Reporte de la Gestión del Fondo Metropolitano

Mariana Orozco, Alejandro Palmerin

Colaboraciones: Xtabai Padilla, Javier Garduño

Edición: Rocío Núñez, Salvador Medina

INDICE

- RESUMEN EJECUTIVO ---------- 3
- INTRODUCCIÓN ---------- 7
- EL FONDO METROPOLITANO ---------- 9
- GESTIÓN DEL FONDO METROPOLITANO ---------- 12
- INCIDENCIA CIUDADANA Y TÉCNICA EN EL FONDO METROPOLITANO ---------- 18
- ANÁLISIS DE LAS ASIGNACIONES DEL FONDO METROPOLITANO ---------- 27
- ANÁLISIS DE LA GESTIÓN DEL FONDO ---------- 35
- ¿QUÉ MODELO DE CIUDAD Y DE MOVILIDAD BUSCAMOS? ---------- 37
- UNA POSIBILIDAD ABIERTA PARA REDIRIGIR EL CAMINO METROPOLITANO CONSIDERACIONES PARA OPTIMIZAR LA GESTIÓN DEL FONDO METROPOLITANO ---------- ---------- 47
- REFERENCIAS ---------- 49

RESUMEN EJECUTIVO

El presente trabajo muestra los resultados del análisis realizado por el **Instituto de Politicas para el Transporte y el Desarrollo** sobre la gestión de los recursos federales etiquetados desde el 2006, dentro del **Ramo 23** del **Presupuesto de Egresos de la Federación,** para subsidiar a los gobiernos locales en la ejecución de acciones que propicien un desarrollo urbano sustentable en las Zonas Metropolitanas del país.

La labor ciudadana realizada por las organizaciones que integran y/o son aliados de la **Red Nacional de Ciclismo Urbano**, ha permitido detectar una escaza capacidad técnica e institucional en las entidades responsables de la asignación y aplicación de los recursos, así como la ausencia de mecanismos eficientes de coordinación entre los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil, incumplimiendo las Reglas de Operación del nombrado **Fondo Metropolitano.**

Desde el mes de febrero de 2010, catorce organizaciones ciudadanas iniciaron un proceso de incidencia en las decisiones del Fondo Metropolitano, solicitando su inclusión como organismos ciudadanos en los **Consejos Para el Desarrollo Metropolitano** de las respectivas Zonas Metropolitanas en las que se encuentran, sin embargo, ninguna entidad ha involucrado a los ciudadanos en las discusiones en las que se asignan los recursos.

Los datos analizados, provenientes del **Formato Único sobre aplicaciones de recursos Federales,** reflejan que las acciones promovidas con recursos del fondo incentivan un desarrollo urbano insostenible. No se encontraron expedientes técnicos, calendarios de obra, ni análisis costo-beneficio que sustenten la toma de decisiones para las asignaciones.

Hasta el año 2010, más de 11,00 millones de pesos provenientes del Fondo Metropolitano se han destinado hacia infraestructura para el automóvil, que no resuelve el problema de

movilidad de las ciudades y por el contrario, incentiva un mayor uso del mismo. Estos recursos se han canalizado a 197 proyectos que no cuentan con el debido seguimiento en su avance físico, la evaluación de los resultados alcanzados y el impacto urbano, económico y social de los proyectos hasta ahora impulsados. Lo anterior debido a la ausencia de notas técnicas, carteras de estudios, planes, evaluaciones, calendarios de ejecución y gasto, que cada entidad federativa tiene la responsabilidad de reportar.

La ausencia de la **Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio** de la Secretaria de Desarrollo Social en el proceso de análisis y toma de decisiones, genera que las actividades de control y vigilancia recaigan en la **Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados** y en la **Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, sin el respectivo acompañamiento técnico que asegure la asignación del recurso hacia obras que tengan como objetivo cumplir las metas del subsidio metropolitano.

La información analizada por el Instituto de Politicas para el Transporte y el Desarrollo muestra como las entidades dedican gran parte del año a integrar los expedientes administrativos y fiscales del proceso, prestando poca atención a la información técnica que sustente las acciones promovidas. Con ello provoca la ejecución de obras que, lejos de incentivar la movilidad sustentable de las Zonas Metropolitanas beneficiadas con el fondo, inducen al uso indiscrimado del automóvil.

Resulta necesario conceptualizar una **Política Federal de Desarrollo Metropolitano Integral** que contemple la perspectiva del cambio climático, los derechos humanos, la salud y la sustentabilidad, con el objetivo de generar un cambio en la toma de decisiones que permita revertir la actual tendencia en nuestras ciudades. Una política que no tenga como concepto básico de movilidad el automóvil, y tenga la finalidad de desincentivar su uso e impulsar soluciones de movilidad basadas en transporte no motorizado y transporte público.

A pesar de las diversas reformas políticas, económicas y constitucionales asociadas con las facultades de los gobiernos locales, no se han logrado desarrollar las suficientes capacidades técnicas e institucionales que necesita el fenómeno urbano para su tratamiento económico, social y físico ambiental. Por ello resulta cada vez más complejo impulsar soluciones que tomen en cuenta las particularidades de cada Zona Metropolitana. Es necesario propiciar cambios estructurales que permitan construir una nueva relación jurídica, administrativa y fiscal entre los diferentes niveles de gobierno y la comunidad afectada, a través de acciones que generen mecanismos eficientes de coordinación y toma de decisiones.

Resulta vital promover una gestión local capacitada, transparente y eficiente que asigne dichos recursos hacia acciones que tengan el objetivo de solucionar las problemáticas urbanas y permitan dar seguimiento para evaluar su impacto, tal como lo enuncian los programas, proyectos y obras definidos en los instrumentos de planeación urbana de acuerdo a los criterios de prioridad propuestos por la Comisión de Desarrollo Metropolitano.

El poco tiempo y los escasos recursos con los que cuentan las autoridades locales para mostrar resultados así como la falta de un adecuado seguimiento a las acciones propuestas durante los cambio de administración, obligan a repensar las prioridades de las Zonas Metropolitanas para así, ejecutar proyectos que estén basados en una visión a largo plazo, regidos por los principios pa**ra la movilidad sustentable** que nuestro instituto propone. El objetivo es que dichos lineamientos nos permitan construir ciudades sustentables y sanas hacia el 2030 sin necesidad de ejecutar planes que en la práctica no se aplican.

La ventaja de promover acciones desde un enfoque integral, es que además de atender las consecuencias resultantes del uso indiscriminado del automóvil, se generan ingresos para los gobiernos locales al promover proyectos que en paralelo generan recaudación, y contribuyen a la gestión del espacio público. Lo anterior es de suma importancia dados los pocos incentivos con los que cuentan los Estados y Municipios del país para consolidar sus propios

ingresos, así como para buscar fuentes de financiamiento alternativas. Asimismo, asegura que las políticas de transporte sean dirigidas hacia la accesibilidad y la movilidad urbana, sin importar los cambios de administración y la lógica político-electoral.

Además, este tipo de acciones abren la oportunidad de inversión por parte del sector privado, al brindar estímulos claros y condiciones de certidumbre para participar en proyectos que propician oportunidades para los mexicanos.

Por último, se propone la construcción de nuevos esquemas que permitan generar ingresos propios y capacidades locales dentro de las ZM, a través de una cartera de proyectos que fortalezcan la economía local, eleven el nivel de competitividad y la calidad de vida de la población. De esta manera, los subsidios federales metropolitanos podrán ser dirigidos en el mediano plazo, ya no a resolver, sino a mejorar cada vez más las condiciones urbanas de nuestro país.

Palabras Clave: Sustentabilidad, desarrollo urbano, zona metropolitana, cambio climático, derechos humanos, salud, Política Federal de Desarrollo Metropolitano Integral, capacitación, mecanismos eficientes de coordinación y toma de decisiones, gestión local, evaluación, movilidad, accesibilidad, visión a largo plazo, principios urbanos, ingresos locales, participación ciudadana, sector privado.

INTRODUCCIÓN

El **Instituto de Politicas para el Transporte y el Desarrollo (ITDP)** ha monitoreado los recursos del **Fondo Metropolitano (FM)** con el objetivo de brindar elementos que fortalezcan su gestión. Este análisis ha sido realizado en alianza con las organizaciones ciudadanas que integran y/o son aliadas de la **Red Nacional de Ciclismo Urbano (BiciRed)**, preocupadas por facilitar a los gobiernos locales elementos técnicos que permitan implementar políticas públicas para el transporte y el desarrollo sustentable en las diferentes **Zonas Metropolitanas (ZM)** mexicanas, beneficiadas con dicho subsidio federal.

Este trabajo da continuidad al trabajo realizado en 2010 por treinta y un organizaciones ciclistas, colectivos y asociaciones civiles de más de veinte estados del país, quienes lanzaron la campaña **"Urge $ para la Bici"**, con el objetivo de solicitar la asignación en el **Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF),** de al menos $1,400 millones de pesos. Este presupuesto tenía como fin ser destinado a obras y proyectos que nos permitieran dejar atrás la promoción para el uso recreativo y ocasional de la bicicleta, para dar paso a acciones que contribuyan a resolver la crisis de obesidad, disminuir los niveles de contaminación y la alta tasa de accidentes viales que padece la población, así como a contribuir a mitigar el cambio climático y a propiciar un ambiente urbano sano y sustentable.

La falta de un **Fondo Federal para la bicicleta** en el presupuesto de egresos del 2011 y la ausencia de un presupuesto municipal o estatal etiquetado especialmente para la realización de infraestructura y la implementación de programas de fomento del transporte urbano activo, motivó a los interesados a incidir en las asignaciones presupuestables de los recursos del FM, los cuales están destinados a obras urbanas que justifiquen su beneficio económico, ambiental y social. Lo anterior constituye una excelente oportunidad para discutir el destino del presupuesto del FM en obras que beneficien la construcción de una urbe en donde todos los ciudadanos y ciudadanas, sean tomados en cuenta, entre ellos, los ciclistas urbanos.

El documento presenta una detallada descripción de lo que es el FM y los procedimientos administrativos necesarios para lograr la aplicación de los recursos en las ZM, describe el proceso de contraloría ciudadana realizado por organizaciones que integran la BiciRed y algunos organismos ciudadanos, y analiza las asignaciones y la gestión del fondo para dar paso a una reflexión sobre el modelo de ciudad y movilidad que queremos para nuestro país; lo cual es aterrizado en una serie de recomendaciones que tienen como objetivo optimizar la gestión del FM y redirigir la actual tendencia de desarrollo urbano hacia una más sustentable y equitativa.

EL FONDO METROPOLITANO

Desde el 2006, el Gobierno Federal destina -a través del FM- parte del presupuesto de la nación a subsidiar la realización de acciones municipales y estatales que propicien un desarrollo urbano sustentable en las ZM del país. Lo anterior parte del ejercicio realizado en 1998, cuando la necesidad de implementar acciones conjuntas y acordadas entre el Estado de México y el Distrito Federal, dio lugar a la creación de un mecanismo de coordinación bilateral que tenía como objetivo incentivar el desarrollo de la **Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM)**. En el 2006 se constituyó el fideicomiso para el "Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México" dentro del Ramo 23 denominado "Previsiones Salariales y Económicas" del Presupuesto de Egresos de la Federación, con un monto de $1,006 millones para el ejercicio del 2006.

