lo que implica que se estaría beneficiando a las regiones que estén compuestas de forma mayoritaria por municipios dentro del 16% con menor IDH a nivel nacional (el valor para la medición de 2000 fue de 0.6292, aunque será variable en función de la actualización de la información). De acuerdo a los cálculos de 2000, en ese esquema entrarían 381 municipios (y posiblemente 25 municipios más que no tienen información), en cuyo caso sería necesario localizarlos geográficamente como integrantes de una región y asignar los recursos a la misma, considerando de forma especialmente relevante las decisiones de inversión en función de proyectos de impacto regional, y no únicamente municipal.

Independientemente de las características de la medición que se utilice para determinar las regiones beneficiarias del Fondo, es importante considerar que los recursos deberían destinarse específicamente a las regiones con menor IDH, incluso considerando otros valores de referencia para garantizar que la disponibilidad presupuestal no se convierta en un factor de dispersión de los recursos en una multiplicidad de regiones.

Proyectos apoyados

- **Ejecución de proyectos de impacto regional, con recursos concursables y bajo un esquema de encadenamiento.**

Con la definición de las prioridades del desarrollo regional se estará favoreciendo, en buena medida, la ejecución de proyectos que tengan un impacto mayor. Sin embargo, es necesario que una proporción de los recursos aprobados en el Fondo Regional sea concursable, premiando la calidad de los proyectos, el asociacionismo municipal al interior de las regiones (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.

En este sentido, el encadenamiento de los proyectos debería permitir la realización de grandes emprendimientos para la solución de problemas realmente regionales, garantizando su maduración a través de la realización de los estudios, que se traducirán en proyectos

ejecutivos y en acciones y obras concretas y también, facilitando que estos proyectos se vinculen con otros, multiplicando sus impactos positivos y favoreciendo el desarrollo de la región. Por lo tanto, el encadenamiento de proyectos debería entenderse como un mecanismo para atender los grandes problemas regionales, que requieren de tiempo, esfuerzo desde diversos ámbitos y garantías de continuidad.

Respecto a la necesidad de contar con proyectos concursables, es indispensable la conformación de un grupo técnico de evaluación de propuestas de proyectos promovidos por las propias regiones a través del gobierno estatal y/o los municipales. Su función sería evaluarlas con base en principios técnicos, de forma ágil y oportuna. Dicho grupo podría ser coordinado por la SHCP, con la participación de representantes de la SEDESOL, de la SEMARNAT y de otras dependencias y organismos federales que tengan incidencia en el tema regional específico; además, requiere del apoyo de expertos y académicos en los temas del desarrollo regional y en los propios de cada propuesta.

Para estos propósitos, es recomendable retomar la experiencia de los consejos de evaluación de los fondos sectoriales y mixtos del CONACYT.

Se propone que los criterios para que un proyecto pueda ser evaluado por el grupo técnico sean, cuando menos, los siguientes:

- Que los proyectos cumplan con todo lo establecido en los Lineamientos de Operación.
- Que surjan directamente de los instrumentos de planeación regionales.
- Que cuenten con una nota técnica completa.
- Que atiendan de forma directa una o varias de las prioridades establecidas.

Los proyectos que cumplan con estos criterios, podrán ser evaluados por el grupo técnico, el cuál determinará las mejores propuestas priorizando a los que tengan un mayor impacto en la región. Los recursos serán asignados con criterios de mérito y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal. En este sentido, es muy relevante que la cantidad o proporción de los recursos del Fondo

que se asignen para ser concursados sea de amplio conocimiento en los consejos regionales y que igualmente, se cuente con reglas, convocatorias y demás procedimientos, que dejen clara la intencionalidad de dichos recursos y garanticen la transparencia en su asignación, aplicación y evaluación.

Operación y estructura administrativa

- **Desarrollar un “Sistema de Información y Documentación” para el desarrollo regional.**

En la evaluación del FONREGIÓN se pudieron observar diversos problemas para la gestión del Fondo y carencias humanas, técnicas y materiales para desarrollar proyectos adecuados, sólidos técnicamente y con una evaluación que los sustente. Por lo tanto, esta propuesta busca apoyar los procesos mencionados mediante la generación de información que permita apoyar la toma de decisiones. En particular, responde a dos fenómenos que se pudieron observar durante la evaluación del Fondo. El primero, es que existe mucha información que se genera en las entidades federativas pero que no se aprovecha de forma adecuada por los propios gobiernos ni por quienes deciden sobre los proyectos del Fondo. El segundo, es que en muchas ocasiones los proyectos carecen de un sustento suficientemente sólido debido a la falta de elementos que permitan establecer estándares de actuación, mejores prácticas o alternativas viables.

Por lo tanto, la creación de este sistema coordinado desde la SHCP o por la dependencia responsable del ordenamiento territorial, permitiría que los diversos funcionarios, entidades técnicas y decisores de las entidades federativas, accedieran a una base de datos en donde pudieran conocer proyectos regionales exitosos, metodologías para la evaluación de los proyectos, estudios relacionados con el desarrollo regional y demás documentación que sirva de apoyo para proponer y ejecutar proyectos de impacto regional.

Este sistema podría incorporar –como mínimo– los planes, programas y estudios disponibles sobre desarrollo regional y urbano, desarrollo social, desarrollo endógeno, aprovechamiento de las oportunidades locales, comunicación, gestión hidráulica y de los recursos naturales, suelo y vivienda, y otros temas relevantes. En este rubro se deberían considerar estudios locales, pero también

de corte internacional que sirvan como referente de las mejores prácticas mundiales. También debería incorporar metodologías y casos prácticos para la formulación de estudios costo-beneficio, y otras metodologías que permitan desarrollar proyectos con mayor solidez. Finalmente, el sistema debería incluir proyectos exitosos que sean considerados de impacto regional y que planteen una solución a los problemas prioritarios establecidos en los Lineamientos. La intención sería que los proyectos puedan ser replicados en otras regiones sin necesidad de que sean desarrollados en su totalidad, haciendo más eficiente su gestión.

▪ **Programación de recursos preestablecida y multianual.**

Para dar certidumbre a los entes ejecutores de los proyectos apoyados con recursos del FONREGIÓN, 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.

Adicionalmente, es necesario incorporar la programación de proyectos multianuales en los que se comprometan recursos futuros para su consecución. Este elemento también es fundamental para incentivar la formulación de proyectos de mayor envergadura que realmente incidan en el desarrollo regional.

▪ **Flexibilización de los requisitos de operación del fondo para que pueda ajustarse a los procesos locales.**

Sin dejar de cumplir con los requisitos propios del FONREGIÓN, 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.

BIBLIOGRAFÍA

Bertrand Badie, *La fin des territoires*, Fayard, Francia, 1995.

CONAPO, *Proyecciones de la población de México 2005-2050*, 2008.

CONEVAL, *Indicadores de desigualdad por municipio 2005*, 2008.

Fernández Víctor Ramiro, Ash Amin y José Ignacio Vigil (comps.), *Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana*, Universidad Nacional del Litoral, Miño y Dávila, Editores, Argentina, 2008.

Ferreira Héctor, *Construir las regiones*, Integración Editorial, 2005.

Giménez Gilberto, “Territorio, cultura e identidades” en Rocío Rosales (coord.), *Globalización y regiones en México*, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 2000.

Hoerner J. M., *Géopolitique des territoires*, Presses Universitaires de Perpignan, Francia, 1996.

Iracheta Alfonso, “Las metrópolis del Estado de México: Ciudad de México y Toluca”, en Sedesol, *et al.*, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2003*, 2004.

-----, *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*, M. A. Porrúa – El Colegio Mexiquense, México, 2009.

-----, “Planificación regional en México: Treinta años de la Cuestión Regional en América Latina”, José Luis Coraggio, *et al* (eds.), *La cuestión regional en América Latina*, 2a edición, El Colegio Mexiquense, Toluca, México, 2010.

INAFED, *Índice de Desarrollo Municipal Básico*, 2007.

Pascual Josep (coord.), *El nuevo arte de gobernar las ciudades y las regiones*, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, 2006.

Pascual Josep y Amelia Fernández (coords.), *La gobernanza democrática: un nuevo enfoque para los grandes retos urbanos y regionales*, Junta de Andalucía, Consejería de Gobernación, 2008.

Pascual Josep y Godàs Xavier (coords.), *El buen gobierno 2.0: La gobernanza democrática territorial*, AERYC, Ajuntament de Barcelona y Tirant lo Blanch, Colección Ciencia Política 33, Valencia, 2010.

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*, 28/03/08.

Ramírez Blanca, *Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos y las teorías*, UAM-X, México, 2003.

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>

SEDESOL, CONAPO E INEGI, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México*, Aguascalientes, México, 2004.

-----, *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005*, Aguascalientes, México, 2007.

SEMARNAT-IMTA, *Atlas de Vulnerabilidad Hídrica en México ante el Cambio Climático*, 2010.

SHCP, “Lineamientos para la aplicación, rendición de cuentas y transparencia de los programas y proyectos de inversión apoyados con los recursos del Fondo Regional (FONREGIÓN)”, *Diario Oficial de la Federación*, 20 de julio de 2007, Primera Sección, 2007.

UN-Habitat, *Cities and Climate Change, Global Report on Human Settlements 2011*, Earthscan, 2012.

ANEXOS

Anexo I.

Propuesta de Reglas de Operación del Fondo Metropolitano

PROPUESTA DE MODIFICACIONES A LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL FONDO METROPOLITANO¹

PODER EJECUTIVO SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO

ACUERDO por el que se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

....., Subsecretario de Egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en los artículos 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 77 y 79 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y 7o. del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

CONSIDERANDO

- Que el artículo 40 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2008, estableció un Fondo Metropolitano para el desarrollo y ejecución de estudios, planes y programas de desarrollo urbano, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento en el ámbito territorial que conforma la zona metropolitana.

.....
¹ Esta propuesta fue entregada a la SHCP y a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados. Ha sido presentada y comentada en varios foros (con funcionarios de la SHCP y con legisladores federales) y en todos los casos se ha confirmado su pertinencia, viabilidad, oportunidad y conveniencia. Al momento de su aprobación, será necesario actualizar los datos de presentación tanto del Presupuesto de Egresos de la Federación como de los funcionarios responsables de emitir estas Reglas de Operación. En este sentido, el texto remite a 5 anexos, mismos que no fueron desarrollados hasta no contarse con la versión aprobada de las Reglas de Operación.

- Que el artículo 44 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011, establece lo siguiente...

“Los recursos federales que se asignan en este Presupuesto de Egresos para el Fondo Metropolitano se distribuyen entre las zonas metropolitanas conforme a la asignación que se presenta en el Anexo 12 de este Decreto y se deberán aplicar, evaluar, rendir cuentas y transparentar en los términos de las disposiciones aplicables.

Los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución; los cuales demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio para impulsar la competitividad económica, la sustentabilidad y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas, coadyuvar a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica, así como a la consolidación urbana y al aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

Los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento a los que se destinen los recursos federales del Fondo Metropolitano deberán estar relacionados directamente o ser resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio, por lo que deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y con los programas en materia de desarrollo regional y urbano que se deriven del mismo, además de estar alineados con los planes estatales y municipales de desarrollo urbano y de los municipios comprendidos en la respectiva zona metropolitana.

Las decisiones sobre la asignación y aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano las tomarán los gobiernos de los estados a través de su Consejo de Desarrollo Metropolitano y deberán 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.

Para coadyuvar en la asignación, aplicación, seguimiento, evaluación,

rendición de cuentas y transparencia de los recursos del Fondo Metropolitano, cada zona metropolitana deberá contar con un Consejo para el Desarrollo Metropolitano o un órgano equivalente que tendrá carácter estatal, donde las entidades federativas determinarán los mecanismos de participación de los municipios y un fideicomiso de administración e inversión, en los términos que se establezcan en este artículo, en las disposiciones del Fondo Metropolitano y en las demás aplicables.

El Consejo para el Desarrollo Metropolitano, o su equivalente, estará presidido por el gobernador o gobernadores e integrado por el presidente municipal o presidentes municipales y, en su caso, jefes delegacionales, del territorio que integra la zona metropolitana, así como por los representantes que señalen las disposiciones del Fondo Metropolitano. En el caso de zonas metropolitanas en territorio de dos o más entidades federativas la presidencia será rotativa y con duración de por lo menos un año.

Dicho Consejo deberá quedar instalado a más tardar el tercer mes del año de ejercicio, salvo cuando se trate del inicio de un nuevo mandato de gobierno estatal, en cuyo caso dispondrá de hasta 30 días naturales contados a partir de la fecha de toma de posesión del cargo.

El Consejo referido en los dos párrafos anteriores, o su equivalente, deberá asignar los recursos del Fondo Metropolitano exclusivamente a programas, obras y proyectos basados en un plan de orden metropolitano, conforme a lo dispuesto en este artículo, y remitir trimestralmente el informe del destino y aplicación de los recursos, del avance físico y financiero y de la evaluación de los resultados alcanzados y el impacto urbano, económico y social a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 85 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las demás disposiciones legales aplicables al Fondo Metropolitano.

Respecto de los recursos del Fondo Metropolitano, se procederá en los términos de las disposiciones aplicables para imponer o promover las sanciones que correspondan cuando las entidades federativas no hayan entregado la información a que se refiere el párrafo anterior.

Los Consejos Metropolitanos remitirán, trimestralmente y desglosada, a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, la información en la que se autoriza la asignación de recursos del Fondo Metropolitano, misma que estará disponible en el portal de Internet de las entidades federativas que conforman cada zona metropolitana, debiendo ésta actualizarla con la misma periodicidad.

Las Zonas Metropolitanas donde se asignen recursos del Fondo Metropolitano podrán aplicar parte de los recursos a la realización de un Plan de Desarrollo Metropolitano de mediano y largo plazo, así como para que a partir de 2012 todos los proyectos que se realicen con los fondos cuenten con registro de la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público”.

- Que conforme ha avanzado la aplicación de recursos del Fondo, se ha incrementado el número de zonas metropolitanas beneficiadas y se ha realizado una evaluación del mismo, ha sido necesario actualizarlo, por lo que de manera prioritaria debe dar cumplimiento a los siguientes OBJETIVOS:
 - a) Avanzar en la coordinación pública inter-institucional, así como inter-estatal e inter-municipal en las zonas metropolitanas;
 - b) Desarrollar una adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio planificando las zonas metropolitanas desde perspectivas integrales, con visión de largo plazo y con la participación efectiva de la ciudadanía organizada;
 - c) Avanzar en la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas por medio de una estructura física más ordenada, compacta y sustentable en las zonas metropolitanas y la priorización de la movilidad de las personas a partir de transporte masivo y no motorizado (bicicletas, peatonal) que reduzca la dependencia del automóvil;
 - d) Coadyuvar a la viabilidad y a mitigar la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica de las zonas metropolitanas, reduciendo los riesgos que provocan los fenómenos naturales y antropogénicos en las metrópolis;
 - e) Impulsar la sustentabilidad en las zonas metropolitanas priorizando el avance en el tratamiento integral del agua, el manejo sustentable, integral y de nivel metropolitano de los desechos sólidos, particularmente los peligrosos e industriales, y la limpieza y aprovechamiento sustentable de las cuencas atmosféricas e hidráulicas, desde perspectivas metropolitanas; y
 - f) Impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas por medio del desarrollo de infraestructura productiva de nivel metropolitano.

- Que los recursos del Fondo Metropolitano se asignarán a los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución; los cuales demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover los objetivos establecidos en las presentes reglas;
- Que los recursos del Fondo Metropolitano se administrarán en las Entidades federativas a través de fondos concursables, mediante un fideicomiso de administración e inversión;
- Que todos los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, que se apoyen con recursos del Fondo Metropolitano, son públicos y ajenos a cualquier partido político; son recursos federales y queda prohibido su uso, difusión y promoción con fines políticos, electorales y otros distintos al desarrollo metropolitano; y
- Que en el ordenamiento de referencia, se establece que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público emitirá las reglas de operación que regirán al Fondo Metropolitano, por lo que he tenido a bien expedir el siguiente:

ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL FONDO METROPOLITANO

ÚNICO.- Se emiten las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, conforme a lo siguiente:

I. Presentación

En el artículo 44 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011 se prevé que los recursos del Fondo Metropolitano se destinen, prioritariamente al desarrollo y ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en el ámbito territorial que conforma la zona metropolitana y para atender los objetivos definidos en las presentes reglas de operación.

II. Antecedentes

En el Presupuesto de Egresos de la Federación para los ejercicios fiscales de 2006 y 2007, se asignaron recursos para el Fondo Metropolitano del Valle de México. En 2007, adicionalmente, se canalizaron recursos a las zonas metropolitanas de las ciudades de Guadalajara y Monterrey.

En el Anexo 11 y 12 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para los Ejercicios Fiscales 2008, 2009 y 2010 el Fondo Metropolitano contempló recursos para 7, 16 y 32 zonas metropolitanas, respectivamente. El artículo 44 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011 establece que el Fondo Metropolitano contempla apoyar 46 zonas metropolitanas.

III. Objeto del Fondo Metropolitano y objetivo de las reglas de operación

- Las presentes reglas definen los criterios que deben atender las autoridades de los tres órdenes de gobierno para la aplicación, erogación, seguimiento, evaluación, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del Fondo Metropolitano, los cuales tienen el carácter de subsidio federal, con el objeto de ser destinados al desarrollo y ejecución de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, en el ámbito territorial que conforma la zona metropolitana, cuyos resultados e impacto impulsen de forma prioritaria los siguientes OBJETIVOS:
 - a) Avanzar en la coordinación pública inter-institucional, así como inter-estatal e inter-municipal en las zonas metropolitanas;
 - b) Desarrollar una adecuada planeación del desarrollo regional, urbano y del ordenamiento del territorio planificando las zonas metropolitanas desde perspectivas integrales, con visión de largo plazo y con la participación efectiva de la ciudadanía organizada;
 - c) Avanzar en la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas por medio de una estructura física más ordenada, compacta y sustentable en las zonas metropolitanas y la priorización de la movilidad de las personas a partir de transporte masivo y no motorizado (bicicletas, peatonal) que reduzca la dependencia del automóvil;
 - d) Coadyuvar a la viabilidad y a mitigar la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica de las zonas metropolitanas, reduciendo los riesgos que provocan los fenómenos naturales y antropogénicos en las metrópolis;
 - e) Impulsar la sustentabilidad en las zonas metropolitanas priorizando el avance en el tratamiento integral del agua, el manejo

sustentable, integral y de nivel metropolitano de los desechos sólidos, particularmente los peligrosos e industriales y la limpieza y aprovechamiento sustentable de las cuencas atmosféricas e hidráulicas, desde perspectivas metropolitanas; y

- f) Impulsar la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas por medio del desarrollo de infraestructura productiva de nivel metropolitano.

IV. Lineamientos Generales

IV.1 Cobertura:

- Las 46 zonas metropolitanas incluidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal correspondiente y que se listan en el Anexo 5.

IV.2. Ámbito de atención o población objetivo:

- Las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que formen parte de las zonas metropolitanas indicadas en el numeral anterior, conforme a la delimitación que emita el grupo interinstitucional integrado por la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Nacional de Población y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática. En el caso de que las entidades federativas hayan publicado alguna delimitación de la respectiva zona metropolitana y se registren diferencias con la emitida por el grupo interinstitucional previsto en el párrafo anterior, se podrán acordar las adecuaciones que se requieran para dicha delimitación.

V. Política de distribución de los recursos

V.1. Prioridades de apoyo:

- Las propuestas de apoyo con recursos del Fondo Metropolitano para realizar estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, se orientarán prioritariamente a alcanzar los objetivos definidos en el numeral 1 de las presentes reglas.

V.2. Tipos de Apoyo:

- Los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán prioritariamente a estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de

infraestructura y su equipamiento, en cualquiera de sus componentes, ya sean nuevos, en proceso, o para completar el financiamiento de aquellos que no hubiesen contado con los recursos necesarios para su ejecución, los cuales demuestren ser viables y sustentables y se orienten a atender los objetivos del Fondo definidos en el numeral 1 de estas reglas. Dichos recursos podrán erogarse para:

- a) El establecimiento y mantenimiento de instituciones públicas descentralizadas en las zonas metropolitanas, para la planeación, gestión, generación de información, evaluación y coordinación metropolitana, con visión integral, de largo plazo y con participación ciudadana organizada y efectiva;
- b) La realización del Plan o Programa de Desarrollo Metropolitano de mediano y largo plazo, así como para que a partir de 2012 todos los proyectos que se realicen con los fondos cuenten con registro de la Unidad de Inversiones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;
- c) La elaboración y actualización de todo tipo de 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; la elaboración de proyectos ejecutivos, evaluaciones (incluye las de costo-beneficio, las de gestión de riesgo), estudios de impacto y técnicos para atender y resolver problemas urbanos estructurales y prioritarios que coadyuven al adecuado funcionamiento urbano y mejoren la calidad de vida de los habitantes de la zona metropolitana;
- d) La realización de acciones de apoyo al control, fiscalización y auditoría externa de la aplicación, destino, ejercicio, resultados alcanzados e impactos sobre los objetivos del Fondo Metropolitano;
- e) Erogaciones para la construcción, reconstrucción, rehabilitación, ampliación, conclusión, mantenimiento, conservación, mejoramiento y modernización de infraestructura, además de la adquisición de los bienes necesarios para el equipamiento de las obras generadas o adquiridas;
- f) Erogaciones para adquirir o convenir suelo en la zona metropolitana orientado a reservas territoriales y derechos de vía para infraestructuras y equipamientos de nivel metropolitano; ofrecer suelo servido y bien localizado de forma prioritaria para la población de los dos primeros deciles de ingreso y para espacios públicos; incentivar

y favorecer la consolidación urbana, desalentando los procesos extensivos y dispersos de ocupación del territorio;

- g) Acciones y obras prioritarias para el mejoramiento y cuidado del ambiente en el ámbito territorial metropolitano y regional; y
- h) Estudios, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento, para la prevención o el apoyo a la emergencia o a la rehabilitación y mejora, que correspondan a situaciones vinculadas o que sean consecuencia de fenómenos antropogénicos y/o naturales.

V.3. Condiciones de apoyo:

- Las propuestas a las que se destinen los recursos federales del Fondo Metropolitano, deberán estar relacionados directamente o ser resultado de la planeación del desarrollo regional y urbano, así como de los programas de ordenamiento de los asentamientos humanos en el territorio, por lo que deberán guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012 y con los programas en materia de desarrollo regional y urbano que se deriven del mismo, además de estar alineados con los planes estatales y municipales de desarrollo urbano y de los municipios comprendidos en la respectiva zona metropolitana. Específicamente, dichas propuestas deberán:
 - a) Surgir y guardar congruencia con el Plan o Programa de Desarrollo Metropolitano y los demás instrumentos de planeación federales, estatales o municipales aplicables.
 - b) Las inversiones y obras que se realicen deberán estar contempladas en el o los instrumentos de planeación vigentes de la respectiva zona metropolitana.
 - c) Sujetarse a criterios claros de análisis costo y beneficio, fundamentados en el o los instrumentos de planeación, vigentes, así como a la evaluación de impacto metropolitano, económico, social, urbano y ambiental en la respectiva zona metropolitana, de acuerdo con las presentes reglas y las disposiciones aplicables.

VI. Ejercicio y administración de los recursos

- Los recursos del Fondo Metropolitano son subsidios federales, por lo que su aplicación y control, están sujetos a las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su Reglamento, y las demás aplicables.

- Los recursos que no se encuentren erogados o vinculados a compromisos y obligaciones formales de pago, a más tardar el último día hábil del mes de diciembre del ejercicio fiscal respectivo, se deberán reintegrar a la Tesorería de la Federación, en los términos de las disposiciones aplicables.
- Las obligaciones y compromisos formales de pago, se establecerán mediante:
 - a) La aprobación del Comité Técnico del fideicomiso para asignar recursos a las propuestas aprobadas por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano según los objetivos y ámbitos mencionados en los numerales 1 y 5 de las presentes reglas;
 - b) La licitación o equivalente, para la realización de las propuestas aprobadas por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de acuerdo con los objetivos mencionados en el numeral 1 de las presentes reglas;
 - c) La selección o contratación de proveedores, contratistas o consultores, para realizar las propuestas aprobadas por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de acuerdo con los objetivos mencionados en el numeral 1 de las presentes reglas; o
 - d) La elaboración y suscripción de documentos que justifiquen y comprueben la asignación y aplicación de los recursos federales del Fondo Metropolitano a propuestas aprobadas por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano de acuerdo con los objetivos mencionados en el numeral 1 de las presentes reglas.

VII. Criterios de selección de propuestas para la asignación de recursos del Fondo Metropolitano:

VII.1. Del fideicomiso de administración e inversión

- Los recursos federales del Fondo Metropolitano que se transfieran a los gobiernos de las entidades federativas en las que se delimitan o donde están ubicadas las zonas metropolitanas, se deberán administrar a través de fondos concursables en fideicomisos de administración e inversión, con el objeto de que se canalicen de acuerdo con el mérito de los estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones, obras de infraestructura y su equipamiento, evaluados y aprobados en los términos de las presentes reglas y demás disposiciones aplicables.

