



**Universidad de Quintana Roo**

**División de Ciencias Sociales y  
Económico Administrativas**

**Maestría en Economía del Sector Público**

Título de la Tesis:

**Finanzas Intergubernamentales para la Gestión de la  
Competitividad Urbana: Caso del Fondo Metropolitano**

**Tesis para Obtener el Título de  
Maestro en Economía del Sector Público**

Elaboró

**Lic. Moises Israel Iraheta Avila**

**Matrícula 05-06834**

Director de Tesis

**Dr. Fernando Cabrera Castellanos**

Chetumal, Quintana Roo, México. Febrero de 2015.



**Universidad de Quintana Roo**

División de Ciencias Sociales y  
Económico Administrativas

**Maestría en Economía del Sector Público**

Título de la Tesis:

**Finanzas Intergubernamentales para la Gestión de la  
Competitividad Urbana: Caso del Fondo Metropolitano**

Tesis para Obtener el Título de  
**Maestro en Economía del Sector Público**

Elaboró

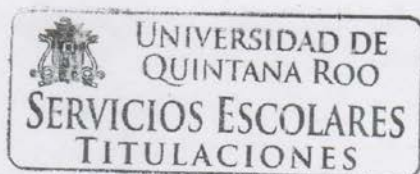
**Lic. Moises Israel Iraheta Avila**

**Matrícula 05-06834**

Director de Tesis

**Dr. Luis Fernando Cabrera Castellanos**

Chetumal, Quintana Roo, México. Febrero de 2015.





**Universidad de Quintana Roo**

**División de Ciencias Sociales y  
Económico Administrativas**

Tesis elaborada bajo la supervisión del Comité de Tesis del programa de maestría  
y aprobada como requisito para obtener el grado de

**Maestro en Economía del Sector Público**

**Comité de Tesis**

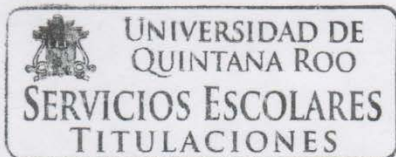
Director: \_\_\_\_\_  
**Dr. Luis Fernando Cabrera Castellanos**

Asesor: \_\_\_\_\_  
**Dra. Crucita Ken Rodríguez**

Asesor: \_\_\_\_\_  
**M.C. Naiber José Bardales Roura**

Chetumal, Quintana Roo, México. Febrero 2015.

Los estudios de grado fueron financiados por el Consejo Nacional de Ciencia y  
Tecnología, CONACYT.



## **Agradecimientos:**

En primer lugar agradezco a Dios por todas las bendiciones que me ha otorgado y que me permitieron llegar a conquistar esta nueva meta. Nunca se ha separado de mi camino y su luz en todo momento ha guiado mis pasos y me ha dado la voluntad de seguir adelante.

A mi familia que ha creído en mí y que con su sacrificio me dio las bases para que pueda seguir en la construcción de mi camino: a mi mamá y a mi abuelita, creo que nunca podré tener idea de todo lo que ustedes hicieron por su hijo, conquistar esta nueva meta es un logro de todos. ¡Gracias! ¡Simplemente las amo!

A mi hermana Karla y mi hermanito Yeshua aún que la distancia no nos permite estar juntos siempre les tengo en mi mente y corazón. Sólo deseo que los sueños de cada uno de nosotros se puedan volver realidad y que nos permitan vivir felices y con plenitud, y que estemos todos ahí para poder compartirlo. Los amo.

Sin lugar a dudas estoy muy orgulloso de mi Universidad, la UQRoo, y me llena de satisfacción haber logrado este posgrado dentro de ella. Agradezco a todos los profesores de la MESP, ha sido un verdadero honor haber estado bajo su tutela, su profesionalismo, pericia académica, conocimiento y dominio de las cátedras me dejan con un profundo sentido de admiración.

En particular agradezco al Dr. Fernando Cabrera mi director de tesis por todo su apoyo, por sus comentarios, por sus correcciones y por su insistencia para verme concluir el presente trabajo, le estoy infinitamente agradecido.

Cuando inicié el camino de la maestría tenía una meta fija, quería salir del país y vivir la experiencia académica internacional, para mí fue una vivencia inolvidable el ciclo académico que cursé en la Universidad de Chile, en la Facultad de Economía y Negocios, particularmente dentro del Magíster en Políticas Públicas, agradezco a la U. por haberme recibido y a la Dra. María Teresa Ruiz Tagle quien fue mi asesora durante mi estancia de investigación, el modelo empírico de la presente tesis es resultado de los meses de trabajo y desvelo en Chile.

En especial agradezco a mi familia chilena, a Jimena y a Nico, que me abrieron las puertas de su hogar y corazón, que me enseñaron la cultura chilena, sus tradiciones, comidas, lugares, historia, personas, etc., tomar nuestras copas de vino chileno en cada comida era una forma más de disfrutar y conocer tan hermoso país.

Para llegar a Chile muchas manos me tendieron ayuda, de manera especial el Gobernador del Estado Lic. Roberto Borge Angulo que sin pensarlo dos veces, y

ante mi arrojada petición me ayudo a cubrir el costo de la matrícula del MPP, un monto que para mi hubiera resultado imposible sufragar. De igual forma a la DCSEA que en aquel entonces encabezaba la Dra. René Lozano por cubrir el costo del transporte, del mismo modo imposible de financiar por mis propios medios.

En todo el trayecto de la MESP el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT) fue pieza clave, la beca que me otorgó a lo largo de mis estudios me permitió dedicar de tiempo completo mis esfuerzos al aprendizaje, y durante el proyecto de la estancia de investigación en Chile la Beca Mixta fue fundamental. Instituciones como el CONACYT merecen todo nuestro respeto y cuidado, para un servidor hubiera sido imposible cursar la MESP, Posgrado de Calidad, sin los apoyos de esta noble institución.

Finalmente quiero agradecer a mi compañera de vida, ella me vio iniciar el proyecto de estudiar la maestría, me vio cuando ingresé, me vio sufrirla, y me vio y me apoyo cuando nos separamos por unos meses en conquista de la experiencia internacional, me recibió con el amor de siempre, y ahora está conmigo al concluir tan largo camino. Tu eres mi apoyo, mi fortalece y mi por qué, este logro es de los dos, como toda nueva conquista la hemos hecho juntos, te amo y gracias por estar ahí conmigo, que este capítulo que se cierra sea para abrir uno mejor en vista de un futuro más promisorio. Gracias Ana Patricia Reyes Díaz.

Pd. Y a Coco también que me acompañó en los desvelos finales.

# Índice

Índice .....	6
Índice de Tablas .....	8
Índice de Gráficas.....	8
Índice de Figuras .....	8
Índice de Cuadros .....	9
INTRODUCCIÓN.....	10
CAPÍTULO 1 FUNDAMENTO TEÓRICO .....	12
1.1    TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL .....	15
1.1.1    Tareas Óptimas por Nivel de Gobierno.....	15
1.2    EL FENÓMENO INTERGUBERNAMENTAL.....	22
1.2.1 Las Relaciones Intergubernamentales.....	22
1.2.2 La Gestión Intergubernamental.....	25
1.2.3 Las Finanzas Intergubernamentales .....	30
1.3    GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS .....	31
1.3.1 Corrientes Económicas de la Gestión y Políticas Públicas.....	32
1.3.1.1 ¿Qué deben de hacer las burocracias?.....	33
1.3.1.2 ¿Quién y cómo se debiera determinar lo que harán las burocracias? .....	38
1.3.1.3 ¿Cómo deben funcionar las burocracias para realizar eficiente y eficazmente las funciones que le han asignado?.....	41
1.3.2 Corrientes Organizacionales de la GyPP .....	43
1.3.3 El Proceso de Hechura de las Políticas Públicas. ....	46
1.4    COMPETITIVIDAD URBANA .....	49
1.4.1 Economía Urbana.....	51
1.4.2 Economías de Aglomeración: Localización y Urbanización .....	52
1.4.3 Competitividad Urbana y Economías de Aglomeración .....	54
1.5 Conclusión .....	55
CAPÍTULO 2 LA POLÍTICA DEL FONDO METROPOLITANO .....	56
2.1 ANTECEDENTES DEL FENÓMENO METROPOLITANO MÉXICO .....	57
2.2 ANTECEDENTES E INSTITUCIONALIZACION DEL FONDO METROPOLITANO	60
2.3 EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DEL FONDO METROPOLITANO.....	66
2.3.1 Caracterización de la Política del Fondo Metropolitano .....	76

2.4 CONCLUSIONES .....	77
CAPÍTULO 3 CRITERIOS DE DISEÑO PARA LA JUSTIFICACIÓN DEL FONDO METROPOLITANO .....	80
3. 1 JUSTIFICACIÓN EXPOST: FONDO METROPOLITANO PARA INCENTIVAR LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE LAS ZONAS METROPOLITANAS.....	82
3.2 JUSTIFICACIÓN EX ANTE: LAS EXTERNALIDADES O ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN EN LAS METRÓPOLIS: MODELO PARA LA CIUDAD DE CANCÚN .....	87
3.2.1 Modelización de la Externalidades .....	90
3.2.2 Modelo Empírico .....	92
3.2.3 Reseña de la Zona Metropolitana de Cancún .....	94
3.2.4 Unidad de Análisis, Los Datos, Fuentes de Información y Restricciones .....	95
3.2.5 Resultados.....	98
3.2.6 Conclusiones de la Aplicación del Modelo .....	100
3.3 CONCLUSIONES .....	103
CONCLUSIONES.....	106
ANEXO 1 .....	111
BIBLIOGRAFÍA.....	114

## Índice de Tablas

Tabla 2.1 Indicadores del Proceso de Metropolización.....	58
Tabla 2.2 Montos del Fondo Metropolitano destinado a cada Zona Metropolitana en el 2007.....	61
Tabla 2.3 Montos del Fondo Metropolitano destinado a cada Zona Metropolitana en el 2008.....	62
Tabla 3.1 Códigos de las Industrias a 3 Dígitos del Sector Servicios.....	96
Tabla 3.2 Municipios Perteneiente a la ZM de Cancún.....	96
Tabla Anexo 1 Asignaciones Anuales Del Fondo Metropolitano 2006- 2011.....	111

## Índice de Gráficas

Gráfica 2.1 Porcentaje del Fondo Metropolitano 2007 destinado a cada Zona Metropolitana. ....	62
Gráfica 2.10 Porcentaje de Zonas Metropolitanas Beneficiadas y Excluidas del Fondo Metropolitano en el Ejercicio 2010.....	72
Gráfica 2.11 Porcentaje de Zonas Metropolitanas Beneficiadas y Excluidas del Fondo Metropolitano en el Ejercicio 2011.....	73
Gráfica 2.12 Porcentaje de Zonas Metropolitanas del Fondo 2006-2011.....	73
Gráfica 2.2 Porcentaje del Fondo Metropolitano 2008 destinado a cada Zona Metropolitana. ....	63
Gráfica 2.3 Montos Destinado al Fondo Metropolitano en Millones de Pesos y por Año de Ejercicio Fiscal. ....	64
Gráfica 2.4 Número de Zonas Metropolitanas Beneficiadas por el Fondo en cada Ejercicio Fiscal. ....	64
Gráfica 2.5 Tasa de Crecimiento de Montos del Fondo Metropolitano Asignados a la Zona Metropolitana del Valle de México.....	65
Gráfica 2.6 Porcentaje de Zonas Metropolitanas Beneficiadas y Excluidas del Fondo Metropolitano en el Ejercicio 2006.....	70
Gráfica 2.7 Porcentaje de Zonas Metropolitanas Beneficiadas y Excluidas del Fondo Metropolitano en el Ejercicio 2007.....	70
Gráfica 2.8 Porcentaje de Zonas Metropolitanas Beneficiadas y Excluidas del Fondo Metropolitano en el Ejercicio 2008.....	71
Gráfica 2.9 Porcentaje de Zonas Metropolitanas Beneficiadas y Excluidas del Fondo Metropolitano en el Ejercicio 2009.....	72

## Índice de Figuras

Figura 3.1 Modelo de RIG tipo Cerca de Púas.....	82
Figura 3.2 Caracterización de Una Zona Metropolitana como Espacio Multijurisdiccional. .	83
Figura 3.3 Caracterización de Una Zona Metropolitana: Jurisdicciones y Problemas y/o Bienes Públicos. ....	84
Figura 3.4 Caracterización de una Zona Metropolitana: Jurisdicciones, Problemas Públicos y Políticas Públicas. ....	85
Figura 3.5 Mapa de la Zona Metropolitana de Cancún.....	94



## Índice de Cuadros

Cuadro 3.1 Resultados de las Diferentes Estimaciones de Externalidades Realizadas sobre la Zona Metropolitana de Cancún.....	100
--	-----

# **Finanzas Intergubernamentales para la Gestión de la Competitividad Urbana: Caso del Fondo Metropolitano**

## **INTRODUCCIÓN**

El presente trabajo tiene por objeto revisar la política del Fondo Metropolitano como un tipo de finanzas públicas en particular, capaces de promover y/o alinearse al paradigma de la Competitividad Urbana para los espacios metropolitanos, los cuales por definición requieren de una Gestión Intergubernamental.

El trabajo se divide en 3 capítulos, en el primero se realiza una revisión teórico-conceptual de las que se consideraron teorías o corrientes útiles para el respectivo análisis de la política del Fondo Metropolitano. En segundo lugar se hace un recuento de la evolución del Fondo, así como los principales problemas encontrados en su diseño. Finalmente en el último capítulo se desarrollan dos justificaciones para la existencia del Fondo.

Con respecto al capítulo uno se revisa aspectos generales de la Teoría del Federalismo Fiscal, de las Relaciones Intergubernamentales, la Gestión y las Políticas Públicas, y el paradigma de la Competitividad Urbana, todos estos cuerpos teóricos que aportaron los conceptos necesarios para analizar de forma integral la Política del Fondo Metropolitano.

En el capítulo dos se hace una revisión sobre la política del Fondo Metropolitano (FM). Para ello se establece primero cuales son los antecedentes del proceso de metropolización en México, así como los antecedentes del Fondo Metropolitano y su evolución desde su creación hasta el 2011; posteriormente se analiza uno de los apartados del proceso de hechura de la Política del Fondo Metropolitano: su Diseño y se caracterizará al Fondo Metropolitano identificando las debilidades del mismo a partir de su diseño como política pública.

En el capítulo tres se señala que el Fondo Metropolitano puede responder a dos razones fundamentales que justifican su existencia como política pública. Razones que constituyen los argumentos técnico-económicos, así como intergubernamentales de este gasto público.

Caracterizamos a estas razones como Ex-Ante y Ex-Post, las primeras como condiciones o circunstancias preexistentes en la Zonas Metropolitanas que justifican técnicamente una transferencia compensatoria por parte del gobierno central; las segundas como condiciones creadas, fomentadas o incentivadas desde el Fondo Metropolitano una vez que se aplica, éstas como una justificación de Gestión Intergubernamental, es decir tanto política como administrativa.

Del mismo modo en el tercer capítulo se presenta un modelo empírico que determina los tipos de economías de aglomeración presentes en una Zona Metropolitana en particular, la de Cancún, así como la intensidad de los mismo, de igual forma arroja luz sobre las actividades que influyen de mejor manera en la competitividad de la urbe como detonadoras de estas economías de aglomeración.

También se reflexiona sobre la problemática a la que se enfrentan los municipios metropolitanos para no cooperar, y se plantea un esquema sobre el cual se puede visualizar de forma gráfica el mosaico jurisdiccional, los problemas públicos inter municipales, y la necesidad de políticas públicas transversales o intergubernamentales.

Toda política pública es perfectible, y lo realizado en el presente trabajo pretende ser un pequeño avance-propuesta en el ejercicio más eficiente de los recursos del sector público, desde luego sujeto a la crítica sobre las debilidades conceptuales o metodológicas que puedan estar presentes en el documento.

## CAPÍTULO 1 FUNDAMENTO TEÓRICO

### INTRODUCCIÓN

El presente capítulo realiza una revisión teórico-conceptual de las que se han consideran teorías o corrientes útiles para el respectivo análisis de la política del Fondo Metropolitano. Si bien los cuatro apartados de este capítulo pueden considerarse como disciplinas académicas muy distantes entre sí, habría que recordar que el análisis de las políticas públicas implica un ejercicio, precisamente, interdisciplinario.

Para esto se ha dividido este primer capítulo en cuatro apartados, en el primero se revisan aspectos generales de la Teoría del Federalismo Fiscal, en el segundo se hace referencia a las Relaciones Intergubernamentales, en el tercero se revisa el cuerpo teórico de la Gestión y las Políticas Públicas, y finalmente en el último apartado se revisa el paradigma de la Competitividad Urbana, todos estos, cuerpos teóricos que aportan los conceptos necesarios para un análisis integral de la Política del Fondo Metropolitano.

En el apartado Teoría del Federalismo Fiscal se pretende brindar la justificación de las Transferencias, los tipos y características de las mismas a fin de poder ubicar al Fondo Metropolitano dentro de alguna de estas categorías.

Para esto se plantean primero, desde las propuestas del federalismo fiscal, cuáles son las tareas (estabilización, redistribución y asignación) que corresponden a cada nivel de gobierno (nacional, subnacional), luego el problema de los desequilibrios tanto horizontales como verticales, para finalmente ubicar a las *transferencias* como los mecanismos o instrumentos de corrección de estos desequilibrios.

Desde esta perspectiva se pretenden rescatar tres aspectos, a) existen tareas de redistribución que corresponde al gobierno central, b) dentro de los diversos objetivos que puede perseguir una transferencia está el de *internalizar externalidades*, c) el federalismo fiscal implica un reconocimiento de diversos órdenes de gobierno.

Si el Fondo Metropolitano se comporta como una transferencia habría que caracterizarlo, y más aún encontrar su justificación al menos desde el punto de vista teórico del federalismo fiscal.

En el segundo apartado de este capítulo se revisan los conceptos asociados a las Relaciones Intergubernamentales o RIG's, habría que recordar que el federalismo implica un reconocimiento de la existencia de diversos órdenes de gobierno.

Desde esta perspectiva se considera al concepto federal o federalismo como insuficiente para capturar la complejidad de fenómenos políticos, administrativos y económicos que se pueden su citar en el contexto de un sistema federal donde conviven y compiten diferentes órdenes de gobierno. Es aquí donde encuentra su principal aporte para este trabajo la disciplina de las Relaciones Intergubernamentales.

En este apartado se revisa también el concepto Gestión Intergubernamental, la cual pone su énfasis en la solución de los problemas propios de contextos complejos, particularmente el de las diferentes jurisdicciones que comparten el mismo espacio urbano, dicho de otra manera el de las Zonas Metropolitanas.

El Fondo Metropolitano al ser una transferencia destinada a este tipo de espacios, las Zonas Metropolitanas, requiere del cuerpo conceptual derivado de la Gestión Intergubernamental, que como política pública implica múltiples actores, agendas, intereses, etc., y que además pueden estar distribuidos en diversos órdenes de gobierno. Si se pretende realizar un análisis integral del Fondo Metropolitano se tiene que contemplar su complejidad intergubernamental.

Finalmente en este apartado se revisa un tipo de relación intergubernamental en particular, la derivada de la recaudación y gasto de los recursos públicos, dicho de otra manera las Relaciones Fiscales Intergubernamentales o Finanzas Intergubernamentales, sobra decir que la política del Fondo Metropolitano es un tipo de Finanzas Intergubernamentales en particular, la cual será definida de acuerdo a sus características fiscales y de gestión, es decir el cómo se constituye, asigna y ejerce este tipo de recurso en un contexto intergubernamental.

En el tercer apartado se hace una revisión del cuerpo académico que alimenta la Gestión y las Políticas Públicas, para esto se reconocen dos grandes corrientes, a) las que se derivan de las teorías económicas, b) las que se derivan de las corrientes organizacionales. Las primeras aportan las herramientas técnicas o cuantitativas para el análisis de la gestión y las políticas públicas, las segundas aportan los marcos sociológicos o cualitativos para el análisis de la gestión y las políticas públicas. .

Al momento de realizar el análisis de una política pública, como es el caso del Fondo Metropolitano, resulta importante no perder de vista estas dos dimensiones, la técnica o cuantitativa y la sociológica o cualitativa cuando se revisan los diferentes puntos o momentos de su hechura. De la dimensión técnica nos interesa en particular el caso de las externalidades, el cual ubicaremos como la principal justificación del Fondo Metropolitano.

Por otro lado el Proceso de Hechura de la Política Pública, es el instrumento metodológico-organizativo que permite clasificar y ubicar, es decir ordenar, los diferentes momentos de una política pública (Diseño-Implementación-Evaluación) para su respectivo análisis, no podríamos hacer una correcta revisión del Fondo Metropolitano sin atender este instrumento y las etapas que conlleva.

Finalmente en el cuarto apartado se revisa el paradigma de la *Competitividad Urbana*, entendido este la como capacidad de una ciudad para penetrar en los mercados local y de exportación, a la relación que tiene con el crecimiento económico local y al aumento de la calidad de vida de sus residentes.

Para esto, y con base en los estudios empíricos realizados sobre la competitividad urbana, el presente trabajo se sujetará en la construcción de un modelo de regresión para revelar la presencia e importancia de ciertos factores que pueden considerarse como determinantes de ésta.

Para desarrollar estas ideas se acude a las teorías propuestas desde la *economía urbana*, que parten de la tesis que explica la existencia de las ciudades como consecuencia de la presencia de una serie de ventajas para la producción de las

empresas o para el consumo de los hogares que hacen que los agentes busquen su localización en estos espacios.

Estas ventajas son conceptualizadas como externalidades positivas, y la misma *economía urbana* las ha denominado como *economías de aglomeración*. Aquí cabe recordar que se ha establecido en párrafos anteriores que una transferencia es justificable para compensar las externalidades, siguiendo esta línea de reflexión, la existencia de economías de aglomeración es justificación válida y suficiente para generar una transferencia, dígase por ejemplo el caso del Fondo Metropolitano.

En este apartado se pretende dar los elementos conceptuales que permitan entender las economías de aglomeración, sus características y sus vertientes para poder ser estudiadas de manera empírica, para esto se reseña el trabajo de Glaeser et al (1992) quien propone un modelo empírico para el medir la presencia e intensidad de las economías de aglomeración, trabajo que finalmente sirve de base del modelo empírico utilizado en el presente estudio.

## 1.1 TEORÍA DEL FEDERALISMO FISCAL

La teoría económica del federalismo fiscal, que en Samuelson (1954), Musgrave (1959), Oates (1972) y Tiebout (1956) encuentra a sus primeros exponentes, tiene la preocupación de revisar y justificar “la participación del Estado bajo un esquema descentralizado como la forma más eficiente y equitativa de gobierno” (Cabrera y Lozano, 2010: 7), es decir, señalar qué tareas son las que debe de cumplir el sector público y a qué nivel de gobierno le correspondería cumplirlas de forma más eficiente.

De igual forma la teoría del federalismo fiscal abarca aspectos como los ingresos por niveles de gobierno y los subsecuentes problemas de desequilibrios horizontal y vertical que se pueden presentar, así como los sistemas de transferencias como mecanismos para corregir dichos defectos.

### 1.1.1 Tareas Óptimas por Nivel de Gobierno

El sistema federal parece ser el régimen político que mejor se adecua a los valores de la democracia, por ello es el que más popularidad ha tenido entre las naciones de mayor importancia económica y política en el orbe. Estados Unidos de América, creadores de este sistema, ha servido de ejemplo para varios países, tanto potencias como naciones en desarrollo, que lo han adoptado con peculiaridades propias de cada región y cultura, pero que en termino generales (dígase constitucionales) son muy similares.

Para las tareas de gobierno los sistemas federales han tenido que resolver problemas de carácter dogmatico como práctico, en el primer punto, el aspecto dogmático, se ubican cuestiones como ¿Cuáles son las funciones que debe de cumplir el sector público? Agregándosele *un sector publico federalizado*, y en el segundo preguntas como ¿Qué nivel de gobierno es el más adecuado para realizar estas tareas?

La teoría económica del federalismo fiscal retoma estas preguntas y ha logrado dar respuestas más o menos consensadas, partiendo del principio de que en un gobierno descentralizado, a diferencia de uno unitario, cada nivel de gobierno no trata de cumplir con todas las funciones, sino que asume la que mejor puede desempeñar, logrando una asignación óptima de tareas fiscales para cada nivel de gobierno en lo que se refiere tanto en la captación de los ingresos como en el gasto de los mismos (Peña, 2010).

La teoría clásica del federalismo fiscal plantea una trilogía de funciones del sector público, existiendo un consenso bastante amplio sobre cuáles son estas tareas y que nivel de gobierno es el más adecuado para cumplirlas: “las funciones de estabilización y redistribución corresponderían al gobierno central, y la de asignación, o provisión de servicios, a los gobiernos subcentrales” (Cabrera y Lozano, 2010: 14).

La función de estabilización que se logra con instrumentos como las políticas monetarias y fiscal es la que mayor consenso encuentra para ser asignada al gobierno central. Resulta incuestionable que la política monetaria le corresponde a



este nivel de gobierno, puesto que a nivel local se está imposibilitado para emitir dinero, lo cual los excluye en automático de participar en esta tarea, cuyo objetivo principal es controlar la inflación a través del control de la masa monetaria.

La política fiscal presenta menos consenso para asignarla al gobierno central, pero ya que el control de la cantidad de dinero, y el control de los impuestos y los gastos de gobierno son las variables con que el sector público cuenta para mantener estables los indicadores macroeconómicos, entonces se designa al gobierno central como el más adecuado para también asumir la tarea del control de la política fiscal.