Tabla 1- Recuento de acciones realizadas durante la gestión del Fondo Metropolitano

Marzo de 1998. Se crea un Mecanismo de Coordinación Bilateral entre el Gobierno del Estado de México y el Distrito Federal.
2003. Se crea la Comisión de Desarrollo Metropolitano en la Cámara de Diputados, con el objetivo de promover, facilitar y proveer al proceso legislativo orientado a la adecuación y actualización del marco jurídico federal, que norme, regule y sustente el desarrollo con equidad social y sobre bases sustentables de las metrópolis mexicanas.
Septiembre 2003. El Gobernador del Estado de México promueve la creación de un fondo metropolitano para municipios del Valle de México; paralelamente, la Comisión de Desarrollo Metropolitano presenta tres iniciativas de Ley para el mismo fin.
Octubre 2005. Se firma el convenio de reinstalación de la Comisión Ejecutiva de Coordinación Metropolitana para trabajar los temas de desarrollo metropolitano y dar alternativas de solución a los problemas que enfrenta el DF y la Zona Metropolitana del Valle de México.
Diciembre de 2005. Se publica en el DOF el Decreto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2006, en el cual se aprobaron recursos para el FM
Febrero 2006. Se firma el contrato por el cual se constituye el Fideicomiso para el Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México.
Marzo 2008. Se publican las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. **Abril 2011.** Se modifican las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano.

Fuente: ITDP, México con datos de INAFED.

Los estados beneficiados con el subsidio metropolitano están obligados a constituir un **Fideicomiso de Administración e Inversión** para disponer de los recursos que la federación

les transfiere con cargo al FM, para así así financiar la ejecución de estudios, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento, que:

a) *Impulsen la competitividad económica y las capacidades productivas de las zonas metropolitanas;*
b) *Coadyuven a su viabilidad y a mitigar su vulnerabilidad o riesgo por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica; y que*
c) *Incentiven la consolidación urbana y el aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas* (Reglas de Operación del FM, 2011)

La partida se ha ido incrementando año con año, tanto en monto como en espectro, llegando a representar $7,846.3 millones en el 2011 para el beneficio de cuarenta y siete zonas metropolitanas del país (Tabla 2).

Tabla 2- Crecimiento de monto y cobertura del Fondo Metropolitano

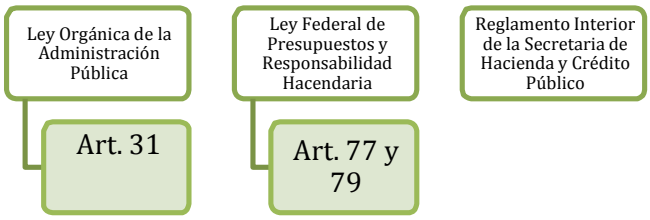
ZONA METROPOLITANA					
2006	2007	2008	2009	2010	2011
Valle de México	Valle de México Guadalajara Monterrey	Valle de México Guadalajara Monterrey León Puebla La Laguna Querétaro	Valle de México Guadalajara Monterrey León Puebla La Laguna Querétaro Acapulco Aguascalientes Cancún Mérida Oaxaca Tijuana Tuxtla Gutiérrez Villahermosa Veracruz	Valle de México Guadalajara Monterrey León Puebla La Laguna Querétaro Acapulco Aguascalientes Cancún Mérida Oaxaca Tijuana Tuxtla Gutiérrez Villahermosa Veracruz Juárez Saltillo Colima Pachuca Puerto Vallarta Tepic San Luis Potosí Tampico Reynosa Tlaxcala Xalapa Toluca Hermosillo Chihuahua Mexicali	Valle de México Guadalajara Monterrey León Puebla La Laguna Querétaro Acapulco Aguascalientes Cancún Mérida Oaxaca Tijuana Tuxtla Gutiérrez Villahermosa Veracruz Juárez Saltillo Colima Pachuca Puerto Vallarta Tepic San Luis Potosí Tampico Reynosa Tlaxcala Xalapa Toluca Hermosillo Chihuahua Mexicali Cuernavaca Morelia Matamoros Coatzacoalcos Monclova Tehuacán Zacatecas La Piedad Ocotlán Rio Verde Piedras Negras Tecomán Moroleón Tulancingo Tapachula Guaymas
1 Zona Metropolitana	**3 Zonas Metropolitanas**	**7 Zonas Metropolitanas**	**16 Zonas Metropolitanas**	**31 Zonas Metropolitanas**	**47 Zonas Metropolitanas**
$1006 Millones	**$3727.2 Millones**	**$5550 Millones**	**$5710 Millones**	**$7445.6 Millones**	**$ 7846.3 Millones**

Fuente: ITDP, México con datos de SHCP

GESTIÓN DEL FONDO METROPOLITANO

Las **Reglas de Operación** del FM tienen 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 (SHCP), con base en los cuales se definen los criterios que deben atender las entidades federativas para la aplicación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los recursos de la nación asignados.

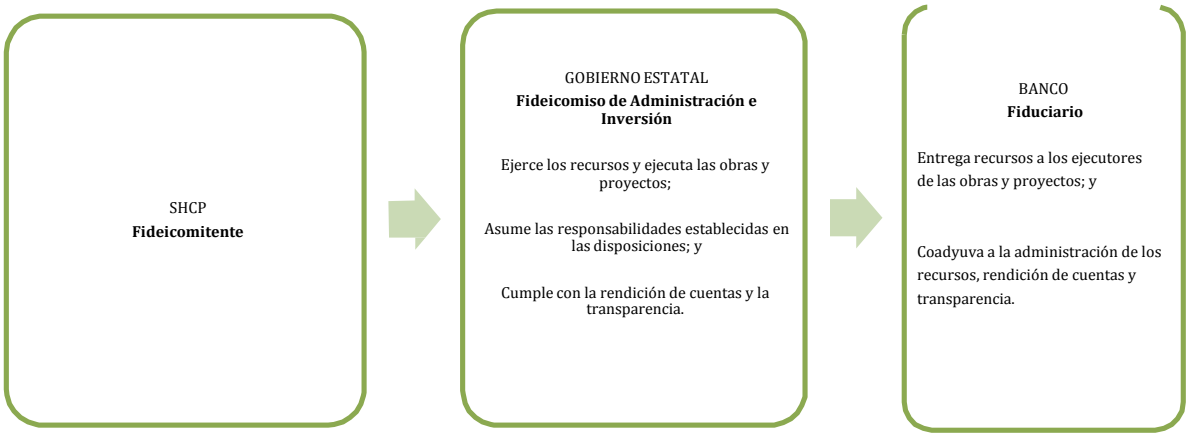
Figura 1- Fundamento Legal del Fondo Metropolitano



Fuente: ITDP, México con datos de Diario Oficial, Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. 11 de abril de 2011

En cumplimiento con el fundamento legal del FM, las autoridades estatales asumen la responsabilidad de cumplir con las Reglas de Operación del fondo y constituyen el **Fideicomiso de Administración e Inversión** en donde reciben los recursos por parte de la SHCP; el monto destinado depende de las gestiones realizadas por los Diputados Federales durante la discusión y elaboración del PEF.

Figura 2- Proceso administrativo de un fideicomiso como el Fondo Metropolitano



Fuente: ITDP, México, con datos de la SHCP

Desde el 2011, se obliga a que las acciones promovidas con recursos del FM guarden congruencia con el **Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012** y a que estén alineadas con los **Planes de Desarrollo Estatales y Municipales.**

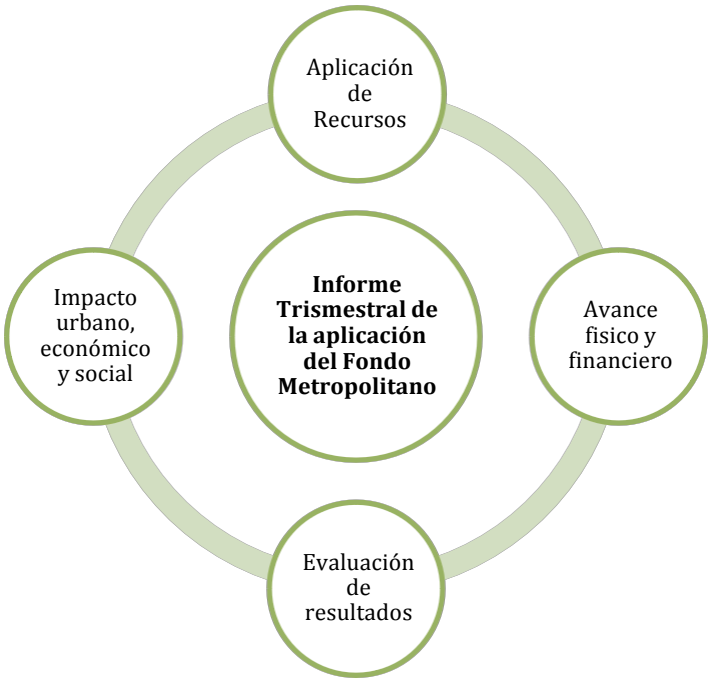
Figura 3- Congruencia en las acciones promovidas con el Fondo Metropolitano

Fuente: ITDP, México con datos obtenidos de las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. Diario Oficial, 11 de abril de 2011

Los responsables de asignar estos recursos deben remitir trimestralmente a la SHCP y a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados, el informe del destino y aplicación de los mismos, del avance físico de la obra y financiero, así como de la evaluación de los resultados alcanzados y el impacto urbano, económico y social; de lo contrario, se impondrán o promoverán las sanciones correspondientes.

Cabe mencionar que para la realización de dichos reportes e informes, las Reglas de Operación proporcionan tres anexos, una **Nota técnica**; una **Cartera de estudios, planes, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras de infraestructura y su equipamiento**, un **Calendario de Ejecución y Gasto**, se pretende tener, además del control sobre los aspectos financieros que brindan la conformación de expedientes ante la SHCP, un reporte del avance técnico y físico de las acciones propuestas.

Figura 4- Componentes del Informe trimestral del Fondo Metropolitano



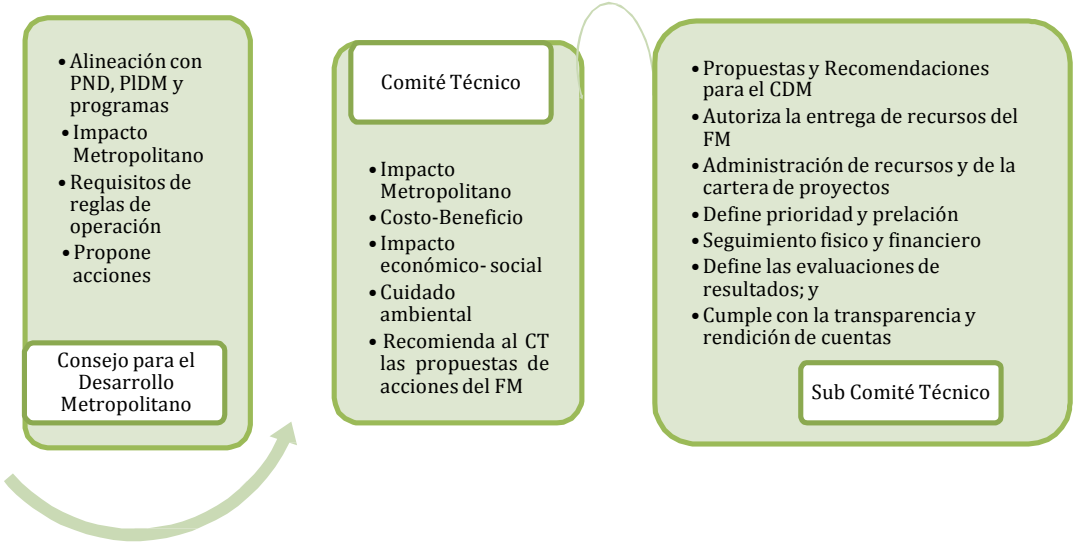
Fuente: ITDP, México con datos de Numeral 27.7 Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. Diario Oficial, 11 de abril de 2011

Las reglas de operación del FM sugieren aplicar parte de los recursos para la realización de un **Plan de Desarrollo Metropolitano** de mediano y largo plazo, con la finalidad de realizar los trámites que aseguren que en 2012, todos los proyectos que se realicen con recursos del FM cuenten con registro en la **Unidad de Inversiones** de la SHCP, ente público encargado de integrar y administrar la cartera de todos los programas y proyectos de inversión en dicha Secretaría.