- Dichos fideicomisos deberán establecer una cuenta bancaria productiva específica para la identificación de los recursos federales transferidos y de los rendimientos financieros que se generen, para efectos de su control y fiscalización. Para que proceda la entrega de los recursos presupuestarios federales, las entidades federativas deberán constituir el fideicomiso correspondiente a cada zona metropolitana, tomando como fiduciario, de preferencia, a la banca de desarrollo, en los términos de las disposiciones aplicables.
- Al objeto y fines del fideicomiso previsto en las presentes reglas, las entidades federativas, los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, que se encuentren delimitadas en alguna zona metropolitana que esté considerada en el Fondo Metropolitano, o cualquier otra instancia pública o privada, podrán destinar recursos de otras fuentes de financiamiento distintas a este Fondo previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación, que permitan incrementar el patrimonio del fideicomiso. En tales casos, se deberá establecer en el fideicomiso cuentas específicas para la identificación, registro, control, rendición de cuentas y transparencia de cada recurso, de acuerdo con su origen, naturaleza, aplicación, destino y resultados alcanzados.
- Para efectos de constituir el fideicomiso, la Secretaría de Hacienda o equivalente en la entidad federativa en la que se ubica la zona metropolitana correspondiente, podrá considerar, en lo conducente, el modelo de contrato de fideicomiso que pone a disposición la SHCP a través de su portal de Internet. Las solicitudes de recursos con cargo al patrimonio del respectivo fideicomiso que se presenten a la consideración del Comité Técnico del fideicomiso, por conducto del Secretario Técnico, para recibir recursos del Fondo Metropolitano, deberán reunir los requisitos establecidos, los cuales se deberán resumir en una nota técnica, en la que se presentará toda la información y/o documentación que justifique la postulación en forma técnica, social, económica y ambiental, y se anexará el análisis costo-beneficio y las evaluaciones que corresponda, de conformidad con el tipo de propuesta y con el monto de recursos solicitados.
- El índice del contenido de la nota técnica mencionada en el párrafo anterior, se encuentra en el Anexo 1 de las presentes reglas.

VII.2. De los documentos de análisis costo-beneficio:

- Los siguientes tipos de análisis costo-beneficio se deberán aplicar a las propuestas, según corresponda:
 - a) Análisis costo-beneficio;

- b) Análisis costo-beneficio simplificado;
- c) Análisis costo-eficiencia; o
- d) Justificación económica.

Las Entidades federativas, los municipios, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, o cualquier otra instancia, para la elaboración de los documentos que comprende el análisis de costo-beneficio o la evaluación de las propuestas elegibles para ser apoyados con recursos del Fondo Metropolitano, se deberán sujetar a lo dispuesto en las presentes reglas y se podrán considerar, en lo conducente, los lineamientos publicados en el portal de Internet de la SHCP.

- Para la elaboración de los análisis costo-beneficio, se deberá atender la siguiente clasificación de los tipos de programas y proyectos de inversión, orientados a alcanzar los objetivos del Fondo Metropolitano definidos en el numeral 1 de estas reglas:

a) Programas de inversión:

- a.1) Programas de adquisiciones;
- a.2) Programas de mantenimiento;
- a.3) Estudios de preinversión; y
- a.4) Otros programas de inversión.

b) Proyectos de inversión:

- b.1) Proyectos de infraestructura urbana;
- b.2) Proyectos de infraestructura económica;
- b.3) Proyectos de infraestructura social;
- b.4) Proyectos de infraestructura gubernamental;
- b.5) Proyectos de inmuebles; y
- b.6) Otros proyectos de inversión.

- Para la determinación del tipo de análisis costo-beneficio que corresponde a cada propuesta apoyada, se deberá precisar si los recursos del Fondo Metropolitano se destinarán a financiar totalmente el proyecto respectivo, o sólo corresponden a algún componente del mismo y serán los siguientes:
 - a) Análisis costo-beneficio:
 - a.1) Proyectos de inversión con monto total de inversión mayor a 150 millones de pesos.
 - b) Análisis costo-beneficio simplificado:
 - b.1) Proyectos de inversión cuyo monto total de inversión sea mayor a 20 millones de pesos y de hasta 150 millones de pesos;
 - b.2) Programas de adquisiciones cuyo monto total de inversión sea mayor a 50 millones de pesos; y
 - b.3) Programas de inversión cuyo monto total de inversión sea mayor a 20 millones de pesos.
 - c) Análisis costo-eficiencia:
 - c.1) Programas y proyectos de inversión en los que los beneficios no sean cuantificables, con base en una justificación motivada y fundamentada;
 - c.2) Programas y proyectos de inversión en los cuales los beneficios sean de difícil cuantificación o no generen un ingreso o un ahorro monetario y se carezca de información para hacer una evaluación adecuada de los beneficios no monetarios;
 - c.3) Programas de inversión en infraestructura social y gubernamental, cuyo monto total de inversión sea mayor a 20 millones de pesos y hasta de 150 millones de pesos;
 - c.4) Los programas de mantenimiento cuyo monto total de inversión sea mayor a 150 millones de pesos;
 - c.5) En el documento del análisis costo-eficiencia se deberá considerar la evaluación de, al menos, una segunda opción de programa o proyecto, a fin de que se demuestre o acredite que la alternativa seleccionada es la más conveniente en términos de costos.

Se deberán comparar las opciones con base en el cálculo del Costo Anual Equivalente (CAE), de acuerdo con la referencia metodológica indicada en el numeral 15 de las presentes reglas;

- c.6) Cuando el monto total de inversión sea de hasta 150 millones de pesos, el análisis se deberá realizar a nivel de perfil, en los términos de la referencia metodológica indicada en el numeral 15 de las presentes reglas, es decir, que en la evaluación se utilizará la información disponible con la que cuenta la entidad federativa, incluyendo la experiencia alcanzada en otros proyectos similares realizados. Para tales efectos, se podrá utilizar la información contenida en revistas especializadas, libros con reconocimiento en la materia, artículos, estudios similares, estadísticas e información histórica, así como la obtenida en otras experiencias similares de otros países. En este tipo de evaluación, la información a utilizar, para efectos de la cuantificación y valoración de los costos y beneficios, es necesario llevar a cabo el cálculo de indicadores de rentabilidad;

 - c.7) Cuando el monto total de inversión del programa o proyecto sea mayor a 150 millones de pesos, el análisis costo-eficiencia se deberá realizar a nivel de prefactibilidad. En este último caso, la evaluación deberá incluir los elementos a nivel de perfil mencionados en el inciso anterior y considerar información de estudios técnicos, cotizaciones y encuestas elaboradas especialmente para llevar a cabo la evaluación de dicho programa o proyecto. La información utilizada para este tipo de evaluación, debe ser más detallada y precisa, especialmente en lo que se refiere a la cuantificación y valoración de los costos y beneficios; y

 - c.8) Cuando se considere que los beneficios no son cuantificables o de difícil medición, se deberá explicar y justificar esta circunstancia en el documento de costo-eficiencia.
- d) Justificación económica:
- d.1) Considera una explicación del problema a resolver o de la necesidad que se pretende atender con las propuestas sometidas al Fondo Metropolitano y una explicación que indique las razones por las que la alternativa elegida es la más conveniente, en términos de su contribución al desarrollo de la zona metropolitana que corresponda;

- d.1.1) Programas y proyectos de inversión cuyo monto total de inversión sea de hasta 20 millones de pesos;
 - d.1.2.) Programas de adquisiciones que impliquen una erogación de hasta 50 millones de pesos;
 - d.1.3.) Los programas de mantenimiento menores a 150 millones de pesos; y
 - d.1.4) Los estudios de preinversión, independientemente de su monto total de inversión.
- d.2) El contenido del documento de justificación económica, como mínimo, deberá incluir los siguientes apartados:
- d.2.1) Tipo de propuesta y la localización geográfica donde se realizará y, en su caso, su zona de influencia;
 - d.2.2) Monto total de inversión; calendario de inversión; componentes o principales rubros;
 - d.2.3) Fuente de recursos;
 - d.2.4) La situación actual donde se identifique el problema que requiere ser solucionado con la propuesta de inversión;
 - d.2.5) Otras posibles alternativas de solución, su descripción, ventajas y desventajas;
 - d.2.6) Dentro de las alternativas señaladas, las razones por las que se eligió la solución más viable técnica, social y económicamente;
 - d.2.7) Componentes, indicar el número, tipo y principales características de los activos que resultarían de la realización del proyecto; y
 - d.2.8) En el caso de los estudios de preinversión, el documento debe contener la información señalada en los incisos del d.2.1.) al d.2.4), junto con la vigencia del estudio y una descripción de los estudios a realizar, así como cualquier otra información que se requiera.

- En su caso, para gastos indirectos, se podrá asignar hasta un dos por ciento del costo programado de la propuesta aprobada, para cubrir erogaciones por concepto de supervisión y control, por lo que deberán formar parte del total de los recursos asignados. Adicionalmente, para apoyar las acciones de evaluación, control y fiscalización de las propuestas realizadas con el Fondo Metropolitano, se podrán destinar recursos a la Secretaría de Contraloría o su equivalente en las entidades federativas, al Órgano Técnico de Fiscalización del Congreso Local, a la realización de auditorías externas y a la evaluación de los resultados e impacto.
- En ningún caso, los recursos del Fondo Metropolitano que se entreguen a las entidades federativas, se podrán destinar a gasto corriente y de operación, salvo que se trate de los gastos mencionados en el numeral anterior y de las erogaciones corrientes que son inherentes al Secretariado Técnico, a la administración del Fondo, a las evaluaciones que establecen estas reglas o la legislación aplicable y las requeridas para la ejecución de las propuestas apoyadas, en los términos de las disposiciones aplicables.

VIII. Lineamientos Específicos

VIII.1. Coordinación institucional:

A) Del Consejo para el Desarrollo Metropolitano

- Las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en las que se delimita cada zona metropolitana que reciba recursos del Fondo Metropolitano, constituirán un Consejo para el Desarrollo Metropolitano o su equivalente, conforme a las disposiciones federales y locales aplicables y lo establecido en las presentes reglas.
- El Consejo será una instancia de interés público y beneficio social, que asignará los recursos del Fondo Metropolitano exclusivamente a programas, obras y proyectos basados en el Plan o Programa de Desarrollo de la Zona Metropolitana, apoyará la planeación integral y de largo plazo de la zona metropolitana correspondiente; promoverá y gestionará el desarrollo de la metrópoli y de su región, y contribuirá a una adecuada coordinación inter-institucional, inter-municipal e inter-estatal, para el desarrollo y ejecución de las propuestas apoyadas por el Fondo Metropolitano en el ámbito territorial que conforma la zona metropolitana, dirigidas a atender los objetivos del Fondo Metropolitano y a resolver de manera oportuna, eficaz, eficiente y estratégica, los aspectos prioritarios para el desarrollo de las zonas metropolitanas, a través de los gobiernos locales competentes a los que se destinarán los recursos del Fondo Metropolitano.

- En el caso de que ya exista alguna instancia similar o equivalente para atender el objeto y las funciones que se prevén en las presentes reglas para el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, las entidades federativas podrán determinar las adecuaciones que consideren pertinentes y necesarias, a fin de que se cumpla con el propósito expuesto en estas reglas, los objetivos del Fondo y se coadyuve a la eficiencia y eficacia en la aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano.

- El Consejo para el Desarrollo Metropolitano será un órgano colegiado y participativo y le corresponderá en los términos de las disposiciones federales y locales aplicables:
 - a) Definir los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona metropolitana;
 - b) Tomar las decisiones sobre las propuestas que recibirán los recursos del Fondo Metropolitano;
 - c) Determinar los criterios para la alineación de las propuestas que se postulen al Fondo Metropolitano y verificar que dichas propuestas cumplan con las presentes reglas; estén alineadas con los objetivos del Fondo, con el Plan o Programa de Desarrollo Metropolitano y con otros planes y programas federales, estatales y municipales aplicables y en su caso, de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal y se encuentren claramente delimitadas y localizadas dentro del perímetro de la zona metropolitana respectiva de acuerdo con su plan o programa vigente y, en su caso, emitir las recomendaciones al respecto;
 - d) También revisará y aprobará, en su caso, aquellas propuestas que no impacten directamente en el espacio territorial de la zona metropolitana, pero que, con base en las evaluaciones costo-beneficio, impacto económico, social o ambiental, y de conformidad con el Plan o Programa de Desarrollo Metropolitano, o con otros planes o programas regionales, urbanos y para el ordenamiento del territorio aplicables, se acredite su pertinencia y contribución al desarrollo de la zona metropolitana correspondiente;
 - e) Establecer los criterios para asignar prioridad y prelación a las propuestas que se presentarán para recibir apoyo del Fondo Metropolitano y para determinar el impacto metropolitano que deberán acreditar;

- f) Aprobar las propuestas que sean sometidas para ser apoyadas por el Fondo Metropolitano, verificando previamente que cumplan con lo establecido en el Plan o Programa de Desarrollo de la zona metropolitana respectiva y con otros instrumentos de planeación federales, estatales y /o municipales aplicables;
 - g) Dar seguimiento al ejercicio y ejecución de las propuestas apoyadas por el Fondo Metropolitano;
 - h) Formular las evaluaciones que estas reglas y la legislación aplicable establezcan;
 - i) Fomentar y gestionar otras fuentes de financiamiento, adicionales a los recursos del Fondo Metropolitano previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, para fortalecer el patrimonio del fideicomiso e impulsar el desarrollo de la zona metropolitana; y
 - j) Proponer auditorías y evaluaciones externas a los planes, estudios, evaluaciones, acciones, programas, proyectos y obras de infraestructura y su equipamiento que se seleccionen y recomendar las correcciones que considere pertinentes o ejercitar acciones de denuncia cuando sea evidente que se han transgredido las presentes reglas o la legislación aplicable a las propuestas apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano.
- En la realización de las funciones asignadas al Consejo y en el cumplimiento de su objeto, se cuidará que contribuya al eficaz y eficiente funcionamiento del fideicomiso previsto en las presentes reglas de operación.
 - Las instancias que postulen propuestas para ser apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano deberán tomar en cuenta las observaciones y recomendaciones que emita el Consejo.
 - Los acuerdos del Consejo, se deberán hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la SEDESOL; por otra parte, remitirán, trimestralmente y desglosada, a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados la información en la que se autoriza la asignación de recursos del Fondo Metropolitano, misma que estará disponible en el portal de Internet de las entidades federativas que conforman cada zona metropolitana, debiendo ésta actualizarla con la misma periodicidad.

- El Consejo para el Desarrollo Metropolitano podrá postular y aprobar por sí mismo, estudios, planes, evaluaciones y auditorías externas (incluyendo las de tipo social); así como, proyectos, programas y obras de infraestructura y su equipamiento, siempre que se cumpla con las presentes reglas y las demás disposiciones aplicables.
- El funcionamiento del Consejo para el Desarrollo Metropolitano de cada zona metropolitana, se podrá definir en un reglamento específico que elaborarán y emitirán las entidades federativas, de conformidad con las disposiciones aplicables y estas reglas.
- Para el cumplimiento de su objeto y la adecuada realización de sus funciones, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano contará con un Secretariado Técnico con voz pero sin voto.
- Para la integración del Consejo para el Desarrollo Metropolitano se considerarán los siguientes participantes con voz y voto:
 - a) El Gobierno Federal, representado por la SEDESOL a través de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio y por la SEMARNAT a través de la o las subsecretarías competentes.² Los representantes deberán tener como mínimo el nivel de Director General o equivalente, y serán designados por el titular de la dependencia correspondiente.
 - b) El Gobierno Estatal, a través de servidores públicos que sean responsables de funciones que se relacionen directamente con el desarrollo metropolitano y la planeación, administración y evaluación de los recursos del Fondo Metropolitano, entre otras funciones que pudiera considerar cada entidad federativa, según las condiciones específicas de la zona metropolitana correspondiente. Deberán tener como mínimo el nivel de Subsecretario o equivalentes y serán designados por el Titular del Poder Ejecutivo del Estado, con excepción del suplente del Gobernador en su carácter de presidente del Consejo, que deberá tener el nivel de Secretario.
 - c) Los Gobiernos Municipales de la zona metropolitana correspondiente, a través del Presidente Municipal o su representante que, deberá ser

² La presencia de representantes del Gobierno Federal permitirá garantizar que los objetivos y prioridades de desarrollo para las zonas metropolitanas del país sean atendidos por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano.

el o los responsables del desarrollo urbano y/o metropolitano y serán designados por el Presidente Municipal.³

d) La sociedad civil organizada, representada por ciudadanos con conocimiento y experiencia en materia de desarrollo metropolitano y que gocen de prestigio y reconocimiento público. Para contar con representantes de la sociedad conoedores y con experiencia en las materias que atenderá el Consejo, es deseable que sean seleccionados por concurso público que permita evaluar los méritos y conocimientos de los aspirantes. Para emitir convocatoria y bases de concurso, el Consejo podrá basarse en las existentes en el Sistema de Servicio Civil de Carrera u otras que permitan cumplir el propósito establecido en las presentes reglas o bien elaborar las propias.⁴ Los representantes de la sociedad civil serán designados por periodos de 4 años renovables una sola vez por votación de 50% más uno de los miembros con voto del Consejo para el Desarrollo Metropolitano. En el caso de renovación, los representantes de la sociedad civil sujetos a ella, se excusarán de participar en dicho proceso.

e) Es deseable que exista paridad en el número de miembros que representan al gobierno estatal, a los gobiernos de los municipios que forman parte de la zona metropolitana y a la sociedad civil. En las zonas metropolitanas inter-estatales, dicha paridad podrá asumirse para cada entidad que conforma la zona metropolitana respectiva, con excepción de la Zona Metropolitana del Valle de México que definirá internamente su composición tomando en consideración las presentes reglas.

- El número de miembros del Consejo para el Desarrollo Metropolitano será determinado en cada caso, pudiéndose considerar para dicho efecto los siguientes elementos:

.....
³ Una zona metropolitana es principalmente una aglomeración urbana compartida por un conjunto de municipios que tienen la responsabilidad principal de planearla y dotarla de servicios públicos, entre otras funciones, por lo que la presencia y participación en el Consejo de todos o una parte importante de los presidentes municipales de la zona metropolitana respectiva resulta fundamental.

⁴ Es necesario considerar que la participación de la sociedad organizada representa la posibilidad de aportar conocimiento, talento, experiencia e incluso recursos, para el desarrollo metropolitano y ofrece una posibilidad de continuidad de planes, programas y políticas metropolitanas más allá de las administraciones públicas.

- a) El número mínimo de miembros podría ser 8 y el máximo 29 para zonas metropolitanas que se integren con 2 o hasta 9 municipios centrales de acuerdo con el criterio de cálculo que aparece en la nota al pie de página número 4.⁵ Para las zonas metropolitanas con más de 9 municipios centrales, con excepción del Valle de México, el gobierno estatal, en acuerdo con los municipales definirá el número de miembros del Consejo, de acuerdo con el criterio que aparece en la nota al pie de página número 4. El Consejo para el Desarrollo Metropolitano podrá incrementar el número de miembros más allá del máximo de 29 considerando lo establecido en las presentes reglas.
- Adicionalmente, en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano podrán participar, previo acuerdo de 50% más uno de los miembros obligatorios; todas las instancias del ámbito público, social y privado que se relacionen con la materia del objeto y funciones del Consejo, tales como la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, las comisiones competentes del Congreso local respectivo, institutos locales de planeación o equivalentes, las organizaciones no gubernamentales, las asociaciones o colegios de académicos, científicos, profesionistas, empresarios o ciudadanos, cuyos conocimientos y experiencia contribuyan a la eficaz y eficiente atención de los asuntos que se relacionen con el mismo.
 - Las designaciones de los representantes en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, deberán constar por escrito y serán de carácter honorífico, por lo cual ninguno de ellos tendrá derecho a retribución alguna por las actividades que desempeñen en el Consejo.

.....
⁵ De acuerdo al documento “Delimitación de las Zonas Metropolitanas de México, 2005” emitido por SEDESOL, CONAPO e INEGI y actualizado a 2008, 51 de las 56 zonas metropolitanas reconocidas por el Gobierno federal (91%) están integradas por 9 municipios centrales o menos. Tomando el anterior como dato base y considerando deseable la paridad en número de miembros del Gobierno Estatal, de los Gobiernos Municipales y de la sociedad civil, el número máximo de miembros del Consejo para el Desarrollo Metropolitano sería de 29 (9 representantes municipales, 9 representantes estatales, 9 representantes de la sociedad y 2 representantes del Gobierno federal) y el mínimo de 8 (2 representantes municipales, 2 representantes del Gobierno estatal, 2 representantes de la sociedad y 2 representantes del Gobierno Federal). Para las zonas metropolitanas con más de 9 municipios centrales, con excepción del Valle de México, el gobierno estatal, en acuerdo con los municipales definirá el número de miembros del Consejo, para lo cual se sugieren los siguientes criterios de cálculo considerados para el número máximo de miembros del Consejo (29): el municipio principal será miembro permanente al igual que los 4 municipios centrales con mayor población (sin incluir al principal); del resto de municipios centrales, entre ellos designarán a 4 siguiendo el procedimiento que ellos mismos determinen y considerando deseable que sea anualmente rotativa su representación.

- El Secretario Técnico será designado por el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, considerando su conocimiento y experiencia con las materias que atiende el Consejo, para lo cual es deseable que dicha designación se dé por concurso público siguiendo los criterios propuestos en estas reglas para la designación de representantes de la sociedad civil al Consejo. La función de Secretario Técnico y del equipo de trabajo que lo apoye, serán remuneradas. El Secretario Técnico será designado para un periodo de 4 años renovable una sola vez por votación de 50% más uno de los miembros con voto del Consejo para el Desarrollo Metropolitano.
- El Consejo para el Desarrollo Metropolitano será presidido por el gobernador o gobernadores. En el caso de zonas metropolitanas en territorio de dos o más entidades federativas la presidencia será rotativa y con duración de por lo menos un año. En caso de ausencia, el Titular del Poder Ejecutivo designará a su representante quien tendrá el nivel de Secretario. Se considerará legalmente reunido cuando en las sesiones estén presentes la mayoría de sus miembros con voto, siempre y cuando entre ellos se encuentre su Presidente o quien lo supla.
- Las decisiones del Consejo para el Desarrollo Metropolitano se tomarán por mayoría de votos y todos sus miembros tendrán la obligación de pronunciarse en las votaciones. En caso de empate en la toma de decisiones, el Presidente del Consejo tendrá voto de calidad.
- Para se eficaz funcionamiento, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano conformará una Comisión Técnica de Evaluación de Proyectos. Adicionalmente, el Consejo podrá integrar otras comisiones de acuerdo al reglamento que el propio Consejo expida.
- La Comisión Técnica de Evaluación de Proyectos tendrá las siguientes responsabilidades:
 - a) Apoyar al Consejo para el Desarrollo Metropolitano y al Comité Técnico del fideicomiso, a través del Secretario Técnico, en el análisis de las evaluaciones de impacto metropolitano, regional, económico, social y ambiental, así como en los análisis costo-beneficio de las solicitudes susceptibles de ser apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano, a fin de emitir las recomendaciones para su eventual autorización por parte del Consejo y para la autorización de los recursos por parte del Comité Técnico del fideicomiso y emitir las observaciones que considere en los términos de las presentes reglas y las demás disposiciones aplicables.

- b) Dar seguimiento al avance financiero y físico de las propuestas apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano y coadyuvar a la evaluación de sus resultados en los términos de las presentes reglas y las disposiciones aplicables.
- En las sesiones de la Comisión Técnica de Evaluación de Proyectos, participarán los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, cuando las propuestas que estén a consideración del Consejo, estén vinculados con su competencia y su jurisdicción, los cuales participarán con voz, pero sin voto.
 - La Comisión Técnica de Evaluación de Proyectos, podrá invitar a sus sesiones a las personas físicas o morales que se relacionen con la materia del Consejo, cuyos conocimientos y experiencia contribuyan al desahogo de los asuntos que se relacionen con el mismo, quienes intervendrán con voz, pero sin voto.
 - En la sesión de la Comisión Técnica de Evaluación de Proyectos en que esté programado el análisis de determinadas solicitudes de recursos del Fondo Metropolitano, participarán representantes de las instancias que postulan las propuestas, con el objeto de exponer la nota técnica, los resultados del análisis costo-beneficio y de impacto ambiental y metropolitano, así como para dar respuesta a aclaraciones o información adicional y complementaria que sustente mejor la evaluación y el dictamen.
 - Los acuerdos que la Comisión Técnica de Evaluación de Proyectos adopte, tendrán el carácter de propuestas y recomendaciones al Consejo para el Desarrollo Metropolitano, el que tomará las decisiones que le correspondan de acuerdo con las presentes reglas.
 - Las decisiones que tome el Consejo serán transmitidas a través del Secretario Técnico, al Comité Técnico del fideicomiso, a quien únicamente le corresponderá tomar las decisiones y acuerdos respecto de la autorización de los recursos del Fondo Metropolitano.
 - La Comisión Técnica de Evaluación de Proyectos será coordinada por quien el Consejo determine por el voto de 50% más uno de sus miembros con derecho a voto, igualmente ocurrirá con su suplente. Se considerará legalmente reunida la Comisión cuando en las sesiones estén presentes la mayoría de sus miembros con voto, siempre y cuando entre ellos se encuentre su Coordinador o quien lo supla.
 - Las decisiones de la Comisión Técnica de Evaluación de Proyectos se tomarán por mayoría de votos y todos sus miembros tendrán la obligación

de pronunciarse en las votaciones. En caso de empate en la toma de decisiones, su Coordinador tendrá voto de calidad.