Al gobierno central se le asigna la tarea de estabilización porque es el más eficiente para realizar las tareas de la política monetaria y fiscal, sin embargo es importante señalar algunos puntos sobre la política fiscal y el por qué no existe tanto consenso sobre su asignación al gobierno central:

a) Existen algunos rubros de gasto a nivel subcentral que puede ser más rápidamente realizado, que un gasto central, b) ante una creciente y efectiva descentralización, la función estabilizadora vía gasto público se vuelve difícil de controlar por el gobierno central, ya que los gobiernos locales tienen la mayor parte del gasto (Cabrera y Lozano, 2010: 14).

La distribución es otra tarea que la teoría del federalismo fiscal asigna al gobierno central, ya que por la alta movilidad de los factores al interior de un país, si cada gobierno local estableciera una política impositiva diferente se crearían incentivos para que algún sector de la población se mude a la localidad cuya política le dé mayores beneficios (Tiebout, 1956).

La tarea distributiva obedece a la siguiente lógica; se parte de que asignaciones eficientes hechas por el mercado pueden generar ganadores y perdedores (ej.: el mercado de computadoras del cual están excluidos los pobres), sin embargo estas condiciones (ser ganador o perdedor) están determinadas por las dotaciones iniciales de recursos de que disponen los agentes económicos, desigualdades iniciales generan desigualdades en la distribución final, por lo cual para el Estado

puede resultar justificable actuar sobre las distribuciones iniciales haciéndolo por medio de *políticas redistributivas* (impuestos, subsidios, servicios sociales, etc.).

En cuanto a la tercera tarea, la de provisión de bienes y servicios, existe un gran consenso entre los estudios del federalismo fiscal para considerarla como más propia de los gobiernos subcentrales.

En este sentido el teorema de la descentralización plantea que para un bien público cuya demanda varía geográficamente, y cuya prestación es igualmente costosa tanto para el gobierno central como para local en cada jurisdicción, será al menos tan eficiente que los gobiernos locales lo proporcionen, que se ajustarían mejor a las preferencias de los habitantes de su región (Merino, 1998: 378).

La economía del bienestar coincide con estas tres tareas, las cuales tiene que cumplir el Estado en una economía de Mercado, *asignación, distribución y estabilización* (Moreno, 1993: 423-424).

La asignación de recursos es una tarea que le corresponde esencialmente al mercado, la cual en teoría (competencia perfecta) es eficiente en el sentido de Pareto, condenando cualquier tipo de intervención estatal, sin embargo la misma teoría sugiere las únicas condiciones sobre las cuales es justificable la participación del Estado en tareas de asignación, definidas estas como *fallas de mercado*, entre los que se cuentan monopolios, *externalidades* y *bienes públicos*, solo por mencionar algunas.

### La Descentralización

La teoría del federalismo fiscal, lleva necesariamente implícito el concepto de descentralización, que en términos generales significa *redistribuir las capacidades de decisión a fin de fortalecer a niveles subnacionales de gobierno*; en este sentido descentralización fiscal quiere decir transferir recursos así como capacidad de decisión sobre su uso (Carrera, 2007: 124).

De las bases teóricas del federalismo fiscal también se desprende que la provisión de servicios públicos puede ser realizada con mayor eficiencia si está ligada a las

necesidades específicas de la población que va a beneficiarse de esos bienes públicos, logrando la eficiencia económica en dos dimensiones: *asignación y producción*.

Los bienes y servicios son provistos por la jurisdicción que puede ofrecerlos al menor costo, beneficiándose de las economías de escala y de acuerdo con las preferencias y posibilidades de la población que va a recibirlos y financiarlos. Aquí el principio de correspondencia se hace presente “una comunidad determina el nivel de servicios públicos que quiere tener en relación con la capacidad que tiene para pagarlos” (Carrera, 2007: 126), lo que necesariamente implica que la ciudadanía vigile con mayor exigencia lo que el gobierno hace con su dinero, lo que a su vez obliga (en teoría) al gobierno a ejercerlo con mayor responsabilidad y eficiencia.

En este sentido la teoría del federalismo fiscal implica también la existencia de diversos niveles de gobierno con ciertas capacidades de toma de decisiones, característico de la descentralización, generando con ello interacciones entre los diferentes ámbitos de gobierno, conocidas como Relaciones Intergubernamentales (Wright, 1997), concepto que será tratado con mayor profundidad más adelante, pero que se demuestra según la lógica de la presente exposición como un fenómeno implícito en el marco de la teoría económica del federalismo fiscal.

### Desequilibrios

Una vez que se ha establecido que ciertos niveles de gobierno son más eficientes en determinadas tareas, es decir, que se ha aceptado que la provisión de bienes y servicios puede realizarse óptimamente bajo un esquema descentralizado, queda por resolver el problema de la financiación para cada uno de estos niveles (Cabrera y Lozano, 2010: 22).

El primer supuesto que debe de existir es la equidad vertical, dado que cada uno de los niveles de gobierno debería tener garantizados los recursos necesarios para cumplir sin ningún problema las tareas que son de su competencia. Sin embargo se dan situaciones de desequilibrio vertical, es decir la brecha entre las

atribuciones de gasto, y los recursos con que dispone cada nivel de gobierno posterior a la asignación de transferencias.

Dicho de otra manera, el desequilibrio vertical se presenta cuando se da un sistema de recaudación fuertemente centralizado por un lado, y por otro, se da una fuerte descentralización en cuanto a las responsabilidades de gasto; esto en las relaciones gobiernos centrales-gobiernos subcentrales (Sobarzo, 2009: 21-22).

Otra forma de desequilibrio que se presenta es el denominado “desequilibrio horizontal”, esto es cuando los diferentes gobiernos subcentrales presentan variaciones entre sus niveles de desarrollo social y económico, y con esto disparidades en sus capacidades de recaudación fiscal.

Independientemente del esfuerzo fiscal que hagan estos gobiernos, no estarían en la posibilidad de brindar la misma calidad y cantidad de servicios a sus ciudadanos que otras localidades con mejor salud en su economía, simplemente no podrían proveer al menos los mismos servicios “sobre la base de niveles impositivos comparables entre las diferentes jurisdicciones” (Trujillo, 2008: 462).

Estos desequilibrios se presentan por las diferencias entre las capacidades de recaudación fiscal para poder responder a las necesidades de gasto que tiene cada nivel de gobierno según las tareas que le han sido asignadas por la propia descentralización.

Esto se da en parte por las características de los ingresos según nivel de gobierno, donde las potestades tributarias que plantea la teoría normativa promueven una brecha fiscal deficitaria de los niveles subnacionales de gobierno, como ejemplo basta citar que la teoría le asigna al gobierno central las bases impositivas mas fuertes como el impuesto al consumo y a la renta, mientras que deja a los gobiernos locales impuestos de baja movilidad como las propiedades.

Con el objetivo de poder corregir estos desequilibrios se han diseñado las *transferencias*, para los desequilibrios verticales, en donde los gobiernos locales renuncian a su facultad de cobrar determinados impuestos y cederlos al gobierno

central por ser este más eficiente en su cobro, las transferencias tienen como objetivo regresar a los gobierno subnacionales su contribución a la recaudación, el cual se suele distribuir con criterios resarcitorios.

Del mismo modo para corregir los desequilibrios horizontales originados por la existencia de brechas en niveles de desarrollo entre las regiones las transferencias tienen el objetivo de nivelar la capacidad fiscal de los gobierno locales más rezagados, por lo que se distribuye entre los gobierno locales de forma inversamente proporcional a su desarrollo económico, es decir con criterios compensatorios.

### Transferencias

Antes de desarrollar este apartado es importante recordar que las transferencias buscan la eficiencia y le equidad interjurisdiccional, y que el principal problema en el diseño de las transferencias consiste en asegurar que no opere en contra de las tres tareas del sector público: estabilización, redistribución y asignación.

Las transferencias persiguen 3 objetivos fundamentales: a) Internalizar externalidades, b) impulsar el consumo de bienes preferentes, c) corregir desequilibrios verticales y horizontales.

Por ello es importante determinar si los desequilibrios que se pretenden corregir son el producto de una muy baja capacidad económica y administrativa o si bien son el resultado de un muy bajo esfuerzo fiscal, a fin de evitar efectos contrarios a la eficiencia y equidad.

Existen, de forma general, dos grandes tipos de transferencias: las condicionadas (categorical grants) y las no condicionadas (block grants) (Trujillo, 2008: 463). Las condicionadas implican ciertas obligaciones del receptor de las transferencias con relación al emisor, generalmente el ejercicio de estos recursos se hace bajo reglas de operación y supervisión del emisor; las transferencias no condicionadas implican la libertad del ejercicio de los recursos por parte del receptor.

Como parte de las transferencias no condicionadas se encuentran las de monto fijo o lump sum (generalmente mediante una fórmula), o bien pueden ser determinadas con base en algunos criterios del esfuerzo fiscal de los receptores, en esta categoría se encuentran las transferencias tipo tax-sharing (participaciones de impuestos) y/o revenue-sharing (participación de ingresos).

En el caso de las transferencias condicionadas los dos grandes bloques son las compensatorias (matching grants) y las no compensatorias. En las compensatorias el receptor tiene la obligación de aportar una parte de lo que transfiere el donador, de forma tal que el gasto total se hace de forma coparticipe.

Cuando se fija el porcentaje de transferencias que dará el emisor se dice que se está frente a una transferencia condicionada compensatoria cerrada (closed matching grants), caso contrario se dice que es una transferencia condicionaría compensatoria abierta (open matching grants). Este tipo de transferencias se enfocan a compensar externalidades.

Las transferencias no compensatorias se realizan por un monto fijo (lump sum) que no compromete al receptor a realizar por su parte algún gasto en el bien al que se le destina el recurso de la transferencia. Este tipo de transferencias se utilizan habitualmente para estimular el consumo de bienes preferentes.

## 1.2 EL FENÓMENO INTERGUBERNAMENTAL

### 1.2.1 Las Relaciones Intergubernamentales

El concepto de *Relaciones Intergubernamentales (RIG)*, según Méndez (Wright, 1997: 8-9) tiene dos dimensiones:

- a) La primera se enfoca a las relaciones que se establecen entre diferentes instancias, órdenes territoriales de gobierno o niveles de gobierno. Puntualizando que dichos niveles de gobierno cuentan con cierta “autonomía” entre sí al menos en lo formal-constitucional, en esta

dimensión las relaciones no son necesariamente jerárquicas, aunque puedan ser asimétricas.

- b) La segunda dimensión señala que las relaciones no solo se pueden dar entre diferentes órdenes de gobierno, sino que también se pueden dar entre *entidades gubernamentales del mismo nivel territorial*.

El concepto de RIG hace referencia a las diversas relaciones, vínculos y redes que se pueden crear entre diversas entidades políticas que según su orden territorial pueden ser relaciones verticales (no jerárquicas) u horizontales.

La utilidad del concepto RIG frente al de federalismo se da según Wright (1997) por que el primero “implican un enfoque empírico y orientado a resultados de las políticas públicas, es neutral<sup>1</sup> y tiene poca carga emocional” (Méndez en Wright, 1997: 17).

Uno de los factores que ha contribuido al desarrollo de las RIG, tanto en el ámbito teórico como en el práctico, ha sido en el aumento de la complejidad de los fenómenos políticos, sociales y económicos, así como los actores involucrados en ellos como sus respectivas agendas. Las RIG en este sentido surgen como una necesidad de integrar políticas públicas (Policy).

En este sentido Wright (1997: 67-68) señala que en las RIG participan “*ciudadanos y funcionarios públicos, así como entidades gubernamentales de todos tamaños tipos y ubicaciones*”; a su vez que las RIG se encuentran en diversas partes del sistema político y administrativo; es un fenómeno de la administración pública contemporánea ya que se “*enfocan a cuestiones críticas de las políticas públicas*”.

No obstante las RIG se desarrollan con diferentes características según la etapa de desarrollo institucional y el momento del proceso de la hechura de políticas públicas y de la política pública en sí.

---

<sup>1</sup> El mismo Méndez señalaría líneas a bajo que es difícil decir que el término RIG es neutral, en la medida que enfatiza las relaciones plurales entre diferentes niveles de gobierno.

Entre estos implica factores institucionales, es decir las unidades gubernamentales que se vinculan entre sí (Wright; 1997: 72-73), con sus respectivos ordenamientos jurídicos, procesos administrativos, objetivos y/o prioridades institucionales, estructuras y procesos de toma de decisiones, etc.

Las RIG implican también factores humanos, ya que son finalmente los funcionarios públicos (personas) quienes que con motivo del cargo que ocupan crean las relaciones con otros funcionarios (personas) de otras agencias.<sup>2</sup>

Y con respecto al elemento de políticas las RIG tradicionalmente han prestado atención importante al aspecto de las políticas de las finanzas públicas; aunque también abordan aspectos como el proceso de hechura desde el diagnostico hasta la implementación y evaluación de las políticas, como también el contenido de las mismas: como pueden ser cuestiones distributivas, regulatorias o redistributivas (Wright, 1997).

La evolución de las RIG en EUA, y sus diversas características según la etapa en las que se encontraban llevo a Deils S. Wright (1997) a generar una tipología de las diferentes formas en que se pueden dar las RIG, puntualiza este autor que en su análisis, caracterizar a una etapa en el tiempo con un tipo de RIG, no implica que no existan las otras formas sino que más bien es la predominante en ese periodo de tiempo. Para el presente trabajo solo describiremos el tipo de RIG y sus características sin prestar atención al momento histórico en el que aparecieron en EUA.

RIG Conflictivas: los funcionarios nacionales y locales establecen fronteras de acción, con poderes y facultades mutuamente excluyentes; definido como modelo de *Pastel de Capas*, en la que una primer capa del “pastel” (área de competencia,

---

<sup>2</sup> Es importante puntualizar que si bien el funcionario tiene un rol institucional, su desempeño esta determinado en gran medida por factores humanos (estado de ánimo, actitud, etc.); de igual forma así como el individuo puede ver determinada su conducta por factores como su estado de ánimo, antipatía o empática con sus interlocutores, etc. también tiene que cumplir un rol como funcionario público, lo cual también determina algunas pautas de su conducta. Lo importante es considerar al factor humano como una variable más que influye en las RIG.



poderes) está bien definida, y pertenece a un nivel de gobierno digamos nacional; otra capa del pastel también definida “por otro sabor” (competencias, poderes) pertenece a otro nivel, digamos estatal, y así con el nivel municipal. Se puntualiza que ningún nivel de gobierno invade las competencias o poderes de otro nivel.

RIG Cooperación: las RIG son de complementariedad y apoyo, generadas por eventos externos (guerras), o internos (desastres naturales, crisis económicas, etc.), esta fase se le denomina de “Pastel de Mármol”.

RIG Concentración: Se especifica institucionalmente las RIG y se ven altamente dirigidas. Aumentan los subsidios y ayudas federales, así como se enfatizan campos específicos para la cooperación (en EUA infraestructura y servicios).

RIG Creatividad: Gran proliferación de proyectos de apoyos o subsidios. Los temas de política en EUA fueron programas antipobreza y educación.

RIG Competitividad: Conflictos entre administradores profesionales (burócratas federales) y funcionarios electos (presidente municipal, gobernador). Igualmente competencia entre diferentes políticas públicas, es decir, la creación de lealtades entre las tres instancias gubernamentales por área de políticas públicas. A este tipo de RIG se le denominan de “cerca de púas”, como en las RIG conflictivas, los gobiernos conviven sin interferir en el otro nivel (como los alambres de una cerca que viajan paralelos), sin embargo se unen de manera decisiva en un área de política pública (como las estacas que sostienen cada determinada distancia a los alambres).

RIG Calculo: Un comportamiento calculador consiste en medir los costos y beneficios de las ayudas y subsidios federales antes de entrar en arreglos con esa instancia.

### 1.2.2 La Gestión Intergubernamental

La Gestión Intergubernamental (GIG) o Administración Intergubernamental (AIG) es un concepto que ha venido ganando su espacio dentro del estudio del fenómeno intergubernamental. Relacionado desde luego con los sistemas

federales y las Relaciones Intergubernamentales, pero poniendo particular atención en la solución de problemas en contextos complejos y multijurisdiccionales.

De manera particular la AIG destaca el aspecto gerencial de las RIG's en el sentido de que reconoce que la gerencia pública combina aspectos administrativos y políticos, ya que entre otras cosas los administradores públicos afectan de manera significativa a las políticas públicas. Del mismo modo la gerencia se convierte en un puente entre política y administración.

Con referente al término intergubernamental, la AIG implica aspectos como a) contextos multijurisdiccionales de toma de decisiones, b) diversas combinaciones entre las autoridades centrales y subcentrales, c) formación de redes interpersonales y organizacionales, d) el uso de enfoques intergubernamentales en la solución de problemas.

La AIG es un proceso por el cual diversos actores (funcionarios elegidos, funcionarios designados y funcionarios de carrera), que en diferentes momentos cooperan y rivalizan, se mezclan en actividades diseñadas para una meta. Para ello hay que considerar que por un lado en contextos de políticas intergubernamentales la autoridad formal y práctica está fragmentada, pero por otro lado cada actor que participa en el diseño o implementación de una política pública quiere expandir su control sobre ella.

Es por ello que la AIG se concentra en resolver el cómo administrar las relaciones intergubernamentales. Es importante puntualizar que la AIG es precisamente diferente a las RIG porque reconoce el papel político y administrativo de los burócratas.

Un criterio para evaluar la función gerencial en estudios intergubernamentales es ubicar como se construyen soluciones administrativas y políticas para los problemas, es decir cómo se administra el sistema y, en consecuencia, desarrollar prescripciones para mejorar la administración.

Para ello primero hay que considerar que existen aspectos administrativos en las RIG's, pero también aspectos políticos que se entre mezclan volviendo muy poco visibles donde exactamente termina uno y comienza otro. Ya antes se ha pretendido establecer una dicotomía política-administración (Wilson, 1887), sin embargo ha quedado claro que, al menos en la administración pública, resulta muy difícil poder precisarla, si esto sucede en las unidades administrativas "independientes", cuanto más se torna turbia la línea divisoria en los modelos intergubernamentales.

Un breve acercamiento a las fronteras estaría en establecer que los funcionarios electos cumplen funciones esencialmente política, al definir qué es lo que tienen que hacer sus administraciones, y a su vez los burócratas (funcionarios permanentes) cumplen funciones administrativas ya que les corresponde definir el cómo ejecutar las decisiones políticas. Sin embargo aun así las fronteras son turbias, ya que los funcionarios electos necesariamente cumplirán tareas administrativas y los burócratas influirán en las políticas ejerciendo así un rol político.

Ahora pensemos en ello en un contexto intergubernamental, donde políticas federales son implementadas por los gobiernos locales; es decir los gobiernos locales hacen algo más que solo administrar, están ejerciendo una gerencia de las políticas, es decir están desarrollando vínculos entre los procesos políticos y los procesos administrativos, en suma están ejerciendo una gestión intergubernamental.

Punto crítico en la GIG, es que en ciertas políticas se entremezclan creando redes de cooperación y/o conflictos entre funcionarios elegidos (políticos) y funcionarios burocráticos (designados o permanentes), de ahí que una simple administración no baste para la solución de los problemas "la naturaleza cada vez mas intergubernamental del financiamiento... requiere más atención a la gerencia que a la administración" (Marando y Florestano en Lynn, 1999: 385).

Partiendo de estas ideas se supera el paradigma de que las relaciones entre diferentes ordenes de gobierno van de arriba a abajo como resultado de posiciones de autoridad y de poder, y en cambio se acepta que política y administración se entrelazan en varias direcciones y que los administradores están involucrados en la formación de políticas en todos los niveles.

“La gestión intergubernamental es la porción de las RIG que pone de relieve el componente del logro de metas de estas relaciones, en la medida en que la administración es un proceso por el cual funcionarios cooperadores dirigen sus acciones hacia alguna meta, poniendo énfasis en el proceso por el cual se satisfacen ciertos objetivos especificados” (Marando y Florestano en Lynn, 1999: 390).

La GIG tiene la particularidad de que al hacer hincapié en el desarrollo de soluciones a problemas reconoce la importancia de cuestiones sustantivas, jurisdiccionales y políticas, es decir se reconoce la importancia de operar dentro del contexto estructural-legal, político y técnico.

En este sentido la GIG es normativa ya que pretende la solución exitosa de problemas, y también es analítica ya que genera modelos identificables del comportamiento de los funcionarios públicos.

Precisión importante es mencionar que por un lado las RIG identifican a los actores del sistema y la forma como se relacionan, la administración intergubernamental brinda los recursos necesarios para entender cómo y porque se interrelacionan estos niveles; cómo lo hacen y cómo se puede intervenir en el sistema, es un enfoque orientado a la acción. Ofrece una perspectiva que considera la elaboración de redes para lograr que las cosas funcionen.

La GIG o AIG plantea cuestiones del mejor gobierno ¿Para quién?, la resolución de problemas ¿Cuáles?, y la acción ¿por quién? , para lo cual hay que contemplar el tema del comportamiento humano y organizacional; otros aspectos es considerar a la administración en razón de tres funciones: administración de las

políticas, administración de los programas, y administración de los recursos (Marando y Florestano en Lynn, 1999: 394).

El concepto de AIG es valioso por su utilidad para ayudar a los elaboradores de políticas a entender cómo se relaciona la capacidad gubernamental con la ejecución de políticas y programas, para algunos autores, una política pública tiene valor práctico si se puede implementar.

Una teoría de la AIG describe y explica cómo se administra el sistema intergubernamental y algunos de sus elementos conceptuales más importantes son: la interacción y la construcción de redes organizacionales, el profesionalismo, la solución pragmática de problemas y la orientación hacia metas y resultados.

En la dimensión de la interacción y construcción de redes organizacionales se destaca la importancia que ésta tiene en los sistemas intergubernamentales, ya que la capacidad de administración de las organizaciones gubernamentales implica la idea de que pocas organizaciones podrían tener la capacidad suficiente para resolver los problemas a los que se enfrentan sin la asistencia o el apoyo de otros gobiernos. De igual forma la AIG incluye la ejecución de una decisión mediante el cumplimiento recíproco en dos o más unidades independientes que han participado en la solución del problema.

En cuanto al profesionalismo, se reconoce que la AIG es el proceso por el cual se unen en una red los profesionales funcionalmente diferenciados para la resolución de problemas. En la elaboración de políticas técnicas, surgen presiones y propuestas dentro del gobierno y sus círculos asociados de cuadros profesionales y técnicos, la AIG es el proceso que conecta a los burócratas profesionales en redes de soluciones de problemas.

Parte importante en cuanto a la dimensión de solución de problemas tocado por la AIG es la coordinación, la responsabilidad y la construcción de capacidad; particularmente en zonas metropolitanas la coordinación puede verse desplomada cuando empiezan a darse conflictos visibles por espacios jurisdiccionales,

mientras que esto no suceda puede decirse que la coordinación goza de buena salud y que la construcción de redes interpersonales es un común denominador.

En cuanto a algunas políticas de desarrollo económico urbano se encontró que a fin de poder mantener proyectos en operación se requería de manera ordinaria la capacidad para mantener el apoyo durante cierto tiempo. En este sentido la coordinación implica el ajuste mutuo de los actores involucrados y la participación en información.

En conclusión podemos decir que la AIG aporta recursos para entender cómo se resuelven problemas y se hacen ajustes diarios para obtener resultados, concentrándose en la solución de problemas y la conformación de redes inter organizacionales hacia una orientación basada en resultados. La AIG trata de mejorar los procesos y los resultados.

### 1.2.3 Las Finanzas Intergubernamentales

Las Relaciones Fiscales Intergubernamentales o Finanzas Intergubernamentales están definidas por el cómo se recaudan los recursos públicos, cómo se administran, y cómo se gastan en un contexto complejo de unidades gubernamentales.

El gobierno central o emisor crea vínculos con los gobiernos sub nacionales o receptores, estos vínculos están motivados principalmente por la necesidad de gestionar las transferencias que hace un nivel de gobierno a otro.

En este apartado se ubican las relaciones fiscales que sostienen los diversos órdenes de gobierno con motivo de sus vínculos financieros. Ya se ha revisado cómo las transferencias, condicionadas, no condicionadas, compensatorias, no compensatorias, etc. Se circunscriben en un marco de cooperación inter institucional, este es el agregado político-administrativo que la teoría clásica del federalismo fiscal no logra abarcar.

Se puede señalar que la complejidad de las finanzas intergubernamentales va de la mano de la complejidad de los vínculos entre las diferentes unidades de gobierno, en las cuales intervienen aspectos administrativos y aspectos políticos.

Las formas en las que se materializan las finanzas intergubernamentales adquieren principalmente la forma ya expuesta en el apartado del federalismo fiscal: las transferencias, sin embargo es importante recalcar que éstas no se dan sobre unidades inertes y mecánicas, sino más bien en contextos complejos de Relaciones Intergubernamentales, con actores, agendas y políticas públicas preferentes.

Por ello el estudio de las finanzas intergubernamentales, implica aparte de los criterios teórico-técnicos propios del federalismo fiscal, el agregado político y de gestión que implica la gestión intergubernamental, en este sentido además de la caracterización de las transferencias se deben de considerar los elementos ya expuestos en las RIG's.

### 1.3 GESTIÓN Y POLÍTICAS PÚBLICAS

La gestión pública es un enfoque cuyo origen está fundamentado en diversas teorías, derivadas inclusive de diferentes ciencias como la ciencia política, la ciencia económica, las teorías de las organizaciones, etc., lo que la lleva, en algunas ocasiones, a ser contradictoria en algunos de sus postulados. Sin embargo no pierde su objetivo fundamental: contribuir a la mejora de la función pública, lo que la ha llevado a ser la inspiradora de grandes reformas orientadas a modernizar el sector público (Arellano, 2004: 5-6).

