

# Fondo Metropolitano: distribución y aplicación en México

Javier Rosiles

*Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo (UCEMICH)*

## Resumen

El presente artículo da cuenta de la manera en que se distribuye el Fondo Metropolitano, el instrumento de política pública más importante en México en materia metropolitana. Se recopilaron datos abiertos, de los cuales se hace un análisis descriptivo para determinar su distribución territorial y una clasificación para identificar el tipo de proyectos en los que se gastan los recursos. Se estudian tres ejercicios fiscales: 2014-2016, el periodo en el que más dinero se le ha destinado a este Fondo. Entre los resultados destaca una gran concentración territorial de los recursos y el gasto mayoritario en obras viales.

**Palabras clave:** Fondo Metropolitano; Políticas públicas; Aplicación de programas; Zonas metropolitanas; México.

## Metropolitan Fund: distribution and application in Mexico

## Abstract

This article gives an account of the way in which the Metropolitan Fund, the most important public policy instrument in Mexico in metropolitan matters, is distributed. Open data was collected, from which a descriptive analysis is made to determine its territorial distribution and a classification to identify the type of projects in which resources are spent. Three fiscal years are studied: 2014-2016, the period in which the most money has been allocated to this Fund. Among the results: a great territorial concentration of resources and the majority spending on road works.

**Keywords:** Metropolitan Fund; Public policies; Implementation of programs; Metropolitan areas; Mexico.

**\*Dirección de correspondencia [Correspondence address]:**

Javier Rosiles, UCEMICH

E-mail: [jrosiles@ucienegam.edu.mx](mailto:jrosiles@ucienegam.edu.mx)

## 1. Introducción

La presente investigación tiene como objetivo establecer la manera en que se han venido distribuyendo los recursos del principal instrumento de política pública metropolitana que existe en México, el Fondo Metropolitano. La pregunta que guía el trabajo es ¿cómo se han distribuido los recursos de dicho Fondo y en qué obras o acciones se han utilizado entre 2014 y 2016? Se toma ese trienio dado que constituye el periodo en el que más recursos se le han destinado al referido instrumento, desde su creación en 2006.

La manera en que se da respuesta a la pregunta es a través de una revisión y análisis de bases de datos que en la modalidad de datos abiertos ofrece la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP) de México, dependencia del Poder Ejecutivo Federal encargada de dirigir la política económica del gobierno en materia financiera, fiscal, de gasto, de ingresos y deuda pública. Se identificó la forma en que se distribuyeron los poco más de 28,000,000,000 de pesos destinados al Fondo Metropolitano durante tres ejercicios fiscales (2014, 2015 y 2016), además de que se clasificaron los 1,025 proyectos entre los que se repartió dicha cantidad.

Debe señalarse que los alcances de este trabajo son descriptivos, en tanto que se busca generar argumentos empíricos y responder preguntas del tipo cómo, cuándo, a quién o de qué modo (Gerring, 2014: 127). Se asume la descripción como una tarea distintiva y esencial de la ciencia social (Gerring, 2014), además de fundamental para sentar las bases de trabajos posteriores, pues como señalan King et al. (2000: 18), “para hacer estudios científicos suele ser indispensable describir con cuidado ciertos fenómenos”.

Debe destacarse también el hecho de que la fuente primaria de la investigación la constituyen datos abiertos del gobierno mexicano. La relevancia de estos datos es que son de interés común de la ciudadanía y son puestos a disposición de la sociedad para el desarrollo de “una nueva idea o aplicación que entregue nuevos datos, conocimientos u otros servicios que el gobierno no es capaz de entregar” (Concha y Naser, 2012: 5). Los datos abiertos resultan ser aceleradores de la investigación, permiten la validación de los descubrimientos, con ellos se tienen mayores oportunidades para encontrar nuevos conocimientos, aumentan las posibilidades de trabajar con grandes volúmenes de datos, reducen costos de las investigaciones y fomentan la mejora y la vali-

dación de los métodos de investigación (Aleixandre-Benavent *et al.*, 2019).

En esta investigación los datos abiertos disponibles sobre el Fondo Metropolitano se procesan con dos objetivos. Primero, conocer la manera en que se distribuyen los recursos desde una perspectiva territorial, esto es, por entidad federativa. Un segundo objetivo es identificar el tipo de proyectos en los que se han gastado dichos recursos. Se trata de un método inductivo en tanto que se parte de los datos, con la intención de generar conocimiento nuevo que pueda contribuir a generalizaciones sobre lo que ocurre en las zonas metropolitanas mexicanas en materia de política pública.

Para contar con una descripción útil para los propósitos de esta investigación se hace una clasificación de los mil 25 proyectos revisados. En términos metodológicos es pertinente recordar que las clasificaciones permiten la “simplificación cognitiva” y reducen la complejidad (Landman, 2011), además de que facilitan la distribución y procesamiento de información en “contenedores de datos” (Sartori, 1970: 1039). Clasificar es una necesidad que tiene que ver con resumir en un conjunto reducido y significativo de categorías cualquier unidad de análisis que sea objeto de estudio (López Roldán, 1996).

El artículo busca ampliar la literatura que a la fecha existe sobre el Fondo Metropolitano en México. Su novedad radica en la presentación de un análisis comparado de su distribución y del total de obras financiadas con sus recursos durante los años en los que más dinero se le ha destinado en su todavía corta historia.

Se parte desde un enfoque de política pública, considerando que las políticas “se encuentran en el ámbito de los criterios para la toma de decisiones”, que se ubican “en el plano de la forma y las actitudes de cómo una colectividad, una organización o institución enfrentan los problemas públicos” (Sousa y Arbesú, 2018: 95-96). A partir de estos criterios se desarrollan los programas y proyectos, las acciones que movilizan los recursos disponibles con el propósito de resolver problemas públicos.

Lo que se presenta a continuación son los resultados de hacia qué territorios y obras concretamente se destinan los recursos del Fondo Metropolitano, pudiendo con ello establecer cuáles consideran las autoridades que son las alternativas que deben privilegiarse para resolver los problemas colectivos de naturaleza metropolitana. Se parte del hecho de que

son los presupuestos públicos “en donde las políticas y los compromisos gubernamentales se hacen patentes, a partir de decisiones sobre la forma en que se obtendrán los recursos y en qué serán gastados” ([Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010: 17](#)).

El texto se divide en tres apartados. En el primero se presentan algunos antecedentes del Fondo Metropolitano, un instrumento de política pública en México cuyos recursos son asignados en el contexto de la discusión y aprobación por parte de la Cámara Baja del Presupuesto de Egresos de la Federación. En una segunda parte se establecen algunos trazos para enmarcar al Fondo desde una perspectiva de política pública. Posteriormente, en una tercera sección, se muestran los resultados de la investigación, esto es, la manera en que se distribuyeron los recursos del Fondo Metropolitano, tanto a nivel geográfico como en el tipo de proyectos que se privilegiaron.

Cabe mencionar que el presente documento se inscribe en el marco del proyecto “Elecciones y gobierno en las zonas metropolitanas de México”, financiado con recursos del Programa para el Desarrollo Profesional Docente, Tipo Superior (PRODEP) de la Secretaría de Educación Pública de México.

## 2. Antecedentes

El fenómeno metropolitano representa la complejización de lo urbano. Lo urbano puede definirse de manera simple como aquello que tiene que ver con la ciudad, y por tanto se contrapone con lo rural, lo que corresponde al campo. Por su parte, “lo metropolitano es producto de la acción prolongada y extensiva de urbanizar sobre la misma zona geográfica, hasta tener una o varias ciudades o centros urbanos menores conurbados y/o funcionando de manera interactiva y constante, con poblaciones que se mueven pendularmente entre ellos” ([Rosique Cañas, 2014: 159](#)). De ahí que las metrópolis se conformen por múltiples elementos interrelacionados en diferente grado de intensidad y que pueden ser de diversos tipos: territoriales, jurisdiccionales, sociales, sectoriales y de flujos ([Iracheta, 2016](#)).

Las zonas metropolitanas se mueven entre la fragmentación y la unidad. Como advierten Duhau y Giglia ([2016](#)), hay que hacer un esfuerzo por superar las perspectivas de visiones fragmentarias de las metrópolis, pero aunque diversos procesos las convierten en un área económica y social única y continua, también es cierto que se ven fragmentadas de

manera artificial por fronteras municipales y hasta estatales ([Ramírez de la Cruz, 2016](#)).

Existe toda una serie de problemas que les son comunes a los territorios metropolitanos: transporte de personas; recolección, traslado y depósito de residuos sólidos; seguridad pública; acceso al agua potable; contaminación ambiental; alta densidad vehicular; creación de zonas habitacionales, entre otros ([Navarrete Ulloa, 2018: 11](#)). Aunque se acepta su presencia, las dificultades vienen cuando debe darse necesariamente la concurrencia y coordinación de diferentes órdenes de gobierno y actores para plantearse su solución.

Aparecen entonces dos puntos en discusión: cómo se deben gobernar las zonas metropolitanas y cómo deben delimitarse. En el fondo la preocupación es determinar en qué nivel se debe situar la autoridad que busque solucionar los problemas y sobre qué territorios debe desarrollar sus acciones. En términos de Ugalde ([2016](#)), la pregunta es cómo encontrar la escala idónea, dado que los problemas presentan geometrías variables: “ni el territorio de un fenómeno social o económico asociado a una área metropolitana es equivalente a la geografía de demarcaciones jurídico administrativas específicas, ni es el mismo que el territorio de otro fenómeno” (p. 228). Problemas de definición y de delimitación que sin embargo deben ser resueltos de alguna manera en la práctica.

Las zonas metropolitanas son definidas en México como el “conjunto de dos o más municipios donde se localiza una ciudad de 100 mil o más habitantes, cuya área urbana, funciones y actividades rebasan los límites del municipio, incorporando dentro de su área de influencia directa a municipios vecinos, predominantemente urbanos, con los que mantiene un alto grado de integración socioeconómica” ([Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano \*et al.\*, 2018: 35](#)). Esta definición produjo un incremento en el número de zonas oficialmente reconocidas respecto del último ejercicio de delimitación realizado en 2012 ([Secretaría de Desarrollo Social \*et al.\*, 2012](#)), pasando de 59 a 74.

El aumento se explica en parte por un ajuste en los criterios a partir de los fijados por la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos (OCDE): el tamaño de la ciudad central se incrementó de 50 mil a 100 mil habitantes; el criterio para municipios con ciudades de un millón o más habitantes se redujo a 500 mil; asimismo, se consideró a todas las capitales estatales como zonas metropolitanas y se amplió la categoría de ciuda-

des “transfronterizas” a ciudades que se localizan en “franjas fronterizas” o en las costas, además de que la consideración de su tamaño de población pasó de 250 mil a sólo 200 mil habitantes ([Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano \*et al.\*, 2018](#)).

A la fecha existe en México una importante producción de textos académicos que tienen como objeto de estudio el fenómeno metropolitano, esto a partir del trabajo seminal de Luis Unikel (1976). Se han abordado temáticas diferentes, desde la planeación urbana y la coordinación (o ausencia de ella) entre municipios, gobiernos estatales y la federación, hasta trabajos en los que se discute el problema de la gobernación o gobernanza en las zonas metropolitanas ([Kunz Bolaños y González Herrera, 2019](#)). Sobre las zonas metropolitanas, Cárdenas (2014) identifica que se les ha analizado desde seis dimensiones: urbano-territorial, demográfica, social, económica, político-institucional y la combinación de dos o más dimensiones.