Una vez que se designan recursos para las entidades beneficiadas, a más tardar el tercer mes del año, estas deben de instalar el **Consejo para el Desarrollo Metropolitano (CDM)**, ente responsable de decidir la asignación y aplicación de los recursos del FM, salvo cuando se trate del inicio de un nuevo mandato de gobierno estatal o cuando haya sido instalado en otro ejercicio fiscal anterior; en cuyo caso, únicamente se ratificará. Este consejo facilitará el diálogo entre las autoridades estatales responsables y las delegaciones o municipios que formen parte de la ZM beneficiada, así como de todas las instancias del ámbito público, social y privado que aporten elementos para la toma de decisiones.

Según lo establecido, los acuerdos de este Consejo deberán ser del conocimiento del Ejecutivo Federal, por conducto de la **Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio** de la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) y del Poder Legislativo Federal, a través de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados. Asimismo, deberán ser enviados oportunamente para su conocimiento, a la **Unidad de Política y Control Presupuestario (UPCP)**.

Figura 5- Responsables de analizar, evaluar y aplicar los Recursos del Fondo Metropolitano



Fuente: ITDP, México con datos del Resumen de las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. Subsecretaría de Egresos Unidad de Política y Control Presupuestario. 2008

Una vez tomadas las decisiones, un **Comité Técnico (CT)** evalúa los proyectos y revisa su impacto, siguiendo los lineamientos vigentes para la elaboración y presentación de los análisis costo-beneficio de los programas y proyectos de inversión emitidos para la Unidad de Inversiones de la SHCP. En un tercer momento, corresponde a un **Sub Comité Técnico (STEP)** la autorización de los recursos del Fondo, el cual también es encargado de administrar y dar seguimiento de los recursos y proyectos

Figura 6. Conformación del CDM, CT y STEP del Fondo Metropolitano

Fuente: ITDP, México con datos de Reglas de Operación del Fondo Metropolitano. Diario Oficial, 11 de abril de 2011

En todos los mecanismos mencionados, además de la presencia de autoridades estatales y municipales, está contemplada la participación de ciudadanos, ya sea a título individual o en torno a entidades y organismos que puedan contribuir a la toma de decisiones.

INCIDENCIA CIUDADANA Y TÉCNICA EN EL FONDO METROPOLITANO

Los promotores del ciclismo urbano en nuestro país, han difundido ampliamente el impulso económico y los beneficios ambientales y sociales que acarrea la implementación de una política pública dirigida a facilitar la movilidad en bicicleta en nuestras ciudades.

En México, el transporte es responsable del 20.4% de las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), de las cuales el 98% provienen del subsector autotransporte. Entre 1996 y 2006, la flota vehicular del país casi se triplicó pasando de 8 millones de vehículos a más de 26 millones (BM, 2009 y INE, 2010). Los automóviles privados son responsables de externalidades negativas como del 80% del ruido; usan el 90% (CICLOCIUDADES, 2010) del espacio público y son la principal causa del tráfico, el estrés y un modelo urbano que promueve el sedentarismo y la expansión de las grandes urbes. Sin embargo, se siguen promoviendo las obras viales sin detenerse a analizar el tráfico inducido que actualmente generan.

Resulta muy cuestionable en términos de equidad, invertir la mayor parte del presupuesto público para los vehículos motorizados, cuando la mayoría de la población utiliza el transporte público, camina o anda en bicicleta. Por ejemplo, en la Ciudad de México, el 80%(CICLOCIUDADES, 2010) de la población se mueve en transporte público.

La BiciRed, acompañada por ITDP, comenzó a solicitar a las autoridades relacionadas con el Desarrollo Urbano en las ciudades mexicanas, que dieran prioridad presupuestal a las personas, invirtiendo en mejores sistemas de transporte, espacios públicos de calidad, áreas verdes e infraestructura para caminar y andar en bicicleta. Lo anterior dio pie a que a partir del mes de febrero de 2010, catorce organizaciones civiles enviaran solicitudes de información en sus estados para conocer la aplicación, seguimiento y evaluación de los proyectos realizados con recursos del fondo hasta el año 2010.

Tabla 3- Colectivos y Asociaciones que solicitaron ser parte del Consejo para el Desarrollo Metropolitano en 2011.

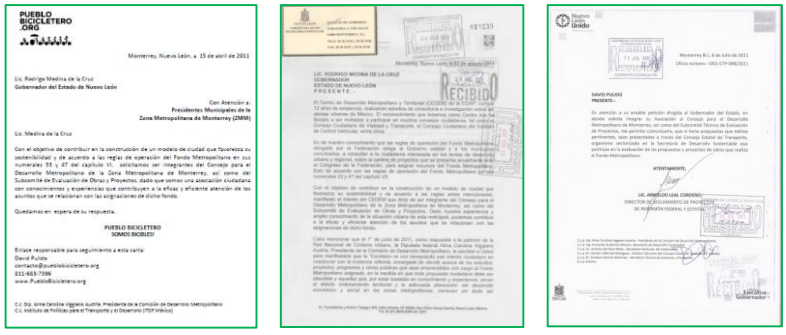
ZONA METROPOLITANA	ASOCIACIÓN/COLECTIVO CIUDADANO
1. Valle de México	Bicitekas, A.C. BiciVerde, A.C.
2. Monterrey	Pueblo Bicicletero Biciernagas Ciudad_es Centro Desarrollo Metropolitano
3. Guadalajara	GDL en bici movilidad sustentable A.C.
4. Puebla	Puebicla
5. Querétaro	Saca la Bici, A.C.
6. Oaxaca	Mundo Ceiba, A.C.
7. Laguna/Saltillo /Monclova/Piedras Negras	En Defensa del Ambiente, A.C. Ruedas del Desierto Los Bicles Saltillo
8. Michoacán	Bicivilizate Michoacán, A.C.
9. Chihuahua	Chihuahua en Bicicleta
10. Aguascalientes	Colectivo Pedalea Bicicálidos
11. Chiapas	Pedalazo de SCLC
12. Mexicali	MXLbici
13. Zacatecas	Ruta Chichimeca
14. Cuernavaca	Movimiento Bicicletero de Cuernavaca

Fuente: ITDP, México con datos de BiciRed, 2011

Basados en los numerales 33 y 47 del capítulo VI de las reglas de operación del fondo, los solicitantes buscaron su inclusión como organismos ciudadanos en el consejo de su ZM, con el objetivo de incidir en la asignación de los recursos, brindando su conocimiento y experiencia para facilitar la toma de decisiones.

Figura 7- Petición y respuesta del proceso de admisión al Consejo para el Desarrollo Metropolitano de Monterrey 2011.

Pueblo Bicicletero, CEDEM 2011



Fuente: BiciRed, 2011

Ante la falta de respuesta por parte de las entidades federativas durante los meses de abril y mayo de 2010, La BiciRed y los representantes de las organizaciones ciclistas del las ZM del Valle de México, Monterrey y Aguascalientes solicitaron a través de mecanismos de transparencia y rendición de cuentas, la **Evaluación Externa** que señala el **numeral 76** de las reglas de operación, con los proyectos autorizados en el país.

De manera paralela, se solicitó una audiencia a la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión con el objetivo de explicar el interés de la BiciRed en el tema. Lo anterior dio lugar a que dicha comisión enviara a doce entidades, un oficio en donde celebraba el interés ciudadano por el tema, e invitaba a las autoridades responsables de la ejecución del fondo a incluir a las organizaciones solicitantes en el proceso de toma de decisiones sobre el FM.

Figura 8- Petición y respuesta del proceso de admisión al Consejo para el Desarrollo Metropolitano de Monterrey 2011.

Pueblo Bicicletero, CEDEM 2011

COMISION DE DESARROLLO METROPOLITANO
Presidencia

Palacio Legislativo de San Lázaro, México D. F., a 1 de junio de 2011

C. LIC. RODRIGO MEDINA DE LA CRUZ
GOBERNADOR DEL ESTADO DE NUEVO LEÓN
PRESENTE

Fuente: BiciRed, 2011

Después de tres meses de seguimiento a solicitudes de información y oficios, algunos de los gobiernos estatales comenzaron a dar respuesta. En el caso del Área Metropolitana de Monterrey, se le sugirió al colectivo “Pueblo Bicicletero” canalizar sus propuestas a través de otra dependencia gubernamental, el **Consejo Estatal de Transporte y Vialidad.**

Los responsables de los recursos en el Valle de México, Puebla, Querétaro, Aguascalientes y Zacatecas hicieron llegar oficios que no daban respuestas precisas ni orientación para obtenerlas.

Los gobiernos locales de Laguna, Saltillo, Guadalajara, Mexicali, Chihuahua, Chiapas no dieron respuesta alguna a las peticiones ciudadanas.

Las organizaciones civiles "Mundo Ceiba, A.C." y "Bicivilizate Michoacán, A.C.", de Oaxaca y Michoacán respectivamente, fueron invitadas por las autoridades que integran el CDM de dichas zonas, a una sesión del consejo para que compartieran sus inquietudes. La asociación civil michoacana presentó un proyecto nombrado "Movilidad multimodal" en donde, entre otras cosas, sugerían dirigir algunos recursos del FM a poner racks en autobuses/combis, con el objetivo de generar condiciones para desplazarse en bicicleta y utilizar el transporte colectivo por la ciudad de manera más eficiente. El proyecto pasó al banco de proyectos del siguiente año. En las dos entidades mencionadas, se recomendó realizar un "Plan de Movilidad Metropolitana".

Otros organismos aliados de la BiciRed también solicitaron ser parte de los CDM, en Cuernavaca fue el **"Movimiento Bicicletero de Cuernavaca**" y en Monterrey **"Ciudad_es"** y **"Centro Desarrollo Metropolitano".** La organización ciclista de Cuernavaca fue invitada a participar a una de las sesiones del CDM, mientras las organizaciones del norte del país no recibieron respuesta a su petición.

De la misma manera, diversas organizaciones y colectivos ciudadanos que conforman el **Consejo Ciudadano para la Movilidad Sustentable de la Zona Metropolitana de Guadalajara**, entre ellas Bici-10, Bici-O, Centro de Infotectura y Tecnología Aplicada, A.C., Ciudad para Todos, Colectivo Ecologista Jalisco, A.C., Guadalajara en Bici y Muévete por tu Ciudad, solicitaron a las autoridades locales, en el mes de febrero, equidad en la asignación

de recursos metropolitanos para el desarrollo de infraestructura a favor del peatón y las bicicletas.