Algunos de los temas de la gestión pública o nueva gestión pública<sup>3</sup> son autonomización de las organizaciones gubernamentales, rendición de cuentas descentralizada, controles por incentivos, presupuestos por resultados, etc., por mencionar algunos.

---

<sup>3</sup> Para efectos del presente trabajo no se harán las diferenciaciones entre una y otra.

Cabe puntualizar que la gestión pública surge en un contexto de agotamiento del Estado de bienestar y con él de la necesidad de una gran burocracia que fuera el eje rector del desarrollo económico y social. El tipo de administración pública que servía al discurso del Estado de bienestar, empezó a ser fuertemente criticada por corrupta, lenta e incompetente (Arellano, 2004: 19).

De la mano de estas críticas surgió la gestión pública, enfoque que intentaba concentrar las nuevas ideas que surgían desde diversas ciencias sobre cuál era la mejor forma de administración pública, y cuáles deberían de ser sus nuevas características, como idea general se postulaba que había llegado el momento de transitar a un modelo pos burocrático, o dicho de otra manera, que se concentrara más en los resultados y la forma más eficiente de alcanzarlos, y no tanto en los procesos y las restricciones que estos imponían (Arellano, 2004: 19).

Fue así que en la década de los 70's se iniciaron una serie de reformas en Nueva Zelanda, Australia y el Reino Unido, las cuales fueron tomando forma bajo la agenda de la OCDE de los años 80's, invitando a los países miembros a seguir los buenos ejemplos de las nuevas reformas administrativas, presupuesto por resultado, análisis costo beneficio, incentivos y sanciones, visión cliente ciudadano, etc., son algunos de los ejemplos (Arellano, 2004: 30. Y Ramírez y Ramírez: 2004: 104).

La aportación sustancial de la gestión pública fue la combinación de los elementos, instrumentos y estrategias en el contexto de los gobiernos contemporáneos, la gestión pública es una combinación intrincada y contradictoria (por ser pragmática) entre, principalmente, el nuevo institucionalismo económico y el gerencialismo; (Arellano, 2004: 32) lo cual puede llevarnos a considerar a la gestión pública producto de dos grandes corrientes, la económica-técnica y la sociológico-organizacional (De Haro, García, Gil y Ramírez, 2004: 49).

### 1.3.1 Corrientes Económicas de la Gestión y Políticas Públicas

La teoría económica, y sus diversas corrientes, han sido parte fundamental en el desarrollo de la gestión pública y su respectiva agenda de reformas. De ella se desprende la parte "dura" de la gestión pública, debido a que implica el rigor



metodológico que caracteriza al análisis económico, mayor virtud pero a su vez principal defecto (De Haro, et al, 2004: 49).

Diversos autores, ahora clásicos de la gestión pública, recurrieron a la teoría económica para comprender el comportamiento de las organizaciones. Consideraron con mayor solidez al marco teórico de la economía; sin embargo hay que puntualizar que los argumentos que la gestión pública (GP) rescata de la económica no se desprenden de una sola corriente o teoría económica.

Por el contrario los argumentos son tomados de diversas fuentes económicas, lo que llevó a caracterizar a la GP de pragmática, este pragmatismo le permitió a la GP meter en un mismo paquete conceptos sueltos que se venían manejando desde diversas corrientes económicas y que por su rigor y rigidez analítica se encontraban aislados unos de los otros en el ámbito académico.

La GP sin preocuparse mucho por la claridad o compatibilidad de las fuentes económicas incluyó en su agenda de valores normativos estas nuevas tesis que surgían de diversas escuelas de la economía: descentralización, privatización de organismos públicos, control del presupuesto por resultados, competencia entre agencias públicas, etc., son algunos ejemplos de ellos (De Haro, et al, 2004: 50).

Las aportaciones de la ciencia económica y sus diferentes corrientes a la GP se circunscriben a tres preguntas básicas de carácter normativo, *¿Qué? ¿Quién? y ¿Cómo?*: ¿Qué deben de hacer las burocracias? ¿Quién y cómo se debería determinar lo que harán las burocracias? Y ¿Cómo deben funcionar las burocracias para realizar eficiente y eficazmente las funciones que le han asignado? (De Haro, et al, 2004: 51).

#### 1.3.1.1 ¿Qué deben de hacer las burocracias?

Cuestiones como *¿Cuál es el papel del Estado en la economía? ¿Cuándo se justifica la intervención del Estado? ¿Cuáles actividades debe realizar el Estado y*

cuales le corresponden al mercado?, etc., son algunas a las que ciertas corrientes de la economía dan respuestas y que han sido adoptadas por la gestión pública.

Son cuatro las principales corrientes económicas ligadas a resolver cuales deberían de ser la funciones del Estado adoptadas por la gestión pública: “el modelo de competencia perfecta de la económica neoclásica, las teorías de fallas de mercado, la escuela de la elección pública y el nuevo institucionalismo económico” (De Haro, et al, 2004: 62).

### La economía neoclásica

El primer postulado es *el estado mínimo de la economía neoclásica*, la lógica obedece a las teorías del productor y consumidor circunscritas a un contexto de competencia perfecta: el interés individual lleva a que cada agente busque su propio beneficio lo que genera un equilibrio entre los bienes ofertados, los bienes demandados, y el costo que hay que pagar por ellos.

Esto queda expresado de mejor manera en el Primer Teorema del Bienestar que indica que el mercado competitivo es la forma más eficiente de asignar los recursos, dado que cuando existen las condiciones para que los mercados funcionen libremente bajo los supuestos del modelo de competencia perfecta, la oferta y la demanda de los mercados permitirá que los recursos de la sociedad sean asignados de la manera más eficiente (De Haro, et al, 2004: 63).

El modelo de competencia perfecta necesariamente implica supuestos básicos que muy raras veces se ven cumplidos como la condición de precio aceptantes de los agentes económicos, dados por echo estos supuestos se reafirma el Segundo Teorema del Bienestar, el cual postula la superioridad del equilibrio competitivo del sistema de precios sobre cualquier intervención gubernamental, es decir, que pese a posibles inequidades actuales del equilibrio competitivo, el propio mercado

reassignara en el futuro de una manera óptima los recursos, sin la necesidad de intervención del Estado (De Haro, et al, 2004: 63).

Desde luego que estos supuestos muy raras veces se cumplen, y los teóricos neoclásicos tuvieron que admitir a las fallas del mercado como la respuesta teórica a la inexistencia del mercado perfectamente competitivo y con ello se tuvo que aceptar la necesidad de la intervención del Estado para corregir dichas fallas, aunque esto sería únicamente mientras se restaura el equilibrio competitivo, aparte que la intervención debería de sopesarse con un análisis técnico de los costos y beneficios de la acción (De Haro, et al, 2004: 64).

Las cuatro grandes fallas de mercado son:

*Fallas en competencia:* Barreras a la entrada en los mercados, como pueden ser ventajas tecnológicas iniciales, actuación de grupos de presión, restricciones a la transferencia de derechos de propiedad; el ejemplo más representativo y estudiado son los monopolios, pero otros ejemplos de fallas de competencia son los monopsonios, oligopolios y oligopsonios. La existencia de cualquiera de estas fallas provoca la elevación de precios, limitación de la oferta y con ello elimina la eficiencia del mercado en la asignación de recursos, privatiza beneficios y socializa costos.

*Bienes Públicos:* En la literatura económica un bien público no es aquel que es provisto por el Estado, sino el que presenta condiciones que lo hacen de consumo público y no privado, las características de estos bienes son la no "rivalidad", es decir, con un costo marginal prácticamente nulo, lo que provoca que no signifique un gasto el que un individuo adicional disfrute del bien. La otra característica es la "no exclusión", es decir resulta imposible o muy costoso que se excluya del disfrute del bien público una vez que ha sido proveído. Estas condiciones inhiben al mercado que provea el bien, lo cual da pie a la entrada del Estado como proveedor de éstos, los ejemplos clásicos son los faros y la defensa nacional.

*Externalidades:* éstas se dan cuando las actividades de una persona o la producción de una empresa genera costos o beneficios a otros agentes de la economía, y estos no son cobrados o compensados, debido principalmente a los costos de transacción. Cuando las externalidades provocan beneficios, se les conoce como externalidades positivas, mientras que cuando generan costos son denominadas externalidades negativas.

*Información Asimétrica:* La competencia perfecta supone la necesidad de información entre los agentes para una asignación óptima de los recursos, sin embargo en la realidad se dan situaciones en que la información es incompleta o asimétrica para alguna de las partes. Dos son los problemas más importantes en cuanto información asimétrica, el primero se denomina “riesgo moral” y se refiere a la situación en la que existe información asimétrica ex post dentro de una relación contractual, generando que una de las partes obtenga beneficios adicionales por las diferencias de información. El segundo problema es la “selección adversa”, se da cuando una situación de información asimétrica ex ante, en la que el mercado no llega su máximo potencial ya que los participantes no conocen toda la información de los productos del mercado.

#### La escuela de la elección pública

Desde el punto de vista de la escuela de la elección pública, el Estado tiene dos papeles: uno como un contrato social entre gobernantes y gobernados, y otro como un ente monopolístico. El primer aspecto se refiere a que el Estado es resultado de un contrato entre individuos y Estado, por el cual el gobierno debe de proveer a la sociedad bienes y servicios públicos, y por su parte el ciudadano aportar recursos financieros y el apoyo social al gobierno.

El segundo aspecto, el Estado como una monopolio, hace alusión a que es una institución con poderes exclusivos sobre un cierto ámbito de asuntos de interés

general, donde destaca el monopolio de cobrar impuestos y el monopolio de proveer ciertos bienes públicos, (De Haro, et al, 2004: 70) debe anexarse también el monopolio del uso legítimo de la fuerza.

En las versiones más extremas el Estado es una maquinaria que distribuye permisos, recompensas y recursos con la mínima ética, además de carecer de restricciones. Sumado a esto, dicha escuela supone la existencia de una élite o grupos de interés capaces de influir en las decisiones-acciones del Estado para propio beneficio. Dejando en claro con esto que las políticas regulatorias del Estado pueden favorecer o perjudicar a ciertos grupos, sin una justificación más que la simple voluntad de estas élites.

A partir de estas ideas, es que la escuela de la elección pública desarrolló distintas teorías o enfoques sobre el Estado, entre ellas se cuentan la “teoría de las constituciones, teoría de las fallas de gobierno, teoría de la búsqueda de rentas, teoría de las votaciones y teoría de la burocracia” (De Haro, et al, 2004: 71).

Estos enfoques no solo son herramientas para el análisis del fenómeno político, sino que presentan preceptos normativos, como ejemplo establecen postulados básicos para estructurar los procesos de decisiones de las instituciones políticas; de ahí que se proponga de manera normativa el cuidado del balance entre poderes y la rendición de cuentas, como una forma de contrarrestar el poder monopólico del Estado.

De esta teoría de la elección pública, y particularmente del enfoque de las fallas de gobierno, se desprende también la idea de que las políticas públicas no pueden ser neutrales, ni están diseñadas en el vacío, sino que reflejan los intereses de las elites políticas o de los grupos que controlan las estructuras del Estado. Con lo que es lógico concluir que, aparte de la racionalidad que supondría una política pública, éstas también implican juicios de valor.

## El nuevo institucionalismo económico (NIE)

Desde esta perspectiva los intercambios entre los agentes económicos no son determinados únicamente por el precio de los bienes y servicios (visión neoclásica), sino también por los *costos de transacción*, que implica aspectos como costos de las toma de decisiones, la planeación y ejecución de proyectos, los arreglos y negociaciones institucionales y el establecimiento de contratos (De Haro, et al, 2004: 72).

En cuanto a este último punto, los contratos, el nuevo institucionalismo económico reconoce que existen contratos que son incompletos y que a su vez se da la posibilidad de que los contratos no cumplan su promesa, lo que supone gastos no establecidos en el precio de los bienes y servicios, para resolver en mecanismos externos a los agentes económicos (como los tribunales) las disputas por incumplimiento de los contratos.

En este sentido el NIE considera que el Estado tiene un papel importante en la economía, ya que de principio determina los derechos de propiedad, el respeto a los contratos, reducción de conflictos y disminución de incertidumbre; el Estado, según esta perspectiva, tiene que participar en la vigilancia del cumplimiento de las “reglas del juego”, lo que implica en última instancia el uso de la fuerza.

### 1.3.1.2 ¿Quién y cómo se debiera determinar lo que harán las burocracias?

De las corrientes económicas también han surgido explicaciones de cómo sucede en la realidad la elección social, sin preocuparse tanto por el cómo *deberían* de ser. Entre las que destacan estudios como “la posición de la regla de la mayoría y el concepto de equilibrio de Lindahl, la paradoja de la votación distinguida por Condorcet, las preferencias unimodales y el teorema del votante medio (Black, 1948) y la votación probabilística” (De Haro, et al, 2004: 73).

Como resultado de estos estudios se establece que las personas no pueden mostrar su preferencia por una acción gubernamental con respecto a otra, y que a su vez la agregación de los gustos entre un grupo de personas y otro es prácticamente imposible, en consecuencia el gobierno es incapaz de encontrar o elegir una solución democrática y eficiente.

Del mismo modo la escuela de la elección pública reconoce a la ineficiencia gubernamental como un fenómeno inherente al proceso político de toma de decisiones, ya que se reconoce la existencia de una arena política en la que hay ganadores y perdedores derivado de la influencia en las agendas de gobierno y de presupuesto que pueden tener ciertos grupos de interés.

En este sentido estas corrientes suponen que, el burócrata es un actor económico, es decir toma decisiones racionales buscando maximizar la utilidad en la prestación de servicios públicos; y en el cálculo de sus decisiones no siempre está presente el criterio de maximización del bienestar general o el interés del Estado, sino que están sus propias preferencias (como cualquier actor económico racional).

Para Niskanen (1971) la función de utilidad del burócrata está compuesta por elementos como su salario, las ganancias extras derivadas del puesto, la reputación pública, el poder, el patrocinio, los resultados de la oficina, la facilidad de hacer cambios y la facilidad en la administración de la oficina; es lógico considerar que la gestión del presupuesto contiene la mayoría de estos elementos, y en consecuencia lo que el burócrata busca es maximizar el presupuesto (De Haro, et al, 2004: 75).

Dicho de otra manera, la utilidad de la burocracia depende mayormente de la cantidad del presupuesto, y el comportamiento del burócrata siempre estará orientado a maximizarlo. Y esto puede estar relacionado en ocasiones con la

explotación del poder del monopolio de la burocracia en el mercado de factores, o en su rol de proveedor único de algunos bienes y servicios; aunado a esto existen motivaciones que refuerzan este tipo de comportamiento, como ejemplo: un mayor presupuesto en la oficina significa mejores condiciones de empleo.

Desde esta perspectiva se entiende que las acciones de la burocracia no están orientadas por la idea del bien común, y en consecuencia éstas deben de ser controladas por medio de las relaciones y los espacios institucionales en los que la misma burocracia se mueve, y no por la moral y las buenas intenciones de los burócratas.

También es importante considerar que la burocracia tiene dos características, por un lado los individuos no se apropian de la diferencia entre los costos y los beneficios, es decir, no perciben ningún beneficio particular por hacer lo mismo con una menor cantidad de recursos; y por otro, los ingresos de la organización provienen de una fuente distinta al beneficio directo de la venta en el mercado de bienes y servicios de sus productos.

En este sentido el ambiente en el que se desenvuelve la burocracia incluye a una agencia financiadora (la oficina donde se autorizan los presupuestos), las que a su vez obtienen recursos vía impuestos; la relación entre estas dos organizaciones es particularmente importante donde la burocracia ofrece un conjunto de servicios por los que espera un monto presupuestal, donde se da una relación entre el nivel de servicios proporcionado y el nivel de presupuesto esperado, es decir se dan funciones de presupuesto por actividades y no por resultados.

Para autores como Niskanen “la relación entre las actividades y el impacto de éstas en la población está clara para la burocracia, mas no para la agencia financiadora. Ello propicia que el presupuesto solo esté relacionado a las actividades y no a los resultados” (De Haro, et al, 2004: 79).



Siguiendo a este autor, las demandas de la sociedad de bienes y servicios que proveen las burocracias no están expresadas en las funciones de presupuesto de las burocracias, y esto debido a que las burocracias no responden a los ciudadanos vía elecciones, y además nada obliga a las burocracias a internalizar las demandas sociales ya que ésta es un cuerpo de individuos racionales con una estabilidad en sus puestos laborales y que manejan la información de sus propias actividades, lo cual a su vez les ayuda a inducir las preferencias de la oficina presupuestal.

Ante la situación planteada se han sugerido por autores de la escuela de la elección pública “crear nuevos arreglos institucionales que introduzcan mayor transparencia en el ejercicio de la acción gubernamental, incentivos contundentes que generen eficacia con respecto al cumplimiento de los objetivos planteados, mecanismos de mercado o cuasi mercado que propicien eficiencia, e instrumentos políticos adecuados que legitimen las decisiones de política pública” (De Haro, et al, 2004: 82).

Para adecuar el comportamiento de la burocracia a las necesidades de la sociedad Niskanen propone tres soluciones, la primera denominada “alternativas burocráticas” que significa cambiar la estructura de la burocracia y los incentivos que guían el comportamiento procurando la competencia entre agencias; la segunda el mercado, es decir que el mercado privado provea los bienes y servicios que tradicionalmente ofrece la burocracia, ya que este supone la estructura y los incentivos para brindar eficazmente el bien o el servicio; la tercera “política”, hace referencia cambios en la relación legislativo-ejecutivo, tratando de acercar los intereses de la sociedad a los políticos electos.

1.3.1.3 ¿Cómo deben funcionar las burocracias para realizar eficiente y eficazmente las funciones que le han asignado?

Para responder a esta pregunta hay que considerar que las decisiones del gobierno no son unilaterales, sino que son resultado de la participación de diversos actores políticos que presionan para subir sus agendas al nivel de la agenda de gobierno, aunado a esto cada elemento de la burocracia mantiene un cierto control sobre información, ya sea ocultándola o sobre explotándola, con lo cual también influye en el desempeño de las unidades administrativas.

Esto lleva a tratar de resolver el problema de encontrar la mejor forma de gobierno en un contexto de intereses encontrados, es decir, se busca que los gobiernos actúen eficientemente y eficazmente en un ambiente cambiante en el cual interactúan seres humanos racionales con intereses propios; entrando así en el tema del “diseño institucional de gobiernos e implementación de políticas públicas” (De Haro, et al, 2004: 84).

Con ello se reconoce la importancia de los arreglos institucionales, y con estos surgieron diversas corrientes económicas, como la del nuevo institucionalismo económico, que proveyó un renovado impulso al estudio de las burocracias, los comportamientos burocráticos y las relaciones gubernamentales.

Para poder repensar al gobierno se parte de la idea de que primero hay que entender el comportamiento del cúmulo de individuos, grupos y organizaciones que conforman a la burocracia, y a partir de aquí es posible pretender pronosticar y dirigir la actuación de los burócratas en el interés de los resultados que espera la ciudadanía.

“el enfoque económico aplicado a los estudios de la gestión pública parte de la idea de un individuo racional (en nuestro caso el burócrata) dirigiendo sus acciones de acuerdo con un marco de preferencias ordenadas. Donde el grado de satisfacción derivada de su actividad está determinado por el nivel en que satisface su función personal de utilidad. Siguiendo con el argumento, los grupos sociales se componen siempre de individuos cuyo comportamiento es racional. Estos sujetos racionales, son motivados a establecer una estrategia en torno a la de otros individuos, al perseguir sus propios intereses, dentro de espacios organizacionales” (De Haro, et al, 2004: 85).

Desde luego existen motivaciones particulares que son opuestas al rol de servidor público, estableciéndose el punto crítico en el cómo se desarrolla el proceso de decisión en la burocracia, es decir cómo se predice el comportamiento colectivo en contextos fuera del mercado y en contextos democráticos.

Para esto se han desarrollado tres hipótesis centrales: a) los burócratas tienden a atender sus propias metas de forma racional dada una serie de restricciones de información y capacidad; b) los burócratas tienen un complejo conjunto de metas entre las que sobre salen el poder, el ingreso, el prestigio, la seguridad, la lealtad, y otras que son preferidas por encima del interés público; c) el ambiente externo influye en lo que sucede al interior de la organización burocrática (De Haro, et al, 2004: 87).

En conclusión en la perspectiva económica de la burocracia se entiende que los actores racionales y maximizadores del beneficio individual (burócratas) no proceden en el vacío, sino que se mueven en espacios institucionales, es decir, están restringidos por reglas en su actuación. Con lo que es lógico señalar que son estas instituciones las que promueven comportamientos particulares, dependiendo de su diseño, pueden promover la búsqueda de eficiencia y eficacia en las organizaciones, o la corrupción, la ineficiencia e ineficacia.

Lo que ayuda a comprender el comportamiento burocrático es necesario comprender la forma en que las instituciones funcionan, es decir, la manera en que las reglas del juego a las que están sujetos los burócratas afectan su comportamiento estratégico y racional (De Haro, et al, 2004: 90).

### 1.3.2 Corrientes Organizacionales de la GyPP

Existen según Ramírez y Ramírez (2004) 8 etapas o corrientes que alimentan a la gestión pública y que tienen sus orígenes en la Teoría de la Organización, estas

son la administración pública clásica, con sus dos vertientes: la ortodoxia y la heterodoxia; la administración pública neoclásica; políticas públicas; la nueva administración pública; nueva economía política; gestión pública y la nueva gestión pública.

La administración pública clásica en su vertiente de ortodoxia cuyos principales exponentes fueron Wilson, Weber, Taylor, Gulick, White y Willoughby; hacia un culto a la eficiencia, es la versión de la administración científica, y en esta versión asemejaba la organización a una máquina, en la cual cada una de las partes realizaba una tarea específica, basada en los principios de organización, eficiencia y control.

Este enfoque entendía a la burocracia a partir de la separación entre la política y la administración, donde el burócrata debería de ser un ejecutor administrativo de las decisiones políticas.

En oposición a este último postulado surge la versión heterodoxa de la administración pública clásica, en ésta se reconocía el papel político y social de la burocracia, con ello se reconocía también que los funcionarios públicos tienen la posibilidad de influir sobre el proceso de decisión política, lo que a su vez generó el cuestionamiento sobre los riesgos que representaba para la democracia el poder latente de la burocracia, y cuáles deberían de ser los métodos de control para ésta como un actor político, circunscribiendo las decisiones sobre las políticas públicas en el juego democrático.

Crítico de los principios de la administración clásica, H. Simon (1982), inauguró la corriente neoclásica de los estudios en la administración pública; este enfoque agrega al análisis de las burocracias el estudio de los procesos decisorios considerando al factor humano como fundamental y criticando la supuesta racionalidad con la que se comportan los individuos dentro de las organizaciones, esto derivado de la incapacidad del ser humano de considerar y comprender todas

las opciones posibles antes de tomar una decisión, lo que se conoce como racionalidad limitada, no existe toda la información disponible para tomar la decisión óptima, y de existir, las personas no tienen la capacidad de procesarla toda.

En cuanto a las políticas públicas, se plantea la racionalidad del proceso de intervención gubernamental, son los principales exponentes Laswell (1951) y Lindblom (1991), con el planteamiento de un proceso de política pública, donde se contempla la acción gubernamental en relación con actores diversos, es este sentido y partiendo de la racionalidad limitada se plantea el proceso incremental, es decir la elección de una acción se realiza con la información limitada, desde luego esta no es la óptima, pero en el transcurso del desarrollo de la política se van introduciendo las correcciones.

La nueva administración pública por su parte introduce nuevos valores a la administración del sector público; se reconoce la necesidad de la participación de la burocracia en el proceso distributivo y de bienestar social, resumido esto en la democratización de las organizaciones como los valores sociales que deberían regir a las administraciones públicas.

Como ya se ha señalado en párrafos anteriores en el presente trabajo no se precisa hacer una diferenciación entre gestión pública y nueva gestión pública, aunque diversos autores reconocen contrastes. Las aportaciones organizacionales a la gestión pública y la nueva gestión pública provienen principalmente del gerencialismo.

Primero se plantea que la sociedad ha cambiado y que los fenómenos públicos se dan en contextos muy complejos, turbulentos y con recursos escasos; esto pone de manifiesto la necesidad de nuevas formas de administración, y de ahí que se exporten de la administración privada técnicas y métodos para la administración

pública, básicamente las principales características son las estructuras flexibles y adaptables, el enfoque del ciudadano como un cliente.

Dentro de los grandes cambios organizacionales que se proponen están la privatización, la descentralización, los recortes presupuestales, la evaluación del desempeño, la subcontratación y separación de la producción y provisión. Situación que está determinada por una nueva redefinición de lo público.

### 1.3.3 El Proceso de Hechura de las Políticas Públicas.

De manera general se puede señalar a una política pública como la acción del Estado dirigida a cumplir ciertos objetivos, para Méndez (2000) existe una diferencia entre decisión y una política. Una decisión pública puede implicar el reconocimiento de un problema, estudio, incluso hasta el diseño de una estrategia de solución, pero se decide no actuar.

La política pública “ante un problema determinado, ejecuta una estrategia o programa de acciones dirigidas a su solución a través de ciertos incentivos (monetarios, legales, de organización, etc.) y formas (gestión pública directa, gestión semi-pública, subcontratación, etc.) (Méndez, 2000: 81).

Las políticas públicas (policy) tienen la virtud de servirse de manera multidisciplinaria de la construcción académica de teorías, orientadas a las necesidades de decisiones gubernamentales (Garsons en Aguilar, 2007: 166), es decir están orientadas hacia los problemas públicos y la solución de los mismos, que integran aspectos desde luego técnicos, pero también sociales y políticos (Ascher en Aguilar, I, 2007: 181, 193).