B) Del Secretario Técnico del Consejo para el Desarrollo Metropolitano

- Para cada zona metropolitana, el Consejo para el Desarrollo Metropolitano nombrará a su Secretario Técnico que será la instancia ejecutiva del Consejo y lo representará en el Comité Técnico del fideicomiso del que también formará parte. Tendrá las siguientes funciones y atribuciones:
 - a) Fungir como instancia para la recepción de las propuestas que se presenten a consideración del Consejo y revisar que cumplen con los requisitos establecidos en las presentes reglas para recibir recursos del Fondo Metropolitano;
 - b) Corroborar que las propuestas que se postulen, se encuentren alineados a los objetivos, prioridades, políticas y estrategias del Plan o Programa de Desarrollo Metropolitano y de los planes y programas federales, estatales y municipales aplicables, de conformidad con los criterios que para tal efecto emita el Consejo para el Desarrollo Metropolitano;
 - c) Revisar que las propuestas sean congruentes con los criterios de impacto metropolitano que establezca el Consejo para el Desarrollo Metropolitano;
 - d) Publicar los resultados del trabajo realizado en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, así como informar sobre las observaciones y recomendaciones que emita la Comisión Técnica de Evaluación de Proyectos y el Comité Técnico del fideicomiso, a las propuestas postuladas, de manera ágil y sin más limitaciones ni restricciones que las relativas a los fines que se establezcan en las disposiciones aplicables;
 - e) Presentar ante la Comisión Técnica de Evaluación de Proyectos y ante el Comité Técnico del fideicomiso, las propuestas que cumplan con los requisitos establecidos en las presentes reglas, así como informar al Consejo sobre los acuerdos y resoluciones que se adopten dentro de la Comisión y del Comité Técnico del fideicomiso;
 - f) Garantizar que en el Consejo para el Desarrollo Metropolitano se definan y se mantengan actualizados, anualmente, los criterios para:

asignar prioridad y prelación a las propuestas que se presenten para recibir apoyos del Fondo Metropolitano; para la alineación con el Plan o Programa de Desarrollo Metropolitano y otros de nivel federal, estatal o municipal aplicables y, para determinar el impacto metropolitano; y

- g) Integrar una cartera o banco de proyectos de acuerdo con el Anexo 3 de las presentes reglas, que incluya los presentados al Consejo para el Desarrollo Metropolitano y los que se requiere realizar de acuerdo a los propios estudios que realiza el Consejo a través del Secretario Técnico, que sigan el principio de sustentabilidad y tengan impacto metropolitano, económico, social y/o ambiental, dentro de un marco de integralidad y largo plazo. Dicha cartera enfatizará aquellas propuestas seleccionadas que tengan un mayor impacto metropolitano, regional, económico, social y sustentabilidad o cuidado ambiental, con base en la evaluación realizada, de conformidad con las presentes reglas. Igualmente, incorporará el calendario de ejecución que se presenta en el Anexo 4 de las presentes reglas, en el que se describa el avance físico y financiero programado del ejercicio de los recursos del Fondo Metropolitano.

C) De la integración, funcionamiento y facultades del Comité Técnico del fideicomiso

- La entidad federativa en la que se ubica la zona metropolitana comprendida en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, deberá integrar un Comité Técnico en su respectivo fideicomiso.
- El Comité Técnico será la instancia facultada para autorizar la entrega de recursos con cargo al patrimonio del fideicomiso, previa aprobación del Consejo para el Desarrollo Metropolitano.
- El Comité Técnico deberá rendir un informe al final de cada año ante el Consejo para el Desarrollo Metropolitano, sobre las actividades realizadas con financiamiento del Fondo Metropolitano; dicho informe será de acceso público sin restricciones y deberá incluir mínimamente los siguientes rubros:
 - a) Definición y justificación de las prioridades de utilización de los recursos respecto al cumplimiento de los objetivos del Fondo señalados en el numeral 1 de las presentes reglas;
 - b) Destino de los recursos; y

- c) Resultados alcanzados en términos de los indicadores utilizados en la Matriz de Indicadores para Resultados (MIR) correspondiente; e impactos sobre el desarrollo metropolitano.
- Las facultades del Comité Técnico del fideicomiso incluirán las siguientes:
 - a) Autorizar la entrega de recursos con cargo al patrimonio del fideicomiso, previa autorización del Consejo basada en el análisis y recomendación favorable de la Comisión Técnica de Evaluación de Proyectos;
 - b) Administrar los recursos del Fondo Metropolitano y su fideicomiso respetando las prioridades y prelación de las propuestas aprobadas por el Consejo, conforme a las disposiciones federales y locales aplicables;
 - c) Dar seguimiento al avance financiero y físico de las propuestas apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano y conocer las evaluaciones de sus resultados; y
 - d) Cumplir con las presentes reglas y las demás disposiciones aplicables en materia de transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos federales del Fondo Metropolitano.
- Para el adecuado cumplimiento de las facultades definidas en el numeral anterior, el Comité Técnico se apoyará en el Secretario Técnico del Consejo quien le aportará la información, los análisis y evaluaciones que el Comité Técnico requiera.
- El Comité Técnico del fideicomiso se integrará, como mínimo, por los mismos representantes del Gobierno Estatal o sus equivalentes, que forman parte del Consejo para el Desarrollo Metropolitano, todos ellos con voz y voto, correspondiendo la presidencia al representante de la Secretaría de Hacienda; se integrará también por el Secretario Técnico del Consejo para el Desarrollo Metropolitano quien tendrá esta misma función en este Comité Técnico, participando con voz pero sin voto.
- En las sesiones del Comité Técnico del fideicomiso participará un representante de la Secretaría de Contraloría y un representante del Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo (COPLADE) o sus equivalentes; asimismo, participarán los municipios o, en su caso, demarcaciones territoriales del Distrito Federal, por invitación del Comité Técnico, cuando los programas y proyectos que se presenten a la consideración del Comité Técnico, estén vinculados con su competencia y jurisdicción, quienes participarán con voz, pero sin voto.

- El Comité Técnico del fideicomiso podrá invitar a sus sesiones a las instituciones públicas federales y locales, así como a las personas físicas o morales que se relacionen con la materia del fideicomiso, cuyos conocimientos y experiencia contribuyan al desahogo de los asuntos que se relacionen con el mismo, quienes intervendrán con voz, pero sin voto. Dichas sesiones podrán ser del conocimiento de la sociedad, de acuerdo con la legislación aplicable y las presentes reglas.
- Los acuerdos de este Comité, se deberán hacer del conocimiento del Ejecutivo Federal por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de la SEDESOL y del Poder Legislativo Federal, a través de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados.
- El Comité Técnico del fideicomiso contará con el apoyo del Secretario Técnico del Consejo que también lo será del Comité Técnico para convocar a las sesiones, levantar las actas de las mismas, dar seguimiento a los acuerdos que se adopten e informar el avance de su cumplimiento. El Secretario Técnico tendrá un suplente quien será miembro de su equipo de trabajo, a efecto de que lo auxilie en sus funciones y lo supla en sus ausencias.
- Las designaciones de los representantes al Comité Técnico, deberán constar por escrito y serán de carácter honorífico, por lo que ninguno de ellos tendrá derecho a retribución alguna por las actividades que desempeñen en el fideicomiso. Las designaciones del Secretario Técnico y su suplente deberán constar por escrito.
- Para el caso de la zona metropolitana en que intervienen dos o más entidades federativas, el Comité Técnico del fideicomiso lo deberán formar los representantes definidos en el numeral 52 de las presentes reglas, de cada una de las entidades federativas que la conforman, y la presidencia del Comité Técnico podrá ser rotatoria, de preferencia anualmente, o conjunta, si así lo determinen los miembros del Comité Técnico de cada zona metropolitana.
- El Comité Técnico del fideicomiso conocerá y realizará las observaciones y recomendaciones que considere, al Consejo para el Desarrollo Metropolitano, sobre la cartera de propuestas que integrará el Secretario Técnico del Consejo y sobre el calendario de ejecución de las mismas en el que se describa el avance físico y financiero programado del ejercicio de los recursos del Fondo Metropolitano.
- El funcionamiento del Comité Técnico del fideicomiso, se encontrará previsto en el contrato correspondiente, y se especificará el lugar, la frecuencia y el

procedimiento para las sesiones del Comité Técnico, conforme a los fines del Fondo Metropolitano y a las presentes reglas de operación.

- El Comité Técnico del fideicomiso se considerará legalmente reunido cuando en las sesiones estén presentes la mayoría de sus miembros con voto, siempre y cuando entre ellos se encuentre su Presidente o quien lo supla.
- Las decisiones del Comité Técnico del fideicomiso se tomarán por mayoría de votos y todos sus miembros tendrán la obligación de pronunciarse en las votaciones. En caso de empate en la toma de decisiones, el Presidente del Comité Técnico tendrá voto de calidad.

IX. Mecánica de operación

IX.1. De la aplicación de los recursos para desarrollar las propuestas apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano

- Las presentes reglas serán aplicadas por los gobiernos de las entidades federativas, municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en las que se delimitan o ubican las zonas metropolitanas a las que se hizo referencia en el numeral 2 y se listan en el Anexo 5 de las presentes reglas, y por las dependencias federales previstas en las presentes reglas, todos de conformidad con sus respectivos ámbitos de competencia. Las entidades federativas podrán emitir lineamientos complementarios a las presentes reglas, que contribuyan a la adecuada aplicación de los recursos federales del Fondo Metropolitano y de otras fuentes de financiamiento, sin contravenir las disposiciones aplicables y estas reglas.
- La atención a las consultas y solicitudes relacionadas con las presentes reglas de operación estarán a cargo de la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), en el ámbito de su competencia y en los términos de las disposiciones aplicables.
- Los recursos presupuestarios federales se radicarán a través de las tesorerías de las entidades federativas o su equivalente, quien deberá entregar dichos recursos al fideicomiso correspondiente, en los términos de las disposiciones aplicables.
- La transferencia de recursos a las tesorerías de las entidades federativas o su equivalente, se llevará a cabo de conformidad con la solicitud formal de la Secretaría de Hacienda o su equivalente de las entidades federativas a la UPCP, en congruencia con la programación del avance financiero de la ejecución de las propuestas apoyadas y con base en la emisión del acuerdo

de asignación de recursos por parte del Comité Técnico del fideicomiso. Asimismo, se deberá entregar a la UPCP el recibo oficial correspondiente, dentro de los diez días hábiles posteriores a la entrega de los recursos.

- Las tesorerías de las entidades federativas o su equivalente, deberán entregar los recursos federales del Fondo Metropolitano a la cuenta específica correspondiente del fideicomiso, dentro de los tres días hábiles posteriores a su recepción, como máximo, así como los rendimientos financieros que se hayan generado durante ese lapso.
- En el caso de que la zona metropolitana abarque dos o más entidades federativas, éstas comunicarán formalmente a la UPCP, los términos de las proporciones en que se les ministrarán los recursos, para su transferencia al respectivo fideicomiso.
- En caso de no contar con esa información, la UPCP los distribuirá de conformidad con el factor poblacional derivado de los municipios y demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en su caso, que están delimitados en la respectiva zona metropolitana.
- Los recursos federales asignados al Fondo Metropolitano, podrán ser complementados con las aportaciones adicionales de recursos que realicen las entidades federativas y los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, o cualquier otra instancia pública o privada, de conformidad con las presentes reglas.
- La entidad federativa deberá destinar los recursos presupuestarios federales a la zona metropolitana que se defina en el Presupuesto de Egresos de la Federación del ejercicio fiscal correspondiente, para apoyar la realización de las propuestas, ya sean nuevas o en proceso, y que se ejecuten por contrato o por administración.
- Las entidades federativas llevarán a cabo un registro, control y rendición de cuentas que será específico y exclusivo para las propuestas financiadas con el Fondo Metropolitano, incluyendo los rendimientos financieros que se generen en la cuenta productiva específica que se deberá establecer para la identificación y el manejo de los recursos del Fondo Metropolitano. Se deberá llevar a cabo el registro, control, rendición de cuentas y transparencia en cada una de las cuentas productivas que se establezcan para identificar las diferentes fuentes de financiamiento consideradas en el fideicomiso.
- Las entidades federativas deberán realizar de manera detallada y completa el registro y control correspondiente en materia documental, contable, financiera,

administrativa, presupuestaria y de cualquier otro tipo que corresponda, en los términos de las disposiciones aplicables, que permitan acreditar y demostrar ante la autoridad federal o local, según su ámbito de competencia, que el origen, destino, aplicación, erogación, registro, documentación comprobatoria y rendición de cuentas, de forma plenamente transparente, corresponde a los recursos otorgados a través del Fondo Metropolitano.

- En la aplicación de los recursos presupuestarios federales, las entidades federativas deberán observar las disposiciones federales aplicables cuando se ejerzan en el marco de convenios específicos con dependencias o entidades paraestatales del ámbito federal, y se podrán aplicar las disposiciones locales en los demás casos de asignación de los recursos, siempre y cuando no contravengan las disposiciones federales y corresponda a los objetivos, prioridades y tipos de apoyos definidos en las presentes reglas de operación.
- En el caso de convenios suscritos con dependencias o entidades paraestatales del Gobierno Federal, se aplicarán las disposiciones federales respectivas y se atenderán adicionalmente los términos del convenio que se suscriba.
- Para efectos de la comprobación, rendición de cuentas y transparencia del gasto realizado en las propuestas convenidas, las operaciones correspondientes a los convenios suscritos se deberán registrar contable y presupuestariamente en los términos de las disposiciones aplicables y de las establecidas en dichos convenios.
- Las entidades federativas asumen, plenamente por sí mismas, los compromisos y responsabilidades vinculadas con las obligaciones jurídicas, financieras y de cualquier otro tipo relacionadas con las propuestas apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano.
- Asimismo, la asumen en todo lo relativo a los procesos que comprendan la justificación, contratación, ejecución, control, supervisión, comprobación, integración de libros blancos, según corresponda, rendición de cuentas y transparencia, para dar pleno cumplimiento a las disposiciones aplicables.
- Lo anterior, tendrá total independencia del monto de los recursos que se autoricen del Fondo Metropolitano a las entidades federativas, en los términos de las disposiciones aplicables.
- Para la aplicación de los recursos mediante convenios específicos que suscriban las entidades federativas con los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal u otros organismos o dependencias públicas locales, éstos asumirán el compromiso y la responsabilidad de

la aplicación de los recursos que se les proporcionen, como ejecutores del gasto, de acuerdo con los convenios que se celebren para tales efectos, en los términos de las presentes reglas de operación y de las disposiciones aplicables. Para tal efecto, se deberá atender a lo siguiente:

- - a) El municipio, demarcación territorial del Distrito Federal u organismo público local establecerá una cuenta bancaria productiva específica para la identificación de los apoyos recibidos y de sus rendimientos financieros;
 - b) En todos los casos, se cumplirá con lo dispuesto en las presentes reglas;
 - c) En los convenios que se celebren, se deberá asegurar que las instancias de control y fiscalización competentes del Ejecutivo y del Legislativo Federal y Estatal, tengan el total acceso a la información documental, contable y de cualquier otra índole, relacionada con los recursos aplicados mediante dichos convenios; y
 - d) De conformidad con las presentes reglas, las entidades federativas incluirán en los informes trimestrales y en el informe final, lo correspondiente a los programas y proyectos convenidos para su ejecución por los municipios, demarcaciones territoriales del Distrito Federal u organismos públicos locales, considerando que para cumplir las presentes reglas de operación, se considerará como comprobante de la aplicación de los recursos por las entidades federativas, el recibo oficial de ingresos que expidan los municipios, demarcaciones territoriales u organismos públicos locales. Estos últimos asumirán el compromiso de proporcionar o presentar a las instituciones competentes de control y de fiscalización, tanto federales como locales, los documentos que justifiquen y comprueben cada caso que corresponda.

IX.2. Informes programático-presupuestarios

- El Consejo para el Desarrollo Metropolitano deberá remitir trimestralmente el informe del destino y aplicación de los recursos, del avance físico y financiero y de la evaluación de los resultados alcanzados y el impacto urbano, económico y social a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, así como a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, en los términos del artículo 85 de la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria y las demás disposiciones legales aplicables al Fondo Metropolitano. Por su parte, las entidades

federativas deberán presentar informes trimestrales y uno final, en los que se precise la aplicación, destino y resultados obtenidos con los recursos del Fondo Metropolitano erogados en las propuestas apoyadas, incluyendo la información programática y financiera, de conformidad con las disposiciones aplicables. Asimismo, se deberá reportar la aplicación de la totalidad de los recursos, incluidos los rendimientos financieros y los resultados alcanzados, conforme a las disposiciones aplicables. En el caso de las zonas metropolitanas que incluyan a más de una entidad federativa, cada una de ellas deberá reportar lo correspondiente a los recursos que haya ejercido en la ejecución de cada propuesta apoyada, según corresponda. Se procederá en los términos de las disposiciones aplicables para imponer o promover las sanciones que correspondan cuando las entidades federativas no hayan entregado la información señalada en el presente numeral.

- Las entidades federativas deberán entregar a la UPCP, mediante archivos electrónicos, la siguiente información y documentación, relacionada exclusivamente con los recursos federales del Fondo Metropolitano registrados en la cuenta específica correspondiente del fideicomiso, a más tardar a los veinte días naturales posteriores a la terminación de cada trimestre, para su inclusión en el informe que se entrega al Congreso de la Unión:
 - a) Estado de posición financiera;
 - b) Saldo o disponibilidad al comienzo del periodo que se reporta;
 - c) Ingresos;
 - d) Rendimientos financieros;
 - e) Egresos (desglosados por concepto o tipo de gasto);
 - f) Saldo o disponibilidad de los recursos federales al final del periodo que se reporta;
 - g) Destino y resultados alcanzados con los recursos; y
 - h) Avance en el cumplimiento de la misión, objeto y fines del fideicomiso.

IX.3. Evaluación

- La evaluación externa de los resultados de la aplicación de los recursos del Fondo Metropolitano, se llevará a cabo de común acuerdo entre las entidades federativas, la SHCP, la SFP y el CONEVAL, en los términos de

las disposiciones aplicables y de conformidad con los criterios que para tal efecto emita el Consejo para el Desarrollo Metropolitano.

- El costo de las evaluaciones se cubrirá con los recursos del Fondo Metropolitano que corresponda a cada una de las zonas metropolitanas, de acuerdo con el tipo de evaluación que se lleve a cabo. En el caso de que la zona metropolitana abarque dos o más entidades federativas, dicho costo se financiará con el monto de los recursos federales que le hayan sido asignados a la misma.

IX.4. Indicadores para resultados

- La nota técnica que se presenta a la Comisión Técnica de Evaluación de Proyectos del Consejo para el Desarrollo Metropolitano deberá explicar con claridad la naturaleza y alcance, así como contar con información relevante del análisis costo-beneficio y los indicadores para resultados que medirán los efectos de las propuestas apoyadas en el desarrollo de la zona metropolitana específica.
- Los indicadores para resultados, serán reportados mediante el sistema establecido al efecto. Al respecto, podrán contar con la opinión y apoyo técnico de la UPCP, así como considerar los lineamientos y metodologías que hayan emitido la SHCP, la SFP, la SEDESOL y el CONEVAL, de conformidad con su respectiva competencia.

IX.5. Seguimiento, Control, Rendición de Cuentas y Transparencia del seguimiento

- Para el seguimiento de la ejecución de las propuestas apoyadas, los ejecutores del gasto deberán atender lo siguiente:
 - a) Informar trimestralmente a la UPCP, en los términos del artículo 85, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, y mediante el sistema de información establecido al efecto, sobre la aplicación de los recursos, el avance y resultados alcanzados en la ejecución de las propuestas apoyadas;
 - b) Informar al Comité Técnico del fideicomiso y al Consejo para el Desarrollo Metropolitano, sobre los avances de las propuestas apoyadas a través de los medios que se definan para tal efecto; y
 - c) El Comité Técnico informará a la UPCP, sobre cualquier condición o situación que afecte la buena marcha y desarrollo de las propuestas apoyadas.

X. De la rendición de cuentas y la transparencia

- En la aplicación y erogación de los recursos entregados a las entidades federativas, éstas deberán mantener los registros específicos y actualizados de los montos aplicados por cada una de las propuestas apoyadas. La documentación comprobatoria original que permita justificar y comprobar las acciones y erogaciones realizadas, se presentará por el órgano hacendario o unidad ejecutora de las entidades federativas, cuando sea requerida por la SHCP, la SFP o la Auditoría Superior de la Federación, conforme a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y las demás disposiciones aplicables, así como a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, sin perjuicio de las acciones de vigilancia, control y evaluación que en coordinación con la SFP realicen la Secretaría de Contraloría o su equivalente en las entidades federativas.
- Los recursos aplicados correspondientes al Fondo Metropolitano tienen el carácter de subsidio federal. Las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la hacienda pública federal en que incurran los servidores públicos, federales o locales, así como los particulares, serán sancionadas en los términos de la legislación federal aplicable.
- Para efectos de la transparencia y la rendición de cuentas, las entidades federativas deberán incluir en la presentación de su Cuenta Pública y en los informes sobre el ejercicio del gasto público al Poder Legislativo respectivo, la información relativa a la aplicación de los recursos que les fueron entregados mediante el Fondo Metropolitano.
- La información técnica, los montos apoyados, los acuerdos y los resultados alcanzados de las propuestas apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano, se darán a conocer a través de medios electrónicos en las páginas de Internet de las entidades federativas, los municipios y, en su caso, las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, correspondientes.
- Las entidades federativas promoverán la publicación de la información y los resultados de las propuestas apoyadas, incluyendo los avances físicos y financieros, en su página de Internet, así como en otros medios accesibles al ciudadano, de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su similar estatal. Por su parte, el Gobierno Federal incluirá, en los informes al Congreso de la Unión que corresponda, los recursos entregados a las entidades federativas por medio del Fondo Metropolitano.
- Se deberán atender las medidas para la comprobación y transparencia en la

aplicación y erogación de los recursos, en los términos de las disposiciones aplicables, sin que, por estar fideicomitidos, implique limitaciones o restricciones al acceso de las instancias competentes a la información sobre la administración, erogación y resultados alcanzados con los recursos entregados a las entidades federativas.

- La publicidad, la documentación y la información relativa a las propuestas apoyadas con recursos del Fondo Metropolitano, deberán incluir la siguiente leyenda: “Este programa es de carácter público, no es patrocinado ni promovido por partido político alguno y sus recursos provienen de los impuestos que pagan todos los contribuyentes. Está prohibido el uso de este programa con fines políticos, electorales, de lucro y otros distintos a los establecidos. Quien haga uso indebido de los recursos de este programa deberá ser denunciado y sancionado de acuerdo con la ley aplicable y ante la autoridad competente”.

TRANSITORIOS

Primero.- Se abrogan las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano publicadas el 28 de marzo de 2008. Las presentes reglas entrarán en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, y se continuarán aplicando en los subsecuentes ejercicios fiscales, en lo que no se opongan a las disposiciones y normativa aplicables.

Segundo.- La lista en la que se delimitan los municipios y las demarcaciones territoriales del Distrito Federal que conforman las zonas metropolitanas a las que se canalizarán los recursos del Fondo Metropolitano en el ejercicio fiscal 2011, se presenta en el Anexo 5 de las presentes reglas.

La delimitación de las zonas metropolitanas emitida por el grupo interinstitucional al que se refiere el numeral 3 de las presentes reglas, está definida en el documento denominado “Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2005, Segunda Edición, Diciembre de 2008”, disponible en la dirección electrónica siguiente:

<http://www.sedesol.gob.mx/archivos/10050204/File/zm2005.pdf>

Tercero.- La distribución de los recursos para las zonas metropolitanas en 2011, está definida en el Anexo 11 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011.

Cuarto.- En relación con lo dispuesto en las presentes reglas, la SHCP ha

publicado los lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, en la siguiente dirección electrónica:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/marco_juridico/documentos/programas_inversion/lineamientos/costo_beneficio.pdf

Quinto.- Para reportar la información prevista en el artículo 85, fracción II, de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, de acuerdo con las presentes reglas, se deberán atender los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados de los recursos federales transferidos a las entidades federativas”, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 25 de febrero de 2008, mediante el sistema establecido al respecto y que está a disposición de las entidades federativas y de los municipios o demarcaciones territoriales del Distrito Federal, en el módulo Sistema de Formato Único, en el Portal Aplicativo de la SHCP, en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.sistemas.hacienda.gob.mx>

Sexto.- Las entidades federativas comenzarán, a más tardar dentro de los 15 días naturales posteriores a la entrada en vigor de las presentes reglas, con las gestiones conducentes a la constitución del Consejo para el Desarrollo Metropolitano y del fideicomiso de administración e inversión, en los términos de las presentes reglas. Dicho Consejo deberá quedar instalado a más tardar el tercer mes del año de ejercicio, salvo cuando se trate del inicio de un nuevo mandato de gobierno estatal, en cuyo caso dispondrá de hasta 30 días naturales contados a partir de la fecha de toma de posesión del cargo.

La SHCP pone a disposición de las entidades federativas un modelo de contrato de fideicomiso para el Fondo Metropolitano, en la siguiente dirección electrónica:

<http://www.apartados.hacienda.gob.mx/presupuesto/index.html>

Séptimo.- En el caso de las entidades federativas en las que ya exista alguna instancia equivalente al Consejo para el Desarrollo Metropolitano o que se cuente con algún fideicomiso que tenga un objeto, fines y funcionamiento similar al establecido en las presentes reglas, comenzarán con las gestiones conducentes a su respectiva adecuación, en los términos de estas reglas, a más tardar dentro de los 15 días naturales posteriores a la entrada en vigor de las mismas.

México, Distrito Federal, a los días del mes de de dos mil El Subsecretario de Egresos, Rúbrica.

Anexo II.

Propuesta de Lineamientos del Fondo Regional

PROPUESTA DE LINEAMIENTOS DE OPERACIÓN DEL FONDO REGIONAL

LINEAMIENTOS para la aplicación, rendición de cuentas y transparencia de los programas y proyectos de inversión apoyados con los recursos del Fondo Regional (FONREGIÓN).