El 5 de julio de 2011, la BiciRed recibió respuesta de la SHCP, refiriéndose a los resultados de la *Evaluación Externa* del 2006 al 2010 del fondo, la cual reportaba que entre 2006 y 2009, se invirtieron 15,390 millones de pesos procedentes del FM en 315 proyectos. De estos, el 51% se dirigieron a obras viales utilizando 48% de los recursos, siguiendo por importancia el sector hídrico y el transporte público, que en conjunto suman 30% de los proyectos y 41% de los recursos.

Figura 9- Evaluación Externa del FM

Fuente: BiciRed, 2011 con datos de la SHCP, 2011.

Cabe mencionar que el colectivo ciudadano "Bicicálidos" recibió el pasado 13 de septiembre de 2011 -cuatro meses después-, respuesta a su petición por transparencia, en donde es posible identificar el destino de los recursos del FM en los ejercicios fiscales del 2009 y 2010 en la ZM de Aguascalientes.

Tabla 4- . Listado de proyectos previamente autorizados por el CDM y el CT en Aguascalientes.

Proyectos autorizados con recursos del FM durante el Ejercicio Fiscal 2009 en AGS	Proyectos autorizados con recursos del FM durante el Ejercicio Fiscal 2010 en AGS
Construcción de paso a desnivel inferior C. Los Sauces	Paso vehicular inferior Blvd. A Zacatecas y Av. Colosio, Etapa 1
Ramal Carretero Aguascalientes-Puertecito de la Virgen (Prolongación Av. Constitución), tramo km 1+060 a 2+300	Paso vehicular inferior Blvd. A Zacatecas y Av. Colosio, Etapa 2
Construcción de Prolongación Av. Zaragoza	Construcción de alumbrado y electrificación en el paso vehicular inferior Blvd. a Colosio
Pavimentación Circuito Oriente Ec. (Ojuelos-Aguascalientes) – E.C. a Norias de Ojo Caliente 1era etapa	Construcción de Colector pluvial en paso vehicular inferior Blvd. a Zacatecas y Av. Colosio
Servicios relaciones con las obras publica Fondo Metropolitano	Alumbrado Público Av. Guadalupe González
	Estudio y colocación de señalización Av. Convención de 1914
	Supervisión y Control del Programa Metropolitano 2010

Fuente: BiciRed, 2011 con datos de la SHCP, 2011.

El 9 de Agosto, ITDP asistió a la **Decimo Quinta Reunión Ordinaria de la Comisión de Desarrollo** Metropolitano de la Cámara de Diputados, en calidad de asesores de la BiciRed, con el objetivo de presentar ante los diputados los avances preliminares del trabajo realizado por las organizaciones ciudadanas y la necesidad de realizar acciones que aseguren la correcta implementación de los recursos del fondo.

Figura 10- Decimo Quinta Reunión Ordinaria de la Comisión de Desarrollo Metropolitano

Fuente: ITDP, 2011.

De acuerdo con información proporcionada por la SHCP en julio de 2011, sólo ocho de las cuarenta y siete entidades subsidiadas habían cumplido con el proceso administrativo, necesario en todos los fideicomisos o subsidios federales según la Secretaría *(Tabla 5*).

Tabla 5- . Recursos del Fondo Metropolitano 2011 entregados en Julio: 5,636,799,379.

Zona Metropolitana del Valle de México	3,348,536,837
Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara	880,157,128
Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey	770,106,563
Zona Metropolitana de la Laguna	401,334,669
Zona Metropolitana de Saltillo	50,000,000
Zona Metropolitana de Zacatecas Guadalupe	23,284,580
Zona Metropolitana de Toluca	133,621,909
Zona Metropolitana de Tepic	29,757,693

Fuente: Resumen de la evaluación preliminar del Fondo Metropolitano, Julio 2011. UPCP, SHCP

En el reporte preliminar también muestra como doce de las cuarenta y seis entidades beneficiadas aún se encontraban -en el mes de julio- realizando procesos administrativos y fiscales para recibir los recursos asignados, mientras veintisiete no habían comenzando con el trámite necesario para solicitarlos.

El martes 13 de septiembre, durante la **Decimo Sexta Reunión Ordinaria de la Comisión de Desarrollo Urbano**, ITDP llevó a cabo un encuentro entre los diputados que integran dicha comisión y Todd Litman, experto y analista de movilidad y políticas de desarrollo del Victoria Transport Policy Institute. Esta reunión se llevó a cabo con el objetivo de brindar elementos técnicos y sociales que fortalezcan la construcción de la política federal urbana para dirigir de manera eficiente los recursos del FM, así como analizar el costo-beneficio de los actuales y los potenciales planes, proyectos y obras en las zonas metropolitanas del país.

Figura 11- . Presentación de Todd Litman, Decimo Sexta Reunión Ordinaria de la Comisión de Desarrollo Metropolitano

Fuente: ITDP, 2011.

Durante esa sesión se presentó el reporte final de la SHCP sobre el ejercicio del FM, encargada al **Colegio Mexiquense** bajo la coordinación del **Mtro. Alfonso Iracheta**, el cual informó a los diputados federales que entre el 2006 y 2009 se invirtieron recursos por 14 mil 362 millones 152 mil 549.13 pesos en 315 proyectos, destacando los viales con 54% de los proyectos y 47% de los recursos. En esta fecha quince entidades ya reportaban haber recibido el fondo solicitado.

Tabla 6- . Recursos del Fondo Metropolitano 2011 entregados en Septiembre

RECURSOS ENTREGADOS					
Estado	**Zona Metropolitana**	**Monto Autorizado PEF 2011**	**Monto Solicitado**	**Monto Pendiente**	**Observaciones**
DF-EDO México-Hidalgo	Valle de México	$3,348,536.837	$3,348,536.837	0	Monto por el 100% del recurso
Baja California	Mexicali	$25,976,842	$25,976,842	0	Monto por el 100% del recurso
Baja California	Tijuana	$87,588,816	$87,588,816	0	Monto por el 100% del recurso
Coahuila	Monclova-Frontera	$20,000,000	$20,000,000	0	Monto por el 100% del recurso
Coahuila	Piedras Negras	$15,000,000	$15,000,000	0	Monto por el 100% del recurso
Coahuila	Saltillo	$50,000,000	$50,000,000	0	Monto por el 100% del recurso
Coahuila	Laguna	$401,334,669	$401,334,669	0	Monto por el 100% del recurso
Estado de México	Toluca	$133,621,909	$133,621,909	0	Monto por el 100% del recurso
Jalisco	Ocotlán	$23,107,617	$23,107,617	0	Monto por el 100% del recurso
Jalisco	Guadalajara	$880,157,128	$880,157,128	0	Monto por el 100% del recurso

Jalisco	Puerto Vallarta	$41,325,473	$41,325,473	0	Monto por el 100% del recurso
Morelos	Cuernavaca	$35,392,562	$35,392,562	0	Monto por el 100% del recurso
Nayarit	Tepic	$29,757,693	$29,757,693	0	Monto por el 100% del recurso
Nuevo León	Monterrey	$770,106,563	$770,106,563	0	Monto por el 100% del recurso
Zacatecas	Zacatecas Guadalupe	$23,284,580	$23,284,580	$9142	El Estado no utilizó el 100% del recurso, por lo que queda pendiente por solicitar

Fuente: Resumen de la evaluación preliminar del Fondo Metropolitano, Septiembre 2011. UPCP, SHCP

De la misma manera, se dio a conocer que Aguascalientes, Chiapas, Guanajuato y Tabasco habían hecho llegar el respectivo expediente, pero que aún no habían recibido los recursos solicitados.

Cabe mencionar que para el octavo mes del año, doce entidades, entre ellas Oaxaca, aún no concluían el proceso de integración de su expediente. Hasta este momento, la evaluación realizada por la SHCP sólo presentaba información sobre el avance financiero del proceso, y no sobre la información técnica de las acciones promovidas. Según la evaluación, casi al terminar el tercer trimestre del año, once entidades beneficiadas con el FM no shabían solicitado los recursos autorizados para sus respectivas Zonas Metropolitanas, entre ellas Querétaro y Morelia.

En el mes de septiembre, en el marco del Día Mundial sin Auto, algunas de las organizaciones aliadas a la BiciRed dieron a conocer la **Declaración de Guadalajara por una Movilidad Sustentable**, que establece la demanda a los gobiernos estatal y municipales de impulsar la movilidad no motorizada; plantea invertir 30% de la bolsa del FM en acciones para el peatón y ciclista, así como detener el crecimiento irracional de la mancha urbana.

ANALISIS DE LAS ASIGNACIONES DEL FONDO METROPOLITANO

De acuerdo al Apartado VI, numeral 27.7 de las RDO del FM, trimestralmente se emiten informes desglosados sobre el destino y la aplicación de los recursos; dichos informes se encuentran disponibles en el Anexo XXI, denominado **Formato Único sobre aplicaciones de recursos Federales**, los cuales engloban el total de los programas de recursos federales, sujetos a reglas de operación.

ITDP se dio a la tarea de revisar dichos formatos, encontrando la información desglosada por proyecto realizado para cada una de las ZM acreedoras de dicho recursos. Para el presente reporte, se generó una clasificación en 4 ramos generales:

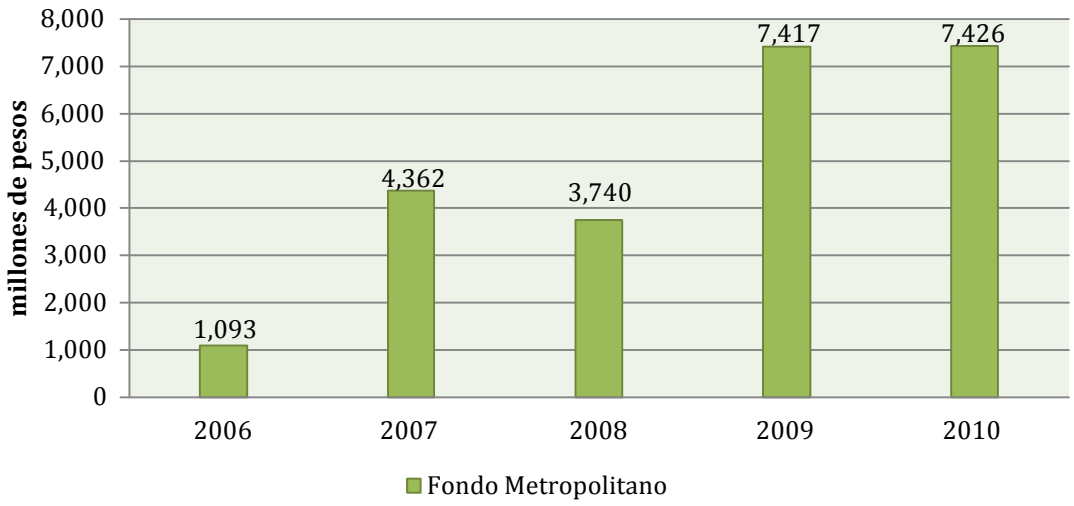
Inversión relacionada al automóvil: Que contempla obras como construcción o ampliación de distribuidores o nodos viales, nuevas vías, puentes vehiculares, rehabilitación de pavimentos; además de proyectos ejecutivos asociados a todas las anteriores.
Transporte público: Incluye construcción de infraestructura para el transporte masivo, así como estudios, planes, y proyectos ejecutivos relacionados a operación e implementación de nuevas redes de transporte masivo.
Infraestructura de carácter hidráulico: Relaciona toda obra de construcción, rehabilitación o adecuación de drenajes, distribución de agua potable, encauces de ríos, colectores pluviales y todo estudio o proyecto ejecutivo asociado.
Otros: Este ramo incluye obras como la construcción y rehabilitación de espacios públicos, equipamiento urbano, a su vez estudios y proyectos de desarrollo y planeación urbana, de ordenamiento territorial, de movilidad urbana, y de carácter ambiental.