Por otro lado el análisis de la *policy* incluye todas aquellas actividades dirigidas a desarrollar un conocimiento que sea relevante para la formulación e implementación de las “*policy*” (Torgerson en Aguilar, I, 2007: 198).

La eficiencia, la equidad y la distribución son algunos de los criterios de las políticas, algunos de ellos contradictorios (si se les mira entre la perspectiva netamente política y la perspectiva técnica-metodológica), sin embargo

tradicionalmente se acepta a la eficacia económica agregada como uno de los elementos de las “policy”.

La mejor “policy” es la que arroja mayores beneficios netos. La suma de todos los beneficios y la resta de todos los costos proporcionan la medida del interés público. Así los resultados cuantificados económicamente son la mejor base para evaluar una “policy” y los beneficios que reporta (Behn en Aguilar, I, 2007: 242-247).

Las políticas cuentan con ciertos elementos que las distinguen y las caracterizan, si bien no todas las políticas tienen todas las características, también es cierto que ninguna carece de todos ellos. Para Méndez (2000) el listado de características de las políticas públicas son los siguientes: a) el problema, b) el diagnóstico, c) la solución, d) la estrategia, e) los recursos, f) la ejecución.

Para Aguilar (2007, II) la hechura de políticas implica básicamente dos grandes procesos, el primero consistente en la definición de los problemas públicos y la construcción de la agenda de gobierno: cómo los gobiernos forman su agenda y deciden que una cierta cuestión es de interés público, cómo definen y explican los problemas públicos a atender, cómo construyen y ponderan las opciones de acción para encararlos; el segundo proceso se refiere a la implementación: la puesta en práctica de las políticas y las mejores estrategias para evitar que hasta las mejores decisiones públicas se desfiguren en el proceso de realización (Aguilar, II, 2007).

De forma más definida este autor describe seis fases de la política pública: 1) iniciación, 2) estimación, 3) selección, 4) implementación, 5) evaluación, 6) terminación (Aguilar, III, 2007).

Otro autor clásico en el diseño de políticas públicas es Eugene Bardach (1998), quien planteo los clásicos 8 pasos del análisis de una política pública: a) definición del problema, b) obtención de la información, c) construcción de alternativas, e)

selección de criterios, f) proyección de resultados, g) confrontación de costos y beneficios, h) decida, i) cuente su historia. <sup>4</sup>

Como síntesis de lo referido por los autores anteriores se puede señalar que una política pública contiene:

Diseño:

Identificación del Problema: detectar un asunto que se percibe como problemático por algún actor (ciudadanos, empresarios, gobiernos, etc.), y se definen sus características básicas. Diagnóstico, proceso por el cual se miden los alcances del problema, sus causas, así como los diversos elementos sociales, políticos y económicos relacionados con el.

Diseño del Plan de Acción, se refiere a la elaboración de un proyecto de acción, estableciendo objetivos y formas de alcanzarlo, así como indicadores para su posterior evaluación. Implementación, es una de las partes más delicadas de la política y donde interviene el administrador público, significa aterrizar las acciones, es decir, tomar el curso en la persecución de los objetivos de la política.

Implementación:

Los burócratas o funcionarios públicos realizan una interpretación de las directrices que les han señalado en el *Diseño* de la política pública, y las siguen desarrollando si se les es permitido los diferentes instrumentos administrativos que vuelven operativa la política pública.

En el proceso de *Implementación* lo que no esté definido en el *Diseño* puede ser decidido por el burócrata.

Evaluación

---

<sup>4</sup> Este documento sin aspirar a ser un referente académico o teórico sino mas bien practico, no demerita la aportación que en perspectiva se puede hacer de los 8 pasos de Bardach, que esclarece lo que muchas veces se torna turbio en las definiciones de política pública.



Evaluación, esta última parte de la política implica medir los resultados alcanzados, así como detectar aquellas partes débiles de la política, o en su defecto aquellas que pueden ser mejoradas, conlleva una retroalimentación para corregir las ineficiencias de la política.

Las áreas de cuestión de política pública pueden ser: a) redistributivas, b) normativa, c) distributiva (de desarrollo) (*Lowi en Aguilar, II, 2007*) (*Méndez, 2010*).

Políticas distributivas o de desarrollo:

- Dan subsidios para fomentar actividades privadas
- Transmiten beneficios gubernamentales tangibles a individuos, grupos o empresas.
- Parecen producir solo ganadores, nunca perdedores.
- Están típicamente basadas en decisiones guiadas por consecuencias a corto plazo.
- Incluyen un alto grado de cooperación y la transacción de favores políticos mutuos.
- Se caracterizan por poca notoriedad.
- Son bastante estables a través del tiempo.

En este tipo de políticas los beneficios o resultados se concentran claramente, a la vez que sus costos están dispersos y son imperceptiblemente pequeños.

De estas políticas es criticable que, los beneficios se concentran en ciertas personas, áreas geográficas, etc., mientras que la financiación está garantizada por impuestos generales.

Dentro de las corrientes económicas que alimentan las políticas públicas están las del modelo de competencia perfecta de la economía neoclásica, las teorías de fallas del mercado, la Elección Pública y el nuevo institucionalismo económico.

## 1.4 COMPETITIVIDAD URBANA

Introducción

La *Competitividad Urbana* es un nuevo paradigma para el análisis del comportamiento económico de las ciudades, y según Millan (1996) alude a la capacidad de una ciudad para penetrar en los mercados local y de exportación, a la relación que tiene con el crecimiento económico local y al aumento de la calidad de vida de sus residentes.

Y aunque para algunos autores como Krugman (1996) el término *Competitividad Urbana* no puede ser válido dado que para él no son los territorios o las ciudades quienes compiten entre sí, sino las empresas que residen en estas ciudades, para el presente trabajo se deja de lado esta perspectiva crítica sobre la competitividad urbana.

Se toma la visión de otros autores como Cabrero (et al, 2007: 3) que señalan que “la competitividad es un proceso de generación y difusión de competencias el cual depende no solo de factores microeconómicos sino también de las capacidades que ofrece el territorio para facilitar las actividades económicas... se trata de generar en el espacio un entorno físico, tecnológico, social, ambiental e institucional propicio para atraer y desarrollar actividades económicas generadoras de riqueza y empleo”.

Por otro lado para el *Global Urban Competitiveness Project 2005* la competitividad urbana se define como el grado en el cual una ciudad, en comparación con otras ciudades en competencia, es capaz de atraer inversiones productivas que se traducen en generación de empleo e incremento en los ingresos, al mismo tiempo de acrecentar y consolidar sus amenidades culturales, atractivos recreacionales, cohesión social, gobernanza y un medio ambiente adecuado para su población residente.

Lo anterior no quiere decir que la visión de la competitividad urbana así como los enfoques utilizados para su estudio sea homogénea. Para Peter Kresl existen tres enfoques empíricos sobre los cuales se han desarrollado los estudios de competitividad urbana: ejercicios de *benchmarking*, *uso de modelos multivariados* y *análisis cualitativos* (Kresk, 2010).

Los estudios de tipo benchmarking se orientan a la obtención de datos para un gran número de variables económicas, políticas y sociales que el analista considera importantes para determinar la posición de competitividad de una ciudad, esto se hace para un conjunto de ciudades equiparables, y con herramientas estadísticas y de ponderación. De ahí se genera un índice que permite comparar a las ciudades entre sí dada su posición obtenida en el índice.

Los modelos multivariados o de regresiones se utilizan en el estudio empírico de la competitividad urbana, esta metodología supone la utilización de un pequeño número de variables que sirven como indicadores de la misma. El análisis de regresión identifica aquellas variables económicas y sociales que se pueden considerar como factores determinantes de la competitividad urbana, es decir las variables que determinan estadísticamente la clasificación, por lo que este enfoque identifica también los puntos fuertes y débiles de cada economía urbana.

El tercer enfoque son los estudios cualitativos, donde en la mayoría de los casos las economías urbanas son evaluadas por el éxito de sus *clústers*. De ahí que los estudios sobre la competitividad urbana estén vinculados con el desarrollo del clúster que alberga.

Para el presente trabajo se considera un modelo de regresión para revelar la presencia e importancia de ciertos factores que pueden considerarse como determinantes de la competitividad urbana, dado que son generadores de externalidades positivas, y con ellas atraen inversión, generan empleo y mejoran la calidad de vida de los habitantes de la urbe.

#### 1.4.1 Economía Urbana

Para la economía, particularmente para la *economía urbana*, la existencia de las ciudades se explica porque en ellas se presentan una serie de ventajas para la producción de las empresas o para el consumo de los hogares que hacen que los agentes busquen su localización en estos espacios. Estas ventajas en economía se conocen como externalidades.

Si ya se ha establecido que es el grado de competitividad urbana lo que propicia la atracción de inversiones, generación de empleo y en suma una mejor calidad de vida, sería válido señalar que las externalidades en una ciudad son el mejor indicador del nivel de competitividad de una urbe, a mayores externalidades positivas más atractivas serán las ciudades para la inversión, es decir más competitivas.

Pindyck et al. (1995) definen las externalidades en forma general como los efectos de la producción y el consumo que no se reflejan directamente en el mercado a través de los precios. Las externalidades pueden ser negativas cuando la acción de un agente económico impone costes a otro, o positivas cuando la acción produce algún beneficio.

En este sentido el concepto externalidad se asocia al espacio geográfico y a la localización de actividades económicas en la medida que factores externos afectan los costos y los beneficios de las empresas por el hecho de localizarse en un lugar determinado.

#### 1.4.2 Economías de Aglomeración: Localización y Urbanización

Las primeras referencias en la literatura a las economías externas en los espacios urbanos se encuentran con Marshall (1920) y Weber (1909), el primero hace referencia al mercado de trabajo cualificado, a los proveedores especializados, y a la existencia de *spillovers* tecnológicos y de conocimiento; el segundo trata de explicar por qué unas industrias localizadas en un lugar son más productivas que aquellas localizadas en otros espacios.

Posteriormente Hoover (1937) adapta la tipología de economías de concentración desarrollada por Ohlin (1933) en economías de dimensión de empresa, economías de localización y economías de urbanización.

En la literatura sobre el tema se ha enfatizado el concepto de economías de aglomeración para explicar el hecho de que las empresas tiendan a concentrarse en determinados territorios.

En este sentido se han desarrollado dos enfoques para abordar el estudio de las economías de aglomeración, uno enfatiza las externalidades que se derivan de la concentración de empresas de la misma industria en un territorio, el segundo enfoque considera las externalidades como producto de la diversidad general y de la escala del medio industrial local.

Glaeser et al (1992) con base en los trabajos de Marshall (1890), Arrow (1962), Romer (1986, 1990), Jacobs (1969) y Porter (1991) denominan a las primeras, externalidades de tipo Marshall-Arrow-Romer (MAR), y a las segundas como externalidades tipo Jacobs.

Según la teoría MAR el poder de las externalidades se puede maximizar mediante la especialización local. El nivel de inversión en *Investigación y Desarrollo* (I+D) depende del poder de mercado del inversor, por lo que el cambio tecnológico resulta más dinámico cuando descansa en un gran sector de la economía (“monopolista”) concentrado en un espacio. En este sentido una mayor competencia local actúa en detrimento del crecimiento del sector.

La teoría Porter señala que las externalidades tecnológicas, al igual que en el caso de la perspectiva MAR se generan en un entorno especializado, pero a diferencia de esta, señala que un mayor grado de competencia estimula el crecimiento del sector.

Por último la teoría Jacobs apunta que la creación de nuevos conocimientos surge del contacto entre personas dedicadas a actividades diferentes. Se distingue de las otras dos perspectivas ya que predice que un mayor grado de diversificación estimula el crecimiento. Con referencia al nivel de competencia local, esta teoría señala que el crecimiento depende positivamente del grado de competencia del sector.

De lo anterior se desprenden las características de las economías de urbanización, tipo Jacobs, y de localización, tipo MAR, Mendoza y Martínez (1999) las definen de la siguiente manera:

- Las *economías de localización* hacen referencia al hecho de que las firmas obtienen beneficios por pertenecer a la misma industria ubicadas en la misma urbe. La concentración les genera mercados de trabajo integrados con una fuerza laboral especializada, así como el abastecimiento de servicios e insumos específicos de la industria y diversos “efectos desbordamiento” a nivel tecnológico. Esta perspectiva predice la formación de espacios industriales altamente especializados, en los que se aprovechan más efectivamente las externalidades, dando lugar a un proceso de crecimiento sostenido.
- Las *economías de urbanización* se basan en la diversificación del medio industrial como la principal fuente de externalidades para las firmas, ya que generan un medio más dinámico, en el que los flujos de ideas y conocimiento son más rápidos y significativos. Esta perspectiva predice la formación de áreas industriales de gran escala y altamente diversificadas. La variedad y diversidad de industrias espacialmente próximas son las claves que promueven la aglomeración industrial y el crecimiento.

#### 1.4.3 Competitividad Urbana y Economías de Aglomeración

Son dos las fuentes principales de externalidades en las ciudades, que sintetizan el desempeño de una urbe y resumen su nivel de competitividad: las economías de localización y las economías de urbanización.

Tanto las empresas como los individuos calificados determinan su residencia basados en múltiples factores, cuando una ciudad o un espacio logran ser atractivos para estas empresas y estos individuos decimos que es un espacio competitivo.

En este sentido son las economías de aglomeración, generadoras de externalidades positivas, las que contribuyen a elegir el espacio urbano donde ubicarse, y en consecuencia a mayor intensidad de las economías de localización y urbanización más atractivo (competitivo) es un espacio.

Determinar cuál es el origen de las externalidades nos puede indicar donde se encuentran las ventajas competitivas de una urbe, ya sea en la diversificación propia de las economías de urbanización o en la concentración de empresas propia de las economías de la localización.

### 1.5 Conclusión

A manera de conclusión los cuatro apartados teóricos que se revisaron son necesarios para poder realizar un estudio integral de Fondo Metropolitano.

En el apartado del federalismo fiscal encontramos la razón y justificación de las transferencias, en el apartado de la RIG's encontramos los conceptos necesarios para el estudio de los fenómenos políticos, administrativos y de gestión en contextos multijurisdiccionales, como es el caso de los espacios metropolitanos.

En el apartado de la gestión y las políticas públicas encontramos el cuerpo metodológico que justifican y guían el diseño, implementación y evaluación de una política pública como lo es la del Fondo Metropolitano.

Finalmente en el apartado referente a la competitividad urbana encontramos los conceptos así como las herramientas para el estudio de las externalidades en las ciudades, es decir las economías de aglomeración, que finalmente tomaremos como la justificación de la existencia del Fondo Metropolitano, y que pretendemos calcular de forma empírica en el presente trabajo.

## **CAPÍTULO 2 LA POLÍTICA DEL FONDO METROPOLITANO**

### **INTRODUCCIÓN**

El presente capítulo tiene por objeto hacer una revisión sobre la política del Fondo Metropolitano (FM). Para ello se establecerá primero cuales son los antecedentes del proceso de metropolización en México, así como los antecedentes del Fondo Metropolitano y su evolución desde su creación hasta el 2011; posteriormente se analizará uno de los apartados del proceso de hechura de la Política del Fondo Metropolitano: su Diseño y se caracterizará al Fondo Metropolitano identificando las debilidades del mismo a partir de su diseño como política pública.

En el primer apartado se revisan los antecedentes y evolución del fenómeno de metropolización en México, se resalta como ha cobrado importancia la metropolización desde los años 40's a la fecha, y como tanto los municipios como las personas han tendido a concentrarse en este tipo de espacios. Finalmente se reseña los avances institucionales en la metodología para identificar y delimitar las Zonas Metropolitanas en México.

En el segundo apartado se resume brevemente cual fue el origen del Fondo Metropolitano, los actores claves así como los principales rasgos en cuanto a montos y zonas metropolitanas beneficiadas desde su creación hasta el 2011, que es el último año que tiene vigencia la primera edición de las Reglas de Operación del Fondo.

En el tercer apartado se revisa un punto en particular del proceso de hechura de la política del Fondo Metropolitano, su diseño. En este apartado se pretenden identificar cuáles son los puntos débiles del Fondo en tanto política pública, y como estos rasgos lo convirtieron en un instrumento de la discrecionalidad política y no en una política pública que fomente la competitividad de las zonas metropolitanas del país, además de no fomentar el asociacionismo inter municipal en las Zonas Metropolitanas.



## 2.1 ANTECEDENTES DEL FENÓMENO METROPOLITANO MÉXICO

El proceso de metropolización en México inició en los años 40's, con la conurbación entre la delegación Miguel Hidalgo en el Distrito Federal y el municipio de Naucalpan de Juárez en el Estado de México fomentado por el desarrollo de Ciudad Satélite.

Una de las primeras aportaciones en los estudios metropolitanos en México la realizó Luis Unikel (1978) quien definió a las “zonas metropolitanas” como: “La extensión territorial que incluye a la unidad político –administrativa que contiene la ciudad central, y las unidades político– administrativas contiguas a ésta que tienen características urbanas, tales como sitios de trabajo o lugares de residencia de trabajadores dedicados a actividades no agrícolas y que mantienen una interrelación socioeconómica directa, constante e intensa con la ciudad central, y viceversa” (Unikel, 1978).

En estos primeros ejercicios de investigación se consideró al municipio como la unidad básica (político-administrativa) para la delimitación de zonas metropolitanas debido a que, dada su naturaleza jurídica y constitucional era más estable en el tiempo en comparación con otro tipo de “localidades”, así como a una mayor disponibilidad de datos censales.

Adicional a esto actualmente, se considera también que son los gobiernos municipales quienes tienen las facultades en materia de planeación del desarrollo urbano y prestación de servicios públicos, entre otras.

Para el año de 1940, Unikel reconoció la existencia de cinco zonas metropolitanas las cuales se han incrementado hasta alcanzar 59 en 2010, y concentran casi el 57 por ciento de la población total del país.

Como se puede apreciar en la Tabla 2.1, el crecimiento tanto de presencia como de importancia de las Zonas Metropolitanas no se ha detenido desde los años 60's hasta la actualidad, de 64 municipios metropolitanos en los años 60's a los más de 360 que existen al año 2010, así mismo de una población de 9 millones que en los

60's residía en espacios metropolitanos a una población de más de 63 millones que residen en el 2010 en este tipo de espacios, todo esto es un reflejo de lo complejo de este fenómeno en México y su evolución.

Tabla 2.1 Indicadores del Proceso de Metropolización

Indicador	1960	1980	1990	2000	2005	2010
Zonas metropolitanas	12	26	37	55	56	59
Delegaciones y municipios metropolitanos	64	131	155	309	345	367
Entidades federativas	14	20	26	29	29	29
Población total (millones)	9.0	26.1	31.5	51.5	57.9	63.8
Porcentaje de la población nacional	25.6	39.1	38.8	52.8	56.0	56.8

Fuente: Indicadores del Proceso de Metropolización [http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010) [Consultado el 4 de Enero de 2015]

Sin embargo el proceso de metropolización que ha vivido México no ha estado acompañado de un marco normativo adecuado que permita el diseño y aplicación de instrumentos de planeación metropolitana eficaces.

Si bien las reformas de 1983 al Artículo 115 Constitucional fortalecieron las facultades municipales para la creación de reservas territoriales, el control y la planeación del desarrollo urbano; además de facultarlos para asociarse a fin de lograr una más eficaz prestación de los servicios públicos (Cabreró, 1996), las autoridades municipales no parecen haber tomado en cuenta esto, de tal manera que hoy día, el asociacionismo intermunicipal es una práctica poco frecuente en las zonas metropolitanas (Zentella, 2007), precisamente donde más se justifica un trabajo coordinado en materia de planeación urbana, ordenamiento territorial y prestación de servicios públicos.

La falta de instrumentos de planeación a nivel metropolitano, aunado a las reformas al Artículo 27 Constitucional en 1992, tuvo consecuencias profundas en el proceso de metropolización. Concebida bajo la idea de aumentar la productividad del campo, la reforma a esta Ley no previó que los ejidatarios

localizados en las periferias de las ciudades preferirían incorporar sus parcelas al desarrollo urbano, cientos de veces más rentable que el uso rural.

Esto indujo un proceso de especulación asociado a las ventas (legales e ilegales) en las periferias de las ciudades, profundizando los procesos de expansión metropolitana y dispersión en el crecimiento (Aguilar, 2004). La especulación en terrenos intraurbanos y en la periferia inmediata hace de la adquisición de reservas territoriales una medida sumamente onerosa para las autoridades municipales y el recurso de expropiación resulta muy costoso políticamente.

Por otro lado las políticas de impulso a la vivienda y a los créditos hipotecarios del siglo pasado, sin una concepción integral del desarrollo urbano sobre todo en las zonas metropolitanas trajo como consecuencia proyectos habitacionales que carecían del equipamiento, infraestructura, servicios de transporte y conectividad, y en múltiples ocasiones sin la capacidad hídrica, un impacto ambiental negativo, y vulnerabilidad a los fenómenos naturales, aunado a la incapacidad de los gobiernos locales de poder proveer los servicios básicos municipales, en suma un total desorden en el crecimiento metropolitano.

Dentro del proceso de evolución del fenómeno metropolitano en México la identificación y/o conceptualización de las Zonas Metropolitanas con una Metodología institucional es reciente, si bien existe trabajos realizados a lo largo del siglo XX como los de Unikel (1960, 1970), Negrete y Salazar (1986) y Sobrino (1993, 2003) en México que pretendían lograr este objetivo, no fue sino hasta el 2003 que se inició un trabajo inter institucional a nivel federal para poder delimitar con criterios técnicos cuáles serían las Zonas Metropolitanas del país con fines de políticas públicas, las instituciones participantes fueron el INEGI, la SEDESOL y el CONAPO (SEDESOL, INEGI, CONAPO: 2004).

Los documentos oficiales publicados bajo el rubro: "Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México" presentan los criterios metodológicos y estadísticos, para la identificación de este tipo de espacios en el país, además de presentar sus

datos. Hasta el momento existen 3 ediciones del documento de acuerdo al año del levantamiento de los datos: 2000, 2005 y 2010.<sup>5</sup>

## 2.2 ANTECEDENTES E INSTITUCIONALIZACIÓN DEL FONDO METROPOLITANO

Bajo el contexto anterior surge el Fondo Metropolitano como respuesta a la necesidad de solución a los problemas que son producto del crecimiento desmedido de la población en zonas urbanas que concentran gran parte de la infraestructura económica y social.

El primer antecedente lo encontramos en 1998 cuando se creó un instrumento de coordinación entre los gobiernos del Estado de México y el Distrito Federal para desarrollar las áreas de interés común con acciones conjuntas.

En el 2003 se creó la Comisión de Desarrollo Metropolitano en la Cámara de Diputados *la cual tendría por misión 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.*

En esta comisión los legisladores asumirían el compromiso de un trabajo serio para revisar experiencias, analizar problemas y formular propuestas para la toma de las mejores decisiones legislativas que sean posibles, en materia de asuntos metropolitanos.

Del mismo modo para el 2003 el Gobernador del Estado de México promovió la creación de un fondo metropolitano para los municipios del Valle de México y el Distrito Federal y paralelamente la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados presentó tres iniciativas de Ley para el mismo fin.

---

<sup>5</sup> Ver : [http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion\\_de\\_Zonas\\_Metropolitanas](http://www.conapo.gob.mx/es/CONAPO/Delimitacion_de_Zonas_Metropolitanas)

En diciembre del 2005 se publicó por primera vez en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el Decreto del Presupuesto de Egresos para el ejercicio fiscal 2006, en el cual se aprobaron recursos para el Fondo Metropolitano, esto a intervención de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados. En febrero de 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”. Desde entonces el Fondo Metropolitano se ha incluido en el Ramo 23 “Provisiones Salariales y Económicas” en la función de urbanización, vivienda, desarrollo regional y subfunción de desarrollo regional.

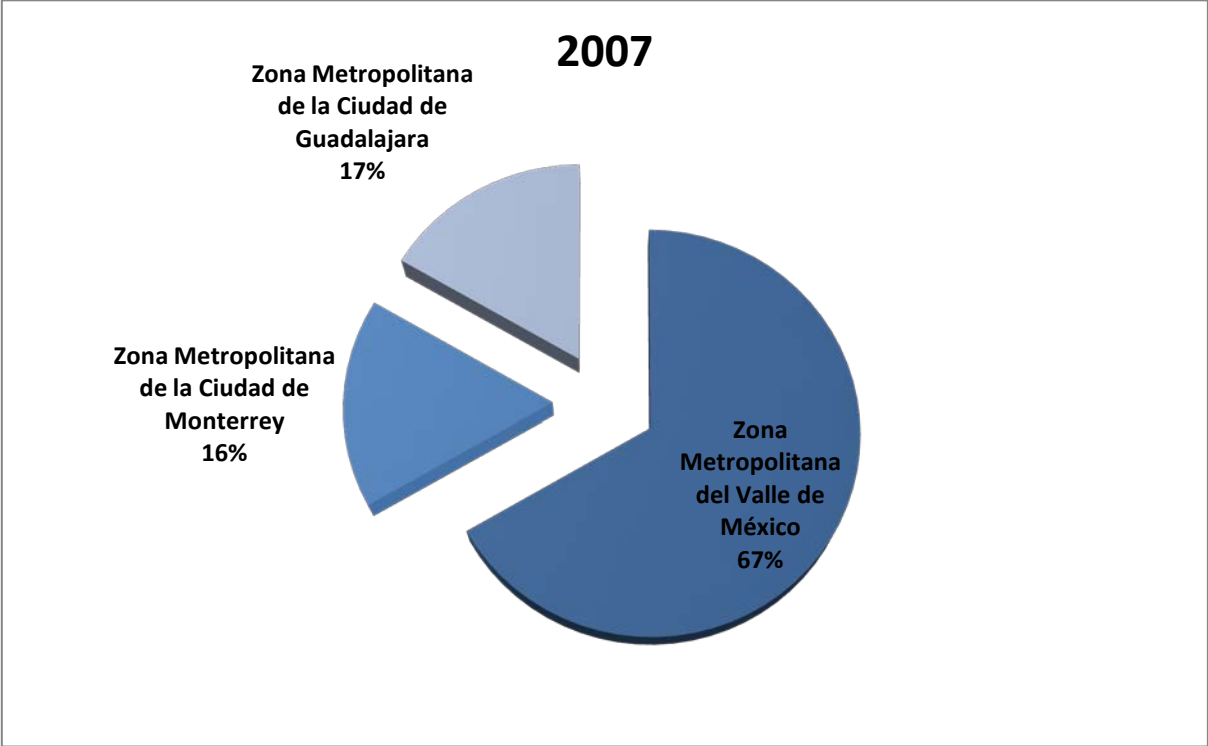
En su primera edición, en el 2006, se benefició únicamente a la Zona Metropolitana del Valle de México por un monto de 1,000 millones de pesos<sup>6</sup>. Para el siguiente año, se añadirían como Zonas Metropolitanas beneficiadas, Monterrey y Guadalajara:

Tabla 2.2 Montos del Fondo Metropolitano destinado a cada Zona Metropolitana en el 2007

	<b>ZONA METROPOLITANA</b>	<b>Monto Ejercido del Año Fiscal 2007</b>
1	Zona Metropolitana del Valle de México	2,000
2	Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey	500
3	Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara	500

<sup>6</sup> Todas las cantidades en el presente apartado se expresarán en millones de pesos salvo que se señale lo contrario.