Por lo que respecta específicamente al Fondo Metropolitano, Cárdenas y Arellano (2016) advierten sobre la escasez de estudios o valoraciones sobre este instrumento y argumentan que “aún no se sabe con certeza sus impactos y la forma en cómo están solucionando o no, los problemas del fenómeno metropolitano en el país” (p. 78). Cabe decir que entre los trabajos referidos por los autores apenas se encuentran dos de corte académico: Iracheta (2010) y Zapata (2012), así como una tesis de maestría (Moya, 2013). El resto son trabajos institucionales o gubernamentales: Moreno (2010), Segob e Inafed (2010), BID y SHCP (2010), Iracheta e Iracheta (2014), Orozco y Palmerin (2011) y uno de la Auditoría Superior de la Federación ([Auditoría Superior de la Federación, 2011](#)).

De la revisión de los textos anteriores surgen algunos puntos a subsanar en materia del estudio del Fondo Metropolitano; además de la no muy abundante literatura, se encuentra el de actualizar los estudios, es decir, dar cuenta de lo que ha ocurrido con el Fondo más recientemente. Un punto más es que los estudios posteriores han tendido a revisar zonas metropolitanas en específico, como es el caso del ya citado texto de Cárdenas y Arellano (2016), además de Navarrete (2017) y Torres (2019). Lo que se plantea aquí es contar con una visión global respecto de las zonas en donde los recursos han sido repartidos.

En lo que concierne al ámbito gubernamental, hay que decir que en México el tema metropolitano no

ha recibido la suficiente atención. En la Constitución Política la palabra metropolitano —o alguna otra con la misma raíz— sólo aparece cinco veces, y ello ocurre en el apartado C del artículo 122, es decir, haciendo referencia exclusivamente a la zona metropolitana que tiene en su centro a la Ciudad de México ([Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019](#)). Por citar un dato más, en el Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024 presentado por el presidente del país, Andrés Manuel López Obrador, la palabra metropolitano o alguna semejante no aparece ni una sola vez ([Presidencia de la República, 2019](#)).

Respecto del Fondo Metropolitano, éste fue constituido hace apenas una década. Se trata del principal instrumento de política pública metropolitana, misma que en el país todavía puede caracterizarse como “difusa y en proceso de desarrollo y afianzamiento institucional intermitente” ([Cárdenas y Arellano, 2016: 78](#)).

Como antecedentes del Fondo pueden mencionarse el Mecanismo de Coordinación Bilateral entre el Gobierno del Estado de México y el Distrito Federal de marzo de 1998; la creación de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados en 2003; la promoción por parte del gobernador del estado de México de la creación de un fondo metropolitano para los municipios del Valle de México, también en 2003, y, finalmente, la aprobación en diciembre de 2005 de recursos para el Fondo Metropolitano en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2006 ([Orozco y Palmerin, 2011: 9](#)).

Fue hasta 2008 cuando se publicaron por primera vez las reglas de operación del Fondo Metropolitano. Ahí se establecían, de manera enunciativa aunque no limitativa, las acciones que podían ser financiadas con sus recursos: elaboración y actualización de planes y programas de desarrollo metropolitano, regional y urbano; estudios y evaluaciones de impacto metropolitano, económico y social, de costo beneficio y ambiental; elaboración de proyectos ejecutivos; construcción, reconstrucción, rehabilitación, ampliación, conclusión, mantenimiento, conservación, mejoramiento y modernización de infraestructura y su equipamiento; agua potable, alcantarillado y drenaje; saneamiento (tratamiento de residuos de todo tipo); transporte público metropolitano que impulse la movilidad y vialidad urbana; protección y cuidado de recursos naturales y del medio ambiente; sistemas de inteligencia, comunicación e información de seguridad pública metropolitana; evaluación y gestión de riesgos de alcance metropolitano, y adquisición de

Tabla 1: **Histórico de zonas y población metropolitana en México**

Indicador	Año de levantamiento de la información						
	1960	1980	1990	2000	2005	2010	2015
Zonas metropolitanas	12	26	37	55	56	59	74
Demarcaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367	417
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29	32
Población total (millones)	9	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8	75.1
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56	56.8	62.8

**Fuente:** Elaboración propia a partir de [Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano \*et al.\* \(2018\)](#)

reservas territoriales y derechos de vía ([Secretaría de Hacienda y Crédito Público, 2008: 8](#)).

Actualmente, en el gobierno federal encabezado por López Obrador, han sido publicados los “lineamientos de operación”, en los cuales se establece que los recursos del Fondo:

se destinarán a programas y proyectos de infraestructura; que demuestren ser viables y sustentables, orientados a promover la adecuada planeación del desarrollo regional, urbano, el transporte público y la movilidad no motorizada 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

(DOF 26/02/2019).

Desde la constitución del Fondo, los diputados establecieron en el Presupuesto de Egresos de la Federación el monto otorgado a cada una de las zonas metropolitanas favorecidas. Se inició otorgando mil millones al entonces Distrito Federal para 2006, un año después se agregaron a la lista de beneficiadas las zonas de Guadalajara y Monterrey. Para el ejercicio fiscal 2008 fueron siete las zonas a las que se les entregaron recursos: a las tres ya citadas, se sumaron León, Puebla-Tlaxcala, Querétaro y La Laguna (véase Anexo).

También debe señalarse que desde su creación el Fondo fue incluido en el Ramo 23 de Provisiones Salariales y Económicas del Presupuesto de Egresos. Dicho Ramo tiene como propósito atender obligaciones y compromisos del gobierno federal cuyas asignaciones no corresponden al gasto directo de las secretarías de Estado ni de las entidades federativas. A través de él se otorgan recursos a entidades federativas y municipios mediante diversos fondos específicos y a partir de la firma de convenios ([Centro de Estudios de las Finanzas Públicas, 2018](#)). Se trata de un Ramo, o parte del presupuesto de acuerdo como se clasifica el gasto público federal en México, polémico, conocido como “la caja negra del presupuesto” derivado de la discrecionalidad con que se ha insistido en que ha operado ([Albarrán, mbre](#)). De ahí la relevancia que tiene la obtención de los datos, ahora puestos a disposición por el gobierno, y su análisis.

El periodo aquí examinado abarca los años durante los cuales el Fondo ha recibido la mayor cantidad de recursos: 9,943,468,314 pesos en 2014, 10,381,546,235 pesos en 2015 y 10,400,284,715 pesos en 2016. Para 2017 se aprobaron apenas 3,240,170,830 pesos (DOF 30/11/2016), a repartirse entre 47 zonas metropolitanas (ver Anexo).

Un año después, estando todavía como presidente de la República Enrique Peña Nieto, la principal novedad en el Fondo fue que por primera vez los recursos no se asignaron directamente a las zonas metropolitanas dentro del propio presupuesto de egresos, como puede corroborarse en la publicación del propio presupuesto (DOF 29/11/2017), sino que se estableció una bolsa por la que debieron competir a partir de la presentación de proyectos; la cifra ascendió a 3,268,695,777 pesos. Se estableció que la distribución correría a cargo de un comité presidido por la SHCP en el que también participan la Se-

cretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT) y la Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano (SEDATU) (artículo 10, segundo párrafo del Presupuesto; DOF 29/11/2017).

Para 2019 los recursos aprobados para el Fondo decrecieron a 3,300,000,000 de pesos y tampoco fueron asignados los montos a zonas metropolitanas en específico (DOF 28/12/2018). Se mantuvo el mismo comité establecido el año anterior, aunque ahora se incluyó un fideicomiso público mediante el cual se aplicarán los recursos. Son los Consejos para el Desarrollo Metropolitano los que ponen a consideración del comité integrado por las secretarías federales los programas o proyectos (DOF 28/12/2018).

### 3. El Fondo Metropolitano desde el enfoque de política pública

El Fondo Metropolitano constituye el principal instrumento de política pública en materia de desarrollo metropolitano en México (Cárdenas y Arellano, 2016). Como señala May (2018: 149), las políticas públicas “pueden adoptar varias formas, que incluyen las leyes, los decretos, las normas y otras acciones gubernamentales”. En el caso del Fondo, se incluye en el Presupuesto de Egresos de la Federación, el documento “de política pública por excelencia en el que se establecen prioridades y se orienta el gasto” (Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, 2010: 19).

Es a través de las políticas públicas que “gobierno y sociedad enfrentan variada y conjuntamente los problemas colectivos” (Aguilar, 000a: 36). Hay en ellas un aspecto central, y es que son desarrolladas por autoridades públicas, las cuales presentan dos dimensiones: su capacidad de representación colectiva y el ejercicio de un poder propio (Harguindéguy, 2015). Como observa Merino (2013: 37), las políticas públicas “consisten en la utilización de los medios que tiene a su alcance el Estado para decidir en qué asuntos intervendrá y hasta qué punto y con qué medios lo hará”, todo esto originado en un proceso político previo.

Desde el enfoque de políticas públicas se pueden hacer aportaciones importantes a la discusión y solución de los problemas metropolitanos. Porque desde esta perspectiva se considera el proceso de construcción social de los problemas públicos y la imposibilidad de que éstos sean resueltos por un grupo o sector pequeño de la sociedad (Meza *et al.*, 2016). En ese sentido, hay una diferencia sustancial respec-

to de lo que es la planeación metropolitana, un tema recurrente en la literatura mexicana (Kunz Bolaños y González Herrera, 2019). La distinción es relevante en tanto que la política pública tiene como cualidad la necesidad de ser discutida: “un plan es un programa de pasos a seguir mientras que una política es una decisión que establece criterios, valores y postula de manera explícita una serie de supuestos, todos ellos previos al establecimiento de cualquier plan” (Meza *et al.*, 2016: 23).

El Fondo cumple con las características de una política pública, si se le aplican los aspectos enlistados por Arellano (2018: 38): a) se creó con la intención de resolver un conjunto de problemas públicos que merecen la intervención gubernamental como son los de tipo metropolitano; b) implica decisiones gubernamentales que incorporan la mayor participación ciudadana posible<sup>1</sup>, y c) en el proceso de su formulación y ejecución hay ganadores y perdedores.

Existen dos razones por las cuales resulta pertinente analizar el Fondo Metropolitano desde la perspectiva de las políticas públicas. Primero, porque se trata de un instrumento dinámico, que ha venido transformándose desde su creación. Justamente las políticas públicas son ejercicios de exploración y aprendizaje constantes, y esto es así porque hay incertidumbre en sus procesos de formulación y ejecución, además de que se desarrollan en contextos que cambian constantemente (Méndez Martínez, 2020).