Una vez clasificados los proyectos, se extrajeron los montos asociados a cada uno, se consolidó una tabla por ZM y por año en que se ejercieron dichos recursos. Lo anterior con el objetivo de generar gráficas que mostraran la información y sus montos de inversión asociados, lo que nos permitiera a su vez conocer en términos reales y porcentuales, la asignación de recursos a cada uno de dichos ramos generales por ZM.

De este análisis se desprende la proporción del gasto destinado a los proyectos de interés del estudio para lograr una comparación entre ZM, y así obtener un panorama federal de la asignación y el alcance de los recursos del FM.

Como ya se mencionó, el monto global del FM fue aumentando a medida que se incluían más Zonas Metropolitanas; en 2006 estaba constituido por 1,093 millones de pesos (a precios de 2010), repartidos en una sola ZM, mientras que el ejercicio de 2010 contempla una asignación por 7,426 millones de pesos (a precios de 2010), distribuidos en 47 Zonas Metropolitanas (véase *gráfica 1*).

Gráfica 1.- Evolución de montos globales asignados al Fondo Metropolitano
Millones de pesos, a precios constantes de 2010



Fuente: ITDP, México con datos de SHCP.

La tabla 7 muestra la variación anual de asignación presupuestal en términos porcentuales, la cual creció a una tasa promedio anual del 64.8% en el periodo de 2006 a 2010

Tabla 7.- Evolución de montos globales asignados al Fondo Metropolitano.
Tasa de crecimiento anual.

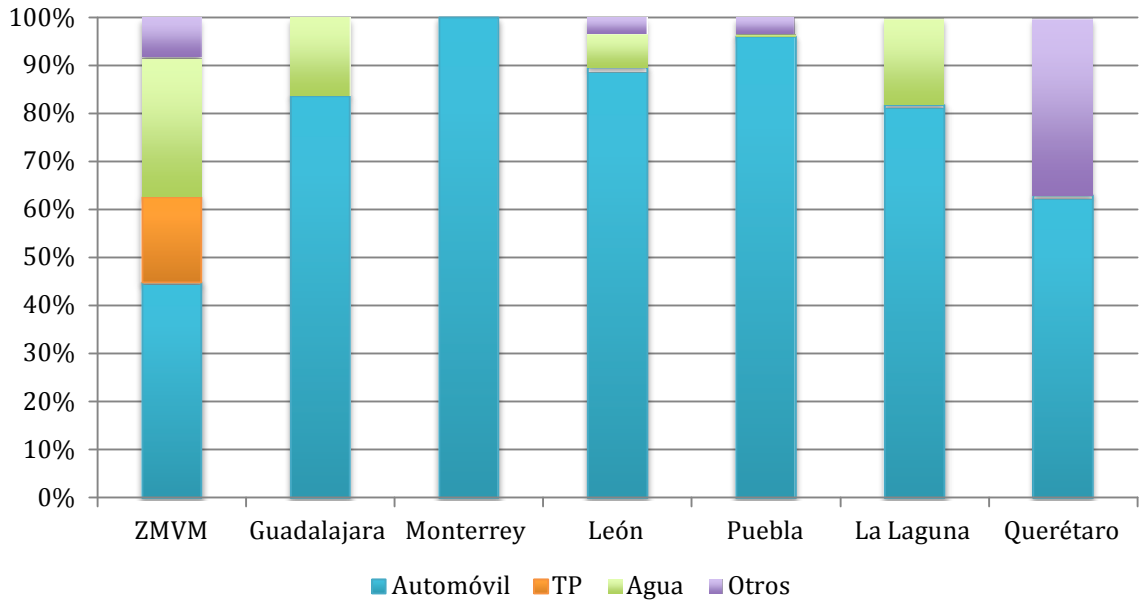
Año	Variación (%)
2006	-
2007	299.1
2008	-14.3
2009	98.3
2010	0.1

Fuente: ITDP, México.

En la *gráfica 2* se presenta un análisis comparativo de las 7 ciudades más relevantes en cuanto a la distribución porcentual del FM. El objetivo de este ejercicio es identificar, con

base en los cuatro ramos mencionados anteriormente y desde el 2008, en qué se utilizan los recursos asignados.

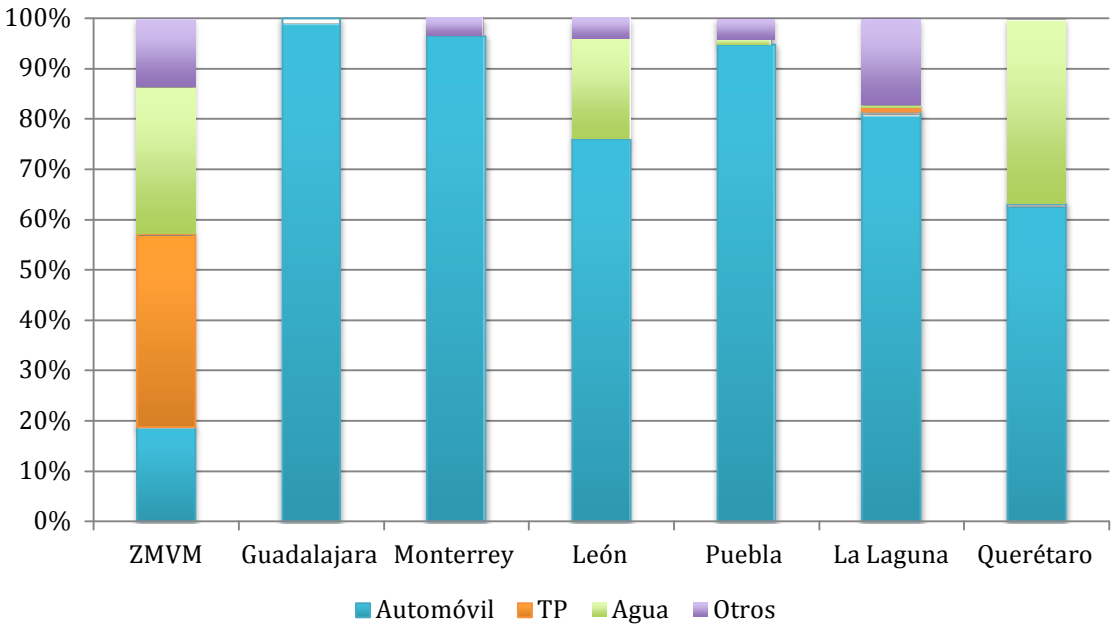
Gráfica 2.- Distribución porcentual del FM para 2008.
Distribución porcentual.



Fuente: ITDP, México con datos de SHCP.

Resulta claro y contundente que el mayor porcentaje de la inversión para cada Zona Metropolitana se destina a la construcción de vialidades e infraestructura para el automóvil. Como ejemplo, en la ZM de Monterrey, el 100% de los recursos fue destinado a la implementación de arterias viales; mientras que la única inversión destacada en Transporte Público, 597 millones de pesos que representó el 17% del total, la ejerció la Zona Metropolitana del Valle de México (ZMVM). A la construcción de vialidades e infraestructura, le sigue la asignación a obras hidráulicas, otras erogaciones y transporte público por último.

Gráfica 3.- Distribución porcentual del FM para 2009.
Distribución porcentual.

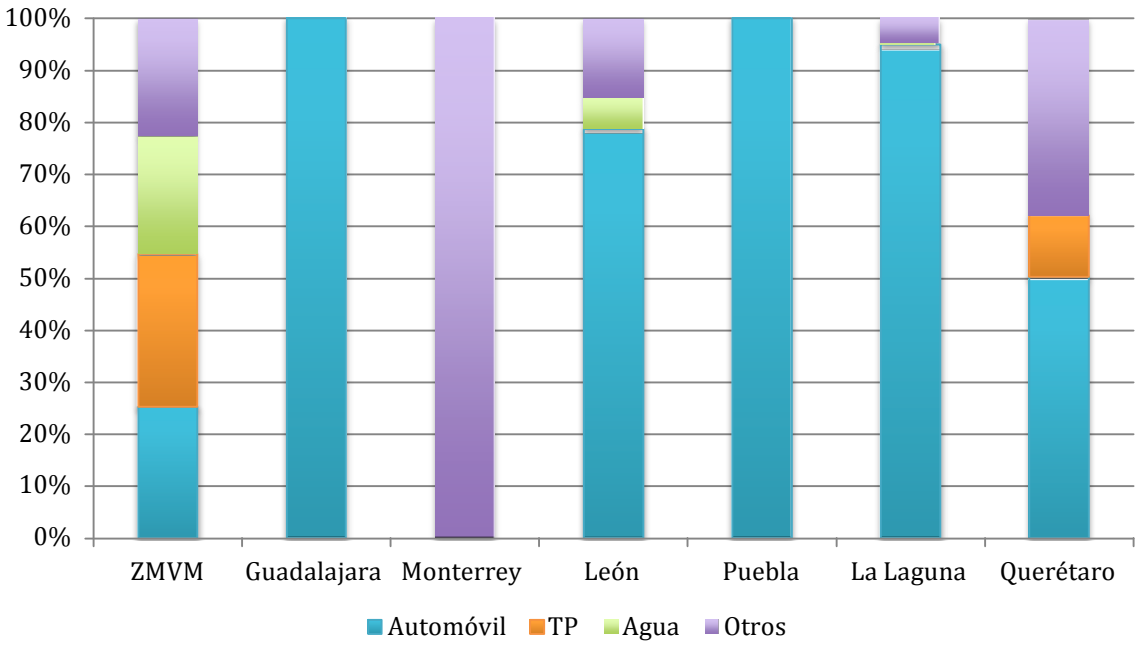


Fuente: ITDP, México con datos de SHCP.

Para 2009 (*gráfica 3*), el panorama de distribución se comportó de manera similar en las 7 Zonas Metropolitanas, lo que indica una notable tendencia a destinar gran parte de los recursos del FM a obras viales, tal es el caso de Guadalajara, que el 100% de sus recursos, 1,100 millones de pesos, fueron asignados a obras de esta índole.

En el caso de la inversión para infraestructura de transporte público en la ZMVM, representada por el 38.4% del total, tuvo como destino principal la construcción de la línea 12 y la conformación estructural de Mexibus Cd. Azteca – Tecamac.

Gráfica 4.- Distribución porcentual del FM para 2010.
Distribución porcentual.



Fuente: ITDP, México con datos de SHCP.

El año 2010 representó un variado comportamiento, en primer lugar, por la asignación contingente del total de recursos destinados al Área Metropolitana de Monterrey, equivalente a 775 millones de pesos (a precios de 2010) reasignados al **Fondo de Desastres Naturales (FONDEN)** para la reconstrucción de las vías destruidas con el paso del huracán "Alex".