Gráfica 2.1 Porcentaje del Fondo Metropolitano 2007 destinado a cada Zona Metropolitana.



Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2007.

Predominaría la ZM del Valle de México como principal beneficiaria del Fondo con casi el 70% de los recursos, mientras que Guadalajara y Monterrey ejercerían en conjunto el 33% del Fondo.

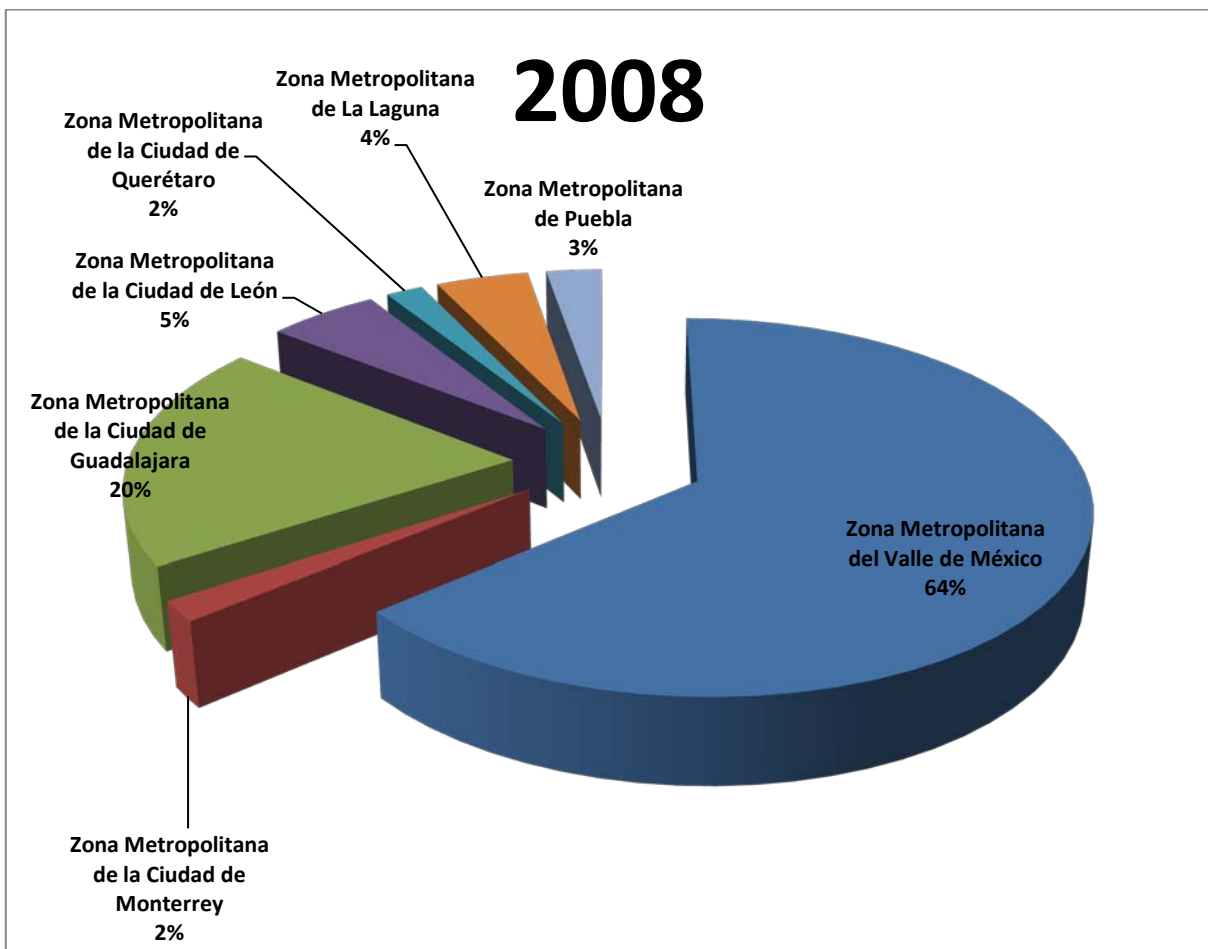
Para el siguiente año, 2008, se ejercerían en el Fondo Metropolitano 5,550 millones de pesos, en esta ocasión serían 7 Zonas Metropolitanas las beneficiadas:

Tabla 2.3 Montos del Fondo Metropolitano destinado a cada Zona Metropolitana en el 2008

ZONA METROPOLITANA	Monto Ejercido del Año Fiscal 2008
Zona Metropolitana del Valle de México	3,550
Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey	100

<b>Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara</b>	1,100
<b>Zona Metropolitana de la Ciudad de León</b>	300
<b>Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro</b>	100
<b>Zona Metropolitana de La Laguna</b>	250
<b>Zona Metropolitana de Puebla</b>	150

Gráfica 2.2 Porcentaje del Fondo Metropolitano 2008 destinado a cada Zona Metropolitana.

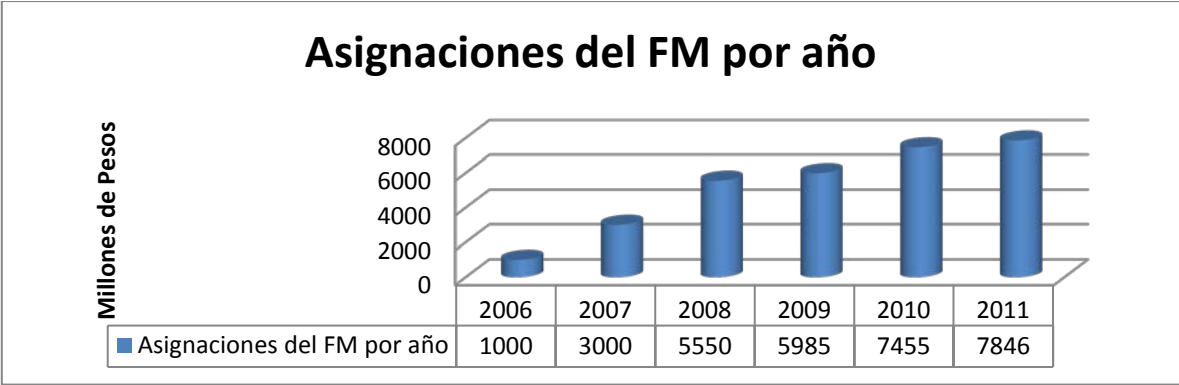


Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2008.

De nueva cuenta tendría preponderancia la ZM del Valle de México frente a los demás espacios.

Para los siguientes años, 2009 al 2011, los montos del Fondo Metropolitano aprobado por la Cámara de Diputados, así como las Zonas Metropolitanas beneficiadas seguiría incrementándose.

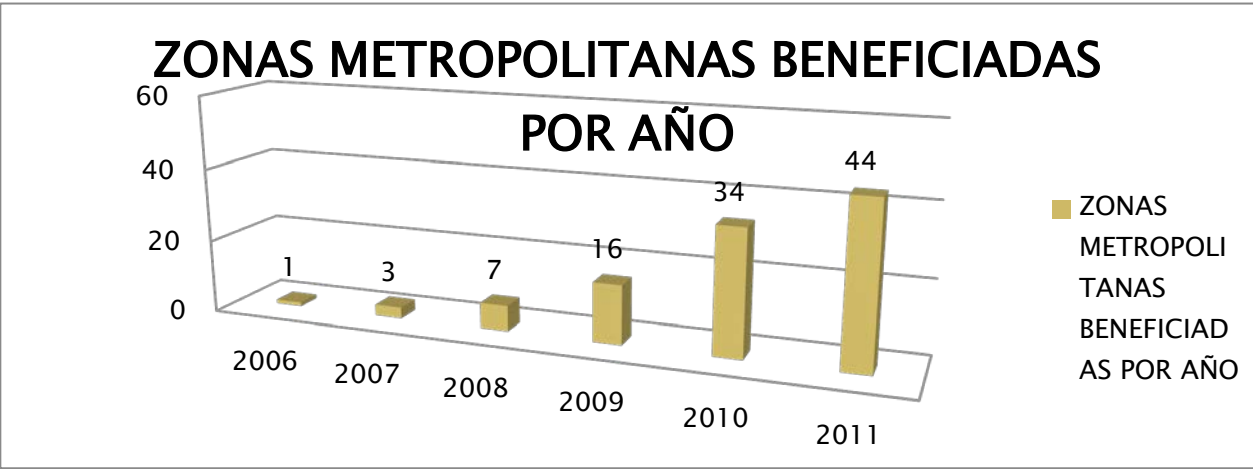
Gráfica 2.3 Montos Destinado al Fondo Metropolitano en Millones de Pesos y por Año de Ejercicio Fiscal.



Fuente: Elaboración propia con base en los PEF 2006-2011.

Para el año 2011 los recursos destinados para el Fondo Metropolitano ascendieron a los 7,846 millones de pesos, un incremento de casi el 800% con respecto a la primera edición del mismo tan solo a 5 años de distancia.

Gráfica 2.4 Número de Zonas Metropolitanas Beneficiadas por el Fondo en cada Ejercicio Fiscal.





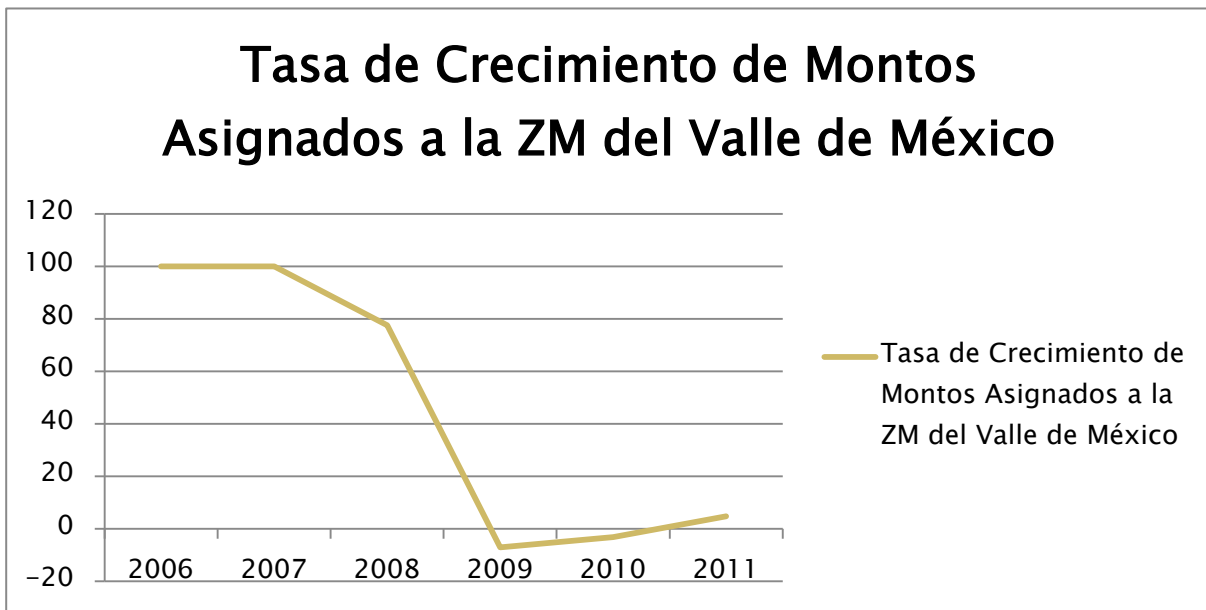
Fuente: Elaboración propia con base en los PEF 2006-2011

Del mismo modo, de la única zona metropolitana beneficiada en el 2006 se tendrían 44 beneficiadas en el ejercicio fiscal del 2011, lo que refleja la importancia territorial que había alcanzado el Fondo a esta fecha.

Lo que hay que resaltar en estos primeros años de existencia del Fondo Metropolitano es su tendencia siempre positiva, aún en el contexto de la crisis económica 2008-2010.

Otro aspecto importante es el cómo se fue modificando el papel o el rol que jugaba la zona metropolitana del Valle de México en la percepción de este fondo.

Gráfica 2.5 Tasa de Crecimiento de Montos del Fondo Metropolitano Asignados a la Zona Metropolitana del Valle de México.



Fuente: Elaboración propia con base en los PEF 2006-2011

La razón por la cual ha decaído la preponderancia del Valle de México es sencilla:

Entraron en escena nuevos actores que quieren participar de estos recursos. En 2006 había una única ZM. En 2007 fueron 3; En 2008 fueron 7. En 2009 fueron 16; en 2010 fueron 34. Y Finalmente en 2011 44.

### 2.3 EL DISEÑO DE LA POLÍTICA DEL FONDO METROPOLITANO

Como se reseñó en el apartado anterior el Fondo Metropolitano surge formalmente en el Presupuesto de Egresos de la Federación del año 2006, bajo el rubro “Fondo Metropolitano de Proyectos de Impacto Ambiental en el Valle de México”, de este primer ejercicio se pueden señalar tres puntos:

- a) El Fondo Metropolitano surgió, no con una visión nacional que contemplara la complejidad del fenómeno metropolitano en el país, sino como una respuesta a las gestiones de dos gobiernos Estatales (ni siquiera municipales), el del Estado de México y el del Distrito Federal.
- b) En esta primera edición se tuvo un enfoque ambientalista, que si bien debe ser un criterio importante en la gestión metropolitana, no es el único, lo que refleja una visión acotada del naciente Fondo Metropolitano.
- c) Dado que fue un recurso focalizado para una región en particular, no se desarrolló en primera instancia una metodología para definir o conceptualizar a una Zona Metropolitana, es decir un criterio para poder determinar por qué razón transferir recursos a la ZM del Valle de México, y no a otra u otras.

Del mismo modo en este primer ejercicio no se contaron con reglas claras sobre el funcionamiento del Fondo Metropolitano como política pública, y tampoco se resolvieron criterios técnicos que justifiquen esta asignación de recursos como tampoco se presentó un método para designar el monto del Fondo.

La conclusión es simple, gestiones políticas (del gobernador del Estado de México y del Jefe de Gobierno del DF), sobre un tema legítimo de su agenda que era atender los problemas propios de su condición metropolitana, tuvieron como resultado un instrumento también político, es decir un recurso cuya asignación estaría en función no de reglas institucionales, sino de negociaciones de

funcionarios electos por un lado (el Gobernador, el Jefe de Gobierno y los diputados) y funcionarios burocráticos por otro (de la SHCP).

Inaugurada esta asignación en el PEF del 2006, en el PEF del siguiente año entraron en el mismo Fondo, y bajo las mismas condiciones nuevos espacios metropolitanos. Formalmente el Ejecutivo enviaría al legislativo para su aprobación un monto similar al del Presupuesto anterior por 1,000 millones de pesos para la Zona Metropolitana del Valle de México, y de nueva cuenta la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la Cámara de Diputados intervendría para modificar esta asignación, duplicaría el monto destinado al Valle de México, e incluiría a las Zonas Metropolitanas de Monterrey y de Guadalajara (PEF, 2007), como revisamos en el apartado anterior.

Se repetirían las condiciones de asignación: negociaciones de corte político entre los gobernadores locales, la Comisión de Desarrollo Metropolitano y la SHCP. Los montos asignados a las respectivas zonas quedaban a discreción de los legisladores.

Toda transferencia de recursos del gobierno central a gobiernos subnacionales, según lo dicta la teoría del federalismo fiscal revisada en la primera unidad del presente trabajo, debe ser justificada, la razón principal los desequilibrios. Sin embargo el Fondo Metropolitano nació bajo una lógica distinta, lo que finalmente podría presentarse como una intervención ineficiente por parte del gobierno central.

El carecer de un fundamento técnico del Fondo Metropolitano, más allá de lo político, podría calificar a este de regresivo, es decir, una transferencia que asigna recursos de manera discrecional a los espacios urbanos más ricos del país.

La Zona Metropolitana del Valle de México, primera en ser beneficiada por el Fondo Metropolitano en el 2006, concentraba el 17.9% de la población y generaba el 24.2% del PIB en el 2008, del mismo modo la ZM de Guadalajara con una

población del 3.9% del total nacional produciendo el 4.2% del PIB, y la de Monterrey con un 3.6% de la población produciendo el 8.0% del PIB.

Siguiendo esta reflexión 10 Zonas Metropolitanas (ZM del Valle de México, Monterrey, Guadalajara y Puebla-Tlaxcala, las ZM de Toluca, Saltillo, Tampico, La Laguna, Querétaro y San Luis Potosí-Soledad de Graciano Sánchez), concentraron casi la mitad (49.9%) de la producción bruta total del país.

Bajo los datos anteriores cabría cuestionarse sobre si es justificable que a las zonas más ricas del país se les hagan transferencias adicionales sin criterio alguno que determine el por qué y cantidad del monto, en el Diseño de la Política del Fondo Metropolitano no se resuelve este cuestionamiento.

La Comisión de Desarrollo Metropolitano para el 2007 pretendió, tal vez sin quererlo, fundar un criterio de elección de qué Zonas Metropolitanas son susceptibles de apoyo por parte del FM: “las cuales deben de contar con más de un millón de habitantes” (Comisión de Desarrollo Metropolitano, Acta de la Quinta Reunión Plenaria, 31 de octubre de 2007).

En esta misma sesión de trabajo se plantearía la necesidad de constituir las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano, que permitiera darle orden y coherencia a las asignaciones de los recursos. Sin haber omitido previamente proponer incrementar el presupuesto del siguiente año de 3,000 millones para el Fondo Metropolitano a 6,910 millones de pesos, y de 3 Zonas Metropolitanas que fueron beneficiadas en el 2007 a 6 que lo serían en el 2008, de nueva cuenta sin otro criterio más que las apreciaciones personales de los legisladores.

En el 2008 se publicaron por primera ocasión las Reglas de Operación sobre las cuales debería suscribirse el Fondo Metropolitano, y que se aplicarían en la construcción del PEF para el 2009.

En estas reglas de Operación se resolvieron varios aspectos que quedaban en la discrecionalidad política de los actores, llámense legisladores, funcionarios públicos federales, o políticos locales. Además que abría la opción de que

cualquier Zona Metropolitana, técnicamente identificada pudiera *solicitar* apoyos dentro del Fondo Metropolitano.

Las Reglas de Operación 2008 dieron claridad al menos sobre tres aspectos: a) cuales eran los fines del Fondo Metropolitano, b) cual sería la población objetivo, es decir las Zonas Metropolitanas susceptibles de apoyo, c) cuales serían los actores claves en las tomas de decisiones en la gestión del Fondo Metropolitano.

Con respecto al primer apartado, los fines del Fondo Metropolitano, se superó el paradigma ambientalista sobre el cual había nacido en su primera edición, y se definió al Fondo Metropolitano como un subsidio federal que debería ser destinado a:

- a) La competitividad económica y las capacidades productivas;
- b) La viabilidad y disminución de la vulnerabilidad o riesgos por fenómenos naturales, ambientales y los propiciados por la dinámica demográfica y económica;
- c) La consolidación urbana; y
- d) El aprovechamiento óptimo de las ventajas competitivas de funcionamiento regional, urbano y económico del espacio territorial de las zonas metropolitanas.

El segundo aspecto que resolvieron las Reglas de Operación 2008 fue sobre qué espacios metropolitanos podrían ser susceptibles de apoyo, para esto no hubo mayor complicación, se reconoció al ejercicios interinstitucional SEDESOL-INEGI-CONAPO de Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México como el documento rector que definía que espacios urbanos del país se consideraban metropolitanos con los mismos criterios técnicos y metodológicos que el documento reseñaba.

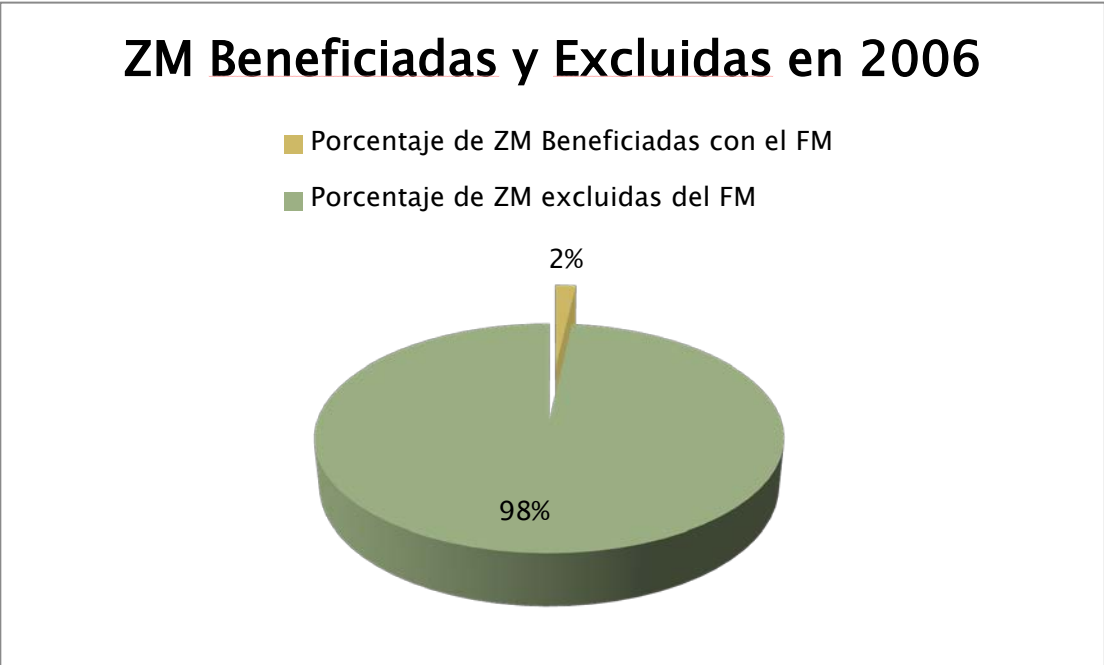
Finalmente las Reglas de Operación 2008 resolvieron cuales serían los organismos de decisión en la gestión del Fondo Metropolitano una vez aprobados los recursos por el poder legislativo federal, particularmente el Consejo

para el Desarrollo Metropolitano, el Comité Técnico y el Sub Comité Técnico del Fideicomiso.

Para el ejercicio 2009, y con base en las nuevas reglas de operación que abrían a cualquier Zona Metropolitana (debidamente identificada por la SEDESOL-INEGI-CONAPO), la posibilidad de solicitar estos recursos se tuvo un nuevo record de 16 ZM beneficiadas frente a las 7 del ejercicio anterior.

A continuación una serie de gráficas que representan el carácter excluyente del Fondo Metropolitano en sus primeras ediciones, para finalmente mostrar su penetración en la mayoría de espacios metropolitanos para el ejercicio 2011.

Gráfica 2.6 Porcentaje de Zonas Metropolitanas Beneficiadas y Excluidas del Fondo Metropolitano en el Ejercicio 2006.



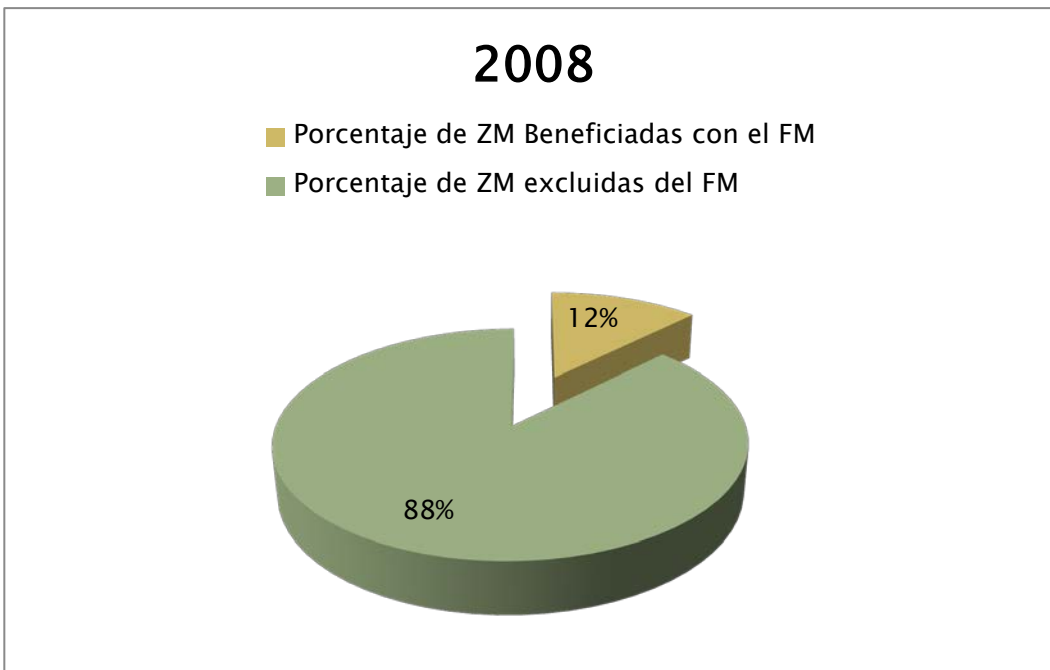
Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2006

Gráfica 2.7 Porcentaje de Zonas Metropolitanas Beneficiadas y Excluidas del Fondo Metropolitano en el Ejercicio 2007.