Una segunda razón es que esta perspectiva permite distinguir cualquier acto de autoridad de aquellas políticas que requieren de la participación de diversos agentes más allá de la autoridad gubernamental. Esto es particularmente relevante para el caso mexicano, donde por mucho tiempo el gobierno federal monopolizó lo público, pero paulatinamente se han venido dando las condiciones para establecer que se trata tan sólo de un agente más en el entramado gubernamental: “la ciudadanía, las organizaciones ci-

<sup>1</sup>Si bien esta incorporación puede ser todavía limitada, existen esfuerzos por incluir a diversos sectores además de los gubernamentales. Puede citarse como ejemplo el Consejo Nacional de Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano, que de acuerdo con el artículo 14 de la Ley General de Asentamientos Humanos, Ordenamiento Territorial y Desarrollo Urbano (LGAH, 2016) es una instancia de carácter consultivo, de conformación plural y de participación ciudadana para la consulta, asesoría, seguimiento y evaluación de las políticas nacionales en la materia. En el artículo 15 de la referida Ley se faculta a la SEDATU para determinar la forma en que se organizará e integrará dicho Consejo, “atendiendo principios de pluralidad y equidad de género, así como considerando el régimen federal del país y la representatividad de los sectores público, social y privado”.

viles, los partidos y organizaciones políticas y, preponderantemente, los gobiernos estatales y municipales, hoy coexisten con el gobierno central y con el resto de las instituciones del Estado en un espacio antes angostado” (Aguilar Miranda, 2015: 124).

El Fondo se inscribe justamente en este marco en el que no puede sostenerse más que el gobierno federal es quien controla y decide de manera unilateral sobre el espacio público. Es necesario incluir a muchos más actores en la toma de decisiones e implementación de políticas públicas en un contexto de pluralidad política. Esto particularmente después de que en 2000 ocurriera en México la primera alternancia en el gobierno federal, una vez que el otrora partido hegemónico (Partido Revolucionario Institucional), que gobernó por más de 70 años, fuera derrotado por un candidato opositor, postulado por el Partido Acción Nacional.

Las zonas metropolitanas son espacios en los que está ausente una autoridad jerárquica, por lo que las decisiones en materia de política pública tienen que negociarse entre una amplia variedad de gobiernos y grupos de interés (Moya, 2013). Un problema metropolitano no deriva solamente del tamaño y la complejidad económica y social que presentan estos territorios, sino también “del carácter fragmentado y multijurisdiccional en el que tienen lugar” (Ramírez de la Cruz, 2016: 144). De ahí que haya pleno consenso sobre la necesidad de que exista coordinación metropolitana, la discusión se encuentra en cuál debe ser el modelo a seguir para que dicha coordinación ocurra (Ugalde, 2016).

Pueden identificarse tres corrientes que discuten sobre la gobernabilidad metropolitana: la escuela de la reforma, la de la elección racional y el nuevo regionalismo. Las dos primeras mantienen posiciones opuestas respecto del gobierno de las zonas metropolitanas: una promueve la fusión de municipios o la creación de gobiernos de segundo nivel, en tanto que la otra afirma que los municipios pequeños resultan más eficientes, sobre todo si existe competencia entre ellos como ocurre en las zonas metropolitanas (Tomás, 2010).

El nuevo regionalismo, por su parte, surge en los noventa como alternativa a la confrontación anteriormente referida. No considera como un aspecto central el tamaño de los municipios, sino las dinámicas y prácticas de los actores locales, al tiempo que plantea el diseño de instrumentos flexibles de cooperación. Como señala Tomás (2010: 139), “para el nuevo regionalismo, la participación de una plura-

lidad de actores tanto en la gestión como en la toma de decisiones mediante instrumentos de gobernanza permite mejorar la eficiencia y la democracia metropolitanas”.

En este marco puede inscribirse el caso mexicano, donde se explora el asociacionismo municipal, que puede considerarse todavía un fenómeno marginal en el país (Ugalde, 2016). Se trata de una opción viable tanto porque las experiencias de gobiernos metropolitanos alrededor del mundo no arrojan modelos que hayan probado a plenitud su eficacia como porque sigue siendo, pese a sus limitaciones, el mecanismo para hacer gobernables las zonas metropolitanas de México de manera institucional (Arellano Ríos, 2016).

El mexicano es un sistema federal<sup>2</sup> que de por sí presenta problemas respecto de la distribución de facultades entre el gobierno federal, los estados y municipios. Como lo muestran Mejía y Rojas (2018), en realidad puede hablarse de federalismos, en tanto que la distribución de facultades es diversa dependiendo de la materia de que se trate (laboral, educativa, asentamientos humanos), un arreglo que dificulta el ejercicio eficaz de las atribuciones. Si la concurrencia de los tres órdenes de gobierno tradicionales luce complicada, la gestación de un nuevo tipo de territorio que integra diversos municipios, en algunos casos incluso de distintas entidades federativas, como son las zonas metropolitanas, ha representado una dificultad mayor.

Es notorio que los problemas sobrepasan las fronteras político-administrativas tradicionales y que las construcciones jurídico-políticas actuales responden a demandas de tiempos pasados, lo que limita la generación de políticas eficaces para la resolución de los problemas metropolitanos (Arias de la Mora y Velázquez Rodríguez, 2014). Siguiendo a Arellano (2016), el problema metropolitano en México es de gestión<sup>3</sup>: en un marco de sistema federal y complejas relaciones intergubernamentales, existe incapacidad política por parte de los actores e instituciones implicados en zonas metropolitanas para cooperar y

<sup>2</sup>El federalismo puede definirse como “un modelo extraeuropeo de organización del Estado marcado por la coexistencia de dos soberanías: la de la unión, que detiene el control y la ejecución de algunas funciones comunes, y la de las unidades federadas que se ocupan del resto” (Camargo, 1993: 300).

<sup>3</sup>Arellano (2016: 16) define gestión metropolitana como “la capacidad que tienen los actores involucrados en este espacio urbano para buscar los incentivos hacia la cooperación, coordinación y asociación que subsanen no sólo la fragmentación institucional sino que también se dirijan hacia la gobernanza metropolitana”.

alcanzar la más mínima coordinación más allá de lo establecido en los aspectos formales.

De modo que se presenta un doble problema. Por un lado, el entramado jurídico no acompaña las nuevas necesidades derivadas del crecimiento poblacional y territorial de las zonas metropolitanas y, por otro lado, la capacidad de actores e instituciones ha sido insuficiente para generar incentivos que promuevan la cooperación. Las relaciones intergubernamentales mantienen aspectos verticales y autoritarios, sobre todo entre gobiernos estatales y municipales: “estos últimos con una limitada participación en diferentes espacios de coordinación federal, donde sólo tienen voz, pero no voto —como la administración del Fondo Metropolitano” (Morales González y Ahuactzin Pérez, 2018: 396).

Lo que en este trabajo se presenta son los productos concretos del proceso de negociación que gira en torno del Fondo Metropolitano. Hay una primera etapa en donde la discusión ocurre en la arena parlamentaria a partir de la propuesta inicialmente enviada por el presidente de la República. La fracción IV del artículo 74 constitucional establece entre las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados, es decir, sin la participación del Senado, la de “aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo” (Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 2019).

De manera que un primer gran producto a considerar es el Presupuesto de Egresos de la Federación. Se trata de un documento técnico elaborado por el gobierno en turno, aunque aprobado en última instancia por la Cámara Baja, en el que participan partidos políticos, grupos de presión y otros actores políticos relevantes o que tienen capacidad de veto para definir las prioridades y asignación de gasto público<sup>4</sup> (Puente Martínez, 2017). No debe obviarse el contexto en el que, hasta el triunfo de López Obrador y su partido Morena en 2018, se desarrollaron las negociaciones en condiciones de gobierno dividido por dos décadas, que provocaron “el acotamiento del papel del presidente en la confección de las políticas y la dispersión de los promotores del

cambio legislativo entre los partidos representados en el Congreso” (Nacif, 2010: 63).

En una segunda etapa son otras las instancias y actores los que participan de la distribución del Fondo Metropolitano. Cobran relevancia en este punto los consejos para el desarrollo metropolitano, los cuales tienen carácter estatal y se constituyen por las entidades federativas y los municipios —o demarcaciones territoriales en el caso de la Ciudad de México— que conforman una zona metropolitana. Cada consejo está presidido por el gobernador de la entidad donde se ubica la zona metropolitana, o los gobernadores que corresponda en el caso de zonas interestatales<sup>5</sup>. El Consejo es el órgano colegiado que define los objetivos, prioridades, políticas y estrategias para el desarrollo de cada zona, así como una instancia de interés público y beneficio social que debe apoyar la planeación, promoción y gestión del desarrollo metropolitano y regional. De acuerdo con las reglas de operación, los consejos son los órganos que aprueban la cartera de proyectos para que la entidad federativa pueda solicitar los recursos a la SHCP y también son los que deben propiciar la coordinación intergubernamental para la ejecución de los proyectos aprobados (DOF 04/03/2014, DOF 31/03/2015, DOF 29/01/2016).

El interés de la investigación se encuentra, como se ha dicho, en el presupuesto del Fondo Metropolitano y la manera en que se ha distribuido. De ahí que en términos del ciclo de las políticas públicas, cuyas fases pueden ser tan numerosas como las que enlista Subirats<sup>6</sup> (1992), se inserte en la fase de la implementación, donde “se realiza el proceso de presupuestación, la creación legal del programa, el entrenamiento de equipo que lo llevará a cabo y la comunicación dentro de la agencia implementadora,

<sup>5</sup>El Consejo para el Desarrollo Metropolitano de cada estado o de la Ciudad de México se integra por servidores públicos de la entidad federativa: el gobernador y diversos secretarios, el de Gobierno, Finanzas (antes Hacienda), Planeación y Desarrollo, Desarrollo Metropolitano, Bienestar (antes Desarrollo Social), Medio Ambiente, Obras, el Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo y recientemente se incorporó el de Movilidad. Por la Federación participan la SEDATU y la SEMARNAT (DOF 04/03/2014 y DOF 26/02/2019).

<sup>6</sup>“Percepción y definición del problema; intereses afectados; grado de organización; acceso a los canales representativos; consecución del estatuto propio de «tema» a incluir en el programa o agenda de actuación de los poderes públicos; formulación de una solución o de una acción de respuesta; establecimiento de objetivos y prioridades; soportes políticos, presupuestarios y administrativos de la solución propuesta; implementación o puesta en práctica de esa política; evaluación y control de los efectos producidos; mantenimiento, revisión o terminación de esa política” (Subirats, 1992: 42).

<sup>4</sup>Como señala Puente (2017: 48), es en el proceso de aprobación del presupuesto “donde se hace visible la disputa del mayor número de actores del sistema político y económico del país”.

así como con la ciudadanía” (Franco Corzo, 2013: 87).

Aunque cabe advertir que el punto de asignación de presupuesto no es un elemento que se establezca con precisión en la mayoría de los autores que abordan el ciclo de las políticas y pareciera estar situado en la embocadura de la implementación. James Anderson ubica bien la presupuestación como una etapa entre la adopción de una opción y la implementación (Méndez Martínez, 2020: 62). En tanto que Van Meter y Van Horn (2000: 100) insisten en que “la implementación tiene lugar sólo después de que la legislación ha sido promulgada y de que los fondos han sido asignados”.

A lo aquí dicho cabe sumar la ya clásica definición de política pública de Aguilar (000a: 36): “decisiones de gobierno que incorporan la opinión, la participación, la corresponsabilidad y el dinero de los privados, en su calidad de ciudadanos electores y contribuyentes (...) en esta perspectiva disminuye el solitario protagonismo gubernamental y aumenta el peso de los individuos y de sus organizaciones. Se sustancia ciudadanamente el gobierno”. La política pública como la suma de “a) el diseño de una acción colectiva intencional, b) el curso que efectivamente toma la acción como resultado de las muchas decisiones e interacciones que comporta y, en consecuencia, c) los hechos reales que la acción colectiva produce” (Aguilar, 000b: 26). Debe destacarse que la política pública tiene como condición indispensable “la participación de más agentes que sólo los pertenecientes al gobierno” (Villarreal, 2010: 268), en tanto que “no pueden ser vistas únicamente como un resultado de la acción de los gobiernos sino como un proceso cargado de múltiples decisiones e interacciones entre actores públicos y privados” (García, 2017: 579).