Tabla 8.- Asignación de Recursos Federales para FONDEN Monterrey 2010.
Millones de pesos constantes de 2010

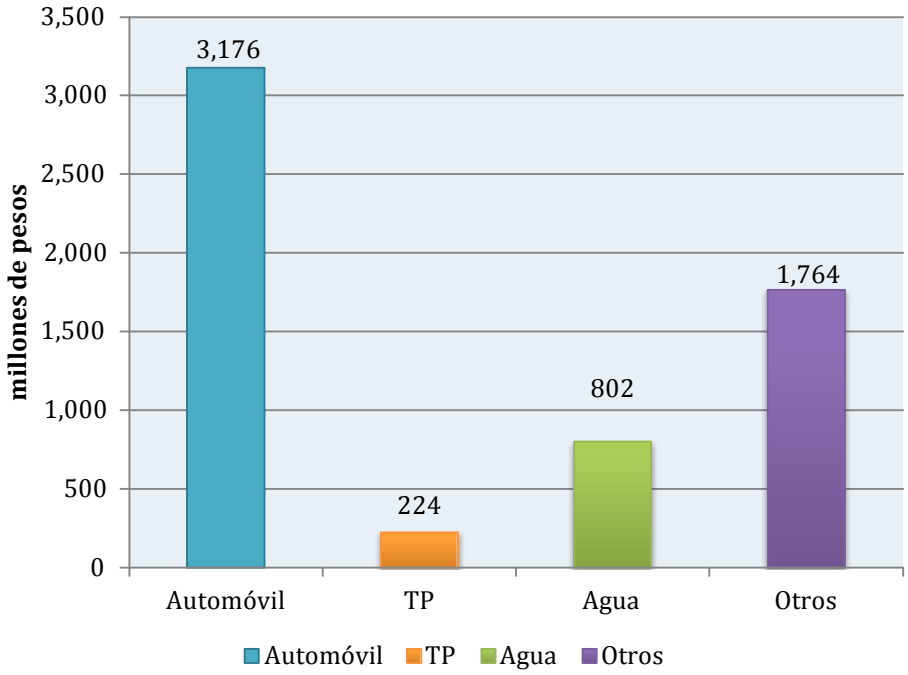
Acción	Recurso Federal
Apoyo Parcial Inmediato (APIN)	308.4
Reconstrucción 2010	343.7,
Mejoras 2010	131.9
TOTAL	**784.1**

Fuente: ITDP, México con datos de Consejo Estatal para la Reconstrucción de Nuevo León.

En la proporción correspondiente al transporte público, es de resaltar que la ciudad de Querétaro designó 20 millones de pesos, un 12% del total, al desarrollo de un proyecto ejecutivo para un corredor de transporte de alto nivel de servicio.

En la ZMVM pareciera que la asignación del fondo fue mayormente distribuida; sin embargo, esta aparente distribución se debe a la inclusión de recursos para la construcción de la línea 12 del STC Metro. Al eliminar el monto asignado de 743 millones de pesos, se puede observar que la tendencia a dirigir los recursos a obras viales se repite.

Gráfica 5.- Distribución de recursos programados del FM para 2010 en la ZMVM
Millones de pesos



Fuente: ITDP, México con datos de SHCP.

Cabe destacar que para la construcción de la línea 12 del STC Metro, desde 2009, han sido asignados 2,141 millones de pesos (a precios de 2010), provenientes del FM, y que para el ejercicio 2011, se tiene contemplada una inversión de 795 millones de pesos más. Estas, aunadas a la automatización de la línea de Tren ligero con un presupuesto asignado de 18.2 millones de pesos, son las únicas acciones destinadas a transporte público para la asignación presupuestal de 2011.

Con el propósito de conocer cuantitativamente a qué ramo se han dedicado más proyectos, en la *tabla 9* se muestra una relación entre estos cuatro ramos y las 7 Zonas Metropolitanas analizadas para el periodo que comprende de 2008 a 2010.

Tabla 9 Proyectos por ramos para cada Zona Metropolitana, periodo 2008 a 2010.
Número de proyectos

	Automóvil	Transporte Público	Agua	Otros
ZMVM	50	7	41	21
Guadalajara	31	0	1	1
Monterrey	28	0	0	4
León	11	0	5	6
Puebla	24	0	8	7
La Laguna	47	1	9	6
Querétaro	6	1	3	16
TOTAL	**197**	**9**	**67**	**61**

Fuente: ITDP, México con datos de SHCP.

Tal como lo muestra la *tabla 9*, es evidente la amplia participación de las obras y proyectos destinados a infraestructura para el automóvil, sumando 197 proyectos en comparación con los 9 de transporte público, lo que impacta directamente en el desarrollo de las Zonas Metropolitanas. Esto demuestra la casi inexistente asignación a proyectos que tengan como objetivo mejorar la movilidad y accesibilidad urbana.

En 2011, la primera ZM en anunciar las obras que implementarían con recursos del Fondo Metropolitano fue Monterrey, en donde, de manera consistente, el 100% del monto se destina de nuevo a obras para el automóvil. (Véase *figura 20*)

Figura 12- . Obras aprobadas para el ejercicio 2011 en el Área Metropolitana de Monterrey

Parten el pastel

El Estado y los Municipios pactaron realizar las siguientes obras con los 770 millones de pesos asignados del Fondo Metropolitano.

(Cifras redondeadas en millones de pesos)

ESTADO (EN MTY.): $254
- Puente en el complejo Gonzalitos
- Incorporación de Antonio L. Rodríguez al complejo Gonzalitos
- Incorporación de San Jerónimo al complejo Gonzalitos

MONTERREY: $144
- Paso a desnivel en Ruiz Cortines y Félix U. Gómez

GUADALUPE: $91
- Paso vial inferior en Av. Las Américas y Miguel Alemán

APODACA: $70
- Cuerpo oriente y alumbrado Carreterra Mezquital-Santa Rosa
- Puente Av. La Concordia y Arroyo Topo Chico
- Ampliación de Avenida Teléfonos y Bulevar Acapulco

SAN NICOLÁS: $58
- Rehabilitación de pavimento en Av. Nogalar
- Retorno Universidad y Nogalar
- Pavimentación de vialidad a Sta. Rosa, a partir de Av. López Mateos

ESCOBEDO: $46
- Paso vial en Sendero y Barragán

SANTA CATARINA: $36
- Retorno deprimido sobre Av. Industriales.
- Retorno deprimido sobre Carr. Monterrey-Saltillo.

JUÁREZ: $28
- Ampliación del Blvr. Arturo B. de la Garza

SAN PEDRO: $15
- Puente Santa Bárbara.
- Obra vial complementaria en Morones Prieto y San Francisco.

GARCÍA: $9
- Alumbrado en Av. Lincoln, del límite de Monterrey al Libramiento

CADEREYTA: $9
- Segunda etapa del Circuito Vial Bicentenario

SALINAS VICTORIA: $5
- Ampliación del Blvr. El Carmen, 2a etapa

SANTIAGO: $5
- Puente peatonal en Los Rodríguez

Fuente: Periódico El Norte, 2011.

Nuevamente, resulta evidente una clara tendencia, por parte de todas las Zonas Metropolitanas, a destinar gran porcentaje de la aportación federal a obras de movilidad urbana enfocadas al automóvil.

ANALISIS DE LA GESTIÓN DEL FONDO

De acuerdo a las cifras analizadas, han sido destinados más de $11,000 millones de pesos a obras para movilidad del automóvil. No fue posible analizar las metodologías aplicadas para dar seguimiento al avance físico, la evaluación de los resultados alcanzados y el impacto urbano, económico y social de los proyectos hasta ahora impulsados, debido a la ausencia de notas técnicas, carteras de estudios, planes, evaluaciones, calendarios de ejecución y gasto, que cada entidad federativa tiene la responsabilidad de reportar según los numerales 16 y 52 de las reglas de operación.

La información recabada en la SHCP, a través de la **UPCP** y la **Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados** se encuentra enfocada en la revisión de los expedientes en términos administrativos y fiscales.

Cabe mencionar, que no se encontró información para analizar el papel de la **Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio** de SEDESOL en el proceso de asignación del FM, o de alguna otra instancia federal que brinde apoyo técnico a los gobiernos locales en el proceso de toma de decisiones.

Del mismo modo, no fue posible analizar de qué manera las acciones impulsadas entran en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012, ni se logró identificar alguna ZM que cuente con un Plan de Desarrollo Metropolitano de mediano y largo plazo, coordinado con las acciones propuestas en los Planes Estatales y Municipales.

En los catorce casos estudiados, once CDM quedaron instalados sin incluir a la sociedad civil y, en tres de ellos, las organizaciones civiles fueron invitadas en calidad de participantes sin voto.

No se tiene referencia de las actas de los CT y STEP que reflejen el involucramiento de las autoridades municipales en la toma de decisiones para la aplicación, seguimiento, evaluación y rendición de cuentas de los recursos asignados. Tampoco se encontró evidencia de la instalación de mecanismos que aseguren coordinación entre entidades federativas y autoridades locales, propiciando una gestión pública horizontal y transversal requerida, ni sanciones impuestas o promovidas por parte de la **Secretaria de la Función Pública (SFP)** o el **Consejo Nacional de la Evaluación de la Política de Desarrollo Social (CONEVAL)** hacia gobiernos locales que hayan violado las RDO o el fomento de instrumentos de coordinación metropolitana.

¿QUÉ MODELO DE CIUDAD Y DE MOVILIDAD BUSCAMOS?

En la actualidad, las zonas metropolitanas de nuestro país se enfrentan ante problemáticas sociales y ambientales que ponen en riesgo la calidad de vida de sus habitantes, lo anterior nos invita a reflexionar sobre el futuro de nuestras ciudades, las cuales albergarán en el 2030, al menos el doble de residentes que en la actualidad.

El actual Programa Nacional de Infraestructura tiene como objetivo incentivar el desarrollo económico, social y humano; sin embargo, las acciones promovidas con los recursos del FM no propician oportunidades para darle un nuevo perfil a la infraestructura necesaria para el desarrollo del país.

El desenfoque del concepto “Desarrollo Urbano” ha tenido como consecuencia planeaciones urbanas replanteadas cada tres o seis años, según los intereses del gobierno en turno -bajo la tutela de consejos que en realidad nunca son tomados en cuenta, y con la asesoría de equipos disciplinarios totalmente desconectados; los cuales dejan a su paso proyectos y programas sociales efímeros generalmente ligados a las campañas electorales en puerta, y no a la construcción de una verdadera política pública que resuelva las necesidades sociales de nuestras ciudades.

Es necesario generar un debate entre los diferentes actores sociales y niveles de gobierno que nos permita impulsar iniciativas dirigidas a respetar un acuerdo urbano consensado por la sociedad, para juntos construir una visión compartida para nuestras ciudades en el México hacia el 2030.

Las ciudades mexicanas no han considerado las necesidades de movilidad y accesibilidad de sus habitantes en los planes de desarrollo urbano y, como se ha analizado en este documento, el FM se ha empleado en la construcción, reconstrucción, rehabilitación,

ampliación, conclusión, mantenimiento, conservación, mejoramiento y modernización de infraestructura para el transporte privado y, en mucho menor proporción, para el transporte público metropolitano y no motorizado.

Ante el crecimiento desmedido de las Zonas Metropolitanas, del incremento de las externalidades negativas ocasionadas por el uso desmedido e irracional de automóvil privado, es momento de plantearnos ¿Qué modelo de ciudad queremos y qué tipo de movilidad buscamos?