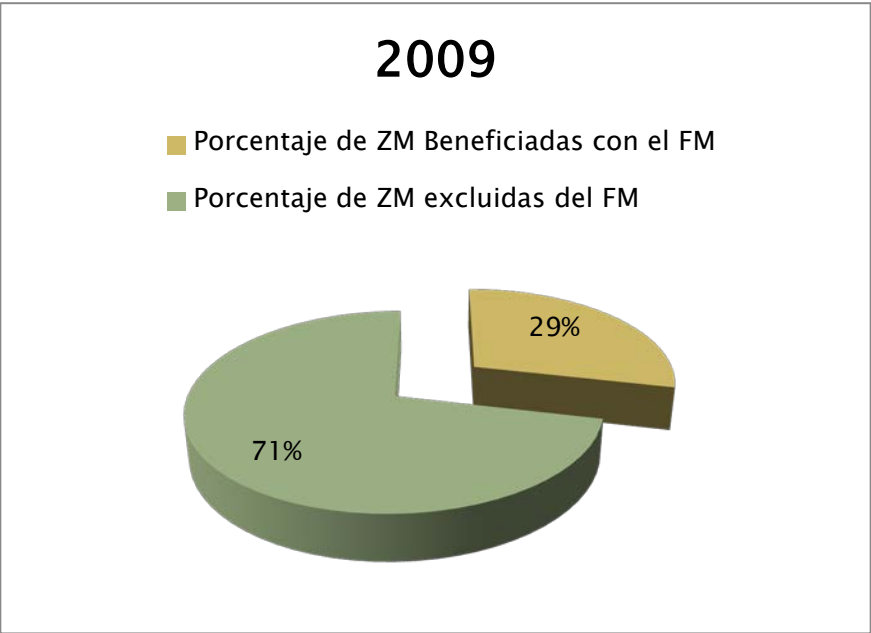
Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2007

Gráfica 2.8 Porcentaje de Zonas Metropolitanas Beneficiadas y Excluidas del Fondo Metropolitano en el Ejercicio 2008



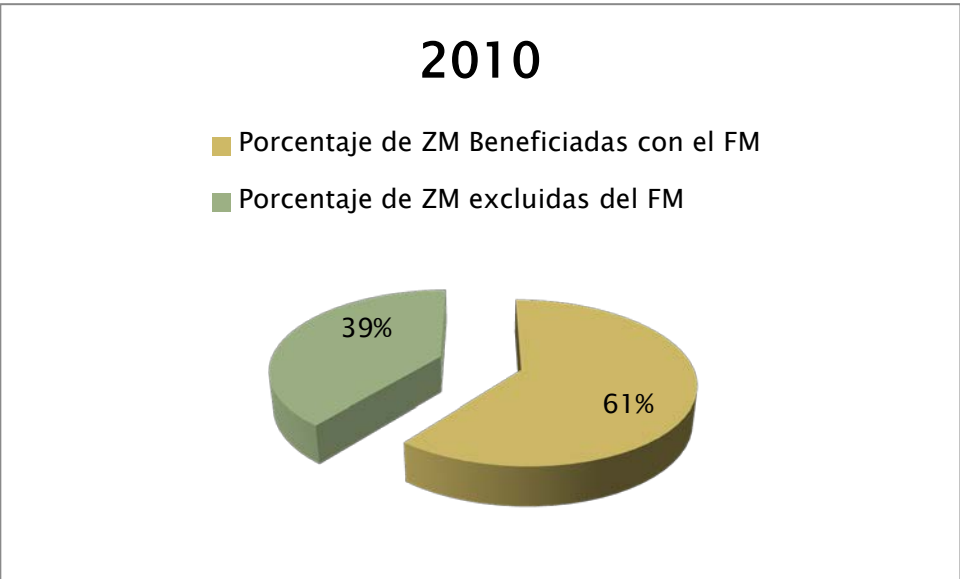
Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2008

Gráfica 2.9 Porcentaje de Zonas Metropolitanas Beneficiadas y Excluidas del Fondo Metropolitano en el Ejercicio 2009



Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2009

Gráfica 2.10 Porcentaje de Zonas Metropolitanas Beneficiadas y Excluidas del Fondo Metropolitano en el Ejercicio 2010



Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2010

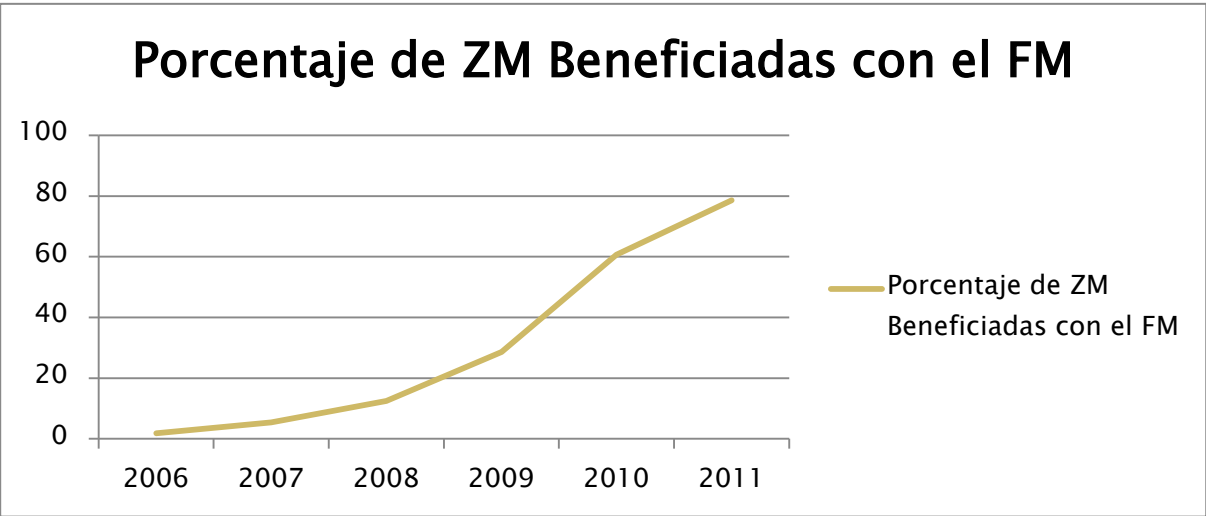


Gráfica 2.11 Porcentaje de Zonas Metropolitanas Beneficiadas y Excluidas del Fondo Metropolitano en el Ejercicio 2011



Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2011

Gráfica 2.12 Porcentaje de Zonas Metropolitanas del Fondo 2006-2011.



Fuente: Elaboración propia con base en el PEF 2006-2011

De lo anterior se puede puntualizar lo siguiente, el Fondo Metropolitano nació con una visión centralizada, en el sentido de que la única Zona Metropolitana considerada fue la del Valle de México sede de los poderes del gobierno central y capital del país, sin embargo la misma naturaleza del Fondo, obligó a este a “federalizarse” permitiendo a las Zonas Metropolitanas de las provincias del país participar de este recurso, en un proceso en el cual en 5 años de un 2% de Zonas Metropolitanas beneficiadas se llegó a un 79% en el 2011.

Sin embargo la misma Comisión de Desarrollo Metropolitano, pero no de la LX legislatura (2006-2009), sino la de la LXI Legislatura (2009-2012) redescubriría un problema que no fue resuelto con las Reglas de Operación 2008, y es en lo que se refiere al cálculo del monto de recursos que le corresponden a cada Zona Metropolitana.

El estilo personalista sobre el cual nació el Fondo Metropolitano, y cuyas designaciones estaban en función de las negociaciones que pudieran entablar los actores locales con los legisladores de la Comisión de Desarrollo Metropolitano, y éstos a su vez con el gobierno federal, generó una práctica basada en las apreciaciones personales, y no en reglas institucionales.

Al concluir su vigencia la LX legislatura, la que vio nacer y desarrollarse el Fondo Metropolitano bajo este esquema entre 2006 y 2009, heredó a la siguiente Comisión de Desarrollo Metropolitano de la LXI legislatura problemas que identificaron estos nuevos legisladores inmediatamente.

En primera instancia parecía que la Comisión de Desarrollo Metropolitano se había convertido en una instancia gestadora de una bolsa de recursos denominada Fondo Metropolitano, y no en un órgano legislativo encargado de crear el andamiaje jurídico para el correcto desarrollo de las metrópolis.

La alta demanda de audiencias y reuniones de gobernadores y presidentes municipales con los integrantes de la Comisión de Desarrollo Metropolitano fue uno de los primeros problemas que se detectaron. Todos estos querían presentar

sus proyectos para ser financiados por el Fondo, pero en el contexto de la crisis económica 2008-2009, lo proyectado por el ejecutivo para el Fondo Metropolitano había sido reducido a la mitad para el año 2010, circunstancia que ubicaba a los legisladores en una posición de tensión política con los gobernadores, en el sentido de no poder favorecer todos y cada uno de los proyectos.

De nueva cuenta, ahora en la LXI legislatura, los legisladores integrantes de la Comisión de Desarrollo Metropolitano se cuestionaban sobre cuáles deberían de ser los criterios para destinar los recursos del Fondo Metropolitano.

En la primera reunión plenaria de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la LXI legislatura se presentaron posiciones encontradas, unos legisladores señalaban que en la designación de los recursos debería dársele prioridad a aquellas Zonas Metropolitanas que ya contaran con proyectos encaminados, y que hayan sido previamente apoyados por el Fondo, otros legisladores señalaban que por cuestiones de equidad se les debería dar prioridad a aquellas regiones que no han sido apoyada en ejercicios anteriores (Comisión de Desarrollo Metropolitano, LXI legislatura, Primera reunión plenaria, 13 de octubre de 2009), el problema de origen era evidente, la inexistencia de criterios de designación del Fondo Metropolitano

No hubo una respuesta técnica a esta problemática, y la Comisión de Desarrollo Metropolitano optó por reproducir el esquema, negoció un incremento al presupuesto para el ejercicio 2010, y de nueva cuenta se asignaron recursos sin más criterio que lo solicitado por los gobernadores. En esta ocasión serían beneficiadas 32 Zonas Metropolitanas.

Un reflejo de la discrecionalidad y falta de reglas en la asignación de los recursos en el Fondo Metropolitano sucedió en el ejercicio 2010, por decisión de la Cámara de Diputados se incluyó dentro de las 32 Zonas Metropolitanas beneficiadas por el Fondo, la región de Hermosillo en Sonora, la cual no cumplía los criterios técnicos elaborados por la SEDESOL-INEGI-CONAPO para calificar como Zona Metropolitana, y que finalmente derivó en una incapacidad para poder ejercer

estos recursos, tema que fue discutido en al la Decima Sesión Ordinaria de la Comisión de Desarrollo Metropolitano de la LXI Legislatura. (Comisión de Desarrollo Metropolitano, LXI legislatura, Decima reunión plenaria, 28 de septiembre de 2010).

En suma se puede señalar que el Fondo Metropolitano como política pública nació con legitimidad política pero sin sustento técnico, que a la postre derivaría en una indefinición de reglas para su ejercicio, dejando a la discrecionalidad de los políticos la determinación de los montos y destinos del recurso.

### 2.3.1 Caracterización de la Política del Fondo Metropolitano

Dadas las características reseñadas en los apartados anteriores se puede señalar que el Fondo Metropolitano se comportó desde un inició como una *transferencia condicionada*, dado que los recursos enviados desde el gobierno central iban destinados a ciertos proyectos predefinidos. Más aún después del 2008 donde se tenían que sujetar a las Reglas de Operación del Fondo Metropolitano.

Por otro lado el Fondo Metropolitano reúne las características de una transferencia no compensatoria de monto fijo, es decir existe un monto fijo destinado a la Zona Metropolitana beneficiada, pero estas no están obligadas a realizar una aportación para complementar los recursos.

Esta característica en particular del Fondo Metropolitano han derivado en un ejercicio incongruente del mismo, la Gestión Intergubernamental nos señala que en los espacios metropolitanos donde los problemas públicos son transversales, es decir atraviesan los límites jurisdiccionales, la cooperación entre los gobiernos locales es fundamental para poder resolverlos.

En este sentido el Dr. Alfonso Iracheta (2010) en la evaluación que el realiza del Fondo Metropolitano concluye que este no alienta el asociacionismo municipal en las Zonas Metropolitanas, y que la mayoría de proyectos financiados con el Fondo no tienen una dimensión metropolitana y que son proyectos aislados de/en cada jurisdicción.

## 2.4 CONCLUSIONES

Las Zonas Metropolitanas en México detonaron a partir de los años 40's con la conurbación entre la delegación Miguel Hidalgo y el municipio de Naucalpan de Juárez, y al 2011 se cuentan con 59 espacios metropolitanos en diferentes puntos del país. Lamentablemente durante el siglo XX no se diseñó una política pública para poder atender el crecimiento constante de las principales urbes del país, incluso políticas fomentadas desde el gobierno central como la de vivienda no contemplaron una visión urbana integral para este tipo de espacios.

Fue hasta la primera década del presente siglo que se tuvieron avances institucionales en el tratado de los espacios metropolitanos en México. Por un lado se construyó una metodología para identificar las Zonas Metropolitanas del país con la participación interinstitucional de la SEDESOL, el INEGI y la CONAPO, como también el poder legislativo reconoció la preponderancia de este tema al crear una Comisión Ordinaria y permanente que se encargara de los asuntos propiamente metropolitanos.

Bajo este contexto y derivado de negociaciones políticas entre actores locales de la ZM del Valle de México y el poder legislativo federal, se logró crear una partida espacial destinada a proyectos ambientales de carácter metropolitano, esta partida se le denominó Fondo Metropolitano.

Lamentablemente el Fondo Metropolitano careció de justificación técnica, más aun de un diagnostico serio sobre las condiciones sobre las cuales operaban las Zonas Metropolitanas y que justificaran esta transferencia, apartado primogénito de cualquier política pública. Dadas estas condiciones se podría calificar al Fondo Metropolitano de regresivo pues destina recursos especiales a las zonas más ricas del país, sin haber respondido previamente el por qué.

Ya en marcha el Fondo Metropolitano, y sin reglas, generó prácticas viciosas generadoras de clientelas políticas, los legisladores sin más límite que su criterio

podían definir los montos y destinos del Fondo Metropolitano, podían decidir cuántos pesos y a qué zonas metropolitanas podrían beneficiarse.

Es posible confiar en el buen juicio de los legisladores, pero una política pública debe ser funcional, eficiente, eficaz, transparente y sobre todo evaluable, aún en el peor de los contextos en cuanto a políticos se refiere, el Fondo Metropolitano no estaba blindado a una situación de este tipo.

Sin una visión integral del fenómeno metropolitano en México, y carente de un diseño como política pública, no es de extrañarse que se hayan generado prácticas contrarias al paradigma de la Gestión Intergubernamental.

Las zonas metropolitanas tienen problemas públicos metropolitanos, lo que necesariamente implica una diversidad de jurisdicciones políticas y administrativas, que si bien conviven en el mismo espacio urbano, sus potestades y áreas de influencia se limitan a sus jurisdicciones.

El Fondo Metropolitano no incentivó de forma sistemática el asociacionismo municipal, más aún, los gobiernos municipales tenían un papel secundario en la gestión de este recurso. Propio del sistema político mexicano, los gobernadores en conjunto con el gobierno federal ostentaban prácticamente todas las facultades administrativas y de decisión sobre el Fondo Metropolitano, una vez que había sido aprobado para una Zona Metropolitana en particular.

Es así que los recursos del Fondo podían ser destinados a proyectos aislados dentro de algún municipio de la Zona Metropolitana, a decisión de los gobernadores, sin ningún impacto de carácter metropolitano.

Si un aspecto puede justificar la transferencia del Fondo Metropolitano sería precisamente el fomento al asociacionismo municipal, y a la creación de redes de colaboración entre autoridades políticas y administrativas de jurisdicciones diferentes pero con problemas públicos en común, carente de un diseño y justificación, este objetivo no es perseguido, incentivado y/o premiado por el Fondo.

En suma el Fondo Metropolitano como política pública no resuelve el por qué de su existencia, como tampoco resuelve con base en qué se deben de destinar los montos a cada Zona Metropolitana, en tanto esta situación no sea esclarecida estaremos frente a una política pública regresiva económicamente, ineficiente administrativamente, e injustificada políticamente.

Materia del tercer capítulo del presente trabajo será dar respuesta a las preguntas planteadas en el párrafo anterior.

## **CAPÍTULO 3 CRITERIOS DE DISEÑO PARA LA JUSTIFICACIÓN DEL FONDO METROPOLITANO**

### **INTRODUCCIÓN**

El Fondo Metropolitano (FM) puede responder a dos razones fundamentales que justifican la existencia de esta política pública. Razones que, como señalamos en el capítulo anterior, no están establecidas en su diseño, pero que pueden constituir los argumentos técnico-económicos, así como intergubernamentales de este gasto público.

Caracterizaremos a estas razones como Ex-Ante y Ex-Post, las primeras como condiciones o circunstancias preexistentes en la Zonas Metropolitanas que justifican técnicamente una transferencia compensatoria por parte del gobierno central; las segundas como condiciones creadas, fomentadas o incentivadas desde el Fondo Metropolitano una vez que se aplica, éstas como una justificación de Gestión Intergubernamental, es decir tanto política como administrativa.

La primera razón, como indicamos en el capítulo 1, está expresada por la presencia de externalidades en las ciudades, particularmente las externalidades positivas entre unidades político administrativas diferentes (dígase municipios), pero que comparten un espacio común, el metropolitano. El FM podría considerarse en este sentido como la transferencia que viene a compensar los beneficios generados por parte de una unidad político-administrativa a otra u otras y/o de las dinámicas económicas que se dan en su interior dada su naturaleza metropolitana.

Nos referimos particularmente a las *Economías de Aglomeración* que son las determinantes de la existencia y crecimiento de las ciudades, dado que atraen a empresas y personas, y como se revisó también en el capítulo 1, indican la presencia e intensidad de las externalidades dentro del espacio urbano estudiado.

En este capítulo presentamos un modelo empírico que determina los tipos de economías de aglomeración presentes en una Zona Metropolitana, la de Cancún,



así como la intensidad de los mismos, de igual forma arroja luz sobre las actividades que influyen de mejor manera en la competitividad de la urbe como detonadoras de estas economías de aglomeración.

Con base en los resultados del modelo se puede tener una referencia numérica o parámetro para el cálculo de los montos del Fondo Metropolitano a cada urbe. Con ello se respondería una de las principales incógnitas sobre las asignaciones del fondo, es decir, en función de qué se deben de determinar los recursos que se les asignan a las diferentes Zonas Metropolitanas (ZM) del país, cuestión que como revisamos en el capítulo anterior se la plantean los mismo legisladores que determinan los montos y destino del Fondo Metropolitano.

En cuanto a la justificación ex post, es decir, que valida la existencia del FM en función de los resultados o efectos que produce una vez que es asignado el recurso.

Se ubica al Fondo Metropolitano como el incentivo para la cooperación de los diversos municipios que conforman una Zona Metropolitana y que comparten problemáticas comunes.

Con el objeto de poder internalizar las externalidades negativas o proveer el nivel óptimo de un bien público, se sugiere como solución la “fusión” de los municipios.

Para lo anterior se reflexiona sobre la problemática a la que se enfrentan los municipios metropolitanos para no cooperar, y se plantea un esquema sobre el cual se puede visualizar de forma gráfica el mosaico jurisdiccional, los problemas públicos inter municipales, y la necesidad de políticas públicas transversales o intergubernamentales.

Si existe una justificación valida del Fondo Metropolitano, fomentar el asociacionismo municipal lo es tanto política como administrativamente.

Para efectos del presente capítulo se desarrollará primero la justificación Expost y finalmente la justificación Exante.

### 3. 1 JUSTIFICACIÓN EXPOST: FONDO METROPOLITANO PARA INCENTIVAR LA GESTIÓN INTERGUBERNAMENTAL DE LAS ZONAS METROPOLITANAS

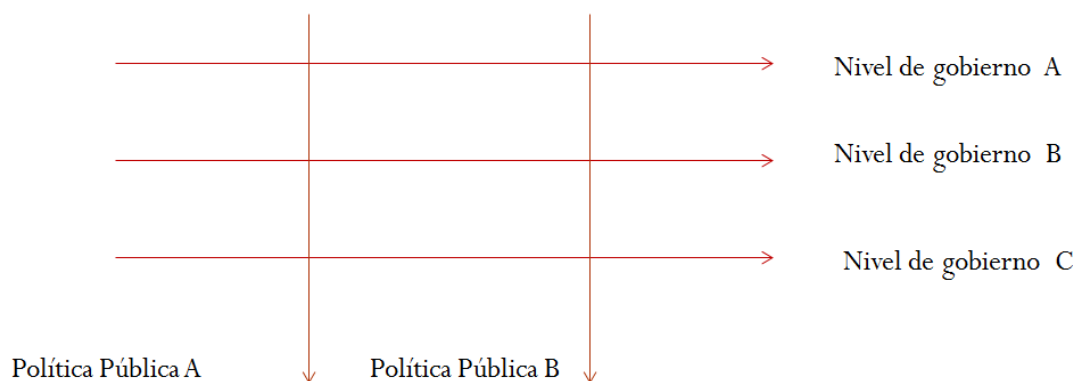
Como se ha reseñado en el capítulo anterior la cooperación intermunicipal en México es precaria, por no decir inexistente, mientras que por otro lado existe evidencia internacional de que los municipios que más cooperan entre sí para la resolución de problemas comunes son a su vez más competitivos (IMCO, 2014).

La cooperación intermunicipal como justificación del Fondo Metropolitano puede ser planteada desde dos perspectivas, como un bien (práctica) preferente que debe ser fomentada desde el gobierno federal, y como un requisito necesario para una resolución óptima de los problemas públicos de carácter metropolitano.

Una acepción de la Gestión Intergubernamental es su orientación a la solución de problemas con políticas públicas de gobiernos de diferentes niveles, en este sentido Wrigth (1997) presentó este mecanismo de acción intergubernamental bajo la metáfora de la “Cerca de Púas”.

Cada nivel de gobierno tiene su propio ámbito de acción y viajan paralelamente uno al lado de otro, atendiendo las responsabilidades que les compete. Sin embargo hay ciertos temas que implican una buena dosis de cooperación y coordinación, estos temas representan a las políticas públicas que vinculan a los diversos niveles de gobierno.

Figura 3.1 Modelo de RIG tipo Cerca de Púas.

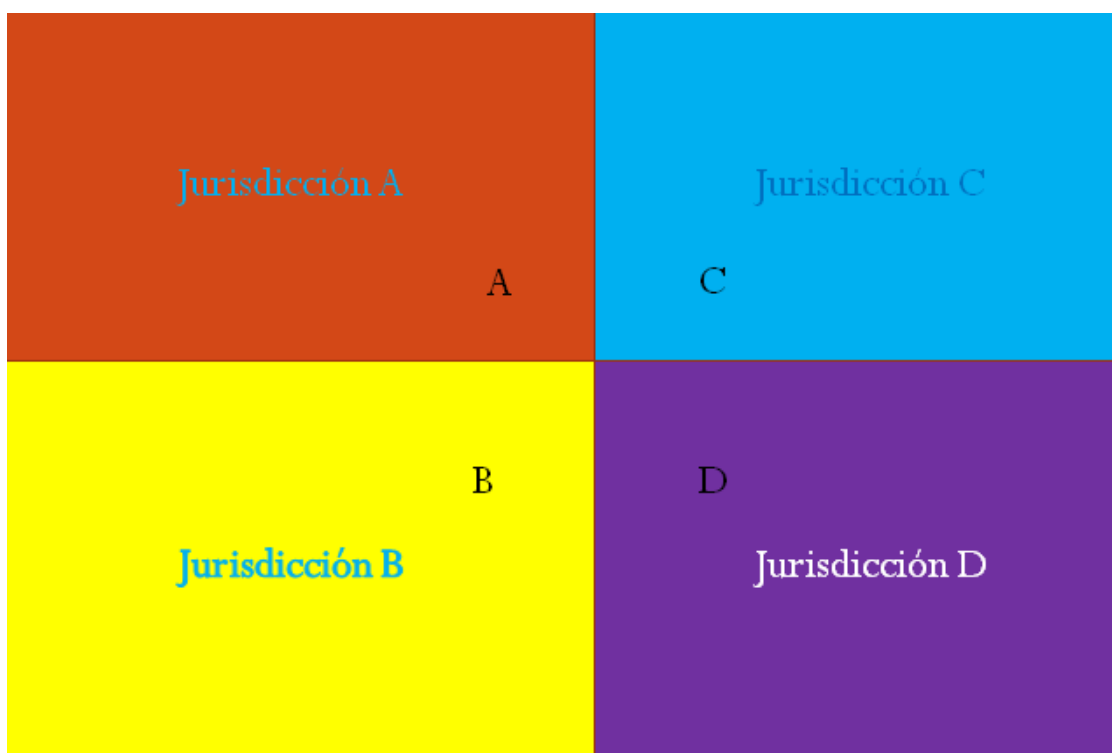


Fuente: Elaboración Propia.