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

....., Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 1, 2, fracción LIII, 3, primer párrafo, 77, primer párrafo, 79, 86, 106, 107 y 115 de la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria; y 23, fracción I, inciso c), 105, fracción V, y 175, de su Reglamento; 4, fracción X del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, y 62 del Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y

CONSIDERANDO

- Que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión estableció en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007, en el Anexo 10, correspondiente al Ramo General 23 “Provisiones Salariales y Económicas”, en el renglón de “Otras Provisiones Económicas”, un Fondo Regional con una asignación de 2,000 millones de pesos;
- Que el Transitorio Vigésimo del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2007 estableció que los recursos del Fondo Regional incluido en el Anexo 20 se aplicarían conforme al Índice de Desarrollo Humano (IDH) de las regiones de las entidades federativas con el menor grado de desarrollo, considerando la desviación de cada una de ellas con respecto a la media nacional;
- Que el artículo 43 del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) para el Ejercicio Fiscal 2011 establece que “el Fondo Regional tiene por objeto apoyar a los diez estados con menor índice de desarrollo humano respecto del índice nacional, a través de programas y proyectos de inversión destinados a mantener e incrementar el capital físico o la capacidad productiva, o

ambos, así como a impulsar el desarrollo regional equilibrado mediante infraestructura pública y su equipamiento”;

- Que para el ejercicio fiscal 2011, la asignación prevista para el Fondo Regional se distribuye conforme a lo señalado en el Anexo 12 del PEF: “PROGRAMAS DEL RAMO 23 PROVISIONES SALARIALES Y ECONÓMICAS (pesos):

FONDO REGIONAL	6,220,000,000
Chiapas, Guerrero y Oaxaca	3,735,000,000
7 Estados restantes	2,485,000,000

- Que con el objetivo de precisar los criterios y el proceso para la asignación, aplicación y erogación de los recursos que se entregarán a través del Fondo Regional, así como para el seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia de dichos recursos, he tenido a bien emitir los siguientes:

LINEAMIENTOS PARA LA APLICACIÓN, RENDICIÓN DE CUENTAS Y TRANSPARENCIA DE LOS PROGRAMAS Y PROYECTOS DE INVERSIÓN APOYADOS CON LOS RECURSOS DEL FONDO REGIONAL (FONREGIÓN)

Capítulo I. Disposiciones Generales

1. Los presentes Lineamientos tienen por objeto definir los criterios para la aplicación, erogación, seguimiento, control, rendición de cuentas y transparencia de los recursos del FONREGIÓN, los cuales tienen el carácter de subsidio federal y se destinarán a programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento, con impacto en el desarrollo regional de las regiones de las entidades federativas con menor grado de desarrollo medido por el índice de desarrollo humano, considerando la desviación de cada una de ellas con respecto del índice o media nacional.
2. Los presentes Lineamientos serán aplicados por las entidades federativas a las que se hizo referencia en el numeral anterior y por las unidades responsables de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de conformidad con sus respectivos ámbitos de competencia.

3. La interpretación de los presentes Lineamientos estará a cargo de la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP) de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el ámbito de su competencia.

Capítulo II. Ámbito de aplicación y condiciones generales

4. El FONREGIÓN se aplicará en las regiones, dentro de las entidades federativas¹, que tienen las condiciones menos favorables en términos del IDH, considerando la desviación de cada una de ellas con respecto del índice o media nacional.
5. El FONREGIÓN debe apoyar y propiciar la transparencia, consistencia, integralidad y visión de largo plazo de las políticas de desarrollo regional de cada entidad federativa, mediante la coordinación interinstitucional y entre los tres ámbitos de gobierno y la participación efectiva de los actores sociales locales, en la definición, ejecución, seguimiento y evaluación de los proyectos y acciones de desarrollo. En este sentido es un instrumento que debe propiciar:
 - 5.1. La coordinación interinstitucional para lograr proyectos que aporten al desarrollo integrado de cada región.
 - 5.2. La coordinación intermunicipal, ya que una región es un conjunto de municipios que los integra la geografía, el ambiente, la cultura y/o la economía y las relaciones sociales, por lo que los proyectos de desarrollo tenderán a ser principalmente intermunicipales.
 - 5.3. La coordinación entre los municipios de cada región con su gobierno estatal a fin de que los recursos del FONREGIÓN potencien las estrategias y políticas de desarrollo regional en cada entidad.
 - 5.4. La coordinación de los gobiernos estatales con el Gobierno Federal para que las grandes orientaciones estratégicas del FONREGIÓN permitan avances más homogéneos en las macroregiones del país.

.....
¹ Se propone que el FONREGIÓN se aplique en las regiones intra-estatales con menor IDH en todo el país y no sólo en las 10 entidades federativas hasta ahora consideradas.

- 5.5. Hacer de las políticas de desarrollo regional (políticas territoriales) el hilo conductor y guía de las políticas sectoriales dentro de cada región.
6. Para acceder a recursos del FONREGIÓN, las entidades federativas realizarán la delimitación de sus regiones (regionalización) con el propósito de planificar el desarrollo de cada una con enfoque integral y visión de largo plazo y para definir las que podrán beneficiarse con recursos del FONREGIÓN; cuando ya exista dicha regionalización para los efectos señalados antes y dentro de ella exista una o varias regiones que se encuentren en las condiciones establecidas en el numeral 4 de estos lineamientos, se podrá aplicar para los proyectos del FONREGIÓN.
7. La regionalización para el desarrollo integral, implica cuando menos lo siguiente:
 - 7.1. La identificación de los fenómenos, condiciones o problemas que caracterizan como región a un conjunto de municipios.
 - 7.2. El análisis de la problemática interna de cada región y dentro de ella de sus municipios y sectores, destacando las áreas (municipios, subregiones, localidades) dentro de ella y los ámbitos (problemas o fenómenos que enfrentan los sectores de la producción y el desarrollo social) que requieren una atención prioritaria en los términos de estos lineamientos.
 - 7.3. La definición y diseño de políticas y estrategias de desarrollo regional y de los proyectos y acciones que permitirán ejecutarlas, de manera conjunta con los actores sociales de la región, como mecanismo de aceptación social de las propuestas de desarrollo y de oportunidad de que dichas propuestas tengan visión de largo plazo y se cumplan más allá de las administraciones gubernamentales.
8. La regionalización al interior de cada entidad federativa, así como la caracterización y las propuestas de desarrollo de cada región, deberán esta alineadas con el Plan o Programa de Desarrollo de la región y con los planes y programas federales, estatales y municipales aplicables.
9. Para realizar los estudios, planes, programas y proyectos para el desarrollo regional, será necesario contar con un sistema de información y de indicadores del desarrollo que permita la toma de decisiones con relación a los proyectos del FONREGIÓN.

Capítulo III. De los Programas y proyectos de inversión apoyados

10. Los programas y proyectos de inversión apoyados con cargo a los recursos del FONREGIÓN deben estar orientados a generar capacidades competitivas territoriales endógenas, es decir, en el ámbito territorial de las regiones de las propias entidades federativas, y podrán incluir, enunciativa y no limitativamente, lo siguiente:
 - 10.1. Elaboración de proyectos ejecutivos, estudios y diseño de programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento;
 - 10.2. Evaluación de costo-beneficio y otro tipo de evaluación de los programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento;
 - 10.3. Ejecución de programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento, y
 - 10.4. Proyectos y acciones prioritarias de impulso al desarrollo regional de las entidades federativas.
11. Las entidades federativas integrarán una cartera de programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento, a fin de seleccionar los de mayor impacto económico y/o social (Anexo 1). Dicha cartera deberá atender las prioridades del FONREGIÓN especificadas en los presentes lineamientos, deberá estar vinculada y alineada el plan o programa de desarrollo de la región y con la visión y estrategia de desarrollo regional definida en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que se deriven del mismo y deberá corresponder con la regionalización oficial de la entidad.
12. Las prioridades que apoyará el FONREGIÓN con recursos para inversión directa o para los estudios, programas y acciones de coordinación-planeación-gestión que esta requiera, son las siguientes²:
 - 12.1. Desarrollo de mecanismos e instituciones de coordinación regional, transparencia y rendición de cuentas, así como de

.....
² Los subíndices corresponden a las variables que sirven para construir el idh de acuerdo con la metodología del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

planeación integral, de largo plazo y con participación efectiva de los actores sociales.

- 12.2. Oferta educativa básica de calidad, suficiente y con énfasis en las características regionales orientada a mejorar:
 - Las tasas de alfabetización en jóvenes y adultos.
 - La asistencia escolar de niños y jóvenes.
 - El índice de educación.
 - El índice de educación reduciendo la desigualdad de género.
- 12.3. Oferta educativa media, técnica y superior de calidad, con énfasis en las potencialidades de la región y orientada al aprovechamiento del “bono demográfico”.
- 12.4. Oferta de servicios y equipamientos de salud, culturales y deportivos, especialmente para la población infantil y juvenil.
- 12.5. Disminución de la brecha digital.
- 12.6. Acceso universal a servicios y equipamientos de salud de calidad orientado a:
 - Reducir la mortalidad infantil.
 - Mejorar el índice de salud.
 - Mejorar el índice de salud reduciendo la desigualdad de género.
- 12.7. Acceso a suelo servido para vivienda y a mecanismos financieros adecuados a las necesidades de la población de menores recursos para adquirir, autoconstruir o mejorar la vivienda y el hábitat (provisión de servicios básicos), en los centros de población y en el medio rural.
- 12.8. Desarrollo de infraestructura para:
 - i. Aprovechar el ciclo integral del agua (mejoramiento de la masa forestal, filtración-captación, extracción, utilización, tratamiento y reutilización);
 - ii. El manejo sustentable de residuos sólidos; y
 - iii. Para la recuperación y cuidado de los recursos naturales de la región.
- 12.9. Desarrollo de infraestructura productiva orientada a la generación de empleo en la región a fin de:

- i. Elevar el ingreso per cápita.
- ii. Elevar el Producto Interno Bruto (PIB) total.
- iii. Mejorar el índice de ingreso.
- iv. Mejorar el índice de ingreso reduciendo la desigualdad de género.
- v. Ampliar la población económicamente activa.
- vi. Ampliar la distribución de género en la representación política, de funcionarios y directivos públicos, y de profesionistas y técnicos.
- vii. Mejorar el índice de participación política reduciendo la desigualdad de género.
- viii. Mejorar el índice de empleo reduciendo la desigualdad de género.

12.10. Desarrollo de infraestructura de comunicaciones y transportes.

12.11. Impulso al desarrollo de las actividades económicas prioritarias en la región.

13. Los recursos del FONREGIÓN son subsidios para financiar programas y proyectos de inversión de las entidades federativas, y su aplicación y control están sujetos a las disposiciones establecidas en la Ley Federal de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, su Reglamento, y las demás disposiciones aplicables. Para la asignación de recursos del FONREGIÓN, las entidades federativas deberán contar con la información y los documentos del análisis costo-beneficio requeridos, de acuerdo con los presentes lineamientos.

14. Tendrán prioridad para recibir recursos del FONREGIÓN los programas y proyectos de inversión que:

14.1. Se orienten a atender las prioridades establecidas en el numeral 9 de los presentes lineamientos.

14.2. Involucren la participación y concurrencia financiera de diferentes órdenes de gobierno y de los sectores privado y social.

14.3. Involucren la intervención conjunta de varios municipios o entidades federativas.

Capítulo IV. Del registro de los proyectos apoyados

15. Los programas y proyectos de inversión apoyados con los recursos del FONREGIÓN, deberán haber sido evaluados en forma previa por parte de las áreas competentes especializadas de las entidades federativas, a través de los estudios respectivos, de conformidad con los presentes lineamientos.
16. La información de la cartera de programas y proyectos de inversión, deberá presentarse a la UPCP mediante una nota técnica motivada y fundamentada que incluya la justificación de la pertinencia de ejecutar dicho proyecto y explique con claridad la naturaleza, el alcance y el impacto que tendrá en el desarrollo de la región específica.
17. La nota técnica (Anexo 2) que las entidades federativas presentarán a la UPCP deberá contener, al menos, las siguientes características:
 - 17.1. Marco de referencia del programa o proyecto.
 - 17.2. Especificaciones del programa o proyecto, indicando población objetivo beneficiada.
 - 17.3. Monto del apoyo financiero que se solicita del FONREGIÓN, incluyendo calendario de ejecución (Anexo 3).
 - 17.4. Explicación de las etapas y componentes del programa o proyecto.
 - 17.5. Identificación de otras fuentes de financiamiento.
 - 17.6. Otras consideraciones relevantes del programa o proyecto de inversión.

Capítulo V. De las características de los documentos de análisis de costo-beneficio o evaluación de los programas y proyectos de inversión apoyados con recursos del FONREGIÓN

18. La nota técnica de los programas y proyectos de inversión apoyados, deberá estar motivada y fundamentada en los documentos de análisis costo-beneficio respectivos, según corresponda, destacando la incidencia o impacto del proyecto en el mejor aprovechamiento de las oportunidades y/o del potencial territorial. Para tal efecto, las entidades federativas deberán contar con los documentos técnicos

del diseño, evaluación y ejecución de los programas y proyectos de inversión a los que se les asignarán los recursos del FONREGIÓN.

De los documentos de Análisis costo-beneficio:

19. Los siguientes tipos de análisis costo-beneficio serán aplicables a los programas y proyectos de inversión que las entidades federativas ejecuten con los recursos del FONREGIÓN:

- i. Análisis costo-beneficio completo;
- ii. Análisis costo-beneficio simplificado;
- iii. Análisis costo-eficiencia; y
- iv. Justificación económica.

20. Las entidades federativas, para la elaboración de los documentos con los análisis de costo-beneficio o evaluaciones de los programas y proyectos de inversión apoyados con recursos del FONREGIÓN, deberán sujetarse a lo dispuesto en los presentes lineamientos o, en su caso, se deberán observar los lineamientos aplicables en la materia para dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, publicados en Internet en la página de la SHCP, en la siguiente dirección electrónica:

http://www.apartados.hacienda.gob.mx/cartera/temas/lineamientos/documentos/lineamientos_050106.pdf

21. En la elaboración de los análisis costo-beneficio y de la nota técnica señalada anteriormente en estos lineamientos, se deberá atender la siguiente clasificación de los tipos de programas y proyectos de inversión apoyados:

21.1. Programas de inversión:

- i. Programas de adquisiciones;
- ii. Programas de mantenimiento;
- iii. Estudios de preinversión; y
- iv. Otros programas de inversión.

21.2. Proyectos de Inversión:

- i. Proyectos de infraestructura económica;
- ii. Proyectos de infraestructura social;
- iii. Proyectos de infraestructura gubernamental;
- iv. Proyectos de inmuebles; y
- v. Otros proyectos de inversión.

22. Los criterios para la determinación del tipo de análisis costo-beneficio que corresponde a cada programa o proyecto de inversión apoyado, de manera indicativa y no limitativa (para lo cual se deberá aclarar si los recursos del FONREGIÓN se destinarán a financiar totalmente el programa o proyecto respectivo, o sólo corresponde a algún componente o etapa del programa o proyecto), serán los siguientes:

22.1. Análisis costo-beneficio completo:

- i. Proyectos de inversión con monto total superior a 100 millones de pesos.

22.2. Análisis costo-beneficio simplificado:

- i. Proyectos de inversión con un monto mayor a 10 millones de pesos y menor de 100 millones de pesos;
- ii. Programas de adquisiciones con una erogación programada mayor a 50 millones de pesos; y
- iii. Programas de inversión con un monto total de inversión mayor a 10 millones de pesos.

22.3. Análisis costo-eficiencia:

- i. Programas y proyectos de inversión en los que los beneficios no sean cuantificables, con base en una justificación motivada y fundamentada;
- ii. Programas y proyectos de inversión en los que los beneficios sean de difícil cuantificación; cuando no generen un

ingreso o un ahorro monetario y se carezca de información para hacer una evaluación adecuada de los beneficios no monetarios;

- iii. Programas de infraestructura social y gubernamental, cuyo monto total de inversión sea mayor a 10 millones de pesos y hasta de 100 millones de pesos;
- iv. En el documento del análisis costo-eficiencia se deberá considerar la evaluación de, al menos, una segunda opción de programa o proyecto, de manera que se muestre que la alternativa seleccionada es la más conveniente en términos de costos. Se deberán comparar las opciones calculando el Costo Anual Equivalente (CAE), conforme a la referencia indicada en estos lineamientos;
- v. Cuando el monto total de inversión sea de hasta 100 millones de pesos, el análisis se deberá realizar a nivel de perfil, conforme a la referencia indicada en estos lineamientos; es decir, que en la evaluación se utiliza la información disponible con que cuenta la entidad federativa, incluyendo la experiencia derivada de proyectos realizados y el criterio profesional de los evaluadores. Se puede utilizar la información proveniente de revistas especializadas, libros en la materia, artículos, estudios similares, estadísticas e información histórica, así como experiencias de otros países y gobiernos. Para este tipo de evaluación, la información a utilizar, para efectos de la cuantificación y valoración de los costos y beneficios, puede no ser muy precisa; sin embargo, debe permitir el cálculo de indicadores de rentabilidad;
- vi. Cuando el monto total de inversión del programa o proyecto sea mayor a 100 millones de pesos, el análisis costo-eficiencia se deberá realizar a nivel de prefactibilidad, es decir, cuando en la evaluación, además de los elementos mencionados en el párrafo anterior a nivel de perfil, considera información de estudios técnicos, cotizaciones y encuestas elaboradas especialmente para llevar a cabo la evaluación de dicho programa o proyecto. La información utilizada para este tipo de evaluación debe ser más detallada y precisa, especialmente por lo que se refiere a la cuantificación y valoración de los costos y beneficios; y

- vii. Cuando se considere que los beneficios no son cuantificables o de difícil cuantificación, se deberá explicar y justificar en el documento de costo-eficiencia.

22.4. Justificación económica

- i. Considera una explicación del problema a resolver o de la necesidad que se pretende atender con el programa o proyecto de inversión, y la explicación que indique las razones por las que la alternativa elegida es la más conveniente en términos de su contribución al desarrollo de la región y al mejoramiento del IDH de la misma y en general, al desarrollo regional de la entidad o entidades federativas que corresponda;
- ii. Programas y proyectos de inversión cuyo monto total de inversión sea menor de 10 millones de pesos; y
- iii. Programas de adquisiciones que impliquen una erogación de hasta 50 millones de pesos.

23. El contenido del documento de justificación económica, como mínimo, deberá incluir los siguientes apartados:

- i. Tipo de programa o proyecto y tiempo estimado de realización;
- ii. Monto total de inversión; calendario de inversión; componentes o principales rubros;
- iii. Problemática a resolver o necesidad a atender, identificando población objetivo beneficiada y su localización (subregión(es), municipio(s), localidad(es));
- iv. Otras posibles opciones o alternativas de solución: su descripción, ventajas y desventajas;
- v. Justificación económica. Explicación de las razones por las que la alternativa seleccionada es la más viable desde el punto de vista técnico, económico y de atención a las prioridades establecidas para el FONREGIÓN en los presentes lineamientos; y
- vi. En el caso de los programas de adquisiciones, para su

identificación se deberán tomar en cuenta, en lo que corresponda, los criterios establecidos en estos lineamientos.

24. Los casos no considerados en los presentes lineamientos, serán resueltos por la UCP, quien podrá consultar a otras instancias competentes al respecto.

Capítulo VI. De la aplicación de los recursos de los Programas y proyectos de inversión apoyados con recursos del FONREGIÓN

25. Los recursos entregados a través del FONREGIÓN los deberán destinar las entidades federativas a los programas y proyectos de inversión apoyados, ya sean nuevos o en proceso, y que se ejecuten por contrato o por administración.
26. Las entidades federativas llevarán a cabo un registro, control y rendición de cuentas que será específico y exclusivo para los programas o proyectos de inversión y equipamiento financiados con recursos del FONREGIÓN, así como los rendimientos financieros que se generen en la cuenta bancaria productiva específica que se deberá establecer para el manejo de los recursos del fondo.
27. Las entidades federativas deberán realizar de manera detallada y completa, el registro y control correspondiente en materia documental, contable, financiera, administrativa, presupuestaria y de cualquier otro tipo que corresponda, en los términos de las disposiciones aplicables, que permitan acreditar y demostrar ante la autoridad federal o local, según su ámbito de competencia, que el origen, destino, aplicación, erogación, registro, documentación comprobatoria y rendición de cuentas, de forma plenamente transparente, corresponde a los recursos otorgados a través del FONREGIÓN.
28. En su caso, para gastos indirectos, se podrá asignar hasta un dos por ciento del costo de la obra o proyecto programado para cubrir erogaciones por concepto de supervisión y control de dichas obras, así como para gastos de inspección y vigilancia de las obras realizadas por administración directa, entre otros. En este último caso, los gastos de supervisión y control serán equivalentes al 2 al millar del costo total de la obra o proyecto de infraestructura física. En este tipo de proyectos apoyados, se deberá asegurar que los gastos indirectos no representan más de dos por ciento del costo de la obra o proyecto programado y que dichos gastos indirectos deberán formar parte del total de los recursos asignados al proyecto apoyado.

29. En ningún caso, los recursos del FONREGIÓN que se entreguen a las entidades federativas, se podrán destinar a gasto corriente y de operación, salvo que se trate de los gastos indirectos mencionados en el numeral anterior.
30. En la aplicación de los recursos públicos federales, las entidades federativas deberán observar las disposiciones federales aplicables cuando se ejerzan en el marco de convenios específicos con dependencias o entidades paraestatales federales, y podrán aplicar las disposiciones locales en los demás casos de asignación de los recursos, siempre y cuando no contravengan la legislación federal y corresponda a programas o proyectos que atienden las prioridades establecidas en los presentes lineamientos y están considerados en el Plan o Programa de Desarrollo de la región correspondiente.
31. Asimismo, las entidades federativas podrán aplicar los recursos mediante convenios que suscriban con sus municipios u otros organismos públicos locales u otras entidades federativas, para lo cual deberán cumplir con las disposiciones aplicables y con los presentes lineamientos.
32. En el caso de convenios suscritos con dependencias o entidades paraestatales del Gobierno Federal, se aplicarán las disposiciones federales respectivas y se atenderán adicionalmente los términos del convenio que se suscriba.
33. Para efectos de la comprobación, rendición de cuentas y transparencia del gasto realizado en los programas o acciones convenidas, las operaciones correspondientes a los convenios se deberán registrar contable y presupuestariamente en los términos de las disposiciones aplicables y de las establecidas en dichos convenios.
34. Las entidades federativas asumen, plenamente por sí mismas, los compromisos y responsabilidades vinculadas con las obligaciones jurídicas, financieras y de cualquier otro tipo relacionadas con los programas y proyectos de inversión apoyados. Asimismo, como en todo lo relativo a los procesos que comprendan la justificación, contratación, ejecución, control, supervisión, comprobación, integración de Libros Blancos, según corresponda, rendición de cuentas y transparencia, para dar pleno cumplimiento a las disposiciones aplicables. Lo anterior, tendrá total independencia del monto de los recursos que se autoricen del FONREGIÓN a las entidades federativas en los términos de los presentes lineamientos.

35. Para la aplicación de los recursos mediante convenios específicos que suscriban las entidades federativas con los municipios u otros organismos públicos locales, éstos asumirán el compromiso y la responsabilidad de la aplicación de los recursos que se les proporcionen, de acuerdo con los convenios que se celebren para tales efectos, en los términos de los presentes lineamientos y de las disposiciones aplicables. Para tal efecto se deberá estar a lo siguiente:

35.1. El municipio u organismo establecerá una cuenta bancaria productiva específica para la identificación de los apoyos recibidos y de sus rendimientos financieros;

35.2. En todos los casos, se cumplirá con lo dispuesto en los numerales 20 y 40 de los presentes lineamientos;

35.3. En los convenios que se celebren se deberá asegurar a las instancias de control y fiscalización competentes del Ejecutivo y Legislativo Federal y Estatal, el total acceso a la información documental, contable y de cualquier otra índole, relacionada con los recursos aplicados mediante dichos convenios; y

35.4. De conformidad con los presentes lineamientos, las entidades federativas incluirán en los informes trimestrales y en el informe final (Anexos 4 y 5 de estos lineamientos), lo correspondiente a los programas y proyectos convenidos para su ejecución por los municipios u organismos públicos locales, considerando que para cumplir los presentes Lineamientos, se considerará como comprobante de la aplicación de los recursos por las entidades federativas el recibo oficial de ingresos que expidan los municipios u organismos públicos locales. Estos últimos asumirán el compromiso de proporcionar o presentar a las instituciones de control y de fiscalización, tanto federales como locales, los documentos comprobatorios respectivos.

Capítulo VII. Del seguimiento de la ejecución de los programas y proyectos de inversión apoyados con recursos del FONREGIÓN

36. Para el seguimiento de la ejecución de los programas y proyectos de inversión apoyados, se deberá estar a lo siguiente:

36.1. Informar trimestralmente a la UPCP sobre la aplicación de los recursos y el avance en la ejecución de los programas y proyectos de inversión apoyados, en los términos establecidos en el “Acuerdo por

el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas y municipios, y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, el formato para proporcionar información relacionada con recursos presupuestarios federales”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2007, y los “Lineamientos para informar sobre el ejercicio, destino y resultados obtenidos con recursos presupuestarios federales transferidos a las Entidades Federativas, a los municipios y a las demarcaciones territoriales del Distrito Federal”, publicados en el citado órgano de difusión el 27 de abril de 2007, así como en las disposiciones aplicables; y

36.2. Informar a la UPCP, sobre cualquier condición o situación que afecte la buena marcha y desarrollo de los programas y proyectos de inversión apoyados.