Lo anterior aplica perfectamente al caso de las zonas metropolitanas y anima a su investigación y tratamiento desde enfoques como las redes de política pública (Moya, 2013), las relaciones intergubernamentales (Rosas Ferrusca, 2016) y la gobernanza (Torres Verdín, 2019). De ahí que resulte pertinente cuestionar qué tan reducida es la participación de la ciudadanía en la distribución, asignación y aplicación de los recursos metropolitanos. Como advierte Iracheta (2009: 86), “las estructuras institucionales de planeación y coordinación metropolitana no han logrado una participación ciudadana en las decisiones metropolitanas. Las comisiones y consejos no han rebasado el nivel de consulta y opinión y, por ello, en general las decisiones de impacto metro-

politano han sido tomadas exclusivamente por los entes gubernamentales”.

Existe en México una tendencia a centralizar en el nivel federal las decisiones en materia metropolitana. En ese sentido, no ha ocurrido un proceso de descentralización, entendido como el ofrecimiento de nuevas posibilidades de participación política a nivel local o regional. Lo anterior implicaría un traslado de funciones a instituciones semiestatales (delegación política), transferencia de competencias a entidades regionales o locales con cierta autonomía frente al gobierno central (devolución general) o el otorgamiento de poderes decisorios a instituciones locales (devolución funcional) (Von Haldenwang, 1990: 62).

Desde una mirada multidimensional, cabe analizar si se avanza hacia una descentralización metropolitana en alguna de las dimensiones que sobre la descentralización en general pueden identificarse: dimensión política (“establecimiento de instituciones y organizaciones de participación y representación territorialmente circunscritas y autónomas”), dimensión administrativa (“traslado hacia los gobiernos subnacionales de la autoridad para diseñar o implementar políticas públicas y para administrar los recursos asociados con ellas”) y dimensión fiscal (“se refiere a la autoridad y las capacidades de las que disponen los gobiernos subnacionales para obtener recursos financieros y decidir su destino”) (Leiras, 2010: 210).

Lo que ocurre actualmente en el país en materia de desarrollo metropolitano es un proceso de “centralización-fragmentación”, en el que pueden distinguirse dos grandes etapas. En la primera, hay una intención por marcar las directrices desde el centro, a través del control que se busca que ejerzan en conjunto algunas secretarías de Estado. Es el caso de la SHCP, SEMARNAT y la SEDATU, mediante el Comité Técnico del fideicomiso público de administración y pago denominado Fondo Metropolitano, encargado de aprobar los programas y proyectos de infraestructura que proponen las entidades federativas (DOF 26/02/2019). De forma tal que esta etapa constituye, en los hechos, una especie de filtro que da paso a una segunda fase, en donde lo que ocurre es una fragmentación, es decir, lo opuesto a la uniformidad que se dice se busca desde el centro.

Parafraseando el planteamiento de Cejudo (2018) para el caso de la acción gubernamental, puede decirse que lo que se muestra es una evidente incapacidad e ineficiencia para resolver los problemas metro-

politano de forma integral, así como para atender a las personas que los padecen. En materia metropolitana –como en la administración y políticas públicas en general– es necesario considerar una agenda de investigación que se proponga analizar la coherencia que existe entre políticas, la coordinación más allá de lo formal (esto es, una que sí tenga consecuencias operativas) y la integración de las políticas, que implica algo distinto a la suma de acciones aisladas (Cejudo, 2018: 39-40).

Por lo pronto, lo que se señala en la literatura es que los fondos metropolitanos “lo que hacen es capitalizar y hacer la gran obra pública y de infraestructura que los ayuntamientos del país no pueden por problemas financieros”. Esto implica el acceso a una bolsa de recursos que condiciona a los municipios a ajustarse a directrices federales (Arellano Ríos, 2018: 45 y 48), sin que se resuelvan los problemas metropolitanos ni que haya una articulación entre las acciones.

#### 4. Distribución del Fondo Metropolitano

La SHCP (2018) reporta entre 2014 y 2016 (tres años de ejercicio fiscal) un total de mil 25 proyectos financiados con recursos del Ramo 23 correspondientes al Fondo Metropolitano, es decir, la cartera de proyectos que se encuentra disponible en la modalidad de datos abiertos. El monto total erogado para esos años fue de 28,605,346,853 pesos. En cuanto al número de proyectos desarrollados destacan los casos de Colima con 65, Durango 77, Coahuila 79, Guanajuato 81, Hidalgo 87, Jalisco 88 y estado de México con 97, que equivale al 9.46% del total de proyectos. En cuanto a los montos se refiere, la perspectiva cambia sustancialmente: destacan, por mucho, los recursos asignados al estado de México (6,173,414,519 pesos) y a la Ciudad de México (5,010,509,790 pesos), que representan el 21.58% y el 17.52%, respectivamente, de los más de 28 mil 600 millones de pesos. Las entidades que siguen en la lista de las más beneficiadas con los recursos del Fondo son Jalisco (10.34%), Nuevo León (9.40%), Coahuila (5.35%) e Hidalgo (5.17%)<sup>7</sup>

Como puede apreciarse, cuatro entidades no recibieron recursos del Fondo Metropolitano, son los

<sup>7</sup> Debe anotarse que se consideran los montos pagados, los cuales pueden diferir en algunos casos de los montos aprobados. En el caso de 2014, por citar un ejemplo, el presupuesto aprobado para Baja California ascendía a 158,549,457 pesos, sin embargo, sólo fue pagada por la SHCP la cantidad de 24,771,970 pesos.

casos de Baja California Sur, Campeche, Sinaloa y Sonora. En cuanto a los tres primeros estados, la explicación se encuentra en que en los años que se analizan en ellos no se encontraban zonas metropolitanas oficialmente reconocidas. Llama la atención Sonora, que no recibió recursos siendo que Guaymas era una de las 59 zonas admitidas en ese momento<sup>8</sup>.

Con el propósito de establecer hacia dónde se dirigen los recursos del Fondo Metropolitano, y con ello identificar las obras que se han privilegiado, se clasificaron los mil 25 proyectos pagados entre 2014 y 2016. Para llevarlo a cabo se hizo primero una revisión general de la totalidad de los proyectos para tratar de identificar aspectos en común. Cabe decir que se partió de la lista de temas y fenómenos que se consideran de interés metropolitano propuesta por Iracheta (2012: 32). Sin embargo, se optó finalmente por establecer una serie de categorías propias que tomaran en cuenta la manera en que la base presentaba cada una de las obras o proyectos y que fueran lo más específicas posible.

Se sabe de la dificultad que conlleva plantear clasificaciones y de la probabilidad de que puedan formularse una gran variedad de ellas a partir de un mismo conjunto de casos. Para reducir el riesgo de una clasificación metodológicamente incorrecta se cuidó que se basara en conjuntos de categorías mutuamente excluyentes, es decir, que un caso no pudiera pertenecer al mismo tiempo a dos categorías y que éstas fueran también colectivamente exhaustivas, esto es, que todos los casos revisados pudieran ubicarse en alguna de las categorías propuestas (Anduiza Perea *et al.*, 2009; Sartori, 2000).

Con base en las consideraciones anteriores, la cartera de mil 25 proyectos se clasificó de acuerdo con las siguientes categorías: agua y saneamiento, arqueología, comedores de secundaria, desarrollo social, equipamiento urbano, espacios públicos, estudios / proyectos ejecutivos, fomento al transporte no motorizado, hospital, imagen satelital, industria, invernadero, medio ambiente, movilidad, museo, obras viales, obras peatonales, ordenamiento territorial, rastro, recintos públicos, reserva territorial, residuos sólidos, seguridad, transporte público y turismo.

De los mil 25 proyectos, 384 corresponden a obras viales, esto es, el 37.46%. Siguen en orden de importancia los estudios y proyectos ejecutivos con 174 (16.98%), agua y saneamiento con 147 (14.34%),

<sup>8</sup> De hecho, Guaymas, Sonora sólo ha recibido recursos del Fondo Metropolitano una sola vez: en 2011 y por la cantidad de 12,000,000 de pesos.

equipamiento urbano con 89 (8.68 %) y espacios públicos con 56 (5.46 %).

Aunque al final, un indicador más preciso para advertir la relevancia que se le da a cada tipo de proyecto es el monto de recursos que se les asigna. En este punto llama la atención que prácticamente la mitad del Fondo Metropolitano, entre 2014 y 2016, se destinó a obras viales: 13,055,970,463 pesos, que equivalen al 45.64 % del total. Le siguen dentro de las obras privilegiadas equipamiento urbano (11.67 %), residuos sólidos (9.43 %), agua y saneamiento (6.89 %), hospitales (5.41 %), transporte público (4.73 %), movilidad no motorizada (4.04 %) y espacios públicos (4.02 %).

Antes de continuar, cabe recordar los temas, fenómenos y sectores que pueden considerarse de interés metropolitano: ordenación y promoción económica del territorio; planeación del desarrollo urbano metropolitano; movilidad de personas y bienes (vialidad y transporte); ecología y ambiente; agua potable y saneamiento; residuos sólidos; seguridad pública, y riesgos, contingencias y protección civil (Iracheta, 2012). Partiendo de lo anterior, llaman la atención dos situaciones respecto de los datos aquí presentados: primero, que haya rubros a los que se les destinen cantidades ínfimas de dinero, como a medio ambiente, seguridad y transporte público, y, segundo, que haya proyectos de los que pudiera cuestionarse su contribución a mejorar los problemas estrictamente metropolitanos y más apremiantes, como son museos, comedores escolares, asuntos arqueológicos o auditorios.

Por lo que corresponde a la distribución por territorios, en 20 estados las obras viales son el tipo de proyecto más numeroso, en tanto que en 21 entidades dichos proyectos son los que reciben mayores recursos. Existen incluso siete entidades en las que más del 70 % de los recursos que reciben del Fondo se invierten en obras viales, destacando el caso de Tamaulipas, en donde la cifra asciende a 99.08 %. Por otro lado, debe destacarse el hecho de que en la Ciudad de México, la segunda a la que más recursos del Fondo se le destinan, el tipo de proyectos que se privilegian son los relacionados con el tratamiento de residuos sólidos.

Un dato más que vale la pena destacar es que de entre las 20 obras más costosas, cuatro corresponden a obras viales, cuatro a equipamiento urbano, tres a residuos sólidos, dos a transporte público, dos a hospitales, dos a recintos públicos, una a transporte no motorizado, una a un museo y también una a agua y saneamiento. Los detalles, en el Cuadro 6. Como puede advertirse, hay algunos proyectos a los que se les va dando continuidad año con año, como el del tratamiento de residuos sólidos en la Ciudad de México. También cabe señalar que hay proyectos en los que se puede identificar a los municipios favorecidos y otros cuyos beneficiarios son difusos (“cobertura estatal”).