Actualmente, las ciudades se enfrentan a un falso dilema "se necesitan más vías para aumentar el desarrollo económico", no obstante, lo que se necesita para mejorar la calidad de vida de los habitantes es que las vías sean rediseñadas para dar prioridad a los medios de transporte que utilizan el espacio de manera más eficiente, cuestan menos y generen menos contaminación y ruido.

En este contexto, ITDP promueve ocho principios para construir ciudades más sustentables y equitativas, en las que se promueva la intermodalidad entre los diversos modos de transporte y en la que se invierta para generar estilos de vida más saludables y justos.

Caminar es la forma más natural, económica, saludable y limpia de moverse; para promover esta forma de movilidad se requieren calles limpias y seguras. *Moverse en bicicleta* permite la comodidad de los viajes de puerta a puerta ocupando menos espacio y recursos; son una alternativa más saludable y sostenible para viajes cortos, para ello se necesitan ciclovias y dispositivos de tránsito calmado, que reduzcan la velocidad y el tráfico.

Conectar las cuadras en las ciudades permite que sea placentero caminar y andar en bicicleta, cuadras cortas y estrechas permiten la interconectividad entre sí. Mejorar sistemas de Autobuses de Tránsito Rápido (BRT por sus siglas en inglés) permitirá mover a

millones de personas de forma rápida y cómoda, con una fracción del espacio y el combustible. Asimismo, *mezclar* y *densificar* el uso de suelo hará una calle más atractiva, lo que implica que ésta albergue una diversidad de lugares y actividades: espacios públicos comerciales, espacios residenciales y de oficina.

Estas medidas están relacionadas con la visión de EVITAR, CAMBIAR y MEJORAR. Debemos *evitar*, cambiar el modelo actual de desarrollo urbano, de manera que con una planeación urbana mixta, densa y de usos mixtos, reduzcamos la necesidad de viajes largos, que se realizan principalmente en modos motorizados. Por otro lado, tenemos que *cambiar* y promover los medios de transporte público masivos y no motorizados. Y finalmente, *mejorar* e incentivar el uso de tecnologías limpias y combustibles menos contaminantes.

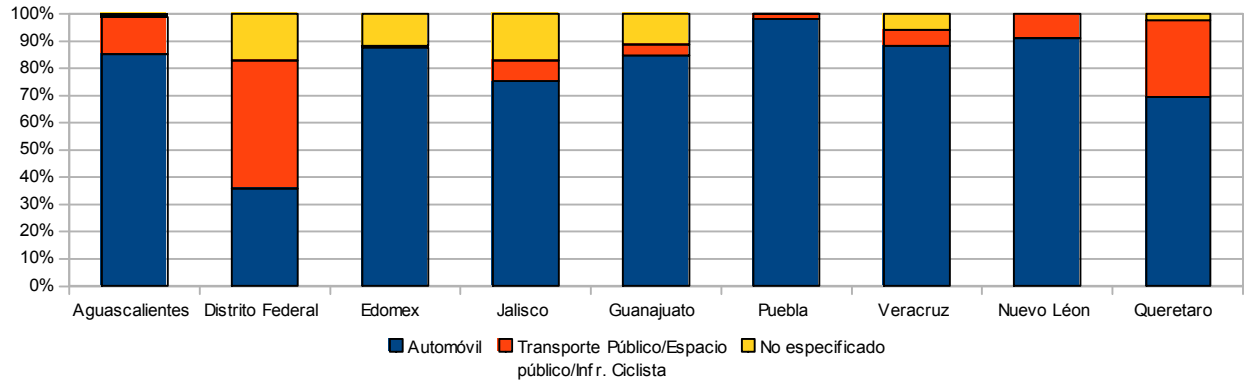
De esta forma, los fondos federales y en especial el FM, debe estructurarse, reforzarse e implementarse en el marco de la cuidad que queremos, tomando en cuenta los principios anteriormente mencionados. Adicionalmente, es necesario promover e incentivar la voluntad política de los Estados y Municipios para hacer ciudades más equitativas y justas en cuanto al uso del espacio urbano y la participación social.

El cumplimiento de ciertos principios urbanos rectores (caminar, pedalear, conectar cuadras, promover el transporte público, mezclar usos de suelo, densificar, compactar, propiciar multimodalidad) puede permitirnos cumplir con los objetivos y las metas para mejorar la calidad de vida de los ciudadanos y la sustentabilidad del medio ambiente, a la par que elevamos la calidad de la infraestructura urbana, generando una importante derrama económica, empleos y beneficios a largo plazo para la comunidad.

La necesidad de contar con un entorno sustentable es clave para el desarrollo del país. En la actualidad, el 70% de los mexicanos reside en las ciudades, la importancia del fenómeno urbano cobra fuerza y, como se puede observar en la *gráfica 6,* cada año el presupuesto

federal destinado a obras urbanas que incentivan el uso del automóvil privado va en aumento, sin poder mitigar o resolver las consecuencias que han dejado años de diseñar ciudades orientadas al automóvil privado y a la expansión urbana.

Gráfica 6.- Distribución porcentual del gasto en transporte proveniente de recursos federales 2010, tercer trimestre de 2011 Entidades selectas.



Fuente: ITDP México con datos de SHCP.

Durante el 2011 se identificaron múltiples mecanismos de financiamiento y programas de apoyo federal (Tabla 10) que son utilizados para ejecutar intervenciones urbanas, esto nos muestra la necesidad de los gobiernos locales por realizar cambios significativos en el proceso de toma de decisiones urbanas ante el complicado escenario que implica el seguimiento administrativo y fiscal a las solicitudes de municipios y estados, que además, no cuentan con el adecuado soporte técnico.

Tabla 10 Recursos Federales identificados para la ejecución de intervenciones urbanas en el 2011.

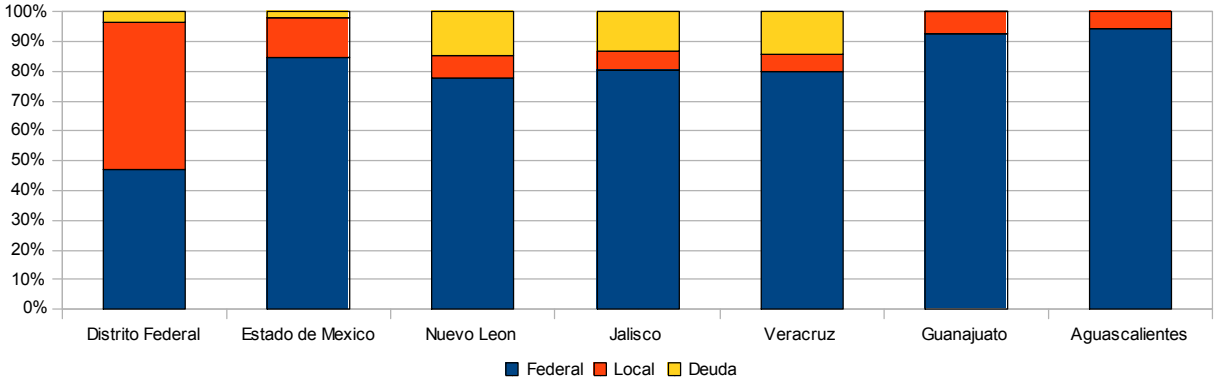
CONVENIOS DE REASIGNACIÓN
CONVENIOS DE DESCENTRALIZACIÓN
OTROS CONVENIOS
FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS
FONDO PARA LA INFRAESTRUCTURA SOCIAL ESTATAL
FONDO DE INFRAESTRUCTURA SOCIAL EN LOS MUNICIPIOS
FONDO DE APORTACIONES PARA EL FORTALECIMIENTO DE LOS MUNICIPIOS
Y DE LAS DEMARCACIONES TERRITORIALES DEL DISTRITO FEDERAL
FONDO DE PAVIMENTACIÓN
FONDO DE APORTACIONES PARA LA INFRAESCTRUCTURA SOCIAL
FONDO DE INVERSION PARA ENTIDADES FEDERATIVAS
FONDO DE PAVIMENTACIÓN A MUNICIPIOS
FONDO REGIONAL
FONDO DE DESASTRES NATURALES
PROGRAMA HABITAT
PROGRAMAS REGIONALES

Fuente: ITDP México con datos de SHCP

Cuando los gobiernos más sensibles a las problemáticas urbanas se atreven a tomar decisiones de vanguardia que apuesten por un cambio de paradigma, se topan con el hecho de que los programas y apoyos federales no están etiquetados para este tipo de soluciones.

Como se puede observar en la *gráfica 7,* la mayor parte de las entidades federativas se mantienen con recursos federales, respetando el artículo 115 Constitucional, en donde se estipula que los gobiernos locales serán los responsables de la gestión del territorio, la zonificación y planeación urbana; lo cual auxilia de manera oportuna pues determina que los gobiernos locales serán los encargados de ejecutar las acciones que impulsen su propio desarrollo sustentable.

Gráfica 7.- Distribución porcentual de los ingresos de los Estados por tipo de recurso 2010, tercer trimestre de 2011



Fuente: ITDP México con en las Cuentas Públicas Estatales

La nula generación de buenas prácticas urbanas y la poca o nula participación de la ciudadanía en la toma de decisiones, tiene como resultado el planteamiento de soluciones, desde la perspectiva del que no vive la problemática local. Es tiempo de plantear proyectos integrales para las zonas metropolitanas que tengan como objetivo el fortalecimiento progresivo de las economías locales y la calidad de vida de sus habitantes desde y para la comunidad local a través de acciones que fomente la movilidad a través de medios sustentables y desincentive el uso excesivo del auto.

Las limitaciones de las reglas de operación ante la complejidad urbana, los largos procedimientos burocráticos y la ausencia de un brazo técnico y ciudadano, tiene como consecuencia un bajo impacto de las acciones implementadas con recursos provenientes del FM.

Hasta el día de hoy, no se ha considerado desarrollar un esquema de incentivos cuyo objetivo promueva el incremento de capacidades técnicas y fiscales de las entidades, a través de campos de intervención y medidas en la disuasión del automóvil.

ITDP también propone el incentivo de medidas como parquímetros, cobro en zonas de congestión y, en general, de todas aquellas destinadas a disminuir la demanda de uso del

espacio por los automóviles privados (Tabla 11). Medidas que puedan a su vez incidir favorablemente tanto en la disminución de la congestión en las ZM, como en un aumento en los ingresos locales. Estos instrumentos poseen la virtud de alinear los incentivos de recaudación a nivel local y de cambiar el enfoque en cómo se ha abordado hasta ahora el tema de movilidad y congestión vehicular.

Tabla 11 Campos de intervención y medidas en la disuasión del automóvil

	ECONOMICAS	REGULATORIAS	FISICAS
PROPIEDAD	Impuestos de matriculación y circulación Ventajas fiscales para los coches compartidos	Normas de homologación de vehículos Normas de adquisición de vehículos Ventajas para automóviles compartidos	
CIRCULACIÓN	Impuestos sobre el combustible Peaje de infraestructura Peajes urbanos o cargo por congestión.	Vías y giros prohibidos a los automóviles siempre o en determinados periodos Áreas de restricción de trafico Horarios y días de restricción de todos o determinados vehículos Limites al número de viajes	Disminución de la capacidad de determinadas vías mediante reducción de carriles o supresión de accesos itinerarios
ESTACIONAMIENTO	Tarificación del estacionamiento en la calle Tasas sobre vados y otros mecanismos de cobro de los estacionamientos en edificaciones y espacios privados	Reglas de estacionamiento en la calle Estándares de estacionamiento para edificaciones	Localización y número de las plazas de estacionamiento

Fuente: Sanz, 2003.