Capítulo VIII. De la transparencia y la rendición de cuentas

37. En la aplicación y erogación de los recursos entregados a las entidades federativas, éstas deberán mantener los registros específicos y actualizados de los montos aplicados por obra y acción. La documentación comprobatoria original que permita justificar y comprobar las acciones y erogaciones realizadas, se presentará por el órgano hacendario o unidad ejecutora de las entidades, cuando sea requerida por la SHCP, la Secretaría de la Función Pública o la Auditoría Superior de la Federación, conforme a las atribuciones que les confiere la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Fiscalización Superior de la Federación y las demás disposiciones aplicables, sin perjuicio de las acciones de vigilancia, control y evaluación que en coordinación con la Secretaría de la Función Pública realicen la Secretaría de Contraloría o su equivalente en las entidades federativas.
38. Los recursos aplicados correspondientes al FONREGIÓN tienen el carácter de subsidio federal. Las responsabilidades administrativas, civiles y penales derivadas de afectaciones a la hacienda pública federal en que incurran los servidores públicos, federales o locales, así como los particulares, serán sancionadas en los términos de la legislación federal aplicable.
39. Para efectos de la transparencia y la rendición de cuentas, las entidades federativas deberán incluir en la presentación de su Cuenta Pública y en los informes sobre el ejercicio del gasto público al Poder Legislativo respectivo, la información relativa a la aplicación de los recursos que les fueron entregados mediante el FONREGIÓN.

40. Asimismo, las entidades federativas publicarán la información de los programas y proyectos de inversión apoyados, incluyendo los avances físicos y financieros, en su página de Internet, así como en otros medios accesibles al ciudadano, de conformidad con la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental y su similar estatal. Por su parte, el Gobierno Federal incluirá, en los informes que corresponda, los recursos entregados a las entidades federativas por medio del FONREGIÓN.
41. Se deberán atender las medidas para la comprobación y transparencia en los términos de las disposiciones aplicables, sin que ello implique limitaciones o restricciones a la administración y erogación de los recursos entregados a las entidades federativas.
42. Para apoyar a las entidades federativas en el seguimiento y control de los recursos, así como para asegurar la calidad en la información que entreguen las entidades federativas a la UPCP, el informe trimestral se deberá enviar mediante el sistema electrónico a que se refiere el artículo segundo del “Acuerdo por el que se da a conocer a los gobiernos de las entidades federativas y municipios, y de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal” publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de abril de 2007, el formato para proporcionar información relacionada con recursos presupuestarios federales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2007, en los términos de los lineamientos y de la guía técnica correspondientes.
43. Asimismo, las entidades federativas deberán presentar un informe final de los programas y proyectos de inversión apoyados (Anexos 4 y 5 de los presentes Lineamientos), en el cual se deberá reportar la aplicación de la totalidad de los recursos, incluidos los rendimientos financieros y los resultados alcanzados, conforme a las disposiciones aplicables.

TRANSITORIOS

ÚNICO.- Se derogan los lineamientos emitidos en la Ciudad de México a los diez días del mes de julio de dos mil siete. Los presentes lineamientos entrarán en vigor el día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Dado en la Ciudad de México, a los días del mes de de dos mil- El Titular de la Unidad de Política y Control Presupuestario,- Rúbrica.

Anexo III.

Metodología de asignación de los recursos del Fondo Metropolitano

ÍNDICE

- 1. Antecedentes 2**
- 2. Criterios 2**
 - a. Criterios relacionados con las presiones sobre las zonas metropolitanas 3**
 - b. Criterios relacionados con incentivos al buen desempeño de las zonas metropolitanas 3**
- 3. Selección de las variables, indicadores y mecanismos de evaluación 4**
 - a. Criterio de tamaño de población 4**
 - b. Criterio de pobreza y desigualdad social 4**
 - c. Criterio de vulnerabilidad por fenómenos naturales 5**
 - d. Criterio de fortalecimiento de la administración local 6**
 - e. Criterio de motorización 6**
 - f. Criterio de capacidad productiva 7**
 - g. Criterio de proyectos concursables 7**
- 4. Construcción de la fórmula 7**
 - a. Criterio de tamaño de población: 7**
 - b. Criterio de pobreza y desigualdad social: 8**
 - c. Criterio de vulnerabilidad por fenómenos naturales 10**
 - d. Criterio de fortalecimiento de la administración local 10**
 - e. Criterio de motorización 11**
 - f. Criterio de capacidad productiva 12**
 - g. Criterio de proyectos concursables 12**
- 5. Fórmula y ponderadores finales 12**
- 6. Base de datos con los indicadores principales 2**

1. Antecedentes

Actualmente no existe un mecanismo técnico que permita tomar decisiones sobre la distribución de recursos del Fondo Metropolitano. Sin embargo, sí se han realizado algunos esfuerzos para construir una fórmula que incorpore consideraciones de orden técnico, basadas en información oficial y que pondera las variables más importantes a considerar.

Es de resaltar la propuesta realizada por la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), en donde se consideran criterios de distribución relacionados con la pobreza patrimonial de forma principal (hogares pobres), y con el crecimiento poblacional, déficit de servicios públicos y concentración de la pobreza en Zonas de Atención Prioritaria (ZAP). Si bien los criterios utilizados resultan plenamente consistentes con las políticas de desarrollo nacional, no se incorporan algunas variables que se consideran muy relevantes cuando se discute el tema metropolitano.

Una primera observación es que la problemática metropolitana depende, en buena medida, del tamaño de su población, y no solamente de su crecimiento, por lo que es importante incorporar dicha variable. Incluso se podría decir que el tamaño de la población tiene por sí mismo una capacidad amplia para explicar la problemática metropolitana.

Otra observación es que, además del crecimiento de la población, todas las variables se concentran en indicadores relacionados con la pobreza y las condiciones que la acompañan (como el déficit de servicios públicos). Si bien es evidente que esta información debe estar contenida en la metodología de distribución de recursos, no debe ser la única, sino que debe complementarse con otros indicadores.

Uno de esos indicadores debería estar relacionado con la vulnerabilidad de las ciudades derivada de los fenómenos naturales, sobre todo considerando los daños que se han generado en los últimos años y el riesgo de que los fenómenos crezcan en fuerza y número por el cambio climático. Por lo tanto, el Fondo Metropolitano debería destinar mayores recursos a las ciudades que son más vulnerables en términos de su exposición a fenómenos naturales, pero evitando que se premie a las ciudades que tienen un menor control sobre la ocupación de su territorio.

La última observación es que se deberían considerar indicadores que equilibren los criterios de distribución reconociendo e incentivando el desempeño adecuado de algunas zonas metropolitanas que se puede medir en varios niveles. Algunos de esos indicadores podrían reflejar niveles altos

de producción de las ciudades o el fortalecimiento de las haciendas locales. Finalmente, se deberían incorporar mecanismos de asignación de recursos a los mejores proyectos evaluados a partir de concurso, de modo que se incentiven mejoras cualitativas de los proyectos.

2. Criterios

Los criterios que se consideran para formular una metodología de asignación de los recursos del Fondo Metropolitano están clasificados en dos grandes grupos: el primero incorpora los criterios que representan presiones negativas de diversa índole sobre las ciudades y que pueden afectar de forma negativa su desarrollo. Estas presiones se derivan del tamaño y crecimiento de su población, la pobreza, la marginación, la distribución inadecuada del ingreso, y los riesgos vinculados a la incidencia de fenómenos naturales, entre otros. Estas presiones se deben traducir en recursos que permitan reducir, mitigar o compensar la problemática, de modo que las ciudades que tienen mayores presiones reciban proporcionalmente mayores recursos para atenderlas.

El segundo grupo considera los criterios que tienen un impacto positivo sobre el desarrollo metropolitano y que se vinculan en buena medida con el desempeño del sector público y privado, como son los esfuerzos para sanear y fortalecer las haciendas locales, la productividad de las ciudades y la calidad de los proyectos de desarrollo metropolitano que presenten. El buen desempeño debe ser reconocido e incentivado y, por esta razón, se incluye en el diseño para la distribución de recursos.

a. Criterios relacionados con las presiones sobre las zonas metropolitanas

El primero se relaciona con la fuerte relación que existe entre la problemática de una zona metropolitana, el tamaño de su población y la tasa a la que está creciendo. Es evidente que conforme es más grande una ciudad, en términos poblacionales, y su ritmo de crecimiento es mayor, la problemática urbana tiende a agudizarse, es decir, son mayores los problemas de ocupación del suelo, de movilidad, de contaminación y de presión sobre los recursos naturales, en particular sobre el agua. Pero también son mayores los problemas de segregación e inequidad social, de seguridad pública y de irregularidad en la vivienda. Por lo tanto, el tamaño relativo de la población de una zona metropolitana y su ritmo de crecimiento se consideran como factores determinantes.

El segundo criterio está vinculado con la situación de pobreza y desigualdad social que sufren los habitantes de las zonas metropolitanas, en el sentido de

que los recursos del Fondo Metropolitano deberían servir para mejorar sus condiciones de vida. Por lo tanto, el Fondo debería impulsar el desarrollo urbano de las ciudades más pobres y desiguales, y debería, también, sentar una base de mayor equidad entre los diferentes estratos sociales. Para medir este criterio se consideran la pobreza de los hogares de las zonas metropolitanas y la desigualdad relativa entre los sectores con mayor y menor ingreso de la población.

El tercer criterio busca atender la vulnerabilidad que tienen algunas de las zonas metropolitanas. Sin embargo, la vulnerabilidad tiene múltiples orígenes de modo que no se puede tomar como un criterio homogéneo y, por lo tanto, para abordarlo se hace una diferencia entre las fuentes de la vulnerabilidad. Por un lado, están los riesgos derivados de fenómenos naturales, como son los riesgos hidrometeorológicos y los riesgos geológicos; y, por el otro, está la vulnerabilidad generada por fenómenos antropogénicos, principalmente a partir de la ocupación de zonas de riesgo y del descontrol del crecimiento urbano.

Dado que los fenómenos naturales en buena medida van más allá de lo pueden controlar las autoridades públicas, es necesario invertir recursos para mitigar los riesgos que se derivan de los mismos. Sin embargo, es inadecuado premiar con recursos a las zonas metropolitanas que ejercen un menor control sobre la ocupación de sus territorios y que, por lo mismo, enfrentan riesgos crecientes. En función de lo anterior, este criterio se fundamenta principalmente en los riesgos derivados de fenómenos naturales, no así de los riesgos antropogénicos.

b. Criterios relacionados con incentivos al buen desempeño de las zonas metropolitanas

El cuarto criterio busca incentivar el buen desempeño de las administraciones de los municipios que conforman las zonas metropolitanas, en tanto el esfuerzo que realizan por sanear y fortalecer la hacienda pública. En ese sentido, se incorpora el esfuerzo tributario que realizan las ciudades, entendido como la relación entre los ingresos propios y los ingresos provenientes de los gobiernos estatales y federal, buscando incentivar la reducción de la dependencia de los ingresos externos. Como parte de este criterio es fundamental reconocer el papel determinante que juega el impuesto predial como fuente de ingresos, aunque reconociendo también que no es la única fuente.

El quinto criterio se relaciona con uno de los principales fenómenos que tienen un impacto negativo sobre las zonas metropolitanas y es la predominancia del automóvil particular como medio de transporte. Este criterio busca premiar a aquellas ciudades con la menor tasa de motorización respecto al resto de las zonas metropolitanas.

El sexto criterio busca generar un reconocimiento a la capacidad productiva de las zonas metropolitanas. En ese sentido, es muy relevante que los recursos del fondo consideren la justa retribución de recursos a quienes más producen, de modo que sea un incentivo para mejorar las capacidades productivas y competitivas de las zonas metropolitanas.

El séptimo y último criterio busca incidir de forma directa en la mejora cualitativa de los proyectos apoyados con recursos del Fondo, apoyando los proyectos que son más sólidos en términos de impacto metropolitano mediante el concurso de un porcentaje de los recursos. Por lo tanto, es necesario que se desarrollen mecanismos de evaluación de proyectos desde el ámbito federal con criterios claros y bien definidos, con base en la opinión de los expertos y favoreciendo aquellos que tengan un mayor impacto metropolitano.

3. Selección de las variables, indicadores y mecanismos de evaluación

a. Criterio de tamaño de población

Las variables son las siguientes: población total de las zonas metropolitanas y tasa media de crecimiento anual de los cinco años inmediatos anteriores al ejercicio fiscal correspondiente. La población total se puede obtener de forma directa a través de la información que genera el Instituto Nacional de Geografía y Estadística (INEGI) de forma regular. Sin embargo, considerando que el cálculo debe ser anual y que la información del INEGI se actualiza cada cinco años, se recomienda utilizar las proyecciones poblacionales del Consejo Nacional de Población (CONAPO) en las que se tiene información para cada año desde 2005 y hasta 2030 a nivel municipal.

b. Criterio de pobreza y desigualdad social

Este criterio requiere de un análisis a mayor profundidad para determinar las variables más adecuadas. Existen diversos índices e indicadores que tienen una capacidad explicativa suficiente para entender la problemática de la pobreza y su efecto sobre las ciudades. El Índice de Marginación Urbana que estima CONAPO es un muy buen ejemplo en tanto que considera variables de asistencia escolar, nivel educativo, derechohabencia a servicios de salud, sobrevivencia de los hijos, condiciones de la vivienda, materiales, acceso a servicios básicos y acceso a bienes del hogar. De modo similar, el Índice de Desarrollo Humano (IDH) considera variables relacionadas con el tamaño y características de la población, educación, salud e ingreso.

Si bien los dos índices son metodológicamente sólidos y concentran mucha información, tienen diversas restricciones. La primera y más importante

es que, en función de la información que se ha generado hasta ahora, es de esperar que los índices se calculen para períodos mayores a un año, de modo que no resultan funcionales a la necesidad de información anual del Fondo Metropolitano. El caso del Índice de Marginación se ha venido calculando de forma quinquenal desde 1995, mientras que el IDH sólo cuenta con un ejercicio a nivel municipal correspondiente al año 2000.

El Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL) cuenta con indicadores para una medición multidimensional de la pobreza que tiene un alto grado de pertinencia como indicador central en la asignación de recursos del Fondo Metropolitano. El problema radica en que este indicador se mide a nivel estatal por lo que su grado de desagregación no resulta adecuado a las necesidades del cálculo.

Sin embargo, hay otros indicadores que ha desarrollado el CONEVAL sobre rezago social que tienen una desagregación adecuada, además de que están acompañados con la identificación de las zonas de atención prioritaria, cuyos criterios se formularon de forma conjunta con la SEDESOL. Con base en dicha información, la SEDESOL ha estimado el número de hogares en pobreza patrimonial y su concentración en zonas de atención prioritaria a nivel localidad para 2005. Estas variables resultan muy relevantes en tanto que incorporan información sobre zonas específicas que requieren mayor atención y, al estar definidas a nivel localidad, permiten un mayor grado de especificidad respecto al total de hogares de las zonas metropolitanas. Tienen también la ventaja de plantear un panorama específico sobre la pobreza urbana, que es uno de los temas prioritarios en las políticas de desarrollo nacional.

Por estas características, se decidió utilizar las variables estimadas por SEDESOL debido a su grado de focalización y atención al problema específico de la pobreza. Adicionalmente, estas variables fueron consideradas dentro de la propuesta de distribución de recursos del Fondo Metropolitano de la Secretaría, por lo que resulta positivo retomar las características principales de su propuesta y complementarla con otro tipo de variables. Independientemente de lo anterior, será necesario garantizar que esta información se actualice en períodos menores a cinco años, preferentemente de forma anual.

Respecto a la desigualdad, el CONEVAL ha desarrollado una serie de indicadores a nivel municipal que permiten medirla. Uno de ellos es el coeficiente de Gini que es una medida de concentración del ingreso y que permite tener un panorama sobre la desigualdad de cada municipio. De igual modo, ha estimado razones de ingreso entre los sectores más ricos y más pobres de cada municipio (10 y 5% respectivamente), que muestran cuántas veces es mayor el ingreso de los primeros, respecto a los segundos.

En este caso, por varias razones, se considera que la medida más adecuada a los fines de esta fórmula es la razón de ingreso del 10% de la población más rica, respecto al 10% de la población más pobre. La primera razón es que el indicador tiene capacidad por sí mismo de mostrar la disparidad entre los niveles de ingresos de los sectores referidos, a diferencia del coeficiente de Gini que estima la concentración del ingreso respecto a una escala que va de 0 a 1. El segundo motivo es que la razón de ingreso pone un énfasis en las disparidades entre los sectores más ricos y los más pobres, quienes representan una prioridad en las políticas de desarrollo nacional. Finalmente, se considera que la razón del 10% más rico respecto al 10% más pobre es más adecuada que la del 5% ya que presenta un panorama de la desigualdad más amplio, sin dejar de enfatizar la pobreza, pero sin restringirla a los más pobres únicamente.

c. Criterio de vulnerabilidad por fenómenos naturales

La información disponible en México respecto a vulnerabilidad por fenómenos naturales es muy limitada a pesar de la gravedad del impacto que han tenido en los últimos años. Por un lado, el Centro Nacional de Prevención de Desastres (CENAPRED) cuenta con diversos documentos de análisis y metodologías para la medición de riesgos, así como con un mapa de riesgos por ciclones e intensidades. Sin embargo, la información está fragmentada por tipo de riesgo y no está disponible a nivel nacional, por lo que no es suficiente para conocer ni estandarizar los niveles de riesgo que enfrenta cada territorio. Por otro lado, la SEDESOL cuenta con un atlas de peligros y riesgos naturales que incorpora diversas variables para estandarizar las mediciones. Sin embargo, dicho atlas no está disponible a nivel nacional, sino únicamente para algunos municipios y entidades, de modo que no cumple con las necesidades de cuantificación requeridas en este cálculo, aunque se espera que en el transcurso de 2011 se cuente con un atlas de riesgo para cada entidad federativa.

Finalmente, el Instituto Mexicano de Tecnología del Agua (IMTA) junto con la Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) publicaron en noviembre de 2010 el Atlas de Vulnerabilidad Hídrica en México ante el cambio climático, que conforma el Volumen III de los Efectos del cambio climático en los recursos hídricos de México. En el documento se establece un Índice de Riesgo que incorpora los componentes sociales e hidrometeorológicos medidos a través de un Índice de Vulnerabilidad y un Índice de Peligro, respectivamente. Considerando que, como se explicó con anterioridad, este criterio busca atender la vulnerabilidad derivada de los fenómenos naturales y no la derivada de las características sociales y demográficas, la fórmula considera únicamente el Índice de Peligro como medida de la vulnerabilidad por fenómenos hidrometeorológicos.

d. Criterio de fortalecimiento de la administración local

Las variables para medir este criterio deberían relacionarse con la capacidad que tienen los municipios para disminuir su dependencia presupuestaria de los recursos provenientes de los gobiernos estatales y federal.

La fuente de ingresos más importante de los municipios urbanos corresponde al impuesto predial, mismo que refleja, en buena medida, la capacidad de las administraciones locales para ejercer su autoridad sobre el uso y destino del suelo. Si bien se considera que la recaudación de este impuesto debería ser una de las variables más importantes en este criterio, existen diversas restricciones para su medición y utilización. La primera es que no existe información oficial para todos los municipios respecto al monto potencial de recaudación del impuesto predial, aunque sí se cuenta con información sobre el monto recaudado. Por lo tanto, no es posible conocer de forma homogénea la tasa de recaudación del impuesto predial para cada municipio. Otra restricción de esta variable es que considera únicamente una de las fuentes de ingreso propio que alimentan la hacienda municipal y, aunque es la más importante, no se deberían dejar de lado otros impuestos, derechos, aprovechamientos y otras fuentes de ingreso.

Por lo tanto, se consideró otro indicador que considera la relación que existe entre los ingresos propios y los ingresos totales de los municipios, y que muestra el esfuerzo que realizan las administraciones municipales por reducir la dependencia de ingresos externos. Esta variable fue estimada por el Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (INAFED) para 2000, aunque incluye información de INEGI que se calcula de forma anual y se presenta en los anuarios estadísticos de los estados, en la sección de Sector Público. Si bien este indicador no provee información detallada sobre el impuesto predial, y esa es su principal debilidad, sí refleja la situación general de la dependencia de ingresos externos que enfrentan las haciendas municipales, además de que se puede estimar de forma anual.

e. Criterio de motorización

El indicador que más comúnmente se utiliza cuando se habla de motorización es la relación que existe entre el número de habitantes y el número de automotores no masivos de una ciudad. Dado que no existe una metodología oficial para construir la tasa de motorización, en algunos casos se considera el total de automóviles (tanto públicos como particulares) y el total de motocicletas. Para el caso de este estudio, lo que se trata de medir es la dependencia de cada ciudad únicamente sobre los automóviles particulares, de modo que ése es el dato que se utilizó para la construcción del indicador.

Si bien el indicador consideró únicamente automóviles particulares por la razón esgrimida, la información disponible también es una restricción para construir un indicador con otras características. Al respecto, toda la información se obtuvo de los anuarios estadísticos de las entidades federativas publicados por INEGI, aunque se observaron discrepancias entre los mismos. En algunos casos se cuenta con la información desagregada por automóviles de uso particular, uso público y uso oficial, así como el número total de motocicletas registradas, mientras que en otros simplemente se cuenta con el número total de automóviles de uso público y particular.

f. Criterio de capacidad productiva

El indicador que más se utiliza y que provee de una medida estándar de productividad es la producción total de una delimitación territorial dividida entre la población total que la habita. Esta producción *per cápita*, o Producto Interno Bruto (PIB) *per cápita*, refleja el ingreso promedio que tiene cada habitante, aunque no considera información relacionada con la distribución de ese ingreso. Sin embargo, a pesar de esta evidente debilidad, se considera que el indicador es adecuado para realizar comparaciones y aproximar la productividad de cada delimitación territorial.

Si bien el PIB *per cápita* se estima trimestralmente y cuenta con series históricas, la gran restricción que tiene es que los cálculos no se realizan a nivel municipal. Al respecto, cabe resaltar que las únicas estimaciones disponibles no se realizan regularmente ya que han sido construidas únicamente como componente de otros índices (como el IDH, entre otros), pero no se le ha dado el seguimiento adecuado. Considerando lo anterior, para esta fórmula se utiliza el PIB *per cápita* a nivel municipal estimado por el INAFED para 2005.

g. Criterio de proyectos concursables

Para determinar las propuestas de proyecto que serán apoyadas con base en sus cualidades relativas, se propone la conformación de un grupo técnico de evaluación, coordinado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), cuya función sea evaluar los proyectos con base en principios técnicos de forma ágil y oportuna.

Para lograrlo, el grupo técnico debería incorporar representantes de la SHCP, de la SEDESOL, de la SEMARNAT y representantes de otras organizaciones de carácter federal que tengan incidencia en el tema metropolitano, como la Comisión Nacional del Agua (CONAGUA), entre otras; así como de pares académicos expertos en los temas del desarrollo metropolitano. Es muy recomendable retomar la experiencia de los consejos de evaluación de los fondos sectoriales y mixtos del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

(CONACYT).

Se propone que los criterios para que un proyecto pueda ser evaluado por el grupo técnico sean cuando menos los siguientes: que los proyectos cumplan con todo lo establecido en las Reglas de Operación; que surjan directamente de los instrumentos de planeación de la zona metropolitana; que cuenten con una nota técnica completa; que atiendan de forma directa una o varias de las prioridades establecidas en las Reglas de Operación; y que goce de la aprobación explícita (respaldada por un acta) de 50% más uno del total de los miembros del Consejo para el Desarrollo Metropolitano correspondiente.

Cuando los proyectos cumplan con estos requisitos podrán ser evaluados por el grupo técnico, el cuál determinará los mejores proyectos y los que tienen un mayor impacto metropolitano en función de su conocimiento y experiencia en el tema. Los recursos serán asignados con criterios de mérito y de acuerdo a la disponibilidad presupuestal.

4. Construcción de la fórmula

a. Criterio de tamaño de población

a.i. Población total. Se considera la participación de la población de cada zona metropolitana respecto al total de zonas metropolitanas beneficiarias del Fondo. Para su cálculo se sugiere utilizar los resultados preliminares del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI en cuanto a población por Zona Metropolitana o las proyecciones de la población de México 2005-2050 del CONAPO por municipio para el año respectivo.

$$PPT_i = \frac{PT_i}{\sum_i^n PT_i}$$

Donde:

PPT_i: Proporción de la población total de cada Zona Metropolitana *i* respecto al total de población de todas las zonas metropolitanas consideradas.

PT_i: Población total de la Zona Metropolitana *i*.

a.ii. Crecimiento poblacional. Se considera el promedio de la tasa de crecimiento media anual de la población de las zonas metropolitanas para los últimos cinco años. Este periodo es suficiente para mostrar cambios en la estructura poblacional que representen presiones sobre el sistema urbano-metropolitano. Se recomienda utilizar las proyecciones de la población de México 2005-2050 del CONAPO por municipio para el año respectivo.

$$TCMAi = \left(\frac{PTi,t}{PTi,t-5} \right) - 1$$

Donde:

TCMAi: Tasa de crecimiento media anual de la población de la zona metropolitana *i* para los últimos cinco años.

PTi: Población total de la zona metropolitana *i*.

t: Sigla para indicar el período de tiempo referido. *t*=Año presente, *t-5*=5 años atrás.