Tabla 2: Número de proyectos financiados con recursos del Fondo Metropolitano por entidad federativa (2014-2016)

Entidad federativa	2014	2015	2016	Total	
				Cantidad	Porcentaje
Aguascalientes	11	14	5	30	2.93
Baja California	22	19	4	45	4.39
Chiapas	3	4	3	10	0.98
Chihuahua	4	4	5	13	1.27
Ciudad de México	9	16	10	35	3.41
Coahuila	29	28	22	79	7.71
Colima	39	8	18	65	6.34
Durango	29	24	24	77	7.51
Guanajuato	40	20	21	81	7.90
Guerrero	3	7	6	16	1.56
Hidalgo	29	36	22	87	8.49
Jalisco	25	26	37	88	8.59
México	40	19	38	97	9.46
Michoacán	3	9	14	26	2.54
Morelos	13	10	5	28	2.73
Nayarit	3	5	4	12	1.17
Nuevo León	13	2	2	17	1.66
Oaxaca	16	16	15	47	4.59
Puebla	2	2	2	6	0.59
Querétaro	10	11	2	23	2.24
Quintana Roo	7	8	9	24	2.34
San Luis Potosí	6	4	6	16	1.56
Tabasco	2	6	7	15	1.46
Tamaulipas	2	6	4	12	1.17
Tlaxcala	13	5	4	22	2.15
Veracruz	11	14	4	29	2.83
Yucatán	3	4	2	9	0.88
Zacatecas	4	4	8	16	1.56
Total	391	331	303	1025	100

Fuente: Elaboración propia a partir de [Secretaría de Hacienda y Crédito Público \(2018\)](#)

Tabla 3: Recursos del Fondo Metropolitano distribuidos por entidad federativa entre 2014 y 2016 (monto en pesos)

Entidad federativa	2014	2015	2016	Total	
				Cantidad	Porcentaje
Aguascalientes	133,557,442	137,960,296.6	95,454,622.8	366,972,361.4	1.28
Baja California	153,336,032	158,390,907.5	24,771,970.2	336,498,909.7	1.18
Chiapas	86,916,191	89,781,471	89,781,470.7	266,479,132.7	0.93
Chihuahua	98,308,399	101,549,233	101,549,233	301,406,865.1	1.05
Ciudad de México	1,822,351,495	1,894,633,115	1,293,525,180	5,010,509,790	17.52
Coahuila	463,687,795.5	528,923,726	538,283,598	1,530,895,119	5.35
Colima	74,020,441	76,460,598.9	63,243,828.9	213,724,868.8	0.75
Durango	243,939,609.5	301,931,322	311,291,193	857,162,124.7	3.00
Guanajuato	442,966,082	466,344,402.1	467,126,477	1,376,436,961	4.81
Guerrero	106,341,709	109,847,369.7	70,274,335.3	286,463,414	1.00
Hidalgo	482,189,058	498,084,902.5	498,084,903	1,478,358,864	5.17
Jalisco	1,075,436,065	1,110,888,890	770,433,501	2,956,758,456	10.34
México	2,227,150,788	2,108,545,060	1,837,718,671	6,173,414,519	21.58
Michoacán	58,985,039	52,154,039.8	51,371,964.6	162,511,043.4	0.57
Morelos	65,924,455	68,097,720.1	68,097,720.1	202,119,895.2	0.71
Nayarit	81,586,275	84,275,847.8	84,275,847.8	250,137,970.6	0.87
Nuevo León	876,679,612	905,580,232	905,580,232	2,687,840,076	9.40
Oaxaca	75,177,011	77,655,296	56,276,696	209,109,003	0.73
Puebla	285,208,627.5	294,610,815.1	294,610,815	874,430,257.7	3.06
Querétaro	230,812,471	238,421,435	238,421,435	707,655,340.9	2.47
Quintana Roo	112,765,517	116,482,945.5	73,825,645.5	303,074,108	1.06
San Luis Potosí	120,220,541	124,183,731	74,233,731	318,638,003	1.11
Tabasco	115,406,235	119,210,717	119,210,717	353,827,669	1.24
Tamaulipas	86,742,705	89,602,265	89,602,265	265,947,235	0.93
Tlaxcala	131,503,329.5	135,838,469.2	135,838,469	403,180,267.4	1.41
Veracruz	149,081,794	143,001,137.7	0	292,082,931.7	1.02
Yucatán	85,470,478	88,288,098	88,288,097.5	262,046,673.5	0.92
Zacatecas	57,703,117	59,605,358	40,356,519.1	157,664,994.1	0.55
Total	9,943,468,314	10,180,349,402	8,481,529,137	28,605,346,853	100

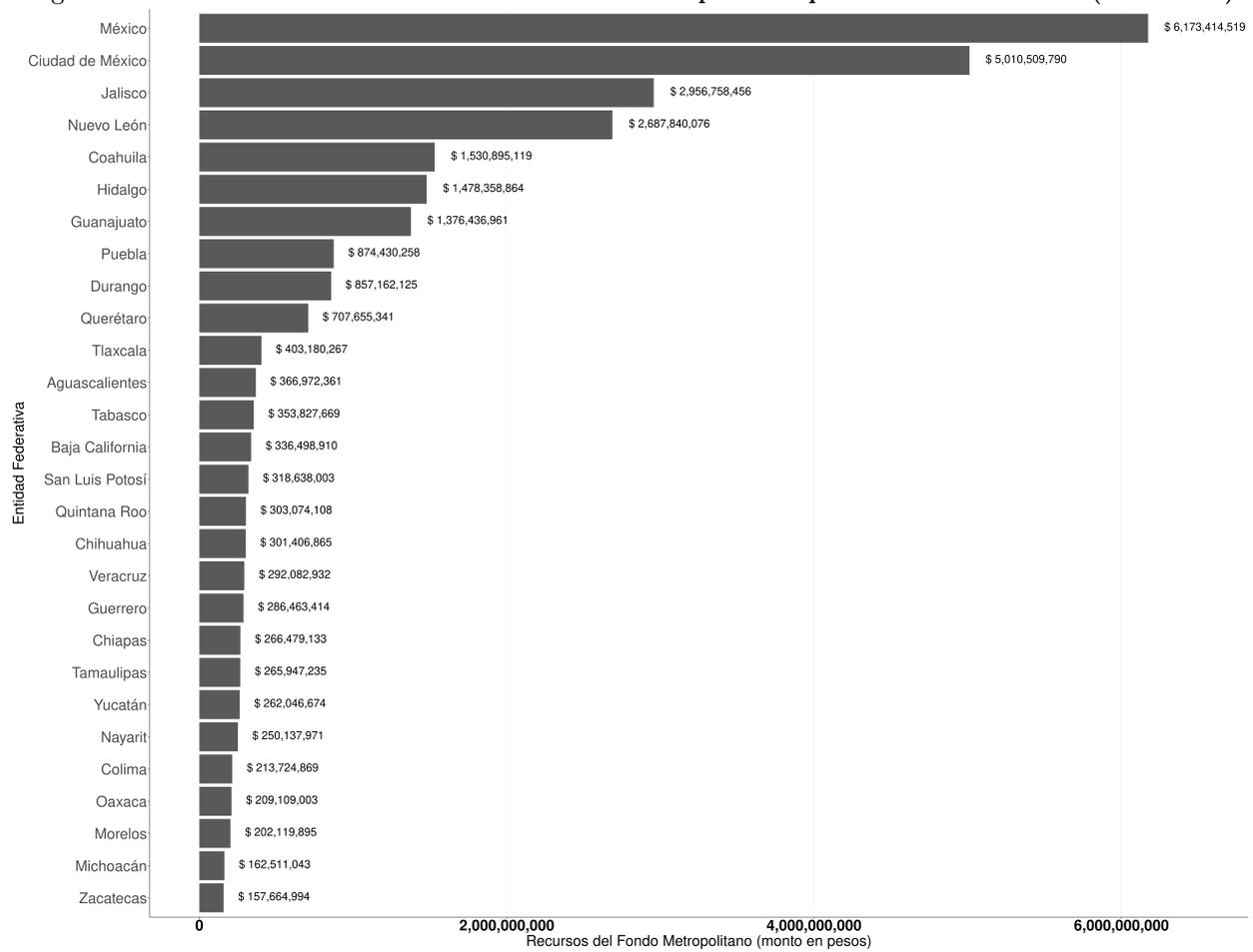
Fuente: Elaboración propia a partir de [Secretaría de Hacienda y Crédito Público \(2018\)](#)

Tabla 4: Distribución de los recursos del Fondo Metropolitano por tipo de proyecto (2014-2016)

Tipo de proyecto	Cantidad	Porcentaje	Monto (pesos)	Porcentaje
Agua y saneamiento	147	14.34	1,971,535,745	6.89
Medio ambiente	3	0.29	11,885,013.4	0.04
Arqueología	1	0.10	26,948,066	0.09
Comedores de secundaria	1	0.10	4,426,009.52	0.02
Desarrollo social	3	0.29	32,782,200	0.11
Equipamiento urbano	89	8.68	3,337,596,379	11.67
Espacios públicos	56	5.46	1,150,907,174	4.02
Estudios / proyectos ejecutivos	174	16.98	460,409,793.5	1.61
Hospitales	13	1.27	1,548,298,627	5.41
Imagen satelital	1	0.10	10,758,375	0.04
Industria	2	0.20	58,750,874.49	0.21
Invernadero	1	0.10	3,000,000	0.01
Movilidad	1	0.10	1,498,500	0.01
Museo	1	0.10	258,260,561.5	0.90
Transporte no motorizado	44	4.29	1,155,058,873	4.04
Ordenamiento territorial	1	0.10	694,231.502	0.00
Obras peatonales	32	3.12	375,170,268	1.31
Rastro	1	0.10	45,954,000	0.16
Recintos públicos	5	0.49	678,647,222.9	2.37
Reserva territorial	9	0.88	179,664,987.4	0.63
Residuos sólidos	13	1.27	2,698,724,708	9.43
Seguridad	3	0.29	77,522,880	0.27
Sin especificar	20	1.95	20,000,000	0.07
Transporte público	17	1.66	1,353,938,901	4.73
Turismo	3	0.29	86,943,000	0.30
Obras viales	384	37.46	13,055,970,463	45.64
Total	1025	100	28,605,346,853	100