Con base en la Figura 3.1 se puede señalar que tanto el nivel de gobierno A,B y C, tienen sus propias atribuciones jurídicas, reglamentos administrativos, electores, agendas públicas, etc., que conviven entre sí sin mezclarse un nivel de gobierno con otro, sin embargo hay ciertos problemas públicos donde pueden tener obligación jurídica concurrente, electores afectados, y por tanto incluirlos en su agenda pública, con base en la Gestión Intergubernamental se construyen políticas públicas en conjunto que les permita, a diferentes niveles de gobierno anclarse en un mismo tema público con una misma estrategia.

En este sentido se puede caracterizar a las Zonas Metropolitanas como los espacios en los cuales conviven diferentes unidades jurídico-administrativas (Figura 3.2), y que tienen autonomía propia sobre las decisiones que se toman en sus espacios.

Figura 3.2 Caracterización de Una Zona Metropolitana como Espacio Multijurisdiccional.



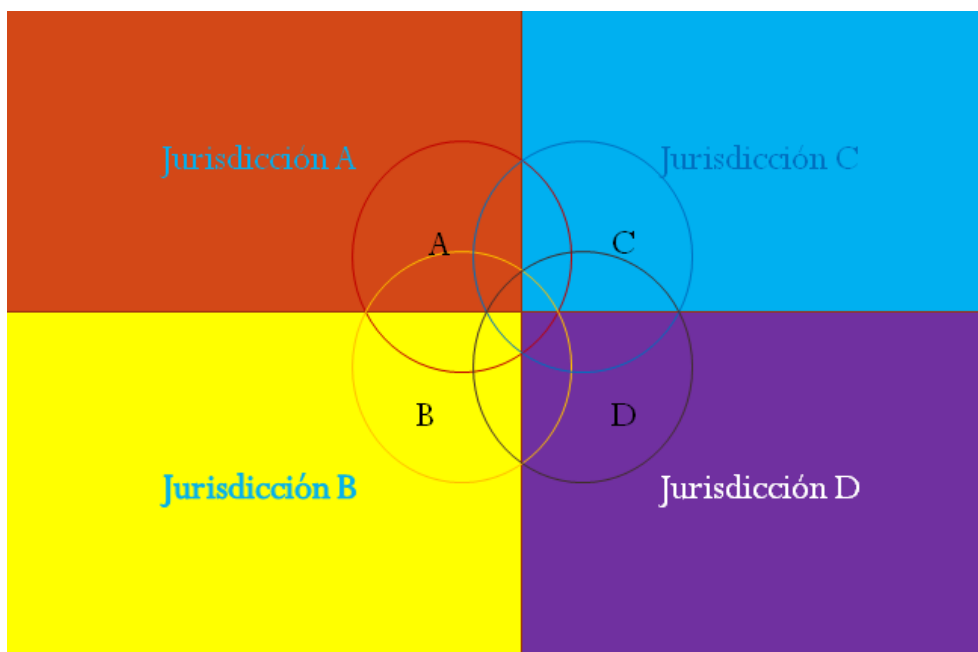
Fuente: Elaboración Propia.

Así las ZM son un rompecabezas cuyas piezas son los municipios (Jurisdicción A, B, C y D), donde existe una clara delimitación sobre las fronteras del espacio de actuación que corresponde a cada autoridad, el color en la Figura 3.2 delimita estas fronteras. Sin embargo la realidad de la vida urbana no respeta fronteras jurídico administrativas, así individuos que habitan en la jurisdicción A pueden laborar en la jurisdicción B, y realizar actividades de esparcimiento en la jurisdicción C.

De igual forma, las empresas asentadas en la jurisdicción A, pueden tener proveedores de las jurisdicciones B y C, y cuyos empleados pueden provenir de la jurisdicción D. Es decir, en las ZM se presenta un entramado social y económico complejo, que no se limita a su espacio específico de residencia.

En este sentido los Bienes Públicos presentes en la jurisdicción A, no solo generan un bienestar a los individuos que habitan en esta jurisdicción, sino también a todos aquellos que sin ser residentes de ésta, se ven beneficiados debido a las externalidades positivas que provocan.

Figura 3.3 Caracterización de Una Zona Metropolitana: Jurisdicciones y Problemas y/o Bienes Públicos.



Fuente: Elaboración Propia.

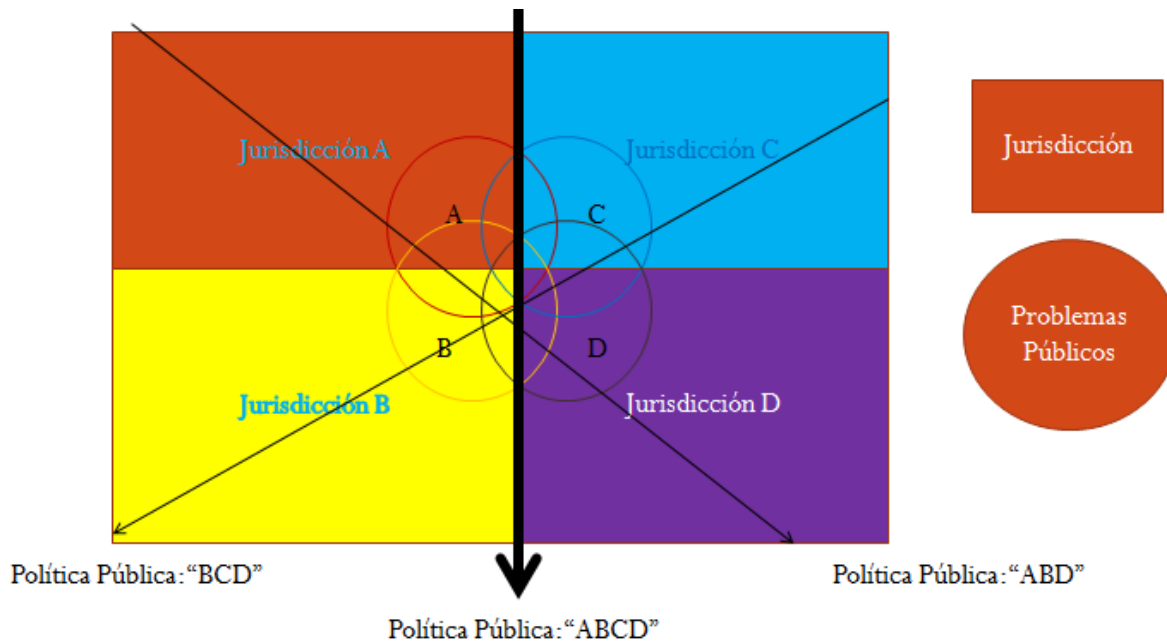
A nuestro rompecabezas metropolitano, además de las jurisdicciones que comparten el mismo espacio pero con sus límites o fronteras, le podemos agregar, como en la Figura 3.3 los problemas públicos que no respetan fronteras y que pueden estar presentes en la jurisdicción A, B y C al mismo tiempo. Es válido preguntarse ¿Qué jurisdicción debería de resolverlo?

Del mismo modo con los bienes públicos, que si bien pueden estar ubicados en una sola jurisdicción, sus beneficios pueden ser para habitantes de otras localidades pero que trabajan, viven o se recrean en ésta; incluso puede darse el caso de bienes públicos transjurisdiccionales como lo es el transporte colectivo. De nueva cuenta es válido preguntarse ¿Qué jurisdicción debe proveer este bien público?

Es claro que si los municipios que conforman una Zona Metropolitana actuaran de manera aislada, proveyendo la cantidad de bienes y servicios públicos que demandan los habitantes de su jurisdicción, esta cantidad estaría por debajo del óptimo social, pues se ignoraría el beneficio que le pueden generar a residentes de otras jurisdicciones.

En la Figura 3.4 se representa como para atacar un problema multijurisdiccional o proveer un bien público que genera externalidades positivas a otras jurisdicciones es necesario el diseño de políticas públicas intergubernamentales, donde intervengan los diferentes municipios en su diseño, implementación y evaluación.

Figura 3.4 Caracterización de una Zona Metropolitana: Jurisdicciones, Problemas Públicos y Políticas Públicas.



Fuente: Elaboración propia.

Por ejemplo, en la Figura 3.4 se muestra como la política pública ABD, que ataca el problema público B (círculo amarillo), implica la Gestión Intergubernamental de las jurisdicciones A, B y D, dado que este problema público está presente en las tres jurisdicciones o municipios, y su resolución implica una coordinación de las localidades en el diseño, implementación y evaluación de la política pública ABD.

Sin embargo las diferentes jurisdicciones no tienen incentivos para la cooperación. Es una acción racional que cada municipio trate de maximizar los beneficios de su presupuesto en su jurisdicción, como lo revisamos en el capítulo 1 en la “teoría de la burocracia”, y no atendiendo problemas que impliquen transferir parte de sus recursos en beneficio de habitantes de otras jurisdicciones.

Además que la cooperación en si misma implica ciertos costos de transacción como compartir procesos decisorio sobre recursos y acciones. Es evidente que cada jurisdicción, aun después de decidir que resolverán un problema en conjunto, cada uno tendría una perspectiva de cómo sería la mejor forma de resolverlo.

La cooperación no sólo implica decidir actuar conjuntamente para resolver un problema sino determinar todo el proceso de actuación conjunta, y es aquí donde

las diferencias tanto técnicas como políticas pueden tirar abajo cualquier intento de cooperación si no se cuenta con los mecanismos adecuados que amalgamen las relaciones intergubernamentales en las Zonas Metropolitanas.

Es precisamente en este contexto y bajo estas condiciones que se puede justificar de forma *Expost* la intervención del gobierno central para incentivar la cooperación como una práctica preferente en los gobiernos locales.

Si bien los gobiernos locales en un primer momento pueden elegir de forma racional no cooperar dados los costos y el hecho de no querer transferir parte de sus recursos en beneficios de otras jurisdicciones, en un segundo momento, con un incentivo lo suficientemente fuerte, dígase con la transferencia del Fondo Metropolitano van a buscar la cooperación para hacerse de esos recursos que son adicionales a sus presupuesto y en beneficio de sus electores.

El Fondo Metropolitano desde esta perspectiva es una transferencia justificable en tanto fomente la Gestión Intergubernamental en las Zonas Metropolitanas, por lo cual este debe ser un objetivo primordial en las asignaciones del recurso, y al mismo tiempo un criterio de evaluación para segundas transferencias.

De lo anterior se desprende que si bien el Fondo Metropolitano es una transferencia condicionada, a diferencia de la situación actual, debe ser también compensatoria, es decir que sea obligatorio para las jurisdicciones aportar recursos a los proyectos financiados con el Fondo, en una proporcionalidad fija.

De lo anterior se resolverían problemas actuales del Fondo ya comentados en apartados anteriores, de entrada se incentivaría la cooperación y con ello una mejor respuesta de los problemas metropolitanos, pero al mismo tiempo se rompería con la práctica viciosa de los gobernadores de solicitar recursos discrecionalmente sin asumir un compromiso presupuestario.

### 3.2 JUSTIFICACIÓN EX ANTE: LAS EXTERNALIDADES O ECONOMÍAS DE AGLOMERACIÓN EN LAS METRÓPOLIS: MODELO PARA LA CIUDAD DE CANCÚN

Las ciudades se han ubicado como espacios privilegiados en los cuales se han dado los avances más importantes en ciencia, tecnología y cultura. En estas se desarrollan las principales ideas, las prácticas de organización social más importantes, así como el mejoramiento de los procesos productivos.

La economía ha pretendido explicar el desarrollo de las ciudades como una “expresión espacial de eficiencia económica” vinculado esto con las *economías de aglomeración*. Estas economías producen una reducción en los costes de transportación, la especialización y la división del trabajo, lo que a su vez favorece la difusión de la información y mayores oportunidades de formación y aprendizaje.

Marshall (1920) ya lo había señalado de manera muy sencilla, según él pareciera que en las ciudades el conocimiento, la cultura, el bienestar flota en el aire. Esta idea la retoma Harford (2008), señalando que lo que realmente sucede es una presencia importante de externalidades positivas en las ciudades, por la misma consecuencia de la aglomeración.

Y como se planteó en el capítulo 1, después de una evolución en la teoría de la economía urbana se tiene mayor claridad sobre las características de las economías de aglomeración en sus dos vertientes: economías de urbanización, tipo Jacobs, y de localización, tipo MAR.

Ya se había planteado que:

- Las *economías de localización* hacen referencia al hecho de que las firmas obtienen beneficios por pertenecer a la misma industria ubicadas en la misma urbe. La concentración les genera mercados de trabajo integrados con una fuerza laboral especializada, así como el abastecimiento de servicios e insumos específicos de la industria y diversos “efectos desbordamiento” a nivel tecnológico. Esta perspectiva predice la formación de espacios industriales altamente especializados, en los que se aprovechan más efectivamente las externalidades, dando lugar a un proceso de crecimiento sostenido.



- Las *economías de urbanización* se basan en la diversificación del medio industrial como la principal fuente de externalidades para las firmas, ya que generan un medio más dinámico, en el que los flujos de ideas y conocimiento son más rápidos y significativos. Esta perspectiva predice la formación de áreas industriales de gran escala y altamente diversificadas. La variedad y diversidad de industrias espacialmente próximas son las claves que promueven la aglomeración industrial y el crecimiento.

Ambas economías de localización y urbanificación representan ventajas competitivas para las empresas y las personas, dado las externalidades que provocan, es claro que si el Fondo Metropolitano se puede justificar, sería también por su capacidad para compensar este tipo de externalidades presentes en las Zonas Metropolitanas.

Este apartado tiene por objetivo evaluar la existencia y sentido de las economías de localización y urbanización, tomando como referencia para el levantamiento de datos la Zona Metropolitana de Cancún en el periodo 2004-2008, desarrollando para esto el modelo propuesto por Glaeser et al. (1992) con innovaciones de Hanson (1994) y Mendoza (1999), alimentando el modelo con datos del Gran Sector Servicios.

Los resultados sugieren la existencia de *deseconomías de localización* en la ZM de Cancún en su sentido de *spillovers*, por el contrario se encontró evidencia de *economías de urbanización* dada la proximidad a los factores de producción como mano de obra. Debido a problemas propios de los datos asociados a la unidad de análisis no fue posible determinar *economías de localización* en el sentido de *clusters*, ni *economías de urbanización* en el sentido de Jacobs (1971).

En este apartado se realiza una breve reseña de la Zona Metropolitana de Cancún, sus principales características, población, economía, etc., así mismo se aborda la descripción, características y limitantes de la unidad de análisis y de los datos; finalmente se presentan los resultados del análisis, las conclusiones y algunas recomendaciones de política pública

### 3.2.1 Modelización de la Externalidades

La perspectiva de Glaeser et al. (1992) ha sido retomada por numerosos investigadores que usan como referencia su modelo de crecimiento laboral, Muñiz (1998) refiere los siguientes: Rauch (1993b), Henderson (1994a, 1994b), Cheshire et al. (1993), Goicolea et al. (1995), García Milà y Mc Guire (1993), Callejón y Costa (1996), Moreno (1996) y Muñiz (1997) entre otros.

Este modelo plantea una representación teórica del impacto de las externalidades en el crecimiento económico regional el cual asume un área urbana afectada por economías de localización derivadas de la aglomeración de empresas de un sector o por economías de urbanización que resultan del crecimiento de las ciudades.

Por lo anterior en el presente trabajo para modelar las externalidades se parte de la metodología propuesta por Glaeser et al (1992), con un indicador adicional diseñado por Hanson (1994), y controles propuestos por Mendoza (1999).

El modelo supone una firma de una industria con una localización dada y con una función de producción de un solo factor<sup>7</sup>, la fuerza de trabajo. *Las decisiones de localización de la empresa se basan en las externalidades regionales, asumiendo que la productividad marginal del trabajo es igual a los salarios y que hay un crecimiento neutro de la tecnología a nivel nacional*, se puede representar el impacto de las externalidades en el crecimiento del empleo maximizando la función:

$$A_t f(l_t) - w_t l_t \quad (1)$$

Donde  $A_t$  representa el nivel de tecnología en el tiempo  $t$ ,  $l_t$  es la fuerza de trabajo o el insumo trabajo en el tiempo  $t$ , y  $w_t$  es el salario igual en el tiempo  $t$ .

---

<sup>7</sup> Este supuesto implica la no captura de los efectos de la acumulación de capital físico en la productividad del trabajo derivada de las innovaciones tecnológicas. No obstante permite el análisis del impacto de los factores de localización industrial, usando como proxy la variable empleo.

Al derivar la función con respecto al factor trabajo se obtienen las CPO, e igualando a cero, se obtiene la igualdad entre la productividad marginal y el salario:

$$A_t f'(l_t) = w_t \quad (2)$$

Si se rescribe el nivel de tecnología en términos de tasas de crecimiento tenemos:

$$\log\left(\frac{A_{t+1}}{A_t}\right) = \log\left(\frac{w_{t+1}}{w_t}\right) - \log\left[\frac{f'(l_{t+1})}{f'(l_t)}\right] \quad (3)$$

De los supuestos arriba señalados se puede concluir que el análisis del impacto de las externalidades regionales se puede separar en tres componentes que incluye los factores locales que afectan el crecimiento económico de las regiones Mendoza (2006):

- a. El crecimiento de la tecnología a nivel nacional, que captura cambios en los precios, y de los cambios tecnológicos de la economía en su conjunto. La expansión de la tecnología puede ser representada en términos de tasas de crecimiento:

$$\ln \frac{A_{n,t+1}}{A_{n,t}} \quad (4)$$

- b. El crecimiento de la tecnología regional que cambia de manera exógena a las empresas y está determinado por los efectos de la *aglomeración de las industrias*. La aglomeración de actividades económicas puede expresarse en términos de especialización entre industrias relacionadas A1-MAR y Porter- Marshall (1890), Arrow (1962), Romer (1986, 1990) y Porter (1991), la especialización entre diferentes industrias A2 -MAR y Porter- Marshall (1890), Arrow (1962), Romer (1986, 1990) y Porter (1991), la diversidad industrial D1 -Jacobs- Jacobs (1969) y tamaño de la planta medida por el promedio del número de trabajadores T:

$$\ln \frac{A_{r,t+1}}{A_{r,t}} = h(A1_{ir}, A2_{ir}, D1_{ir}, T_{ir}) \quad (5)$$

- c. La *aglomeración urbana* también tiene un efecto en la generación de externalidades debido a las ventajas que crean la proximidad al mercado de

factores de producción F, de los mercados de demanda final DF y la infraestructura y servicios calificados existentes en las grandes ciudades I.

$$a. \quad \ln \frac{A_{u,t+1}}{A_{u,t}} = U(F_{ir}, DF_{ir}, I_{ir}) \quad (6)$$

Ahora bien si  $f(l) = l^{1-a}$ , con  $0 < a < 1$ , y combinado las ecuaciones (3), (4), (5) y (6) obtenemos:

$$a \log \left( \frac{l_{t+1}}{l_t} \right) = -\log \left( \frac{w_{t+1}}{w_t} \right) + \log \left( \ln \frac{A_{n,t+1}}{A_{n,t}} \right) \\ + h(A1_{ir}, A2_{ir}, D1_{ir}, T_{ir}) + U(F_{ir}, DF_{ir}, I_{ir}) + e_{t+1} \quad (7)$$

Es a partir de esta lógica que se desarrolla el modelo empírico utilizado en el presente trabajo y desarrollado en la siguiente sección.

### 3.2.2 Modelo Empírico

Siguiendo a Glaeser et al (1992), Hanson (1994) y Mendoza (2006), la forma econométrica del modelo sería la siguiente:

$$\Delta \ln \left( \frac{l_{irt}}{l_{rt}} \right) = \alpha + \beta_1 \ln(E_{irt}) + \beta_2 \ln(U_r) + \beta_3 DMY + e_{irt}$$

Donde la variable dependiente es el crecimiento del empleo relativo expresado

$$\text{como: } \Delta \ln \left( \frac{l_{irt}}{l_{rt}} \right) = [\ln(l_{irt+1}) - \ln(l_{irt})] - [\ln(l_{it+1}) - \ln(l_{it})]$$

Para este ejercicio el subíndice i representa las industrias a 3 dígitos dentro del sector servicios, r representa las regiones, y t al periodo inicial, y t+1 al periodo final, los datos pueden expresarse de la siguiente manera:

$l_{irt}$  Personal ocupado de la industria i (a tres dígitos) de la región r en el periodo inicial.

$l_{rt}$  Personal ocupado de la región r en el periodo inicial.

$l_{irt+1}$  Personal ocupado de la industria i en la región r en el periodo final.

$l_{it+1}$  Personal ocupado de la industria  $i$  en el periodo final la unidad de análisis.

$l_{it}$  Personal ocupado de la industria  $i$  en el periodo inicial en la unidad de análisis.

Por otro lado  $E$  es un vector que está conformado por las  $E_{irt}$  por los efectos de la aglomeración,  $A1$ ,  $A2$ ,  $D1$ :

**A1:** Es un índice de especialización (Glaeser et al, 1992) en el sector servicios a 3 dígitos:

$$A1_{irt} = (l_{irt}/l_{it}) / (l_{it}/l_t)$$

**A2** Constituye la aglomeración con industria relacionadas es decir que comparten una clasificación dada a 2 dígitos (Hanson, 1994)

$$A2_{irt} = (l_{rkt}/l_{irt}) / (l_{kt}/l_{it})$$

$l_{rkt}$  Trabajadores<sup>8</sup> del sector  $k$  (dos dígitos) está confirmado por todos los trabajadores de las industrias  $i$  (3 dígitos) que pertenecen al sector  $k$  en la región  $r$ .

$l_{kt}$  Trabajadores del sector  $k$  en la unidad de análisis.

**D1** Es un índice de diversificación de la actividad económica (Hanson, 1994) en la región  $r$ , en la industria  $i$ , durante el periodo  $t$ .

$$D1_{irt} = \frac{\sum_{i \neq r}^n (l_{irt}/l_{rt})^2}{\sum_{i \neq r}^n (l_{it}/l_t)^2}$$

El siguiente parámetro busca expresar las economías de urbanización.

**U1** expresa las externalidades por aglomeración, utilizando a la población como una aproximación del espacio urbano.

$U1_r$ : Población total de la región  $r$ .

---

<sup>8</sup> Trabajadores y Personal Ocupado para efectos del presente trabajo son lo mismo. Personal Ocupado es la nominación que utiliza el INEGI para referirse a los trabajadores al interior de una empresa, industria o sector.

**U2** expresa las externalidades por aglomeración, utilizando el número total de empresas en la región.

$U_{2r}$ : Empresas de todas las industrias de todos los sectores que están en la región r.

Las últimas dos variables son de control:

**DMY** es una variable dicotómica, servirá para especificar de qué tipo de región se trata

DMY= [1 si es la región periférica de la unidad de análisis], [0 si es la región central de la unidad de análisis]

**VA** Productividad media relativa. Esta variable es propuesta por Mendoza (2006) para controlar las diferencias en la productividad de las diferentes industrias

$$VA_{irt} = (V_{irt}/L_{irt})/(V_{it}/L_{it})$$

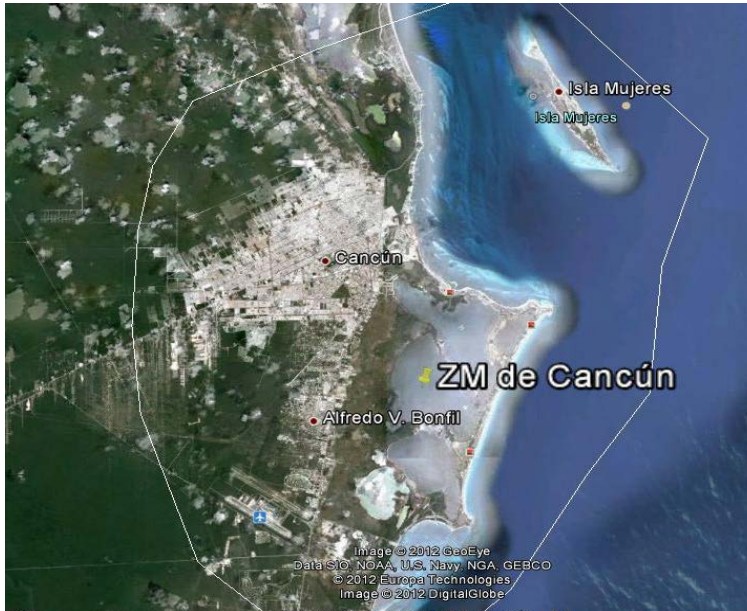
$V_{irt}$  Valor Agregado Neto de la industria i de la región r en el tiempo t.

$V_{it}$  Valor Agregado Neto de la industria i en el tiempo t de la unidad de análisis.

### 3.2.3 Reseña de la Zona Metropolitana de Cancún

La Zona Metropolitana (ZM) de Cancún fue definida por criterios de política urbana, y no estadísticos como la mayoría de las ZM en México, esto debido a sus características geográficas y la prioridad que representa la región para México dada la actividad turística.

Figura 3.5 Mapa de la Zona Metropolitana de Cancún.



Está conformada por los Municipios de Benito Juárez (donde se ubica la ciudad de Cancún) e Isla Mujeres, y en conjunto tienen una población de 677 379 personas. Las principales actividades económicas están en el Gran Sector Servicios, el cual representa el 58% de la Producción Bruta Total y el Gran Sector Comercio con un 19%.

Fuente: Google Earth, 2012.