Una vez que se tiene calculada la tasa de crecimiento media anual para cada Zona Metropolitana, es necesario conocer la relación proporcional que tiene respecto al del total de las zonas metropolitanas beneficiarias del Fondo:

$$PTCMAi = \frac{TCMAi}{\sum_i^n TCMAi}$$

Donde:

PTCMAi: Relación proporcional de la tasa de crecimiento media anual para los últimos cinco años de la zona metropolitana *i* respecto al resto de las zonas metropolitanas para el mismo período.

b. Criterio de pobreza y desigualdad social

b.i. Proporción de hogares en pobreza patrimonial. Se retoman las estimaciones de SEDESOL y se considera la proporción de número de hogares en situación de pobreza patrimonial respecto al total de hogares de cada Zona Metropolitana. Para su cálculo se sugiere utilizar las estimaciones realizadas por la SEDESOL para el último periodo disponible.

$$PPATi = \frac{PPATi}{THi}$$

Donde:

PPATi: Proporción de hogares en situación de pobreza patrimonial en la Zona Metropolitana *i*.

PATi: Total de hogares en situación de pobreza patrimonial en la Zona Metropolitana *i*.

THi: Total de hogares en la Zona Metropolitana *i*.

Una vez que se tiene calculada la PPAT para cada Zona Metropolitana, es necesario conocer la relación proporcional que tiene respecto al del total de las zonas metropolitanas beneficiarias del Fondo:

$$TPAT_i = \frac{PPAT_i}{\sum_i^n PPAT_i}$$

Donde:

TPAT_i: Relación proporcional de los hogares en situación de pobreza patrimonial de la Zona Metropolitana *i* respecto al total de zonas metropolitanas.

b.ii. Proporción de hogares en pobreza patrimonial agrupados en ZAP. Se retoman las estimaciones de SEDESOL y se considera la proporción de número de hogares en situación de pobreza patrimonial agrupados en ZAP respecto al total de hogares en situación de pobreza patrimonial de cada Zona Metropolitana. Se sugiere utilizar las estimaciones realizadas por la SEDESOL para el último periodo disponible.

$$PZAP_i = \frac{ZAP_i}{PAT_i}$$

Donde:

PZAP_i: Proporción de hogares en situación de pobreza patrimonial agrupados en ZAP respecto al total de hogares en situación de pobreza patrimonial en la Zona Metropolitana *i*.

ZAP_i: Total de hogares en situación de pobreza patrimonial agrupados en ZAP en la Zona Metropolitana *i*.

PAT_i: Total de hogares en situación de pobreza patrimonial en la Zona Metropolitana *i*.

Una vez que se tiene calculada la *PZAP* para cada Zona Metropolitana, es necesario conocer la relación proporcional que tiene respecto al del total de las zonas metropolitanas beneficiarias del Fondo:

$$TPZAP_i = \frac{PZAP_i}{\sum_i^n PZAP_i}$$

Donde:

TPZAP_i: Relación proporcional de los hogares en situación de pobreza

patrimonial agrupados en ZAP de la Zona Metropolitana *i* respecto al total de zonas metropolitanas.

b.iii. Razón de ingreso del 10% más rico entre el 10% más pobre. Se retoma la metodología del CONEVAL. Esta razón muestra las proporciones de ingreso que concentran el 10% más rico y el 10% más pobre, respectivamente. El valor del resultado de la razón es equivalente al número de veces que es mayor el ingreso del 10% de la población más rica respecto al 10% más pobre, es decir, a mayor valor de la razón, mayor la desigualdad. Se sugiere utilizar las estimaciones de CONEVAL en los Mapas de Desigualdad 2000-2005, para 2005 a nivel municipal y su actualización conforme sea estimada.

$$PRI_i = \frac{RIM_i}{\sum_i^n RIM_i}$$

Donde:

PRi: Proporción de la razón de ingreso del 10% más rico entre el 10% más pobre de la Zona Metropolitana *i* respecto al total de zonas metropolitanas.

RIMi: Razón de ingreso del 10% más rico entre el 10% más pobre de la Zona Metropolitana *i*.

c. Criterio de vulnerabilidad por fenómenos naturales

c.i. Índice de Peligro (vulnerabilidad hidrometeorológica). Se retoma la medición del Índice de Peligro desarrollado en el Atlas de Vulnerabilidad Hídrica en México ante el Cambio Climático, elaborado por el IMTA y la SEMARNAT. El Índice de Peligro es el componente hidrometeorológico del Índice de Vulnerabilidad, que incorpora también un Índice de Riesgo relacionado con la vulnerabilidad de orden social. La información se presenta por entidad federativa, por lo que se toma como un supuesto que las zonas metropolitanas responden a los mismos patrones que la entidad federativa en la que se localizan. Para el caso de zonas metropolitanas que pertenecen a más de una entidad, se considera un promedio ponderado del valor del índice en función de la población de los municipios que conforman la zona metropolitana de cada entidad. La distribución de recursos considera únicamente las zonas metropolitanas con mayor vulnerabilidad, es decir, aquellas cuyo valor está dentro de la mitad superior del Índice de Peligro (en este caso corresponde a un valor de 4.75 o mayor).

$$VIP_i = \frac{IP_{i \geq 4.75}}{\sum_i^n IP_{i \geq 4.75}}$$

Donde:

VIPI: Valor proporcional del Índice de Peligro de la Zona Metropolitana *i* respecto al total de las zonas metropolitanas cuyo valor corresponde a 50% o superior de la distribución del índice (las de mayor vulnerabilidad por fenómenos hidrometeorológicos).

*IPi*_{>4.75}: Zonas metropolitanas que están dentro de los valores de 50% o superiores del Índice. Dicho valor según la distribución (2 a 7.5) corresponde a un índice con valor de 4.75.

d. Criterio de fortalecimiento de la administración local

d.i. Esfuerzo tributario. Se retoma la metodología del Índice de Desarrollo Municipal Básico del INAFED. Para este indicador se calcula el cociente promedio de los ingresos propios entre los ingresos totales de cada municipio del período 1995 a 2000. Para obtener un indicador por zona metropolitana se calcula el promedio del esfuerzo tributario ponderado por la población total de cada municipio o delegación que integra la zona metropolitana. Se sugiere utilizar las estimaciones del INAFED que están basadas en datos de INEGI respecto a las estadísticas de las finanzas municipales y la población total.

$$ETi = \frac{\sum_i^n \frac{IPi}{ITi}}{n}$$

Donde:

ETi: Esfuerzo tributario que es el promedio de 1995 a 2000 de los ingresos propios entre los ingresos totales de la Zona Metropolitana *i*.

IPi: Ingresos propios de la Zona Metropolitana *i*.

ITi: Ingresos totales de la Zona Metropolitana *i*.

n: Tiene valor de 5 correspondiente al período de 1995 a 2000.

Una vez que se tiene calculado el *ET* para cada Zona Metropolitana, es necesario conocer la relación proporcional que tiene respecto al del total de las zonas metropolitanas beneficiarias del Fondo:

$$PETi = \frac{ETi}{\sum_i^n ETi}$$

Donde:

PETi: Relación proporcional del esfuerzo tributario de cada Zona Metropolitana *i* respecto al total de las zonas metropolitanas.

e. Criterio de motorización

e.i. Tasa de motorización. La tasa de motorización es el cociente de la población total de la Zona Metropolitana entre el número de automóviles particulares. El valor que se obtiene representa el número de personas que hay por cada automóvil en la ciudad. Dado que este indicador representa una relación inversa entre la población y los automóviles, la interpretación es que entre mayor es el valor del indicador, menor es la tasa de motorización, es decir, hay menos automóviles en la ciudad respecto a la población total. Para el cálculo se recomienda utilizar los anuarios estadísticos de las entidades federativas publicadas por el INEGI ya que presentan la información de forma homogénea y a nivel municipal, aunque tienen un menor grado de exactitud. Por lo tanto, se considera como una alternativa la obtención del número total de automóviles por municipio en las bases de datos de las agencias de transporte y vialidad de las entidades federativas, aunque considerando que la información no se presenta de forma homogénea por lo que requiere de procesamiento. Para la información sobre población, se recomiendan utilizar los resultados preliminares de población por Zona Metropolitana del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI o las proyecciones de la población de México 2005-2050 del CONAPO por municipio para el año respectivo.

$$MOT_i = \frac{PT_i}{AUTO_i}$$

Donde:

MOT_i: Tasa de motorización de la Zona Metropolitana *i*.

PT_i: Población total de la Zona Metropolitana *i*.

AUTO_i: Número de automóviles particulares registrados en la Zona Metropolitana *i*.

Una vez que se tiene calculada la *MOT* para cada Zona Metropolitana, es necesario conocer la relación proporcional que tiene respecto al del total de las zonas metropolitanas beneficiarias del Fondo:

$$PMOT_i = \frac{MOT_i}{\sum_i^n MOT_i}$$

Donde:

PMOT_i: Relación proporcional de la tasa de motorización de la Zona Metropolitana *i* respecto al total de las zonas metropolitanas.

MOT_i: Tasa de motorización de la Zona Metropolitana *i*.

f. Criterio de capacidad productiva

f.i. Ingreso per cápita. Se considera la producción total de una Zona Metropolitana dividida entre su población total. Esta medida aproxima el ingreso (o producción) promedio que tendría cada habitante de la ciudad si se distribuyera de forma igualitaria. Este indicador busca retribuir o premiar a las zonas metropolitanas que tienen un mayor ingreso por habitante respecto a la media de las zonas metropolitanas. Para la información sobre población, se recomiendan utilizar los resultados preliminares de población por Zona Metropolitana del Censo de Población y Vivienda 2010 del INEGI o las proyecciones de la población de México 2005-2050 del CONAPO por municipio para el año respectivo. Debido a que el Producto Interno Bruto no se calcula a nivel municipal ni por zona metropolitana, se recomienda utilizar el PIB *per cápita* que estima el INAFED.

$$IPC_i = \frac{PIB_i}{PT_i}$$

Donde:

IPC_i: Ingreso *per cápita* de la Zona Metropolitana *i*.

PIB_i: Producción total de la Zona Metropolitana *i*.

PT_i: Población total de la Zona Metropolitana *i*.

Una vez que se tiene calculado el *IPC* para cada Zona Metropolitana, es necesario conocer la relación proporcional que tiene respecto al del total de las zonas metropolitanas beneficiarias del Fondo:

$$PIPC_i = \frac{IPC_i}{\sum_i^n IPC_i}$$

Donde:

PIPC_i: Relación proporcional del ingreso *per cápita* de la Zona Metropolitana *i* respecto al total de zonas metropolitanas.

IPC_i: Ingreso *per cápita* de la Zona Metropolitana *i*.

g. Criterio de proyectos concursables

Este criterio no requiere de fórmula, ya que los recursos serán asignados en función de los resultados que obtenga cada proyecto en su evaluación por parte del equipo técnico convocado por el Gobierno Federal. Los montos dependerán de dicho equipo.

5. Fórmula y ponderadores finales

La formula resultante se presenta a continuación:

$$RD_i = RDT * (0.3 (PPT_i) + 0.5 (PTCMA_i) + 0.1 (TPAT_i) + 0.1 (TZAP_i) + 0.05 (PRI_i) + 0.1 (VIP_i) + 0.15 (PET_i) + 0.05 (PMOT_i) + 0.05 (PIPC_i))$$

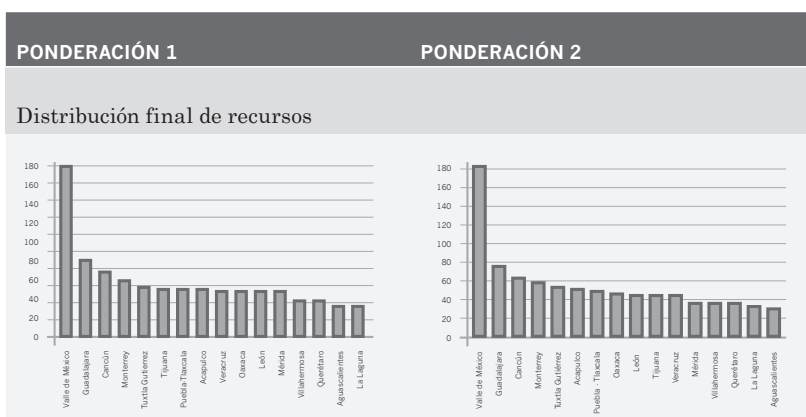
Donde:

- RD_i***: Recursos disponibles para la Zona Metropolitana *i*.
- RDT***: Recursos disponibles totales del Fondo Metropolitano.
- PPT_i***: Proporción de la población total de cada Zona Metropolitana *i* respecto al total de población de todas las zonas metropolitanas consideradas.
- PTCMA_i***: Relación proporcional de la tasa de crecimiento media anual para los últimos cinco años de la Zona Metropolitana *i* respecto al resto de las zonas metropolitanas para el mismo período.
- TPAT_i***: Relación proporcional de los hogares en situación de pobreza patrimonial de la Zona Metropolitana *i* respecto al total de zonas metropolitanas.
- TZAP_i***: Relación proporcional de los hogares en situación de pobreza patrimonial agrupados en ZAP de la Zona Metropolitana *i* respecto al total de zonas metropolitanas.
- PRI_i***: Proporción de la razón de ingreso del 10% más rico entre el 10% más pobre de la Zona Metropolitana *i* respecto al total de zonas metropolitanas cuya razón de ingreso es menor o igual a la media.
- VIP_i***: Valor proporcional del Índice de Peligro de la Zona Metropolitana *i* respecto al total de las zonas metropolitanas cuyo valor corresponde a 50% o superior de la distribución del índice.
- PET_i***: Relación proporcional del esfuerzo tributario de cada Zona Metropolitana *i* respecto al total de las zonas metropolitanas.
- PMOT_i***: Relación proporcional de la tasa de motorización de la Zona Metropolitana *i* respecto al total de las zonas metropolitanas.
- PIPC_i***: Relación proporcional del ingreso *per cápita* de la Zona Metropolitana *i* respecto al total de zonas metropolitanas.

Se aplicaron diferentes distribuciones de ponderadores para evaluar los resultados buscando lograr el mayor equilibrio relativo entre la distribución de recursos total, la distribución *per cápita* y la atención a los criterios desarrollados previamente. Los escenarios son los siguientes:

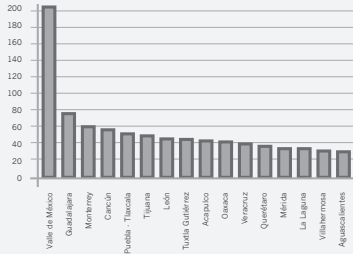
CRITERIO		PONDERACIÓN 1	PONDERACIÓN 2	PONDERACIÓN 3	PONDERACIÓN 4	
A	Tamaño de población					
	a.i	Población total	30%	30%	35%	35%
	a.ii	Crecimiento poblacional	5%	5%	5%	5%
b	Pobreza y desigualdad social					
	b.i	Hogares en pobreza patrimonial	10%	10%	10%	15%
	b.ii	Hogares en pobreza patrimonial agrupados en ZAP	10%	0%	10%	10%
	b.iii	Razón de ingreso	5%	5%	0%	0%
c	Vulnerabilidad por fenómenos naturales					
	c.i	Índice de peligro	10%	10%	5%	5%
d	Fortalecimiento de la administración local					
	d.i	Esfuerzo tributario	15%	20%	15%	10%
e	Motorización					
	e.i	Tasa de motorización	0%	10%	10%	10%
f	Capacidad productiva					
	f.i	Ingreso <i>per cápita</i>	5%	0%	0%	0%
g	Proyectos concursables					
	g.i	Proyectos concursables	10%	10%	10%	10%
Total			100%	100%	100%	100%

La distribución de recursos total y *per cápita* según diferentes escenarios es la siguiente:

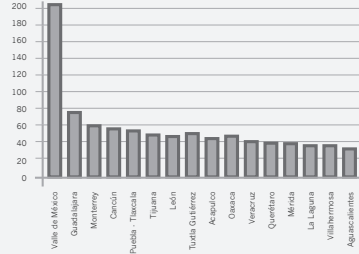


PONDERACIÓN 3

Distribución final de recursos

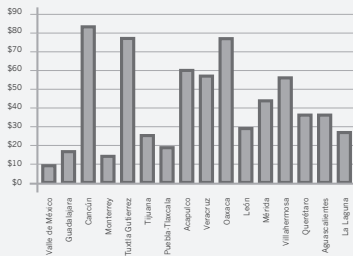


PONDERACIÓN 4

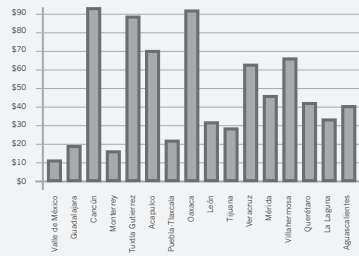


PONDERACIÓN 1

Distribución *per cápita*

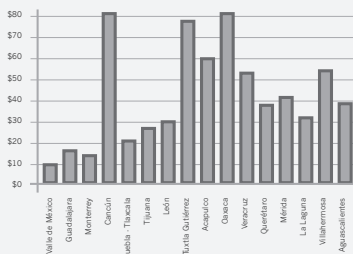


PONDERACIÓN 2

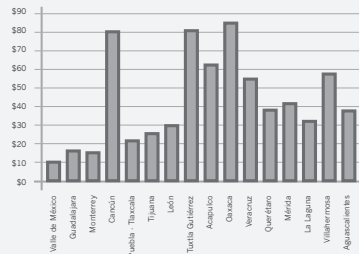


PONDERACIÓN 3

Distribución final de recursos



PONDERACIÓN 4



En función de los resultados obtenidos, se considera que la ponderación número tres es la que cumple mejor con las condiciones que se buscan y, por lo tanto, la que se propone para orientar la distribución de recursos del Fondo Metropolitano. Lo anterior ya que es la que presenta un mejor equilibrio relativo entre la distribución de recursos total y la distribución *per cápita*, es decir, es la que tiene menores disparidades en la distribución *per cápita* entre las zonas metropolitanas. Esta ponderación también recupera las características conceptuales más importantes al incorporar, además de las características de tamaño de población y hogares pobres, un peso mayor a los ponderadores de esfuerzo tributario y tasa de motorización.

6. Base de datos con los indicadores principales

ZONA METROPOLITANA	PT2005	PT2010	PPT2005	PPT ₂₀₁₀	TCMA05-10	PTCMA
	POBLACIÓN TOTAL 2005 2	POBLACIÓN TOTAL 2010 2	PROPORCIÓN DE POBLACIÓN RESPECTO AL TOTAL 2005	PROPORCIÓN DE POBLACIÓN RESPECTO AL TOTAL 2010	TASA DE CRECIMIENTO MEDIO ANUAL DE LA POBLACIÓN 2005-2010	RELACIÓN PROPORCIONAL DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL RESPECTO AL TOTAL
1 Acapulco	794 131	769 930	1.97%	0.0179	-3.05%	- 0.0217
2 Aguascalientes	836 676	923 918	2.07%	0.0215	10.43%	0.0742
3 Cancún	581 369	721 228	1.44%	0.0168	24.06%	0.1712
4 Guadalajara	4 099 701	4 430 122	10.16%	0.1029	8.06%	0.0573
5 La Laguna	1 118 481	1 202 920	2.77%	0.0280	7.55%	0.0537
6 León	1 431 400	1 586 423	3.55%	0.0369	10.83%	0.0771
7 Mérida	898 776	968 677	2.23%	0.0225	7.78%	0.0553
8 Monterrey	3 754 310	4 041 117	9.31%	0.0939	7.64%	0.0544
9 Oaxaca	543 272	562 681	1.35%	0.0131	3.57%	0.0254

ZONA METROPOLITANA		PT2005	PT2010	PPT2005	PPT ₂₀₁₀	TCMA05-10	PTCMA
		POBLACIÓN TOTAL 2005 2	POBLACIÓN TOTAL 2010 2	PROPORCIÓN DE POBLACIÓN RESPECTO AL TOTAL 2005	PROPORCIÓN DE POBLACIÓN RESPECTO AL TOTAL 2010	TASA DE CRECIMIENTO MEDIA ANUAL DE LA POBLACIÓN 2005-2010	RELACIÓN PROPORCIONAL DEL CRECIMIENTO POBLACIONAL RESPECTO AL TOTAL
10	Puebla-Tlaxcala	2 472 936	2 687 692	6.13%	0.0625	8.68%	0.0618
11	Querétaro	947 550	1 058 210	2.35%	0.0246	11.68%	0.0831
12	Tijuana	1 555 059	1 843 122	3.85%	0.0428	18.52%	0.1318
13	Tuxtla Gutiérrez	577 269	632 429	1.43%	0.0147	9.56%	0.0680
14	Valle de México	19 336 101	20 132 333	47.93%	0.4678	4.12%	0.0293
15	Veracruz	745 826	795 707	1.85%	0.0185	6.69%	0.0476
16	Villahermosa	647 984	676 754	1.61%	0.0157	4.44%	0.0316

Notas: 1 Información obtenida de la propuesta para la asignación de recursos por zona metropolitana elaborada por la SEDESOL.

2 Proyecciones de la población de México 2005-2050 del CONAPO considerando los municipios que conforman la zona metropolitana (ZM).

3 Indicadores de desigualdad por municipio 2005 del CONEVAL. Se estimó el promedio ponderado de la población, de acuerdo a los valores de los municipios que componen la ZM.

4 Información obtenida del Índice de Desarrollo Municipal Básico del INAFED.

5 Como no se calcula el índice para el DF, se estimó el indicador respetando la misma metodología que para el resto de los municipios, y se aplicó la misma relación a todas las delegaciones.

6 Información obtenida del INAFED.

7 Información obtenida del Atlas de Vulnerabilidad Hídrica en México ante el Cambio Climático de SEMARNAT y el IMTA.

8 Para el índice de motorización de Puebla-Tlaxcala, sólo se consideran los municipios de San Pablo del Monte y Zacatelco en Tlaxcala, ya que no hay información disponible para el resto.

ZONA METROPOLITANA	TH	PAT	PPAT	TPAT	ZAP	PZAP
	TOTAL DE HOGARES, 2005 1	HOGARES POBRES 2005 1	PROPORCIÓN DE HOGARES POBRES	RELACIÓN PROPORCIONAL DE HOGARES POBRES DE CADA ZM RESPECTO AL TOTAL	HOGARES POBRES EN ZONAS DE ATENCIÓN PRIORITARIA 2005 1	PROPORCIÓN DE HOGARES POBRES AGRUPADOS EN ZAP RESPECTO A LOS HOGARES POBRES DE LA ZM
1 Acapulco	192 782	84 751	43.96%	0.1000	46 201	54.51%
2 Aguascalientes	197 971	38 885	19.64%	0.0447	17 270	44.41%
3 Cancún	130 480	39 342	30.15%	0.0686	26 457	67.25%
4 Guadalajara	961 977	191 147	19.87%	0.0452	106 749	55.85%
5 La Laguna	275 024	52 544	19.11%	0.0435	18 182	34.60%
6 León	312 528	81 000	25.92%	0.0589	42 509	52.48%
7 Mérida	228 790	50 558	22.10%	0.0503	24 428	48.32%
8 Monterrey	908 482	141 161	15.54%	0.0353	58 609	41.52%
9 Oaxaca	132 662	49 477	37.30%	0.0848	29 444	59.51%
10 Puebla-Tlaxcala	579 580	216 738	37.40%	0.0851	111 672	51.52%
11 Querétaro	224 169	49 641	22.14%	0.0504	19 164	38.61%
12 Tijuana	370 682	91 115	24.58%	0.0559	52 289	57.39%
13 Tuxtla Gutiérrez	143 980	56 987	39.58%	0.0900	35 926	63.04%
14 Valle de México	4 758 504	1 305 099	27.43%	0.0624	875 034	67.05%
15 Veracruz	206 228	50 490	24.48%	0.0557	27 405	54.28%
16 Villahermosa	163 829	49 935	30.48%	0.0693	16 614	33.27%

Notas: 1 Información obtenida de la propuesta para la asignación de recursos por zona metropolitana elaborada por la SEDESOL.

2 Proyecciones de la población de México 2005-2050 del CONAPO considerando los municipios que conforman la zona metropolitana (ZM).

3 Indicadores de desigualdad por municipio 2005 del CONEVAL. Se estimó el promedio ponderado de la población, de acuerdo a los valores de los municipios que componen la ZM.

4 Información obtenida del Índice de Desarrollo Municipal Básico del INAFED.

5 Como no se calcula el índice para el DF, se estimó el indicador respetando la misma metodología que para el resto de los municipios, y se aplicó la misma relación a todas las delegaciones.

6 Información obtenida del INAFED.

7 Información obtenida del Atlas de Vulnerabilidad Hídrica en México ante el Cambio Climático de SEMARNAT y el IMTA.

8 Para el índice de motorización de Puebla-Tlaxcala, sólo se consideran los municipios de San Pablo del Monte y Zacatelco en Tlaxcala, ya que no hay información disponible para el resto.

ZONA METROPOLITANA	TPZAP	RIM	PRI	IP	IP,>4.75	VIP 7	
	RELACION PROPORCIONAL DE LOS HOGARES POBRES AGRUPADOS EN ZAP RESPECTO AL TOTAL	RAZÓN DE INGRESO DEL 10% MÁS RICO ENTRE EL 10% MÁS POBRE 2005 3	PROPORCIÓN DE LA RAZÓN DE INGRESO DEL 10% MÁS RICO ENTRE EL 10% MÁS POBRE RESPECTO AL TOTAL	ÍNDICE DE PELIGRO	ZM CUYO ÍNDICE ES 4.75 O SUPERIOR (50% DEL VALOR DEL ÍNDICE)	VALOR PROPORCIONAL DEL ÍNDICE RESPECTO A LOS NIVELES DE VULNERABILIDAD DEL 50% SUPERIOR	
1	Acapulco	0.0662	20.99	0.0763	6.5	6.5	0.1262
2	Aguascalientes	0.0539	16.03	0.0582	2	0	0.0000
3	Cancún	0.0817	14.15	0.0514	7	7	0.1359
4	Guadalajara	0.0678	13.99	0.0508	6	6	0.1165
5	La Laguna	0.0420	15.86	0.0576	3	0	0.0000
6	León	0.0637	16.76	0.0609	2	0	0.0000
7	Mérida	0.0587	17.80	0.0646	6	6	0.1165
8	Monterrey	0.0504	12.78	0.0464	3.5	0	0.0000
9	Oaxaca	0.0723	22.35	0.0812	6	6	0.1165
10	Puebla-Tlaxcala	0.0626	17.79	0.0646	4.63	0	0.0000
11	Querétaro	0.0469	18.62	0.0676	2.5	0	0.0000
12	Tijuana	0.0697	13.85	0.0503	2	0	0.0000
13	Tuxtla Gutiérrez	0.0765	20.82	0.0756	7	7	0.1359
14	Valle de México	0.0814	13.54	0.0492	3.27	0	0.0000
15	Veracruz	0.0659	17.18	0.0624	7.5	7.5	0.1456
16	Villahermosa	0.0404	22.77	0.0827	5.5	5.5	0.1068

Notas: 1 Información obtenida de la propuesta para la asignación de recursos por zona metropolitana elaborada por la SEDESOL.