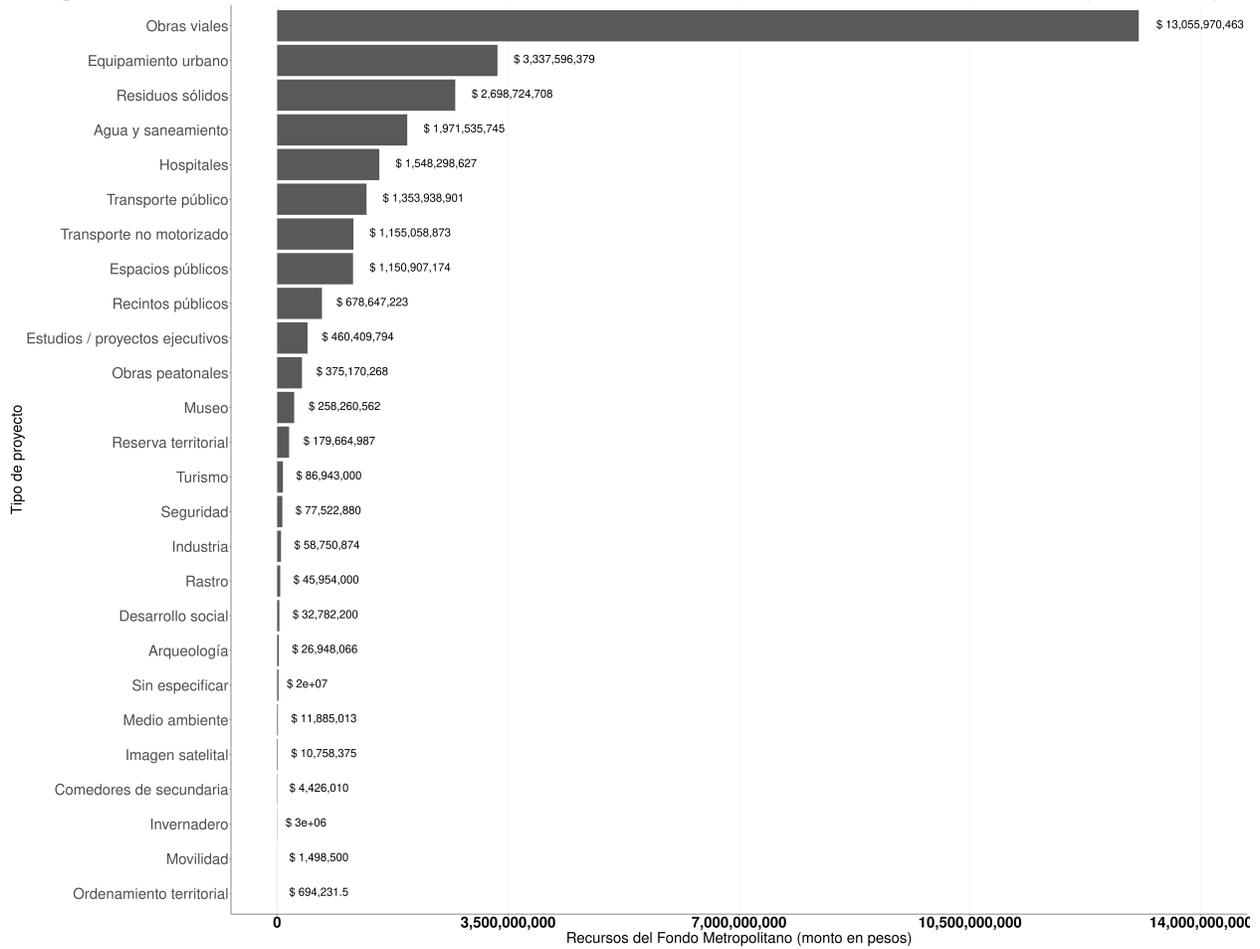
Fuente: Elaboración propia a partir de [Secretaría de Hacienda y Crédito Público \(2018\)](#)

Figura 1: Distribución de los recursos del Fondo Metropolitano por entidad federativa (2014-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de [Secretaría de Hacienda y Crédito Público \(2018\)](#)

Figura 2: Distribución de los recursos del Fondo Metropolitano por tipo de proyecto (2014-2016)



Fuente: Elaboración propia a partir de [Secretaría de Hacienda y Crédito Público \(2018\)](#)

Tabla 5: Distribución de los recursos del Fondo Metropolitano por entidad federativa y tipo de proyecto (2014-2016)

Entidad Federativa	Tipo de proyecto más numeroso	Proyectos		Tipo de proyecto con más recursos	Monto destinado	
		Cantidad	Porcentaje		Cantidad (pesos)	Porcentaje
Aguascalientes	Obra vial	12 de 30	40	Obra vial	255,211,868.2	69.55
Baja California	Estudio / proyecto ejecutivo	19 de 45	42.22	Obra vial	247,442,416.1	73.53
Chiapas	Obra vial	4 de 10	40	Obra vial	119,397,232	44.81
Chihuahua	Equipamiento urbano	7 de 13	53.85	Equipamiento urbano	145,375,898.3	48.23
Ciudad de México	Equipamiento urbano	10 de 35	28.57	Residuos sólidos	2,559,429,449	51.08
Coahuila	Obra vial	38 de 79	48.10	Obra vial	1,133,121,899	74.02
Colima	Obra vial	15 de 65	23.08	Equipamiento urbano	68,168,130.7	31.90
Durango	Agua y saneamiento	33 de 77	42.86	Obra vial	536,009,096.5	62.53
Guanajuato	Obra vial	39 de 81	48.15	Obra vial	1,219,026,876	88.56
Guerrero	Obra vial	9 de 16	56.25	Equipamiento urbano	100,000,000	34.91
Hidalgo	Obra vial	26 de 87	29.89	Obra vial	783,520,655.4	53
Jalisco	Obra vial	33 de 88	37.50	Obra vial	1,483,094,139	50.16
México	Obra vial	43 de 97	44.33	Obra vial	2,779,651,168	45.03
Michoacán	Obra vial	10 de 26	38.46	Obra vial	113,677,030.8	69.95
Morelos	Agua y saneamiento	13 de 28	46.43	Residuos sólidos	91,992,361.29	45.51
Nayarit	Obra vial	9 de 12	75	Obra vial	216,623,812.6	86.60
Nuevo León	Obra vial	11 de 17	64.71	Obra vial	1,361,598,390	50.66
Oaxaca	Agua y saneamiento	18 de 47	38.30	Agua y saneamiento	96,396,291.21	46.10
Puebla	Obra vial	3 de 6	50	Obra vial	322,447,250.8	36.88
Querétaro	Obra vial	8 de 23	34.78	Obra vial	497,850,340.9	70.35
Quintana Roo	Equipamiento urbano	7 de 24	29.17	Equipamiento urbano	126,351,278.6	41.69
San Luis Potosí	Obra vial	9 de 16	56.25	Obra vial	151,452,449.9	47.53
Tabasco	Obra vial	8 de 15	53.33	Obra vial	213,096,803.7	60.23
Tamaulipas	Obra vial	10 de 12	83.33	Obra vial	263,499,685	99.08
Tlaxcala	Obra vial	12 de 22	54.55	Obra vial	272,249,853.7	67.53
Veracruz	Obra vial	16 de 29	55.17	Obra vial	247,550,112.5	84.75
Yucatán	Espacios públicos	4 de 9	44.44	Obra vial	108,791,189.6	41.52
Zacatecas	Obra vial	10 de 16	62.50	Obra vial	94,005,810.09	59.62

Fuente: Elaboración propia a partir de [Secretaría de Hacienda y Crédito Público \(2018\)](#)

Tabla 6: Los 20 proyectos más costosos financiados con recursos del Fondo Metropolitano (2014-2016)

Entidad	Municipios beneficiados	Año	Proyecto	Tipo	Monto pagado (pesos)
Ciudad de México	Cobertura en la entidad	2015	Centros de transferencia y sitios de disposición final	Residuos sólidos	903,483,567.4
Nuevo León	Monterrey, Cadereyta Jiménez, Guadalupe, Apodaca, Salinas Victoria, García, Juárez, Santiago, Santa Catarina, General Escobedo, San Nicolás de los Garza, San Pedro Garza García	2016	Programa integral de rehabilitación vial en la zona metropolitana de la ciudad de Monterrey	Obra vial	889,951,151
Ciudad de México	Cobertura en la entidad	2014	Centros de transferencia y sitios de disposición final	Residuos sólidos	841,760,881.3
Ciudad de México	Cobertura en la entidad	2016	Centros de transferencia y sitios de disposición final	Residuos sólidos	814,185,000
Nuevo León	Cobertura en la entidad	2015	Construcción y equipamiento del hospital de alta especialidad y medicina avanzada (construcción)	Hospital	785,985,228
Ciudad de México	Cobertura en la entidad	2015	Rehabilitación, modernización y operación de la infraestructura de alumbrado público	Equipamiento urbano	548,950,500
México	Cobertura en la entidad	2015	Mexibus LV Ecatepec límites del Distrito Federal segunda etapa	Transporte público	471,528,000
México	Tecámac y Ecatepec de Morelos	2016	Rehabilitación, modernización y operación de la infraestructura de alumbrado público Edomex-2016	Equipamiento urbano	395,604,000
Nuevo León	Monterrey	2014	Construcción de hospital de alta especialidad y medicina avanzada de 100 camas	Hospital	386,680,203
México	Toluca y Metepec	2016	1ª etapa del Boulevard Sor Juana Inés de la Cruz	Obra vial	320,281,056.4
México	Toluca	2015	Construcción del Centro de Convenciones de Toluca	Recinto público	295,266,906.6
México	Cobertura en la entidad	2015	Construcción del puente vehicular del Mexibús línea IV en la Autopista México-Pachuca sobre Av. Río de los Remedios y mejoramiento de la rasante en la salida a la Av. Emiliano Zapata.	Transporte público	285,373,255
Ciudad de México	Cobertura en la entidad	2014	Rehabilitación, modernización y operación de la infraestructura de alumbrado público	Equipamiento urbano	282,795,987.1
México	Ecatepec de Morelos	2015	Construcción de auditorio metropolitano	Recinto público	277,360,785
Puebla	Puebla	2015	Modernización del Distribuidor Vial 475 en el municipio de Puebla, Puebla	Obra vial	266,774,379.4
Puebla	Puebla	2016	Construcción de la ciclopista y distribuidor Av. Hermanos Serdán en el municipio de Puebla	Transporte no motorizado	266,774,379.4
Puebla	Puebla y Cholula	2014	Proyecto de desarrollo turístico ferroviario Museo del Ferrocarril en Cholula, Puebla	Museo	258,260,561.5
Guanajuato	Cobertura en la entidad	2015	Construcción del Eje Metropolitano León-Silao	Obra vial	254,461,958.1
México	Cuautitlán Izcalli, Naucalpan de Juárez y Tlalnepantla de Baz	2016	Modernización de gasas de acceso y salida, rehabilitación de puentes peatonales, barrera central señalización, dispositivos de amortiguamiento y alumbrado público del Boulevard Manuel Ávila Camacho	Equipamiento urbano	252,282,313.2
México	Coacalco, Ecatepec de Morelos, Tlaxiaco, Cuautitlán Izcalli, Teotihuacán, Nezahualcóyotl, Melchor Ocampo, Huey-poxtla, Coyotepec y Atenco	2014	Contraparte de programas de agua 2014	Agua y saneamiento	250,000,000

Fuente: Elaboración propia a partir de [Secretaría de Hacienda y Crédito Público \(2018\)](#)

## 5. Conclusiones

El Fondo Metropolitano es un instrumento de política pública implementado desde 2006 que tiene como propósito el desarrollo de acciones que contribuyan a combatir los múltiples problemas que enfrentan las zonas metropolitanas mexicanas. Constituye un mecanismo en el que distintos actores tienen participación, desde el Poder Ejecutivo federal que es quien hace la primera propuesta sobre su monto y forma de distribución, la cual es discutida en el marco de la aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación en la Cámara de Diputados, hasta los consejos para el desarrollo metropolitano, órganos colegiados encabezados por los gobernadores en cada entidad en los que se espera que los tres órdenes de gobierno (federal, estatal y municipal) acuerden y tomen las mejores decisiones para la obtención y ejercicio de los limitados recursos que se otorgan para atenuar las problemáticas metropolitanas.