Asimismo, tampoco se ha promovido la instalación de instrumentos estructurales o normativos que faciliten la transición del cambio de paradigma en nuestras ciudades -hasta hoy enfocado en el tráfico-, por un paradigma dirigido a la **Movilidad** y **Accesibilidad Urbana**.

Tabla 12 Instrumentos estructurales y normativos del planteamiento para la movilidad sustentable

INSTRUMENTOS ESTRUCTURALES	INSTRUMENTOS NORMATIVOS
Concepción de la red vial general con criterios de sustentabilidad	Regulación de usos en las nuevas edificaciones
Concepción del sistema de estacionamientos	Regulación de las tipologías edificatorias
Establecimiento de redes para modos no motorizados	Regulación de los estándares de estacionamiento
Establecimiento de mejoras y reservas para el transporte público	Normativa para el diseño y el uso del espacio público
	Normativa para la viabilidad de las operaciones urbanísticas desde el punto de vista de la movilidad.

Fuente: Sanz, 2003.

A pesar de la existencia de la **Subsecretaría de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio de SEDESOL** y de la **Comisión de Desarrollo Metropolitano** en la Legislatura, no existe una estrategia federal de ordenación del territorio a largo plazo que contemple la coordinación de visión y principios rectores entre los diversos programas y mecanismos de financiamiento que existen en el país, dirigidos a beneficiar las ZM. Como tampoco existe una instancia que coordine esfuerzos en materia de movilidad urbana.

Las acciones impulsadas hasta el día de hoy con recursos del FM no han sido extraídas de una estrategia integral inmersa en una **Política Federal de Desarrollo Urbano Sustentable,** la cual a su vez genere una **Estrategia Federal de Ordenación del Territorio**. En la actualidad, los montos asignados son calculados de acuerdo a gestiones políticas y no a criterios poblacionales o indicadores de la situación metropolitana real, que puedan ofrecer el camino para planear una estrategia que atienda el fenómeno en todas sus dimensiones.

Una visión a corto plazo ha tenido como consecuencia la conurbación en muchas ciudades, al otorgar a conveniencia de particulares, espacios para vivienda sin considerar la dotación de los servicios más básicos, mucho menos vialidades que contemplen una movilidad segura y cómoda para peatones y ciclistas, sistemas de transporte público, entre otros. Aunado a esto, tampoco se contemplan usos de suelo, densidades o espacios públicos de calidad que generen consolidación urbana.

Resulta urgente aprovechar las potencialidades de nuestro territorio de manera sustentable y ordenada, involucrando a los diferentes órdenes de gobierno y actores involucrados en la asignación de los presupuestos, asistiendo a las ZM beneficiadas, con el fin de que conozcan procedimiento e información relevante y de calidad.

Una parte de lo que hoy muestra este reporte, fue señalado por la SHCP en su evaluación al FM publicada en 2010, en donde se afirmaba que:

"El impacto metropolitano de los proyectos realizado con recursos del FM ha sido limitado al carecerse de una estrategia metropolitana integral, con visión de largo plazo y participativa".

A estos datos podemos sumarles las constantes quejas de autoridades y actores locales, derivadas de la falta de claridad y coordinación en los procesos administrativos entre los diferentes niveles de gobierno y la ciudadanía; dicha evaluación concluye con propuestas para fortalecer el ejercicio del fondo que aún no han sido tomadas en cuenta.

Tabla 13 Evaluación Externa del FM

Utilizar la plataforma del FM para articular los diversos programas y políticas enfocadas al desarrollo de las ZM
Aprovechar la existencia de TICs para incorporar sistemas de captura, administración, control y evaluación de proyectos.
Reestructurar las reglas de operación
Garantizar la participación de gobiernos locales y ciudadanos
Recuperar y fortalecer las estructuras de coordinación y planeación locales
Desarrollar un "Banco de Proyectos" para el desarrollo metropolitano y desarrollar un capítulo aparte para determinar particularidades relacionadas con el
Vincular la Planeación Metropolitana con la cartera de proyectos
Ejecutar proyectos realmente metropolitanos, con recursos concursables y bajo un esquema de encadenamiento
Definir y reestructurar las estructuras institucionales que deberían participar en los procesos de toma de decisión
Programar los recursos de forma pre-establecida y multianual
Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.
Flexibilizar los requisitos de operación del FM para que pueda ajustarse a los procesos locales

Fuente: ITDP México con datos de la respuesta a BiciRed por parte de la SHCP, 2011.

Este año, el proyecto de **Presupuesto de Egresos de la Federación 2012** asigno al FM mil millones de pesos. De aprobarse este monto, el fondo disminuiría en 87.3 %, con respecto al del 2011. Frente a esta situación, diversas entidades han mostrado su preocupación y han

solicitado a la **Comisión de Desarrollo Metropolitano** que dicho subsidio sea reforzado. Por su parte, dicha comisión propuso a la Comisión de Presupuesto y cuenta Pública asignarle a dicho fondo 8 mil 56 millones de pesos para ser repartidos en 47 ciudades para el ejercicio 2012.

Los datos arrojados durante la presente investigación, nos sugieren que, lejos de discutir la reducción o el aumento del subsidio metropolitano, urge implementar una gestión transparente, eficiente y responsable que asigne dichos recursos en función del interés urbano. Sobre todo, capacidad instalada para facilitar la asignación a programas, proyectos, obras y acciones que acrediten su beneficio económico y social para las metrópolis, así como la evaluación de su impacto ambiental.

UNA POSIBILIDAD ABIERTA PARA REDIRIGIR EL CAMINO METROPOLITANO: CONSIDERACIONES PARA OPTIMIZAR LA GESTIÓN DEL FONDO METROPOLITANO

Se pronostica que para el 2015, habrá 27 ciudades de más de 750 mil habitantes, (ROGERS, 2010) por lo que es indispensable impulsar modelos urbanos que tomen en cuenta la perspectiva del cambio climático, la salud, los derechos humanos y la sustentabilidad, y que permitan construir metrópolis desde y para la gente, gracias a la gestión coordinada entre los diferentes niveles de gobierno.

Las ciudades del 2050 serán lo que los jóvenes y adultos del presente construyamos desde ahora. Para ese año, la inversión de la pirámide poblacional indica que el 30% de los mexicanos seremos ancianos, que disfrutarán o sufrirán el ejercicio ciudadano que en el presente realicen.

Basados en buenas prácticas nacionales e internacionales, ITDP pone a consideración las siguientes recomendaciones técnicas para que sean tomadas en cuenta por la SHCP en la posible modificación de las reglas de operación y por la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados para el fortalecimiento de los procesos de asignación de los recursos:

CAPACITACIÓN	MECANISMOS DE COORDINACIÓN METROPOLITANA	INSTRUMENTOS DE GESTIÓN	EVALUACIÓN Y SEGUIMIENTO
Dotar de información de calidad a los responsables de solicitar y gestionar el FM, que los oriente hacia la ejecución de acciones que propicien un desarrollo urbano sustentable.	Asegurar el diálogo y la coordinación entre los diferentes niveles de gobierno involucrados y la inserción de la sociedad civil y la academia en la toma de decisiones de los CDM. Esto a través de la implementación de mecanismos que tomen en cuenta el contexto local y los problemas ambientales, económicos, políticos, administrativos y sociales de cada entidad.	Impulsar acciones que estén basadas en un bajo costo y un alto beneficio urbano, estableciendo lineamientos para la elaboración de los Planes de Desarrollo Urbanos en coordinación con Planes de Movilidad Metropolitana Sustentable de las Zonas Metropolitanas del país. Definir una cartera de proyectos que contribuya en la planeación de ciudades compactas, sistemas de transporte masivo que contemplen la intermodalidad, el desincentivo del uso del automóvil e incluyan a la movilidad no motorizada como parte de una estrategia urbana integral. Involucrar más activamente a la SEDESOL y a la SCT con el objetivo de brindar un adecuado soporte técnico al proceso Impulsar acciones que contribuyan a la generación de ingresos propios y capacidades locales en las ZM, con el objetivo de fortalecer la economía local y elevar el nivel de competitividad y la calidad de vida de la población urbana.	Impulsar la creación de una política pública urbana federal que permita un diseño institucional, que a su vez reconozca la complejidad del fenómeno metropolitano y facilite la coordinación institucional, la participación ciudadana y la opinión técnica basada en una visión metropolitana pactada. Instaurar formalmente una metodología de evaluación y seguimiento técnico a las acciones promovidas. Promover las sanciones a los responsables que autorizaron proyectos que en los ejercicios anteriores, no cumplieron con las RDO del FM

Todas las ciudades a nivel mundial tienen ante sí, el reto de convertirse en metrópolis que ofrezcan oportunidades y calidad de vida a sus ciudadanos. Necesitamos políticas públicas basadas en información de calidad, procesos participativos y evaluaciones que reconsideren las prioridades de inversión y aseguren que los recursos sean destinados a obras que brinden sostenibilidad a nuestras ciudades.

Tenemos ante nosotros una gran oportunidad para replantear el modelo que hemos adoptado equivocadamente, el FM es una herramienta clave para transformar nuestras metrópolis en lugares más equitativos; su historia no es lineal ni estática, es nuestra oportunidad de incidir en su mejor asignación, y de aceptar que tenemos un problema, y que de todos depende su solución.

REFERENCIAS

- Red Nacional de Ciclismo Urbano (2011). Archivo de notas de prensa, solicitudes y peticiones de información realizadas durante el 2011. México.
- ITDP, México (2010) Tomo I La Movilidad en Bicicleta como Política Pública: Ciclociudades. México.
- SHCP (2011) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2011: Diario Oficial de la Nación. México
- SHCP (2011) Reglas de operación del Fondo Metropolitano: Diario Oficial de la Nación. México
- SHCP (2008) Resumen de las reglas de operación del Fondo Metropolitano: Diario Oficial de la Nación. México
- INE-SEMARNAT (2009) Cuarta Comunicación Nacional ante la Convención Marco de las Naciones Unidas sobre el Cambio Climático. México.
- Secretaría de Gobernación- Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2010) Impacto del Fondo Metropolitano. México.
- Banco de Mundial- M. Johnson Todd, Alatorre Claudio (2009) Estudio sobre la disminución de emisiones de carbono. México.
- Rogers Richard – Gumuchdjian Philip (2010) Ciudades para un pequeño planeta. España.
- Sanz A., Alfonso (2003) Calmar el Tráfico, pasos para una nueva cultura de la movilidad urbana. Ministerio de Fomento, Gobierno de España. España.
- SHCP (2011) Consolidación del Sistema de Evaluación del Desempeño. SHCP: Evaluación del Fondo Metropolitano. México. Págs. 1115.
- SHCP (2011) Informes sobre la situación económica, las finanzas públicas y la deuda pública. SHCP: Formato Único Sobre Aplicaciones de Recursos Federales. México.
- SHCP (2011) Resumen de la evaluación preliminar del Fondo Metropolitano 2011. México.
- CTS-Banco Mundial. (2009). Documento Base Sector Transporte para Estudio para la Disminución de Emisiones de Carbono. México.