2 Proyecciones de la población de México 2005-2050 del CONAPO considerando los municipios que conforman la zona metropolitana (ZM).

3 Indicadores de desigualdad por municipio 2005 del CONEVAL. Se estimó el promedio ponderado de la población, de acuerdo a los valores de los municipios que componen la ZM.

4 Información obtenida del Índice de Desarrollo Municipal Básico del INAFED.

5 Como no se calcula el índice para el DF, se estimó el indicador respetando la misma metodología que para el resto de los municipios, y se aplicó la misma relación a todas las delegaciones.

6 Información obtenida del INAFED.

7 Información obtenida del Atlas de Vulnerabilidad Hídrica en México ante el Cambio Climático de SEMARNAT y el IMTA.

8 Para el índice de motorización de Puebla-Tlaxcala, sólo se consideran los municipios de San Pablo del Monte y Zacatelco en Tlaxcala, ya que no hay información disponible para el resto.

	ET	PET	IPC	PIPC	MOT ₂₀₁₀	PMOT ₂₀₁₀
ZONA METROPOLITANA	ES-FUERZO TRIBUTARIO PROMEDIO, PONDERADO POR POBLACIÓN TOTAL 4 5	RELACION PROPORCIONAL DEL ES-FUERZO TRIBUTARIO RESPECTO AL TOTAL	INGRESO PER CÁPITA DE LA ZONA METROPOLITANA (PIB PER CÁPITA) 6	RELACION PROPORCIONAL DEL INGRESO PER CÁPITA DE LA ZONA METROPOLITANA RESPECTO AL TOTAL	TASA DE MOTORIZACIÓN 2010	RELACION PROPORCIONAL DE LA TASA DE MOTORIZACIÓN 2010 RESPECTO AL TOTAL DE LAS ZM
1 Acapulco	0.4070	0.0669	52 377.88	0.0360	6.4415	0.0680
2 Aguascalientes	0.3578	0.0588	81 982.86	0.0563	4.3504	0.0459
3 Cancún	0.6090	0.1000	120 985.4	0.0831	5.4706	0.0578
4 Guadalajara	0.4501	0.0739	97 587.85	0.0670	5.1501	0.0544
5 La Laguna	0.3599	0.0591	73 998.78	0.0508	6.6570	0.0703
6 León	0.4779	0.0785	85 875.34	0.0590	6.8662	0.0725
7 Mérida	0.2341	0.0384	107 447.84	0.0738	4.5406	0.0480
8 Monterrey	0.4479	0.0736	114 419.97	0.0786	4.5450	0.0480

		ET	PET	IPC	PIPC	MOT ₂₀₁₀	PMOT ₂₀₁₀
ZONA METROPOLITANA		ES-FUERZO TRIBUTARIO PROMEDIO, PONDERADO POR POBLACIÓN TOTAL 4 5	RELACIÓN PROPORCIONAL DEL ES-FUERZO TRIBUTARIO RESPECTO AL TOTAL	INGRESO PER CÁPITA DE LA ZONA METROPOLITANA (PIB PER CÁPITA) 6	RELACIÓN PROPORCIONAL DEL INGRESO PER CÁPITA DE LA ZONA METROPOLITANA RESPECTO AL TOTAL	TASA DE MOTORIZACIÓN 2010	RELACIÓN PROPORCIONAL DE LA TASA DE MOTORIZACIÓN 2010 RESPECTO AL TOTAL DE LAS ZM
9	Oaxaca	0.3047	0.0500	81 303.26	0.0559	8.9761	0.0948
10	Puebla-Tlaxcala	0.2890	0.0475	82 627.98	0.0568	6.4638	0.0683
11	Querétaro	0.4524	0.0743	108 825.88	0.0748	5.5591	0.0587
12	Tijuana	0.4738	0.0778	115 345.03	0.0792	3.2976	0.0348
13	Tuxtla Gutiérrez	0.3266	0.0536	70 125.72	0.0482	7.1000	0.0750
14	Valle de México	0.3957	0.0650	88 866.58	0.0611	7.5116	0.0793
15	Veracruz	0.2857	0.0469	103 837.79	0.0713	5.4407	0.0575
16	Villahermosa	0.2161	0.0355	69 965.88	0.0481	6.3155	0.0667

Notas: 1 Información obtenida de la propuesta para la asignación de recursos por zona metropolitana elaborada por la SEDESOL.

2 Proyecciones de la población de México 2005-2050 del CONAPO considerando los municipios que conforman la zona metropolitana (ZM).

3 Indicadores de desigualdad por municipio 2005 del CONEVAL. Se estimó el promedio ponderado de la población, de acuerdo a los valores de los municipios que componen la ZM.

4 Información obtenida del Índice de Desarrollo Municipal Básico del INAFED.

5 Como no se calcula el índice para el DF, se estimó el indicador respetando la misma metodología que para el resto de los municipios, y se aplicó la misma relación a todas las delegaciones.

6 Información obtenida del INAFED.

7 Información obtenida del Atlas de Vulnerabilidad Hídrica en México ante el Cambio Climático de SEMARNAT y el IMTA.

8 Para el índice de motorización de Puebla-Tlaxcala, sólo se consideran los municipios de San Pablo del Monte y Zacatelco en Tlaxcala, ya que no hay información disponible para el resto.

Anexo IV.

Descripción de la metodología aplicada

DESCRIPCIÓN DE LA METODOLOGÍA APLICADA

La evaluación incluye cuatro temas: diseño, cobertura, administración y gestión, y resultados.

La evaluación se divide en siete componentes: *i*) características generales del Fondo; *ii*) análisis de la contribución del Fondo a los objetivos nacionales, estatales, municipales de desarrollo urbano o de ordenamiento o territorial; *iii*) evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados (MIR); *iv*) población potencial y objetivo; *v*) análisis de vinculación entre los objetivos del Fondo establecidos en las reglas de operación (ROP) o normatividad aplicable; *vi*) administración y gestión; y *vii*) resultados.

En cada uno de los apartados las preguntas específicas incluidas se sustentan con evidencia documental, haciendo explícitos los principales argumentos empleados en el análisis, lo que significa que cada respuesta incluye una justificación.

a. 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 el 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 debe ser sustentada por la unidad administrativa que opera el Fondo.

Asimismo, en un Anexo titulado “Instrumentos de recolección de información” se reportan los mecanismos empleados para el acopio de la información, tales como entrevistas, sobre las cuales se reporta 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 para el año 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 consta de preguntas específicas¹ las cuales se desagregaron en tres puntos de análisis:

- Se responde, de manera general y en términos cualitativos y numéricos, acerca del grado en que el Fondo da cumplimiento a lo cuestionado.

.....
¹ Cada una de las preguntas se responde en su totalidad (incluyendo la justificación y el análisis) en una sola cuartilla, por separado, para dar claridad y concreción a la evaluación.

- Se indican las fuentes de información mínimas necesarias que deben considerarse para elaborar las respuestas.²
- Cuando haya relación entre respuestas, existe congruencia en la argumentación de cada pregunta vinculada.

Cada respuesta se fundamenta con base en la evidencia documental y el análisis de la misma que sustente y justifique por qué se respondió de una u otra manera. Tanto la respuesta cuantitativa de la pregunta, su análisis, así como las referencias documentales son la base de este trabajo de evaluación.

De presentarse el caso, se explican las causas y motivos por los cuales alguna(s) pregunta(s) no sea(n) aplicable(s) al Fondo o no haya(n) podido ser respondida(s). Cuando el Fondo no genere o no tenga la información suficiente para poder contestar la pregunta, se hace explícito en la respuesta. Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas para apoyar el análisis y los resultados de esta evaluación.

b. Propuesta de diseño muestral

Con el objetivo de obtener indicadores estadísticamente significativos y asegurar el cumplimiento de los objetivos de la evaluación, se propuso obtener la información necesaria por medio de una muestra probabilística y estratificada, donde la unidad última de selección son los proyectos y programas. Las unidades de observación son los estudios de costo-beneficio y los beneficiarios de dichas obras.

El marco muestral se delimita a las obras de cada uno de los fondos que fueron ejecutadas en el periodo de análisis.

Niveles de desagregación de los estimadores

- I. Se seleccionaron muestras independientes y de tamaño tal que permitan obtener resultados estadísticamente significativos para cada una de las dieciséis zonas metropolitanas que contempla el fondo. Lo anterior permite calcular estimaciones para los niveles nacional y de las zonas metropolitanas.

² Se hacen explícitos en el Anexo “Fuentes de información y referencias bibliográficas” el autor, nombre de la referencia o fuente de información, organización, año de publicación y, en su caso, la liga de Internet.

II. En las obras seleccionadas en el numeral anterior se aplicaron encuestas a beneficiarios, en un número tal que permite obtener estimaciones estadísticamente significativas para el nivel nacional.

Estratificación. La estratificación empleada en el diseño muestral de cada fondo se definió de manera conjunta con la Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP), buscando la mejor opción que se adecue a los objetivos de la evaluación.

Esquemas de muestreo. El diseño de la encuesta es probabilístico³ y estratificado.⁴

Tamaño de muestra. El tamaño de muestra es suficiente para que los parámetros calculados tengan significancia estadística en los niveles buscados y se supone la máxima varianza en las variables recolectadas. El tamaño de la muestra para cada encuesta se calcula con base en la fórmula para poblaciones finitas ajustado por un factor que mide el efecto de diseño utilizado (muestreo estratificado) y una tasa de no respuesta:

$$n = \left[\left(\frac{z^2 pq N}{r^2 (N-1) + z^2 pq} \right) * efd * tnr \right]$$

Donde:

n = Tamaño de muestra

z = Valor de la abscisa de una distribución normal estándar asociado a un nivel de confianza prefijado

p = Proporción de la variable de referencia

q = 1 - p

N = Población objetivo

r = Error relativo máximo esperado

efd = Efecto de diseño: cociente de la varianza del diseño utilizado entre la varianza del muestreo aleatorio simple para un mismo tamaño de muestra

tnr = Tasa de no respuesta esperada

³ Significa que puede establecerse la probabilidad de obtener cada una de las muestras que sea posible seleccionar, lo cual ocurre cuando la selección de muestras constituye un fenómeno aleatorio.

⁴ Porque las obras ejecutadas (unidades de selección) se agrupan en estratos que aseguran replicar las características de interés del marco muestral.

Los valores para cada uno de los parámetros anteriores se definieron en conjunto con la upcp, buscando un equilibrio entre el costo y la significancia de los resultados.

Afijación de la muestra

Las muestras de obras se afijaron de manera proporcional a la importancia de cada uno de los estratos calculados o conglomerados seleccionados en cada etapa.

Selección de la muestra

Las obras se seleccionaron de manera proporcional a su importancia presupuestal.

Para las encuestas a beneficiarios, las muestras se distribuyen en cuotas fijas en cada una de las obras seleccionadas. Se desarrolló un método de selección final de beneficiarios in situ para asegurar la aleatoriedad.

c. CRITERIOS GENERALES PARA DAR RESPUESTA A LAS PREGUNTAS

Cada componente consta de preguntas específicas⁵ las cuales se desagregan en tres puntos de análisis:

- Se responde, de manera general y en términos cualitativos y numéricos, acerca del grado en que el Fondo da cumplimiento a lo cuestionado.
- Se indican las fuentes de información mínimas necesarias que se hayan considerado para elaborar las respuestas y se agrupan.⁶
- Cuando haya relación entre respuestas, existe congruencia en la argumentación de cada pregunta vinculada.

Cada respuesta se fundamenta con base en la evidencia documental y el análisis de la misma que sustente y justifique por qué se respondió de una u

⁵ Cada una de las preguntas se respondió en su totalidad (incluyendo la justificación y el análisis) en una sola cuartilla, por separado, para dar claridad y concreción a la evaluación.

⁶ Se hacen explícitos en el anexo “Fuentes de información y referencias bibliográficas” el autor, nombre de la referencia o fuente de información, organización, año de publicación y, en su caso, la liga de Internet.

otra manera. Tanto la respuesta cuantitativa de la pregunta, su análisis, así como las referencias documentales son la base de este trabajo de evaluación.

De presentarse el caso, se explican las causas y los motivos por los cuales alguna(s) pregunta(s) no sea(n) aplicable(s) al Fondo o no haya(n) podido ser respondida(s). Cuando el Fondo no genere o no tenga la información suficiente para poder contestar la pregunta, se hace explícito en la respuesta. Asimismo, se llevaron a cabo entrevistas para apoyar el análisis y los resultados de esta evaluación.

Preguntas de la evaluación

Características generales del Fondo

Se completó el formato cg01-09 del Anexo “Características generales del Fondo Metropolitano”, mismo que contiene la información básica y relevante del Fondo, y se adjunta como anexo al informe de la evaluación. En caso de ser necesario se incluye, de manera concisa, otra información sobre el Fondo Metropolitano que se considere relevante. Asimismo, la información reportada en el formato antes señalado se resume en un máximo de dos cuartillas.⁷

Análisis de la contribución del Fondo a los objetivos nacionales, estatales, municipales de desarrollo urbano o de ordenamiento o territorial.

Con base en la identificación que la entidad haya realizado del problema o necesidad que se espera resolver con la ejecución del Fondo (*propósito y fin*) se contestaron las preguntas uno a cuatro (con una calificación⁸ y su justificación⁹).

Evaluación y análisis de la matriz de indicadores para resultados (MIR)

Preguntas 5 a 9. La MIR está basada en el sistema de marco lógico (SML) -que fue desarrollado en Estados Unidos entre las décadas de 1960 y 1970- y ofrece herramientas para la conceptualización, el diseño, la ejecución, el seguimiento del desempeño, y la evaluación de los proyectos.

Para su elaboración se requiere la participación de los involucrados desde el

⁷ En letra Arial número 11 e interlineado sencillo.

⁸ Con base en los valores y rangos o características del instrumento de evaluación de cada fondo elaborado por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP).

⁹ Para la pregunta tres, además, se enumeran cada uno de los objetivos vinculados y se indica de qué manera el Fondo contribuye al logro de cada uno de ellos. Una vez conocida la información para estas cuatro preguntas, se detalla la muestra de programas y proyectos apegándose al anexo viob-09.

inicio del proceso, aunque puede modificarse repetidamente, tanto en la etapa del diseño, como en la ejecución.

Para hacer un diagnóstico preliminar de la problemática a atender por los Fondos, de acuerdo con la metodología, se deberían emplear dos herramientas de diagnóstico: *a)* el análisis de involucrados y *b)* el análisis de problemas. Para una mejor introspección de la MIR, de existir el *árbol de problemas* y la información disponible, el equipo evaluador analizó si estos diagnósticos fueron desarrollados adecuadamente. Asimismo, se validaron los *análisis de objetivos y análisis de alternativas*, que son herramientas para determinar soluciones a los problemas identificados así como estrategias alternativas para la consecución de los objetivos.

De la lógica vertical de la matriz de indicadores para resultados.

Las cuatro filas de la MIR contienen información que se denomina *resumen narrativo* sobre objetivos y actividades, indicadores, medios de verificación y supuestos, en cuatro niveles jerárquicos del proyecto:

Fin: (impacto) al cual contribuirá el Fondo de manera significativa desde que entró en la fase de operación.

Propósito: (efecto directo) que se logra después de completar las labores del Fondo.

Componentes: (productos) que se producen durante la ejecución.

Actividades: requeridas para producir los componentes planeados.

Bajo la lógica del sistema de marco lógico, si el Fondo lleva a cabo las *actividades*, producirá los componentes (*productos*), debiendo lograr el *propósito*. Si se consigue el *propósito*, éste debe hacer una contribución significativa al logro del *fin* (o fines). Lo anterior significa que las *actividades* son necesarias para producir los *componentes* (*productos*). Los componentes son necesarios para lograr el *propósito*. El *propósito* es necesario, pero se requieren otras acciones necesarias además del Fondo, para lograr el *fin*.

La validación vertical consiste en que esta serie de hipótesis vinculadas sean viables y no contengan supuestos fatídicos o carencia de correlación.

Para el desarrollo de esta sección, se utiliza la versión más reciente de la MIR con la que cuenta el Fondo.

Para responder a las preguntas 10 a 12. De la lógica horizontal de la matriz de indicadores. En la lógica horizontal se busca la validación entre cada nivel

de objetivos y su medición mediante indicadores y medios de verificación y las condiciones que pueden afectar su desarrollo (supuestos/riesgos).

Los indicadores para ser funcionales deben ser claros, relevantes, económicos, monitoreables y adecuados (CREMA). Se realizó una tabla que resume el resultado del análisis de cada uno de los indicadores de la MIR con respecto a los criterios CREMA empleando el formato CI01-09 del anexo denominado “Características de los indicadores”.

Para validar su practicidad, los indicadores deben estar cuantificados y enmarcados en el tiempo. Se elaboró una tabla siguiendo el formato LB01-09 que resume el resultado del análisis de cada uno de los indicadores de la MIR con respecto a la identificación de su línea basal y la temporalidad de la medición.

En la MIR no se utiliza el mismo tipo de indicadores en los distintos niveles de objetivos, ya que lo que se pretende medir es diferente. Al contribuir a un objetivo superior, los indicadores del *fin* requieren información externa a la producida por el Fondo. Se trata de medir la contribución que aporta el Fondo al logro del *fin*, situación que sólo será posible observar en el mediano o largo plazos; por lo general, los indicadores utilizados al nivel del *fin* medirán eficacia y, en ciertos casos, eficiencia, calidad o economía.

En el nivel de *propósito* se mide el efecto directo después de completada la ejecución de los proyectos del Fondo. En este nivel suelen utilizarse indicadores de eficacia y eficiencia y, en ciertos casos, de calidad o economía.

Al nivel de *componentes (productos)*, los indicadores suelen medir eficacia, eficiencia, calidad y, en ciertos casos, economía en la provisión de los bienes o servicios del Fondo.

Por último, el nivel de las actividades contiene los costos de cada actividad y en conjunto, el costo de cada componente, lo cual constituye el presupuesto del proyecto (a fin de no extender demasiado la MIR). No obstante, si se considera importante hacerlo y no hay muchas actividades, también pueden agregarse otros indicadores para cada una.

Se especifican las deficiencias con respecto a los indicadores de manera desagregada para cada objetivo (*fin, propósito, componentes y actividades*).

Asimismo, para el análisis se considera el anexo ocho de los Lineamientos

para la integración del proyecto de presupuesto de egresos 2009.¹⁰

Para responder las preguntas 13 y 14. Los medios de verificación corresponden a las fuentes de información que se utilizaron para obtener los datos necesarios para calcular los indicadores y si aquéllas no estuvieron disponibles, se propuso incluir -en el diseño del Fondo- las actividades orientadas a recoger la información requerida.

Los medios de verificación pueden incluir:

- *Estadísticas* existentes o preparadas específicamente para el cálculo de los indicadores del Fondo.
- *Material publicado* que contenga información útil para verificar el logro de los objetivos del Fondo.
- *Inspección visual* por parte de algún especialista.
- *El resultado de encuestas* es un medio de verificación de uso frecuente.
- *Los informes de auditoría y registros contables* del Fondo son medios de verificación que ayudan al cálculo de indicadores de costos y de eficiencia.

Para esta evaluación se elaboraron las tablas mv01-09 del anexo “Identificación de los medios de verificación”, así como el formato mm01-09 del anexo “Medición de los medios de verificación”, analizando cada uno de los indicadores de la MIR con respecto a la identificación de sus medios de verificación y con sus respectivos medios de verificación, así como los nombres de los documentos o bases de datos o encuestas que se identificaron como medios de verificación.¹¹

Pregunta 15. Los supuestos identifican los riesgos que comprometan el logro de un objetivo de nivel superior, aun cuando se haya logrado el de nivel inferior. Por ello, estos riesgos se expresan como supuestos que tienen que cumplirse para que se logre el nivel siguiente en la jerarquía de objetivos. La lógica vertical de la MIR del Fondo, considerando los supuestos, es la siguiente:

¹⁰ Emitidos mediante oficio circular número 307.A-1142, por la SHCP (o equivalente vigente al momento de la evaluación).

¹¹ Asimismo, para estas preguntas se considerará para el análisis el anexo ocho de los Lineamientos para la integración del proyecto de presupuesto de egresos 2009, o equivalente vigente al momento de la evaluación.

- Si se completan las *actividades* programadas y se cumplen los supuestos asociados con éstas, se lograrán producir los *componentes*.
- Si se producen los *componentes* detallados en la MIR y se cumplen los supuestos asociados con éstos, se logrará el *propósito* del Fondo.
- Si se logra el *propósito* del proyecto y se cumplen los supuestos asociados con éste, se contribuirá al logro del *fin*.
- Si se contribuye al logro del *fin* y se mantienen vigentes los supuestos asociados con éste, se garantizará la sustentabilidad de los beneficios del proyecto.

Para esta evaluación los supuestos se considerarán válidos cuando cumplan con las características definidas en el anexo ocho de los Lineamientos para la integración del proyecto de presupuesto de egresos 2009.¹² Asimismo, se analizó si los supuestos están expresados en términos positivos y son lo suficientemente precisos para poder ser monitoreados.

Para responder las preguntas 16 y 17. Valoración final de la MIR. Tras el análisis previo se determinó la validación total de la MIR y, en caso de sugerirse modificaciones, se incluye el anexo denominado “Propuesta de matriz de indicadores para resultados” y un breve documento de justificación del diseño propuesto.

Población potencial y objetivo¹³

Se analiza si las poblaciones potencial y objetivo han sido identificadas por el Fondo y se precisó si éste cuenta con un documento oficial que especifique sus principales características, magnitud y metodología para determinar los

.....
¹² Emitidos mediante oficio circular número 307.a-1142, por la SHCP (o equivalente vigente al momento de la evaluación).

¹³ La población potencial corresponde a la población total que presenta la necesidad o problema que justifica el programa y, por ende, pudiera ser elegible para su atención. Se entenderá por población objetivo a aquella población que el programa tiene planeado o programado atender en un periodo dado de tiempo, pudiendo corresponder a la totalidad de la población potencial o a una parte de ella, cumpliendo con los criterios de elegibilidad establecidos en las Reglas de Operación o normativa definida. Tanto la población potencial como la población objetivo pueden estar definidas en zonas metropolitanas, regiones, municipios, localidades, hogares o individuos, en su caso. La población potencial también puede estar constituida por organizaciones no gubernamentales, organizaciones ejidales, pequeñas y medianas empresas, según corresponda a los objetivos del Fondo.

dos tipos de población. De existir las definiciones de la población potencial y objetivo del Fondo, se incluyen en el informe. De no existir ese documento se realizará una propuesta y se responderán las preguntas 18 a 20.

Pregunta 19. De existir la información necesaria en la base de datos de obras proporcionada por el Fondo se indica si se especifican los beneficios de los programas y los proyectos financiados con recursos del mismo y si es útil para determinar la pertinencia de entregarlos a las poblaciones potencial y objetivo definidas.

Pregunta 20. Se presentan las unidades de atención definidas por el Fondo y se describen los criterios y mecanismos que se utilizaron. Se considera si las unidades de atención son adecuadas y consistentes con los objetivos del Fondo y con el tipo de bienes y servicios que se proveen con los recursos de éste.

Análisis del Fondo con respecto a las reglas de operación (RO) o normativa aplicable

En este apartado se analiza la congruencia entre los lineamientos y normativa aplicable del Fondo con respecto a los programas y proyectos de inversión financiados con los recursos de éste, la transparencia en la aplicación de los recursos, la rendición de cuentas y la difusión de resultados a la ciudadanía, para dar respuesta a las preguntas 21 a 37.

Para verificar la aplicación de la normativa relativa al Fondo se seleccionó una muestra de programas y proyectos de inversión y se llevaron a cabo entrevistas con actores clave y encuestas con beneficiarios, con base en las cuales se observa la operación de los recursos en las zonas metropolitanas acreedoras del mismo.

Pregunta 21. Adicional a las fuentes propuestas, de existir la información necesaria, se responde a la pregunta a partir de la base de datos proporcionada por el Fondo; de no ser así, se realizará un muestreo de las obras.

Pregunta 23. Se elabora una tabla de acuerdo con el formato RZMFM-09 del anexo “Distribución de recursos a las acciones para mitigar los daños de los fenómenos naturales” en que se resume el número y nombre de los proyectos, el monto asignado y el tipo de acciones que se han llevado a cabo.

Pregunta 26. Adicional a las fuentes propuestas, de existir la información, se responde a la pregunta a partir de la base de datos proporcionada por el Fondo, se especifica bajo cuáles mecanismos se cumplieron las obligaciones y los compromisos formales de pago.