Se argumentó a lo largo del texto que el enfoque de políticas públicas resulta pertinente para analizar el Fondo, en tanto que permite partir del hecho de que los problemas públicos son una construcción social y que no pueden ser resueltos de manera unánime o por una cantidad pequeña de actores. La propia complejidad de las zonas metropolitanas obliga a pensar en que las acciones encaminadas a resolver sus problemas tienen que entenderse en una lógica de cambio constante, de incertidumbre en su formulación y ejecución, y de necesidad de incluir a la mayor variedad y cantidad posible de participantes.

Resulta obligado señalar que los problemas que enfrentan las zonas metropolitanas son crecientes y cada vez más complejos. Como lo advierten Hernández et al. (2015: 11), “las tendencias de concentración urbana y económica, así como la agudización de las desigualdades territoriales y dentro de las ciudades apuntan a movernos hacia crisis urbanas, las cuales no se presentarán en el futuro sino que ya tienen sus expresiones en el aumento de la informalidad en el mercado laboral, de la pobreza, de la profundización de la segregación como un patrón de organización social del territorio y de la explosión de la violencia”.

Frente a lo anterior, es necesario seguir avanzando respecto de la discusión sobre los problemas de corte metropolitano: qué cantidad mínima de recursos es la que debe asignarse para combatirlos, quiénes tendrían que ser en cada contexto en particular las autoridades que se hagan cargo de la toma de decisiones, qué mecanismos podrían implementarse para incorporar de manera más efectiva la participación

ciudadana, qué tipo de asuntos u obras deben privilegiarse más que otros para ser atendidos en las zonas metropolitanas.

Por lo pronto, el núcleo de esta investigación es la revisión de la cartera de proyectos aprobados y financiados mediante el Fondo Metropolitano entre 2014 y 2016. Lo que se logró fue conocer la manera en que se distribuyeron los recursos desde una perspectiva territorial e identificar el tipo de proyectos en los que se gastaron dichos recursos. La aportación no es menor en tanto que se requieren visiones panorámicas o globales que permitan trazar tendencias respecto de las acciones que se están privilegiando para tratar los problemas metropolitanos.

Vistos los proyectos en lo individual muestran una gran variedad de acciones, que pueden ir desde la modernización de los miradores del Cañón del Sumidero (Chiapas), la construcción de un centro de convenciones en Torreón (Coahuila) o en Ecatepec (estado de México), hasta la apertura de un museo del ferrocarril (Puebla). En su conjunto, en cambio, permiten observar el trazo del camino por el que las autoridades están optando transitar en su búsqueda de responder a los problemas que aquejan a los territorios más poblados del país.

Los resultados arrojan que en sólo dos de 32 entidades se concentra el 39.1 % de los recursos del Fondo Metropolitano, lo que es más, tan sólo cuatro tienen acceso al 58.8 % del dinero de dicho instrumento de financiamiento (estado de México, Ciudad de México, Jalisco y Nuevo León). En el lado opuesto, llama la atención que entidades no cuenten ni siquiera con el 1 % de los recursos del Fondo, que es el caso de Chiapas, Colima, Michoacán, Morelos, Nayarit, Oaxaca, Sonora, Tamaulipas, Yucatán y Zacatecas, es decir, 10 entidades que reciben en conjunto apenas el 7 % de los recursos de este instrumento para atender sus problemas de corte metropolitano.

Por lo que respecta al destino del Fondo en obras o acciones concretas, debe destacarse en primer lugar que de los 1,025 proyectos examinados el 37.46 % corresponde a obras viales. Aunque el dato más contundente es el que corresponde a los montos gastados en este tipo de proyectos: el 45.64 % del Fondo. El contraste con otro tipo de obras, distintas a las que privilegian el automóvil, es claro: apenas se dedica un 4.73 % a transporte público y un 4.04 % a movilidad no motorizada. Habrá que profundizar más para explicar por qué ocurre, pero el hecho es que entre los proyectos aprobados por los consejos para el desarrollo metropolitano difícilmente se en-

cuentran los que tienen que ver con medio ambiente, ordenamiento territorial y seguridad.

Finalmente, los resultados también muestran que en 21 de las 32 entidades federativas en que se divide México el tipo de proyectos que reciben más recursos son aquellos que tienen que ver con obras viales. Llama la atención que incluso en el caso de Tamaulipas el 99.08 % de los recursos que recibe vía el Fondo Metropolitano los invierte en proyectos de esa índole.

Si bien los propósitos de la investigación se cumplen, en tanto su carácter descriptivo y clasificatorio, desde luego que quedan diversos pendientes, entre ellos analizar cómo ocurren los procesos y las negociaciones, así como las interacciones intergubernamentales en torno de la aprobación y ejecución del Fondo Metropolitano. Puede resultar un contexto oportuno para advertir las características y comprender cómo se desarrollan las relaciones entre diversos actores e instituciones interesados en el ámbito de las zonas metropolitanas.

Pese a una intención del gobierno federal de centralizar y con ello uniformar las decisiones en temas metropolitanos, lo cierto es que prevalece una fragmentación de los recursos, los cuales se destinan a diversos proyectos sin que haya evidencia de su articulación y sin que respondan a una planeación integral. El resultado es que prevalece la incapacidad e ineficiencia para resolver los problemas metropolitanos y atender a quienes los padecen. La suma de acciones aisladas no podrá dar como resultado la resolución de los problemas, de ahí la necesidad de preguntarse cuáles son los obstáculos que impiden una coordinación beneficiosa entre gobiernos. Además de las cuestiones políticas e institucionales, hay que sumar las que tienen que ver con los recursos económicos.

En ese sentido, la solución puede estar en poner en el centro los problemas antes que las divisiones político-administrativas tradicionales. De manera tal que no exista un Fondo Metropolitano con una visión unitaria de reparto, sino que se piense en la generación de múltiples fondos: sí para financiar infraestructura y equipamiento, pero también para compensar municipios que aportan más de lo que reciben en materia de servicios; para pagar servicios que ofrece un municipio, pero que sus beneficios se trasladen a otros territorios, o un fondo que derive de la aplicación de contribuciones a población flotante, es decir, que recibe servicios o hace uso de infraes-

tructura en un municipio o demarcación territorial, pero reside o duerme en otro (Iracheta, 2012: 156).

Cabe seguir investigando para responder hasta qué punto los recursos se deben seguir concentrando en ciertas entidades, sobre todo del centro del país, o destinarse a zonas metropolitanas todavía en crecimiento. También debe profundizarse en el análisis de otros ramos además del 23 para identificar posibilidades de articulación entre proyectos que, dejando de lado las tradicionales divisiones administrativas y considerando formas de compensación para los municipios inversores, pudieran contribuir a la distensión de las –ya en algunos casos– visibles crisis urbanas.

## Referencias

- Aguilar, L. F. (2000a). Estudio introductorio. En Aguilar, L., editor, *El estudio de las políticas públicas*. Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México.
- Aguilar, L. F. (2000b). Estudio introductorio. En Aguilar, L., editor, *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México.
- Aguilar Miranda, A. (2015). Las políticas públicas en las relaciones intergubernamentales en México. En Mena, J. E., editor, *Las relaciones intergubernamentales y la compensación de los desequilibrios territoriales*. IAPAS, IESAP, Fontamara, Ciudad de México.
- Albarrán, E. (2019, 16 de septiembre). El polémico ramo 23 del ppef recibiría más recursos en el 2020. *El Economista*.
- Aleixandre-Benavent, R., Ferrer Sapena, A., y Paset, F. (2019). Compartir los recursos útiles para la investigación: datos abiertos (open data). *Educación Médica*.
- Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (2010). *Políticas públicas y presupuestos con perspectiva de derechos humanos*. OACNUDH, Flacso, Fundar, Gesoc, Ciudad de México.
- Anduiza Perea, E., Crespo Martínez, I., y Méndez Lago, M. (2009). *Metodología de la ciencia política*. Centro de Investigaciones Sociológicas, Madrid.
- Arellano Ríos, A. (2016). *La coordinación metropolitana en el sistema federal. Experiencias y tra-*

- zos institucionales*. El Colegio de Jalisco, UAM, Zapopan.
- Arellano Ríos, A. (2018). La coordinación metropolitana en México: un balance desde la política pública. En y J. D. Calderón, O. E. R., editor, *Problemáticas urbanas en México*. Universidad de la Ciénega del Estado de Michoacán de Ocampo, Sahuayo.
- Arias de la Mora, R. y Velázquez Rodríguez, A. C. (2014). *Federalismo y coordinación metropolitanas*. Instituto de Estudios del Federalismo «Prisciliano Sánchez», Guadalajara.
- Auditoría Superior de la Federación (2011). *Informe del resultado de la fiscalización superior de la cuenta pública*. ASF, Ciudad de México.
- Banco Interamericano de Desarrollo y Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2010). *Evaluación del Fondo Metropolitano 2006-2009*. BID, SHCP, Ciudad de México.
- Camargo, A. (1993). La federación sometida. nacionalismo desarrollista e inestabilidad democrática. En Carmagnani, M., editor, *Federalismos latinoamericanos: México / Brasil / Argentina*. El Colegio de México, FCE, Ciudad de México.
- Cejudo, G. (2018). La fragmentación de la acción gubernamental: intervenciones parciales frente a problemas complejos. En y E. Velasco, F. N., editor, *Una agenda para la administración pública. Reconocimiento a la trayectoria de María del Carmen Pardo*. El Colegio de México, Ciudad de México.
- Centro de Estudios de las Finanzas Públicas (2018). *El Ramo 23 en el Presupuesto de Egresos de la Federación: ¿qué son las provisiones salariales y económicas?* Cámara de Diputados, Ciudad de México.
- Concha, G. y Naser, A. (2012). Datos abiertos: un nuevo desafío para los gobiernos de la región. *serie Gestión Pública*, 74.
- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (2019). Cámara de Diputados, Ciudad de México.
- Cárdenas, E. P. y Arellano, A. (2016). Los fondos metropolitanos en tres áreas urbanas: Guadalajara, ocotlán y puerto vallarta. *Espacios Públicos*, 19(47):77-98.
- Cárdenas Gómez, E. P. (2014). Dinámicas demográficas en tres zonas metropolitanas de México: Acapulco, Cancún y Puerto Vallarta. *Espacios Públicos*, 17(40):69-93.
- Duhau, E. y Giglia, A. (2016). *Metrópoli, espacio público y consumo*. Fondo de Cultura Económica, Ciudad de México.
- Franco Corzo, J. (2013). *Diseño de políticas públicas. Una guía práctica para transformar ideas en proyectos viables*. IEXE, Puebla.
- García, M. (2017). Las políticas públicas y su análisis. En Puig, S. M., Solís, J. M., y Sánchez, F., editores, *Curso de Ciencia Política*. Senado de la República, UASLP, Universidad de Salamanca, Universitat de Girona, Ciudad de México.
- Gerring, J. (2014). *Metodología de las ciencias Sociales*. Alianza Editorial, Madrid.
- Harguindéguy, J. B. (2015). *Análisis de políticas públicas*. Tecnos, Madrid.
- Hernández, C., Ornelas, J., y Castillo, I. (2015). Introducción. En Castillo, I., Ornelas, J., y Hernández, C., editores, *Las Zonas Metropolitanas: reflexiones teóricas y estudios en el centro del país*. Universidad Autónoma de Tlaxcala, Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México.
- Iracheta, A. (2009). *Políticas públicas para gobernar las metrópolis mexicanas*. Miguel Ángel Porrúa, El Colegio Mexiquense, Ciudad de México.
- Iracheta, A. (2010). El fenómeno metropolitano en México. *Economía y Sociedad*, XIV(25):153-179.
- Iracheta, A. (2012). *Metrópolis en crisis. Una propuesta para la zona metropolitana Puebla-Tlaxcala*. El Colegio Mexiquense, Benemérita Universidad Autónoma de Puebla, Zinacantan-tepec.
- Iracheta, A. (2016). Estudio introductorio. metropolización y gobernanza. la marca del siglo XXI. En Iracheta, A., editor, *Metrópolis y gobernanza. Bases conceptuales y experiencias*. Siglo XXI, Ciudad de México.
- Iracheta, A. e Iracheta, J. (2014). *Evaluación de los Fondos Metropolitano y Regional del gobierno federal mexicano*. CIDE, CLEAR, SHCP, BID, El Colegio Mexiquense, Centro Eure, Ciudad de México.