Pregunta 27. Adicional a las fuentes pertinentes propuestas, se responde a la pregunta a partir de una muestra de las obras.

Para las preguntas 23, 24, 25, 28 y 29. Adicional a las fuentes propuestas, de existir la información, se responde a la pregunta a partir de la base de datos proporcionada por el Fondo.

Pregunta 30. Se elabora la tabla del formato CBFM-09 del anexo “Tipo de análisis costo y beneficio” estableciendo el nombre del programa y proyecto, de acuerdo con la muestra de obras elegidas para la evaluación, el tipo de análisis costo beneficio, resaltando si de acuerdo con el monto asignado cumple con el tipo de análisis establecido en las RO y lineamientos, así como los indicadores de rentabilidad especificados, si se cuenta con ellos. De existir la información, se responde a la pregunta a partir de indicadores de viabilidad económica de la base de datos de proyectos o mediante un muestreo de las obras.

Pregunta 31. Se responde a la pregunta a partir de una muestra de las obras, se detallan los programas y los proyectos en ésta, y el monto que representan, indicando su contribución a los objetivos de ordenamiento urbano y territorial, y los objetivos correspondientes, diferenciando la fuente de origen de los recursos, en apego al anexo VI0B-09. Adicional a las fuentes propuestas.

Para las preguntas 32, 33, 35 y 36, adicional a las fuentes pertinentes propuestas, se responde a partir de una muestra de las obras. Para la pregunta 34 se especifica qué tipo de lineamiento u otra normativa se aplicó y de qué manera ha contribuido a los objetivos del fondo.

Pregunta 37. Se especifica qué medidas se han tomado en materia de rendición de cuentas y de transparencia, así como la manera en que han contribuido al logro de los objetivos planteados por el Fondo. Adicional a las fuentes pertinentes propuestas, se responde utilizando como fuente la revisión de Cuenta Pública, las páginas de Internet de las entidades federativas y el muestreo de las obras (documentos comprobatorios).

Administración y gestión

En este apartado se responderán las preguntas 38 a la 50. Para la pregunta 38 se especifica qué tipo de estructura organizacional tiene el Fondo y de qué manera permite una buena administración, selección y supervisión de los proyectos y recursos. También se describe la forma en que ha contribuido a los objetivos planteados por el Fondo. Adicional a las fuentes pertinentes recomendadas, se responde a la pregunta mediante información obtenida en entrevistas con actores clave.

Pregunta 39. Se especifica con qué mecanismos opera el Fondo, señalando cómo han contribuido a la eficacia y eficiencia en la transferencia y asignación de recursos, observando cómo han ayudado a mitigar los subejercicios presupuestarios. Adicional a las fuentes pertinentes recomendadas, se responde a la pregunta mediante información obtenida en entrevistas con actores clave.

Pregunta 40. Se especifica el tipo de programas y proyectos que complementan o son complementados con aquellos financiados con recursos del Fondo. Adicional a las fuentes pertinentes recomendadas, se responde a la pregunta mediante información obtenida en entrevistas con actores clave y una muestra de las obras.

Pregunta 41. De existir la información necesaria, se especifica qué tipo de coordinación hay con otros fondos o programas. Adicional a las fuentes pertinentes recomendadas, se responde a la pregunta mediante información obtenida en entrevistas con actores clave.

Pregunta 42. Adicional a las fuentes pertinentes recomendadas, se responde a la pregunta mediante información obtenida en entrevistas con actores clave y se solicita evidencia.

Pregunta 43. Se enumeran y describen los principales sistemas de información utilizados y se enmarca de qué manera han contribuido al logro de los objetivos planteados por el Fondo. Adicional a las fuentes pertinentes recomendadas, se responde a la pregunta mediante información obtenida en entrevistas con actores clave.

Pregunta 44. Adicional a las fuentes pertinentes recomendadas, se responde a la pregunta a partir de una muestra de las obras.

Pregunta 45. De existir la información disponible, se especifica mediante qué institución financiera se lleva a cabo y si están los recursos debidamente transferidos y los rendimientos financieros generados. Adicional a las fuentes pertinentes recomendadas, se responde a la pregunta mediante información obtenida en entrevistas con actores clave y se solicita evidencia.

Pregunta 46. De existir la información, se especifican los recursos de otras fuentes de financiamiento. Adicional a las fuentes pertinentes recomendadas, se responde a la pregunta mediante información obtenida en entrevistas con actores clave.

Pregunta 47. Adicional a las fuentes pertinentes recomendadas, se responde a la pregunta mediante información obtenida en entrevistas con actores clave y muestreo de las obras.

De existir la información, se especifica qué tipo de recursos adicionales y el rubro detallado de su aplicación.

Para las preguntas 48 a 50. Adicional a las fuentes pertinentes recomendadas, se responde a la pregunta mediante información obtenida en entrevistas con actores clave, se solicita evidencia cuando sea necesario.

Resultados

En esta sección de contestan las preguntas 51 a 58.

Pregunta 52. Se identifica si el programa cuenta con una línea de base en función de la problemática identificada, el objetivo, así como las metas a cumplir de acuerdo con su periodicidad.

Pregunta 53. De existir la información, se reporta el porcentaje y el monto asignado a cada tipo de programa o proyecto de inversión. Adicional a las fuentes pertinentes propuestas, de existir la información, se responde a la pregunta a partir de la base de datos proporcionada por el Fondo.

Pregunta 54. Adicional a las fuentes pertinentes propuestas, de existir la información, se responde a la pregunta a partir de la base de datos proporcionada por el Fondo o, en su defecto, por muestreo de las obras. Se identifican los proyectos y los programas financiados con recursos del Fondo concluidos, se describen los resultados alcanzados; para aquellos que aún se encuentran en proceso, se especifica cuándo culminarán y los resultados esperados; finalmente, se describen aquéllos que no se terminaron o no se llevaron a cabo, estableciendo las causas.

Pregunta 55. Adicional a las fuentes pertinentes propuestas, se responde a la pregunta con base en una muestra de las obras. Se enumeran los estudios realizados a la fecha de la evaluación y se determina cuántos están en proceso, cuántos culminaron, y cuáles no se llevaron a cabo. Dado que no es posible hacer evaluación de impacto si no existe línea de base y MIR, de no existir, se establece -de las que se llevaron a cabo- cómo han contribuido o se han vinculado con el ordenamiento urbano o territorial.

Pregunta 56. No es posible evaluar el impacto si no existe línea de base y MIR, por lo que se propone determinar los resultados -en el desarrollo urbano o territorial- de los estudios de factibilidad de una muestra de las obras que culminaron con la realización de una obra o equipamiento.

Pregunta 57. Se identifican y describen los proyectos y los programas

financiados con recursos del Fondo, cuyo monto haya sido superior a 100 millones de pesos. Adicional a las fuentes pertinentes propuestas, de existir la información, se responde a la pregunta a partir de la base de datos proporcionada por el Fondo.

Pregunta 58. Se realizan entrevistas con actores clave ya que no es posible establecer el número de beneficiarios y el impacto en ausencia de una línea de base.

Anexo V.

Instrumentos de recolección de información

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 justifique la 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 características¹ de la población potencial y objetivo? **(Solicitarlo)**
4. ¿Cuáles son los criterios y mecanismos² que utiliza el Fondo para definir la unidad de atención³?
5. ¿El contenido de las notas técnicas corresponde al índice que aparece en las reglas de operación? En caso de respuesta negativa ¿Por qué?

.....
¹ Por ejemplo, en el caso de individuos: edad, sexo, nivel socio-económico, principales características de la actividad económica.

² Normas, disposiciones, principios, procedimientos y sistemas, entre otros.

³ Región, municipio, localidad, hogar, individuos u otra.

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 la que 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?

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).**

- a) 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.
- b) Se incluye en la presentación de su Cuenta Pública y en los informes sobre el ejercicio del gasto público al Poder Legislativo.
- c) La información técnica, los acuerdos y los resultados alcanzados se dan a conocer en las páginas de Internet de la entidad federativa.
- d) Se envía un informe trimestral mediante el sistema electrónico.
- e) 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 los recursos? ¿Qué instancias están involucradas en la operación del Fondo y cuál es el rol de cada una? **(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 PROYEC- TOS EVALUADOS	# DE PROYEC- TOS APROBA- DOS	# DE PROYEC- TOS CON RECURSOS COMPLEMEN- TARIOS	FUENTE DE LOS RECURSOS COMPLEMEN- TARIOS
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 factibilidad⁴ 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.

Cédula de verificación de expedientes del Fondo Metropolitano

Fondo	Estado(s)				
Ejecutor	Fecha de inicio de la obra	Año de ejecución		Año fiscal	
Nombre y descripción de la acción:					
Costo total de la acción \$			Monto financiado por el Fondo \$		
1. ¿Existe el expediente?	Sí	Formato físico	Formato electrónico	Ambas	No
En caso de no existir el expediente, se deberá solicitar evidencia sobre si se realizó la obra y registrarla en el campo <i>Observaciones</i> (al reverso)					
2. ¿Cuenta con la nota técnica?	Sí	Formato físico	Formato electrónico	Ambas	No

3. REVISIÓN DEL CONTENIDO DE LA NOTA TÉCNICA	SÍ	NO
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.		

⁴ Se refiere 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.

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).		
4. Monto total de inversión.		
4.1. Monto de recursos solicitado al Fondo Metropolitano.		
4.2. Otras fuentes de financiamiento.		
4.3. Calendario de ejecución respectivo (Anexo 3).		
5. Explicación de las etapas y componentes del estudio, plan, evaluación, programa, proyecto, obra o acción.		
5.1. Principales componentes y etapas.		
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.		
7. Otras consideraciones relevantes del estudio, plan, evaluación, programa, proyecto, obra o acción de inversión.		

VACIADO DE LA NOTA TÉCNICA

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?	\$		b. Tasa de rendimiento inmediato?	\$		c. Valor presente neto?	\$	
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 fenómenos naturales?	Sí	Monto \$ _____	a) Acciones preventivas	b) Emergencia o rehabilitación	c) Consecuencia de fenómenos naturales	No			

EXPEDIENTE

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 social.

h) Proyectos de infraestructura gubernamental.

i) Proyectos de inmuebles.

j) 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 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

Origen de los recursos		Monto	
		\$	
		\$	
		\$	
17. ¿El expediente registra erogaciones por concepto de supervisión y control?	Si	Origen	\$ No
18. ¿El expediente registra erogaciones para gasto corriente y de operación?	Si	Origen	\$ No
Observaciones			

Cédula de encuesta a beneficiarios

Información general

(ENCUESTADOR: Llene esta sección con los datos del proyecto)

Nombre del encuestador _____ Fecha:

l__l__l__l/|l__l__l__l/2010

Estado: _____ l__l__l__l Municipio: _____ l__l__l__l
 _____ l__l__l

Localidad: _____ l__l__l__l
 l__l__l__l

Fondo: Fondo Metropolitano l__l__l Fondo Regional l__l__l

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

1.	Sexo: Femenino (1)	Masculino (2)	[]								
2.	Edad:		[]								
3.	¿Considera que la obra beneficia a su comunidad?	Mucho (1) Poco (2) Nada (3) No sabe (9)	[]								
4.	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		(99)								
	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	(99)
5.	¿Considera que los beneficios de la obra serán?		[]								
	Permanentemente (1) Temporales (2) No hay beneficios (3) No sabe (9)										
6.	¿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)										
7.	En la actualidad ¿funciona y se utiliza la obra?		[]								
	Sí (1) > Pregunta 8 No (2)										

8. ¿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) No (2) []	
b. Se hizo algo que no se necesitaba	Sí (1) No (2) []	i. No hay alguien responsable	Sí (1) No (2) []	
c. Se hizo mal la obra	Sí (1) No (2) []	j. Hubo un desastre natural	Sí (1) No (2) []	
d. Por problemas en la comunidad	Sí (1) No (2) []	k. Falta de mantenimiento	Sí (1) No (2) []	
e. Faltan cosas para que funcione	Sí (1) No (2) []	l. Se encuentra en mal estado	Sí (1) No (2) []	
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	[]	
9. ¿Me puede dar su nombre?				

GUIÓN BASE PARA ENTREVISTAR A EXPERTOS Y/O ACTORES CLAVE

FONDO METROPOLITANO

1. ¿Sabe de la existencia del Consejo para el Desarrollo Metropolitano? ¿Conoce su estructura? ¿Está de acuerdo con dicha estructura?

- Saber si la información sobre el Consejo para el Desarrollo Metropolitano y sus funciones han salido de las oficinas de gobierno.
- Conocer las opiniones que se tienen sobre el Consejo y sus funciones.

2. ¿Considera que existe coordinación en la planeación y programación de estudios, programas y proyectos de inversión financiados parcial o totalmente por el FM?

- Conocer si existen mecanismos formales de coordinación (¿cuáles son y cómo operan?).
- Conocer si los proyectos involucran la participación de al menos dos

municipios (o entidades federativas en su caso).

- Averiguar si en la toma de decisiones se incorporan las visiones de los diferentes actores involucrados, así como los diversos planes y programas de desarrollo que tienen impacto en lo metropolitano.
- Conocer si los diversos ámbitos de gobierno y organismos realmente dialogan respecto a las decisiones de gasto y su relación con otros proyectos.

3. ¿Existen y se tiene acceso a los planes, programas y estudios que dan soporte a la programación y ejecución de acciones y proyectos de inversión? ¿Se conocen los impactos directos e indirectos de los proyectos?

- Indagar sobre la integralidad de los proyectos, es decir, si consideran sus impactos directos e indirectos o simplemente buscan resolver problemas coyunturales sin vincularse con el resto de la metrópoli.
- Averiguar si hay mecanismos de participación efectiva, debate público y consulta en particular a los sectores perjudicados por los programas y proyectos.

4. ¿Sabe si están definidas las prioridades del gasto? ¿Hay estudios que avalen esas prioridades?

- Conocer los mecanismos de planeación y determinación de prioridades que dan soporte a las decisiones de acciones e inversiones de todo tipo financiadas con el FM.
- Conocer la visión que se tiene de lo metropolitano, así como los mecanismos de planeación y las estrategias que se siguen.
- Entender la “caja negra” de la toma de decisiones respecto a los programas, acciones y proyectos que se ejecutan.
- Conocer los principios y pasos/procedimientos que se siguen para definir y para aprobar los programas, acciones y proyectos que se ejecutan.

5. ¿Con los recursos del Fondo Metropolitano han mejorado las condiciones en alguno de los siguientes puntos? (ES IMPORTANTE DARLE A CONOCER LOS PROYECTOS MÁS IMPORTANTES QUE SE HAN APOYADO CON EL FONDO PARA QUE EL EXPERTO LOS PUEDA IDENTIFICAR)

- Metrópoli planificada y administrada integralmente:

- o Plan y programas que consideran al todo metropolitano y que son asumidos por las jurisdicciones que conforman la metrópoli (para todos los sectores (productivos y del desarrollo social), para toda la metrópoli o partes de ella (micro-regiones, corredores...) y planes municipales que consideran efectivamente que son parte de la metrópoli y planifican considerando a sus vecinos.
- o Sistemas de información sobre la metrópoli utilizados por los gobiernos locales y/o por actores sociales.
- o Sistemas de indicadores del desarrollo metropolitano aplicados por los gobiernos de la metrópoli y/o por actores sociales.
- o Integración de Normatividad, Tarifas de Servicios, Impuestos, Derechos y Aprovechamientos, Trámites y otras acciones institucionales para la producción (apertura de empresas...), la circulación física (placas, licencias de manejo...), para el consumo (Reglamentos...).
- Metrópoli más ordenada y compacta y con más disciplina urbanística:
 - o Control del crecimiento periférico de la ciudad.
 - o Ocupación de vacíos urbanos.
 - o Ordenación de corredores metropolitanos.
- Metrópoli más justa e igualitaria:
 - o Disminución de riesgos en zonas vulnerables.
 - o Disminución de asentamientos precarios e irregulares.
 - o Mejoramiento del hábitat (mejores servicios, equipamientos, condiciones del empleo, mejoramiento ambiental y del espacio público.
- Metrópoli con mayor accesibilidad y mejor movilidad física de sus ciudadanos.
 - o Desarrollo eficiente de sistemas de transporte público y no motorizado de nivel metropolitano.
 - o Mejoramiento de la estructura vial (operación vial, mantenimiento, ampliación en redes metropolitanas).

- Mejora en la infraestructura de tele-comunicaciones.
 - o Avances en telefonía e integración de redes en la metrópoli.
 - o Avance en la ciudad-metrópoli digital
- Metrópoli que asume el Ciclo Integral del Agua:
 - o Aprovechamiento del agua en cualquiera de sus etapas (captación, filtración, extracción, aprovechamiento, tratamiento o reutilización).
 - o Mejora en la infraestructura sanitaria e hidráulica.
 - o Mejora de la calidad del agua en ríos, canales, lagunas, y otro tipo de depósitos superficiales.
- Metrópoli más sustentable:
 - o Reducción en la emisión de gases de efecto invernadero.
 - o Mejora en la recolección, tratamiento, disposición y aprovechamiento de los residuos sólidos.
 - o Mejoramiento del espacio abierto con enfoque socio-ambiental (parques, plazas, arborización...)
 - o Aplicación de estrategias “verdes” (edificación verde, producción verde, circulación verde, consumo verde...).
- Metrópoli más segura:
 - o Acuerdos concretos de colaboración inter-policial.
 - o Creación de policía metropolitana.
 - o Sistemas de prevención y procuración de justicia de nivel metropolitano.
 - o Estrategias y/o políticas metropolitanas de impartición de justicia.
 - o Creación de infraestructuras metropolitanas de seguridad y justicia (CERESOS, cuarteles...).

6. ¿Cuál es el principal problema que percibe en la estructura del Fondo Metropolitano?

- Proyectos apoyados y/o prioridades de ámbitos para apoyar.
- Decisiones autoritarias y no consultadas.
- Acciones y proyectos que no son de ámbito metropolitano.
- Acciones y proyectos que no son prioritarios.
- Baja o inadecuada participación de los municipios y/o de los actores sociales.
- Inexistencia o limitación en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos.
- Cualquier otra que pueda mencionar.

7. ¿Cómo se podría mejorar la estructura del Fondo Metropolitano en todos sus ámbitos? ¿Cuáles son sus propuestas?

- Composición del consejo y los comités.
- Reglas de operación.
- Debilidades.
- Fortalezas.
- Transparencia y rendición de cuentas.
- Priorización de los proyectos.
- Otros.

GUIÓN BASE PARA ENTREVISTA A EXPERTOS

FONDO REGIONAL (FONREGIÓN)

8. ¿Conoce el Fondo Regional -FONREGIÓN-? ¿Conoce sus objetivos?

- Saber si la información sobre el Fondo Regional y sus funciones han salido de las oficinas de gobierno.
- Conocer las opiniones que se tienen sobre el Fondo.

9. ¿Sabe si existe algún mecanismo de planeación y coordinación en la toma de decisiones? ¿Es un mecanismo adecuado?

- Conocer si se toma en cuenta lo establecido en planes y programas de desarrollo, y si existe una visión integral de los proyectos, es decir, que forman parte de un proyecto más grande.
- Conocer si los diversos ámbitos de gobierno y organismos dialogan respecto a las decisiones de gasto y su relación con otros proyectos.

10. ¿Sabe si se llevan a cabo análisis formales sobre los impactos de cada programa y proyecto aprobado?

- Averiguar si se conocen los impactos sobre los programas y proyectos, en particular los relacionados con otros temas del desarrollo regional. Ejemplo: Relación entre los equipamientos educativos y de salud.

11. ¿Existen y se tiene acceso a los planes, programas y estudios que dan soporte a la programación y ejecución de acciones y proyectos de inversión? ¿Se conocen los impactos directos e indirectos de los proyectos?

- Indagar sobre la integralidad de los proyectos, es decir, si consideran sus impactos directos e indirectos o simplemente buscan resolver problemas coyunturales sin vincularse con la problemática regional.
- Averiguar si hay mecanismos de participación efectiva, debate público y consulta en particular a los sectores perjudicados por los programas y proyectos.

12. ¿Sabe si están definidas las prioridades del gasto? ¿Hay estudios que avalen esas prioridades? ¿Considera adecuadas las prioridades?

- Conocer los mecanismos de planeación y determinación de prioridades que dan soporte a las decisiones de acciones e inversiones de todo tipo financiadas con el FONREGIÓN.
- Conocer la visión que se tiene del desarrollo regional, así como los mecanismos de planeación y las estrategias que se siguen.
- Entender la “caja negra” de la toma de decisiones respecto a los programas, acciones y proyectos que se ejecutan.

- Conocer los principios y pasos/procedimientos que se siguen para definir y para aprobar los programas, acciones y proyectos que se ejecutan.

13. ¿Con los recursos del FONREGIÓN han mejorado las condiciones en alguno de los siguientes puntos? (ES IMPORTANTE DARLE A CONOCER LOS PROYECTOS MÁS IMPORTANTES QUE SE HAN APOYADO CON EL FONDO PARA QUE EL EXPERTO LOS PUEDA IDENTIFICAR)

- Desarrollo de mecanismos e instituciones de coordinación gubernamental, transparencia y rendición de cuentas, así como de planeación integral, de largo plazo y con participación efectiva de los actores sociales.
- Oferta educativa básica de calidad, suficiente y con énfasis en las características regionales.
- Oferta educativa media, técnica y superior de calidad, con énfasis en las potencialidades de la región y orientada al aprovechamiento del “bono demográfico”.
- Oferta de servicios y equipamientos culturales y deportivos.
- Disminución de la brecha digital.
- Acceso universal a servicios y equipamientos de salud de calidad.
- Acceso a suelo servido para vivienda y a mecanismos financieros adecuados a las necesidades de la población de menores recursos para adquirir, autoconstruir o mejorar la vivienda y el hábitat (provisión de servicios básicos), en los centros de población y en el medio rural.
- Desarrollo de infraestructura para aprovechar el ciclo integral del agua (mejoramiento de la masa forestal, filtración-captación, extracción, utilización, tratamiento y reutilización), para el manejo sustentable de residuos sólidos y para la recuperación y cuidado de los recursos naturales de la región.
- Desarrollo de infraestructura productiva y de comunicaciones y transportes.
- Impulso al desarrollo de las actividades económicas prioritarias en la región.

14. ¿Cuál es el principal problema que percibe en la estructura del FONREGIÓN?

- Proyectos apoyados y/o prioridades de ámbitos para apoyar.
- Decisiones autoritarias y no consultadas.
- Acciones y proyectos que no favorecen el desarrollo regional.
- Acciones y proyectos que no son prioritarios.
- Baja o inadecuada participación de los municipios y/o de los actores sociales.
- Inexistencia o limitación en la transparencia y rendición de cuentas en la aplicación de los recursos.
- Aplicación de recursos para favorecer a actores particulares.

15. ¿Cómo se podría mejorar la estructura del FONREGIÓN en todos sus ámbitos? ¿Cuáles son sus propuestas?

- Reglas de operación.
- Debilidades.
- Fortalezas.
- Transparencia y rendición de cuentas.
- Priorización de los proyectos.
- Otros.

FONDO METROPOLITANO: NUMERALIA DEL TRABAJO DE CAMPO	
Muestra de expedientes de proyectos revisados	119
Muestra de proyectos visitados para levantamiento de encuestas de beneficiarios	50
Encuestas levantadas a beneficiarios	836
Entrevistas a servidores públicos responsables de la gestión del fondo	33 en 16 zonas metropolitanas
Nivel de los funcionarios	Directores Generales y equivalentes (directores de COPLADE, etc.), y subsecretarios en algunos casos

FONDO REGIONAL: NUMERALIA DEL TRABAJO DE CAMPO	
Muestra de expedientes de proyectos revisados	408
Muestra de proyectos visitados para levantamiento de encuestas de beneficiarios	54
Encuestas levantadas a beneficiarios	634
Servidores públicos responsables de la gestión del fondo entrevistados	14 en 8 entidades
Nivel de los funcionarios	Directores Generales y equivalentes

En general, los funcionarios responsables de la gestión de cada fondo son distintos; sólo en 2 casos coincidió la entrevista con la misma persona (Tuxtla Gutiérrez y Veracruz). Algunas zonas metropolitanas se encuentran en entidades que reciben recursos del Fondo Regional, por lo que en esos casos se recopiló información de ambos fondos, pero sólo en términos logísticos, ya que el tipo de proyectos y los funcionarios responsables son distintos.

Ambos fondos son de reciente creación y no han recibido la atención de la comunidad académica que se merecen. Por ello, hay pocos expertos que conocen la operación y gestión de los mismos, de modo que las propias características del objeto de estudio limitaron en gran medida el número de personas que podrían participar y aportar una opinión experta.

Esta obra representa un esfuerzo muy significativo para sopesar y documentar el desempeño de los tres niveles de gobierno en materia de desarrollo metropolitano y regional a partir de una de las herramientas primordiales de intervención de los últimos años: los Fondos Metropolitano y Regional. Cotidianamente, estos instrumentos han tenido efectos desconocidos; es la intuición de su pertinencia, y no el conocimiento cabal de sus resultados, lo que determina su prevalencia. Esta investigación provee una comprensión sistemática de estas políticas.

Con esta visión, los autores destacan algunos factores indispensables para una implementación adecuada y un refinamiento constante de los Fondos: corresponsabilidad de los gobiernos locales, planeación multianual de los recursos, vinculación con la sociedad, definición clara de las atribuciones, transparencia y rendición de cuentas, y fomento a la coordinación y cooperación intergubernamental. Sin duda, este tipo de evaluaciones enriquecen el conocimiento colectivo sobre los instrumentos de política pública más utilizados para resolver la problemática urbana.



www.clear-la.cide.edu

ISBN 978-607-7843-96-2



9 786077 843962