- King, G., Keohane, R., y Verba, S. (2000). *El diseño de la investigación social. La inferencia científica en los estudios cualitativos*. Alianza Editorial, Madrid.
- Kunz Bolaños, I. C. y González Herrera, G. (2019). ¿es posible la gobernación metropolitana en México? *Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales*, LXIV(235):463–494.
- Landman, T. (2011). *Política comparada. Una introducción a su objeto y métodos de investigación*. Alianza Editorial, Madrid.
- Leiras, M. (2010). Los procesos de descentralización y la nacionalización de los sistemas de partidos en América Latina. *Política y Gobierno*, XVII(2):205–241.
- López Roldán, P. (1996). La construcción de tipologías: metodología de análisis. *Papers. Revista de Sociología*, 48:9–29.
- May, P. J. (2018). El diseño y la implementación de las políticas públicas. En Pardo, M. C., Dusauge Laguna, M. I., y Cejudo, G. M., editores, *Implementación de políticas públicas. Una antología*. CIDE, Ciudad de México.
- Mejía Garza, R. M. y Rojas Zamudio, L. P. (2018). *Federalismo(s). El rompecabezas actual*. FCE, Ciudad de México.
- Merino, M. (2013). *Políticas públicas. Ensayo sobre la intervención del Estado en la solución de problemas públicos*. CIDE, Ciudad de México.
- Meza, O., Pacheco-Vega, R., Purón, G., Rodríguez, M., y Sainz, J. (2016). *Políticas metropolitanas. Lecciones del ensayo hecho en el Área Metropolitana de Guadalajara*. CIDE, ONU Hábitat, Ciudad de México.
- Morales González, D. y Ahuactzin Pérez, L. G. (2018). Procesos de descentralización y calidad de la democracia en México, 1980-2017. En Figueroa Romero, R. y González Ibarra, M. R., editores, *Desafíos para la calidad de la democracia y las políticas públicas para el fortalecimiento de la gobernabilidad en México*. UAM, Juan Pablos, Ciudad de México.
- Moreno, S. (2010). Los resultados de los fondos metropolitanos en México. *Documento de trabajo*, 87.
- Moya, L. (2013). El fondo metropolitano: hacia un nuevo marco de implementación de la política pública regional-metropolitana (análisis comparado de resultados de las zonas metropolitanas de Guadalajara y el valle de México). Tesis de máster, Flacso, Ciudad de México.
- Méndez Martínez, J. L. (2020). *Políticas públicas. Enfoque estratégico para América Latina*. FCE, Ciudad de México.
- Nacif, B. (2010). El fin de la presidencia dominante: la confección de las leyes en un gobierno dividido. En Méndez, J. L., editor, *Políticas públicas: Los grandes problemas de México*. El Colegio de México, Ciudad de México.
- Navarrete Ulloa, C. A. (2017). La gestión del fondo metropolitano en el Área metropolitana. En Sánchez Jáuregui, C. M., editor, *Capacidades gubernamentales, sociales y económicas*. Universidad de Guadalajara, Zapopan.
- Navarrete Ulloa, C. A. (2018). Estudio introductorio: reflexionar la cuestión metropolitana en clave de gobernanza. En Navarrete Ulloa, C. A. y Robles Torres, D., editores, *La cuestión metropolitana en gobernanza. Aproximaciones teóricas y estudios de caso*. El Colegio de Jalisco, Red Gobernanza Metropolitana, Zapopan.
- Orozco, M. y Palmerin, A. (2011). *Reporte de la gestión del Fondo Metropolitano*. Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo, Ciudad de México.
- Presidencia de la República (2019). *Plan Nacional de Desarrollo 2019-2024*. Presidencia de la República, Ciudad de México.
- Puente Martínez, K. (2017). *Cómo se decide el gasto público en México. Congreso y proceso presupuestario durante la democratización (1994-2016)*. UNAM, La Biblioteca, Ciudad de México.
- Ramírez de la Cruz, E. (2016). Instituciones y gobernanza metropolitana: una primera aproximación al caso de México. Siglo XXI, Ciudad de México.
- Rosas Ferrusca, F. J. (2016). Relaciones intergubernamentales y gobernanza metropolitana: hacia una perspectiva integral. *Revista IAPEM*, 94:125–145.
- Rosique Cañas, J. A. (2014). *Megalópolis ingobernables: más allá de las revoluciones urbanas*. UAM, Ciudad de México.

- Sartori, G. (1970). Concept misformation in comparative politics. *The American Political Science Review*, LXIV(4).
- Sartori, G. (2000). *La política. Lógica y método en las ciencias sociales*. FCE, Ciudad de México.
- Secretaría de Desarrollo Agrario, Territorial y Urbano, Consejo Nacional de Población, y Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2018). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2015*. Sedatu, Conapo, INEGI, Ciudad de México.
- Secretaría de Desarrollo Social, Consejo Nacional de Población, e Instituto Nacional de Estadística y Geografía (2012). *Delimitación de las zonas metropolitanas de México 2010*. Sedesol, Conapo, INEGI, Ciudad de México.
- Secretaría de Gobernación y Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal (2010). *Impacto del Fondo Metropolitano*. Segob, Inafed, Ciudad de México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2008). *Reglas de operación del Fondo Metropolitano*. SHCP, Ciudad de México.
- Secretaría de Hacienda y Crédito Público (2018). *Ramo 23 Provisiones salariales y económicas*. SHCP, Ciudad de México.
- Sousa, J. D. y Arbesú, L. I. (2018). *Planificación gubernamental. Manual para elaborar planes de desarrollo*. Oxford University, Ciudad de México.
- Subirats, J. (1992). *Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración*. Ministerio para las Administraciones Públicas, Madrid.
- Tomás, M. (2010). Gobernabilidad metropolitana, democracia y eficiencia. una comparación barcelona-montreal. *Revista Española de Ciencia Política*, 23:125–148.
- Torres Verdín, A. D. (2019). La gestión de la red del fondo metropolitano de guadalajara desde la perspectiva de la gobernanza. En Arellano Ríos, A., editor, *Procesos de gobernanza, políticas públicas y gobiernos locales*. El Colegio de Jalisco, Zapopan.
- Unikel, L. Ruiz, C. G. G. (1976). *El desarrollo urbano de México: diagnóstico e implicaciones futuras*. El Colegio de México, Ciudad de México.
- Van Meter, D. S. y Van Horn, C. E. (2000). El proceso de implementación de las políticas. un marco conceptual. En Aguilar, L. F., editor, *La implementación de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa, Ciudad de México.
- Villarreal, E. (2010). Políticas públicas. En Villarreal, E. y Martínez, V. H., editores, *(Pre)textos para el análisis político. Disciplinas, reglas y procesos*. Flacso, Universidad Von Humboldt, Ciudad de México.
- Von Haldenwang, C. (1990). Hacia un concepto politológico de la descentralización del estado en américa latina. *EURE*, 16(50).
- Zapata, H. (2012). Fondo metropolitano: operación y perspectivas. *Federalismo hacendario*, 174:114–129.

## Anexo

Tabla 7: Evolución del Fondo Metropolitano desde su constitución en 2006 hasta 2019 (monto expresado en millones de pesos)

Zona Metropolitana	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017	2018	2019
Valle de México	1,000	1,000	3,550	3,300	3,195	3,349	3,389	3,396	3,919	4,052	4,052	1,262		
Guadalajara		1,000	1,100	1,100	920	880	880	882	1,018	1,053	1,053	328		
Monterrey		1,000	100	425	775	770	758	760	877	906	906	282		
León			300	300	343	345	350	351	405	419	419	130		
Puebla-Tlaxcala			150	150	316	322	302	303	349	361	361	113		
Querétaro			100	100	169	172	165	200	231	239	239	74		
La Laguna			250	250	391	401	401	423	488	604	623	194		
Acapulco				40	67	68	67	92	106	110	110	34		
Aguascalientes				40	96	97	105	116	134	138	138	43		
Cancún				40	96	97	98	98	113	117	117	36		
Mérida				40	68	74	74	74	85	88	88	28		
Oaxaca				40	56	67	65	65	75	78	78	24		
Tijuana				40	86	88	93	100	116	120	120	37		
Tuxtla Gutiérrez				40	56	50	50	75	87	90	90	28		
Veracruz				40	49	50	50	50	58	60	60	19		
Villahermosa				40	45	45	45	100	115	119	119	37		
Juárez					42	40	45	45	52	54	54	17		
Saltillo					49	50	100	100	116	120	120	37		
Colima-Villa Álvarez					32	37	40	40	46	48	48	15		
Pachuca					61	62	74	100	115	119	119	37		
Tula					49	50	50	50	58	60	60	19		
Puerto Vallarta					49	41	41	41	48	49	49	15		
Tepic					32	30	35	50	58	60	60	19		
S.L. Potosí-Soledad de G.S.					32	47	55	80	92	96	96	30		
Tampico					41									
Reynosa-Río Bravo					32	37	40	40	46	48	48	15		
Tlaxcala-Apizaco					18	28	35	35	40	42	42	13		
Xalapa					32	16	20	20	23	24	24	07		
Toluca					111	134	350	351	405	419	419	130		
Hermosillo					52									
Chihuahua					42	40	40	40	46	48	48	15		
Mexicali					52	26	30	33	38	39	39	12		
Cuernavaca						35	45	45	52	54	54	17		
Morelia						28	35	35	40	42	42	13		

Matamoros				29	35	35	40	42	42	13				
Coatzacoalcos				37	40	40	46	48	48	15				
Monclova-Frontera				20	50	50	58	60	60	19				
Tehuacán				23	23	23	27	28	28	09				
Zacatecas-Guadalupe				23	35	50	58	60	60	19				
La Piedad-Pénjamo				09	16	16	19	19	19	06				
Ocotlán				23	29	29	34	35	35	11				
Río Verde-C. Fernández				19	24	24	28	29	29	09				
Piedras Negras				15	40	40	46	48	48	15				
Tecomán				14	24	24	28	29	29	09				
Moroleón				19	24	24	28	29	29	09				
Tulancingo				12	25	30	35	36	36	11				
Tapachula				12										
Guaymas				12										
La Laja-Bajío					09	09	10	11	11	03				
Cuautla					12	12	14	14	14	04				
Acayucan					19	19	22	22	22	07				
Total	1,000	3,000	5,550	5,985	7,455	7,846	8,332	8,616	9,943	10,382	10,400	3,240	3,269	3,300

**Fuente:** elaboración propia en colaboración con Juan Daniel Ruiz Salceda a partir de presupuestos anuales de egresos de la federación.