Las actividades que imperan son las relacionadas con el sector turístico, tan solo la industria a dos dígitos “Servicios de alojamiento temporal y de preparación de alimentos y bebidas” en Cancún (perteneciente al Gran Sector Servicios) concentran el 25% de la fuerza laboral; por su lado el Gran Sector Comercio concentra otro 25% de la fuerza laboral.

Según los datos por municipio, del total de viviendas habitadas (188 522) en Benito Juárez el 93.7% dispone de energía eléctrica, 92% cuentan con piso diferente al de tierra y 84.5% con agua de la red pública. Mientras que del total de viviendas habitadas (4 517) en Isla Mujeres el 89.9% dispone de energía eléctrica, 92.3% con piso diferente de tierra y el 75.3% con agua de la red pública. El promedio de ocupantes en Benito Juárez es de 3.5 y en Isla Mujeres de 3.6 personas.

#### 3.2.4 Unidad de Análisis, Los Datos, Fuentes de Información y Restricciones

Como se reseñó líneas arriba la unidad a analizar es la ZM de Cancún, es decir el presente modelo pretende evaluar la existencia y características de las

externalidades por economías de aglomeración en este espacio en el Gran Sector Servicios en industrias desagregadas a 3 dígitos<sup>9</sup>.

Al respecto, se contó como fuente de información los Censos Económicos 2004 y 2009<sup>10</sup> del Instituto Nacional de Estadística y Geografía, los cuales recaban a nivel de unidades económicas (empresas) diversas variables relevantes para la economía de México, entre ellas el personal ocupado o la fuerza laboral.

Los datos manejados están detallados a nivel territorial (los municipios que conforman la ZM de Cancún) y a nivel industrias a 3 dígitos del Gran Sector Servicios.

Tabla 3.1 Códigos de las Industrias a 3 Dígitos del Sector Servicios

Tabla 3.2 Municipios Pertenece a la ZM de Cancún

Municipios Pertenece a la ZM de Cancún <sup>11</sup>
<ul style="list-style-type: none"> <li>• Benito Juárez</li> <li>• Isla Mujeres</li> </ul>

<b>Código de las Industrias a 3 Dígitos del Sector Servicios</b>
522 Instituciones De Intermediación Crediticia Y Financiera No Bursátil
531 Servicios Inmobiliarios
532 Servicios De Alquiler De Bienes Muebles
541 Servicios Profesionales, Científicos Y Técnicos
561 Servicios De Apoyo A Los Negocios
611 Servicios Educativos

<sup>9</sup> Clasificación según el SCIAN (Sistema de Clasificación Industrial de América del Norte)

<sup>10</sup> <http://www.inegi.org.mx/est/contenidos/Proyectos/ce/Default.aspx>

<sup>11</sup> Las Zonas Metropolitanas en México están definidas de forma institucional por INEGI-SEDESOL-CONAPO, bajo criterios estadísticos, geográficos y de política urbana. La ZM de Cancún fue definida por criterios de Política Urbana. (INEGI-SEDESOL-CONAPO, 2007)



621 Servicios Médicos De Consulta Externa Y Servicios Relacionados
624 Otros Servicios De Asistencia Social
713 Servicios De Entretenimiento En Instalaciones Recreativas Y Otros Servicios Recreativos
721 Servicios De Alojamiento Temporal
722 Servicios De Preparación De Alimentos Y Bebidas
811 Servicios De Reparación Y Mantenimiento
812 Servicios Personales
813 Asociaciones Y Organizaciones

Fuente: Elaboración propia.

Para cada municipio de la ZM de Cancún se obtuvieron los datos de fuerza laboral para cada una de las industrias a 3 dígitos de la tabla 1.

Desde luego el primer limitante que se puede observar es el tamaño de la muestra. A nivel territorial solo dos municipios, y a nivel de industrias solo 14.

La conformación de la base de datos presentó serios problemas dadas las características de la ZM de Cancún, ya que el municipio de Benito Juárez (en el cual está la ciudad de Cancún) concentra el 97% de la población de la ZM, y desde luego, similar a la población concentra de igual manera las empresas del sector servicios. Esto no sería problema, a no ser que el municipio de Isla Mujeres se localiza a 6 km de Cancún, por lo cual carece de industrias en varios sectores a 3 dígito, dado que Cancún puede cubrir de manera eficiente el mercado en ambos municipios.

Esto generó que de las 28 industrias a 3 dígitos existentes en Cancún, hubiera tenido que reducirse a 14, debido a que no había datos para la misma industria a 3 dígitos en Isla Mujeres. De hecho todos los estudios empíricos revisados, manejaban los datos de las industrias a 4 dígitos, sin embargo debido a las características ya descritas desagregar los datos a ese nivel para el municipio de Isla Mujeres resultaba muy poco viable.

Esta peculiaridad de la ZM de Cancún con respecto a Isla Mujeres afectó muchos aspectos prácticos del desarrollo del modelo empírico. Hubo variables explicativas que no se pudieron construir debido a la falta de datos en Isla Mujeres, una de estas variables es la de *nivel de competencia* en el municipio en la forma propuesta por Glaeser et al. (1992) que mide externalidades de tipo Jacobs, así

como la de *tamaño medio relativo del establecimiento* que permitía controlar diferencias en las características de producción de las empresas.

Otra de las restricciones derivada también de la característica de la unidad de análisis fue la presentación de casos de colinealidad perfecta. Algunas variables del modelo estaban alimentadas por datos fijos para cada municipio, por ejemplo población por municipio (la proxy de tamaño de la ciudad), o el índice de especialización o la variable dummy. Esto implicaba que para poder correr el modelo en algunos casos se tuvo que eliminar la constante, y en ningún modelo se pudo medir los efectos de estas tres variables juntas, o de dos con la constante. Esto producto de las características de la unidad de análisis que está limitada a dos municipios.

### 3.2.5 Resultados

En el Cuadro 3.1 se muestran los resultados de las diferentes estimaciones que se realizaron sobre las externalidades en la Zona Metropolitana de Cancún.

El primer resultado que se puede apreciar de manera contundente es el comportamiento del parámetro A1 es decir del índice de especialización (Glaeser et al, 1992) en el sector servicios a 3 dígitos, el cual pretende expresar las externalidades, economías de aglomeración MAR y Porter, producto de la localización de industrias similares en el mismo espacio, las cuales generan externalidades derivadas de los spillovers.

A1 fue la variable mejor comportada, en todos los modelos y bajo los diversos controles mantuvo el signo negativo y significancia estadística, esto nos indica que en la Zona Metropolitana de Cancún, en lo que se refiere a las industrias a 3 dígitos del Gran Sector Servicios, presentan deseconomías de localización.

La segunda variable a analizar es A2 la aglomeración con industria relacionadas, es decir aquellas que comparten una clasificación dada a 2 dígitos (Hanson, 1994), en ninguno de los caso fue significativa, ni su signo fue contundente (en los modelos del Cuadro 3.1 se omitieron los modelos que la contenían a excepción del primero).

La conclusión al respecto va en el sentido de la metodología utilizada en el presente trabajo, haber utilizado las industrias a 3 dígitos, no permite evaluar si existen externalidades por aglomeración en el sentido de compartir proveedores y consumidores, es decir externalidades derivadas de clusters. Esta en definitiva es una crítica importante al presente trabajo, sin embargo de esto se puede concluir la necesidad de análisis de industrias a 4 dígitos, y la poca utilidad de de las industrias a 3 dígitos para analizar este tipo de externalidades.

La variable de diversificación actividad económica (Hanson, 1994) de externalidades tipo Jacobs no tuvo un comportamiento regular, tuvo variaciones en el signo y aun así resultaba significativa tanto con signo positivo como negativo, y en otros casos resultaba no significativa. Este problema de igual forma puede deberse a las características de los datos ya descrita líneas arriba.

La variable U1 representante del tamaño de la ciudad la cual refleja las economías de urbanización fue significativa y con signo positivo, esto nos señala que en la Zona Metropolitana de Cancún hay externalidades debido a la proximidad al mercado de factores de producción y de los mercados de demanda final, como señalamos en secciones anteriores las actividades relacionadas con el turismo concentran el 25% del fuerza laboral la cual se genera el 58% de la producción bruta total de la Zona Metropolitana por lo que una ciudad “grande” con una economía intensiva en mano de obra se ve beneficiada por externalidades al contar con la proximidad de sus insumos.

Por último la variable de control productividad relativa del trabajo en ningún caso fue significativa, pero incluirla en los modelos modificaba el comportamiento de los demás parámetros, fue consistente con el signo negativo y su probabilidad se mantuvo en un 85%, sin embargo por convención se rechaza su significancia. No obstante se puede inferir que mejorando la muestra esta variable pueda arrojar algún dato que complementa el análisis.

Finalmente la variable dummy mostro signo negativo y significancia en la mayoría de los modelos que tuvieron R2 elevadas (en relación con los demás), de esto se

concluye que, como era lógico preverlo, en el municipio base (Benito Juárez-Cancún) se da un mayor crecimiento del empleo relativo, que es lo mismo a decir que se dan externalidades por economías de aglomeración, las cuales no se presentan en Isla Mujeres.

Cuadro 3.1 Resultados de las Diferentes Estimaciones de Externalidades Realizadas sobre la Zona Metropolitana de Cancún.

Variable	Modelo 1	Modelo 2	Modelo 3	Modelo 4	Modelo 5	Modelo 6	Modelo 7	Modelo 8	Modelo 9	Modelo 10	Modelo 11
<b>C</b>						1.45928 (0.0029)		1.412916 (0.0044)		1.412916 (0.0044)	
<b>A1</b>	-0.222707 (0.0017)	-0.2146 (0.0015)	-0.2146 (0.0015)	-0.2146 (0.0015)	-0.2146 (0.0015)	-0.2146 (0.0015)	-0.221537 (0.001)	-0.224362 (0.0011)	-0.224362 (0.0011)	-0.224362 (0.0011)	-0.061723 (0.1106)
<b>A2</b>	-0.073631 (0.6261)										
<b>D1</b>	5.716612 (0.0049)	-13.10303 (0.0051)	1.421243 (0.1664)	-13.10303 (0.0051)	1.522359 (0.1423)	8.571505 (0.0029)		7.333269 (0.0076)	-13.65263 (0.0044)	7.333269 (0.0076)	
<b>U1</b>	0.132612 (0.0031)		0.00000171 (0.0029)				0.00000158 (0.0041)				
<b>U2</b>					0.0000669 (0.0029)						
<b>VA</b>	-0.355114 (0.1209)	-0.332888 (0.1302)	-0.332888 (0.1302)	-0.332888 (0.1302)	-0.332888 (0.1302)	-0.332888 (0.1302)					
<b>DMY</b>				-2.895342 (0.0029)					-2.803352 (0.0044)		-0.039401 0.8278
<b>R2</b>	0.417198	0.411017	0.411017	0.411017	0.411017	0.411017	0.343571	0.350746	0.350746	0.350746	0.095624
<b>R2 Ajustada</b>	0.315841	0.337394	0.337394	0.337394	0.337394	0.337394	0.318324	0.298806	0.298806	0.298806	0.060841
<b>Durbin-Watson stat</b>	1.381448	1.412418	1.412418	1.412418	1.412418	1.412418	1.86567	1.886819	1.886819	1.886819	1.83187
<b>Prueba F</b>						0.004739		0.00452		0.00452	

### 3.2.6 Conclusiones de la Aplicación del Modelo

Una metodología válida para evaluar las externalidades o economías de localización y urbanización es la diseñada por Glaeser et al (1992) la cual propone

al crecimiento del empleo relativo en función de parámetros característicos de estas economías como un buen indicador para determinar la existencia de externalidades, la innovación propuesta por estos autores es modelar al mismo tiempo las externalidades tipo Jacobs y las externalidades tipo MAR.

Al aplicar el modelo a la Zona Metropolitana de Cancún se pudieron obtener conclusiones interesantes y útiles para el diseño de política pública. La conclusión más contundente indica que en la ZM de Cancún se presentan deseconomías de localización en lo que se refiere a spillovers.

Lo anterior puede explicarse al ser la industria turística la más importante dentro del sector servicios, siendo el hospedaje y el servicio de alimentos y bebidas la que mayor importancia tiene (recordar que concentra el 25% de la fuerza laboral).

En este contexto las posibilidades de externalidades derivadas de la innovación o del aprendizaje de otros son muy bajas. El ramo de servicios turísticos es intensivo en mano de obra barata, por lo que los conocimientos que se pueden aprender de otros, así como la innovación son mínimos.

Cancún es un centro turístico importante con más de 40 años de existencia, y posiblemente las externalidades derivadas de spillovers se dieron en los primeros años de vida del destino y ya se han agotado para esta industria.

Lo anterior sugiere que al menos del turismo no se generarán en el corto plazo economías de localización, incluso el crecimiento de esta industria a nivel local podría ser perjudicial para la ciudad debido a las deseconomías que genera. Esto indica el agotamiento del modelo turístico de sol y playa como motor de las externalidades en el sector.

Una primer implicación de política pública en este sentido podría ser promover la innovación en esta industria que permita transitar el modelo turístico aprovechando las ventajas comparativas de la localidad (la belleza natural) y competitivas (la infraestructura de hospedaje y la conectividad internacional).

Como parte de la política pública se podría sugerir contener la entrada de nuevas empresas que ostenten el mismo modelo (sol y playa), principalmente hoteles, al mercado, (que dicho sea de paso han incrementado sus costos ambientales dada la restricción de tierras de la Isla de Cancún), y promover aquellas que oferten innovaciones en el mercado turístico.

Adicionalmente deseconomías de localización implican la necesidad de diversificar la actividad económica. El modelo en su parámetro D1, diversificación, no arroja información concluyente sobre la existencia de externalidades por diversificación, ni positivas, ni negativas, esto debido en parte a la debilidad de los datos de la unidad analizada, sin embargo la no definición del parámetro D1 bien puede sugerir que en la diversificación hay una área de oportunidad para la ZM de Cancún que podría ser aprovechada. Sobre todo cuando el parámetro U1 indicativo de economías de urbanización indicó la presencia positiva de éstas en la región.

Algunas conclusiones sobre el modelo y posibles innovaciones al mismo. El modelo de Glaeser et al (1992) permite determinar las externalidades al interior de una región o ciudad, sin embargo deja fuera la posibilidad de determinar externalidades entre ciudades. Las economías de localización y urbanización en una ciudad, no solo benefician a esa ciudad, es decir, las externalidades no son contenidas por límites jurisdiccionales, sino por el contrario los traspasan dependiendo de la intensidad de éstas y de la conectividad con otras urbes.

Por lo anterior una innovación, más compleja matemáticamente, sería incluir en el modelo los efectos que tienen las economías de localización y de urbanización de otros espacios sobre la ciudad, y a su vez los efectos de la ciudad sobre otros espacios.

Por último es importante cuidar la calidad de los datos y las características de las unidades de análisis para permitir el correcto desarrollo del modelo. Como línea de investigación futura se propone realizar el mismo análisis a nivel de todas las Zonas Metropolitanas de México, a fin de evaluar a nueva luz la calidad del

modelo y poder avanzar en la ampliación del mismo que incluya las externalidades interregionales.

Con respecto al Fondo Metropolitano, el presente modelo empírico puede ser utilizado como el instrumento técnico debidamente justificado, en tanto calcula la presencia e intensidad de las economías de localización y urbanización en una Zona Metropolitana, para determinar parámetros de asignación de recursos

Adicionalmente dada su capacidad de arrojar datos sobre qué tipo de economía de aglomeración está generando la externalidades positivas más importantes (o en su defecto externalidades negativas), puede orientar las asignaciones presupuestales a aquellas actividades que representan las externalidades positivas en economías de localización o urbanización, es decir, que presentan mayores ventajas competitivas para la Zona Metropolitana.

Con este modelo se presenta una justificación técnica –económica del Fondo Metropolitano, y más aún se encuentran los argumentos para poder señalar que el Fondo Metropolitano no es una política pública regresiva, dado que compensa externalidades, las cuales el mismo modelo calcula en presencia e intensidad.

### 3.3 CONCLUSIONES

Se han considerado para el presente trabajo dos criterios para justificar la existencia del Fondo Metropolitano, criterios que deben de incluirse en el diseño del mismo como política pública, debido a que dan luz sobre elementos que se deben de considerar tanto para su implementación como evaluación.

El primer criterio que se considera relevante está en función de los resultados que produce a nivel de la Gestión Intergubernamental, requisito indispensable para la resolución de los problemas multijurisdiccionales en las Zonas Metropolitanas.

Se planteo que el asociacionismo intermunicipal es una característica de las localidades más competitivas, al mismo tiempo porque es la forma más eficiente de solución de los problemas públicos a nivel metropolitano, sin embargo,

particularmente para México no existe ni la cultura ni los incentivos para el asociacionismo municipal.

En este contexto se demostró que el Fondo Metropolitano puede y debe constituirse como una transferencia condicionada y compensatoria, generando los incentivos para que las localidades aporten recursos y se comprometan con la cooperación.

Es necesaria la Gestión Intergubernamental en las Zonas Metropolitanas, y el Fondo Metropolitano puede fungir como el incentivo para que los gobiernos locales cooperen entre sí, desde esta perspectiva es justificable el Fondo en tanto incentiva “Prácticas Preferentes”.

Por otro lado se planteó una justificación técnico-económica del Fondo Metropolitano, para ello se acudió a la teoría que se desprende de la economía urbana, en particular a las economías de aglomeración.

Para lo anterior se desarrolló un modelo empírico que calcula la presencia e intensidad de las externalidades urbanas, es decir las economías de localización y urbanización.

Aún con la debilidad metodológica en cuanto a la calidad de datos que alimentaron el modelo empírico, este arrojó conclusiones importantes, la primera; su capacidad no sólo para determinar presencia e intensidad de las economías de aglomeración, sino también su capacidad para señalar caminos de política pública urbanas orientadas a las actividades más competitivas.

De lo anterior se puede señalar que la existencia del Fondo Metropolitano no es regresiva, dado que existen externalidades en las Zonas Metropolitanas las cuales se deben de compensar, además de que con el modelo empírico se pueden obtener los parámetros que guíen los montos asignados a cada Zona Metropolitana.

En suma los dos criterios planteados en el presente capítulo, y sujetos al marco teórico reseñado en el capítulo 1, y en respuesta a la debilidad del diseño en la



política del Fondo Metropolitano concluido del capítulo 2, se puede señalar que de incluirlos como parte de la justificación del Fondo se le dará a este viabilidad económica, eficiencia administrativa y legitimidad política, aspectos que debe de contener toda política pública.

## **CONCLUSIONES**

El presente trabajo tuvo por objeto revisar la política del Fondo Metropolitano como un tipo de finanzas públicas en particular, capaces de promover y/o alinearse al paradigma de la Competitividad Urbana para los espacios metropolitanos, los cuales por definición requieren de una Gestión Intergubernamental.

En primera instancia se realizó una revisión teórico-conceptual de las que se consideraron teorías o corrientes útiles para el respectivo análisis de la política del Fondo Metropolitano. En segundo lugar se hizo un recuento de la evolución del Fondo, así como los principales problemas encontrados en su diseño. Finalmente se desarrollaron dos justificaciones para la existencia del Fondo.

Con respecto al capítulo uno en el apartado del federalismo fiscal encontramos la razón y justificación de las transferencias, en el apartado de la RIG's encontramos los conceptos necesarios para el estudio de los fenómenos políticos, administrativos y de gestión en contextos multijurisdiccionales, como es el caso de los espacios metropolitanos.

En el apartado de la gestión y las políticas públicas encontramos el cuerpo metodológico que justifica y guía el diseño, implementación y evaluación de una política pública como lo es la del Fondo Metropolitano.

Finalmente en el apartado referente a la competitividad urbana encontramos los conceptos así como las herramientas para el estudio de las externalidades en las ciudades, es decir las economías de aglomeración, que finalmente tomamos como la justificación de la existencia del Fondo Metropolitano, y que calculamos de forma empírica en el presente trabajo.

Las Zonas Metropolitanas en México detonaron su crecimiento a partir de los años 40's con la conurbación entre la delegación Miguel Hidalgo y el municipio de Naucalpan de Juárez, y al 2011 se cuentan con 59 espacios metropolitanos en diferentes puntos del país. Lamentablemente durante el siglo XX no se diseñó una política pública para poder atender el crecimiento constante de las principales

urbes del país, incluso políticas fomentadas desde el gobierno central como la de vivienda no contemplaron una visión urbana integral para este tipo de espacios.

Fue hasta la primera década del presente siglo que se tuvieron avances institucionales en el tratado de los espacios metropolitanos en México. Por un lado se construyó una metodología para identificar las Zonas Metropolitanas del país con la participación interinstitucional de la SEDESOL, el INEGI y la CONAPO, como también el poder legislativo reconoció la preponderancia de este tema al crear una Comisión Ordinaria y permanente que se encargara de los asuntos propiamente metropolitanos.

Bajo este contexto y derivado de negociaciones políticas entre actores locales de la ZM del Valle de México y el poder legislativo federal, se logró crear una partida especial destinada a proyectos ambientales de carácter metropolitano, esta partida se le denominó Fondo Metropolitano.

Lamentablemente el Fondo Metropolitano careció de justificación técnica, más aun de un diagnóstico serio sobre las condiciones sobre las cuales operaban las Zonas Metropolitanas y que justificaran esta transferencia, apartado primogénito de cualquier política pública. Dadas estas condiciones se podría calificar al Fondo Metropolitano de regresivo pues destina recursos especiales a las zonas más ricas del país, sin haber respondido previamente el por qué.

Esta regresividad del Fondo se plantea dado que, como se reseñó en el capítulo 2, las Zonas Metropolitanas concentran un mayor porcentaje del PIB con respecto a otros espacios (ciudades medias o zonas rurales), y en consecuencia concentran una mayor riqueza. Transferir recursos públicos adicionales a las zonas con mayores niveles de ingresos lo podemos calificar como regresivo.

Ya en marcha el Fondo Metropolitano, y sin reglas, generó prácticas viciosas creadoras de clientelas políticas, los legisladores sin más límite que su criterio podían definir los montos y destinos del Fondo Metropolitano, es decir, podían decidir cuántos pesos y a qué zonas metropolitanas podrían beneficiarse.

Es posible confiar en el buen juicio de los legisladores, pero una política pública debe ser funcional, eficiente, eficaz, transparente y sobre todo evaluable, aún en el peor de los contextos en cuanto a políticos se refiere, el Fondo Metropolitano no estaba blindado a una situación de este tipo.

Sin una visión integral del fenómeno metropolitano en México, y carente de un diseño como política pública, no es de extrañarse que se hayan generado prácticas contrarias al paradigma de la Gestión Intergubernamental.

Las zonas metropolitanas tienen problemas públicos metropolitanos, lo que necesariamente implica una diversidad de jurisdicciones políticas y administrativas, que si bien conviven en el mismo espacio urbano, sus potestades y áreas de influencia se limitan a sus jurisdicciones.

El Fondo Metropolitano no incentivó de forma sistemática el asociacionismo municipal, más aún, los gobiernos municipales tenían un papel secundario en la gestión de este recurso. Propio del sistema político mexicano, los gobernadores en conjunto con el gobierno federal ostentaban prácticamente todas las facultades administrativas y de decisión sobre el Fondo Metropolitano, una vez que había sido aprobado para una Zona Metropolitana en particular.

Es así que los recursos del Fondo podían ser destinados a proyectos aislados dentro de algún municipio de la Zona Metropolitana, a decisión de los gobernadores, sin ningún impacto de carácter metropolitano.

Si un aspecto puede justificar la transferencia del Fondo Metropolitano sería precisamente el fomento al asociacionismo municipal, y a la creación de redes de colaboración entre autoridades políticas y administrativas de jurisdicciones diferentes pero con problemas públicos en común, carente de un diseño y justificación, este objetivo no es perseguido, incentivado y/o premiado por el Fondo.

En suma el Fondo Metropolitano como política pública no resuelve el por qué de su existencia, como tampoco resuelve con base en qué se deben de destinar los

montos a cada Zona Metropolitana, en tanto esta situación no es explicada estaremos frente a una política pública regresiva económicamente, ineficiente administrativamente, e injustificada políticamente.

Se consideraron para el presente trabajo dos criterios para justificar la existencia del Fondo Metropolitano, criterios que deben de incluirse en el diseño del mismo como política pública, debido a que dan luz sobre elementos que se deben de tomar en cuenta tanto para su implementación como evaluación.

El primer criterio que se consideró relevante está en función de los resultados que produce a nivel de la Gestión Intergubernamental, requisito indispensable para la resolución de los problemas multijurisdiccionales en las Zonas Metropolitanas.

Se planteó que el asociacionismo intermunicipal es una característica de las localidades más competitivas y al mismo tiempo porque es la forma más eficiente de solución de los problemas públicos a nivel metropolitano, sin embargo, particularmente para México no existe ni la cultura ni los incentivos para el asociacionismo municipal.

En este contexto se demostró que el Fondo Metropolitano puede y debe constituirse como una transferencia condicionada y compensatoria, generando los incentivos para que las localidades aporten recursos y se comprometan con la cooperación.

Es necesaria la Gestión Intergubernamental en las Zonas Metropolitanas, y el Fondo Metropolitano puede fungir como el incentivo para que los gobiernos locales cooperen entre sí, desde esta perspectiva es justificable el Fondo en tanto incentiva “Prácticas Preferentes”.

Por otro lado se planteó una justificación técnico-económica del Fondo Metropolitano, para esto se acudió a la teoría que se desprende de la economía urbana, en particular a las economías de aglomeración.

Se desarrolló un modelo empírico que calcula la presencia e intensidad de las externalidades urbanas, es decir las economías de localización y urbanización.

Aún con la debilidad metodológica en cuanto a la calidad de datos que alimentaron el modelo empírico, éste arrojó conclusiones importantes, la primera su capacidad no solo para determinar presencia e intensidad de las economías de aglomeración, sino también su capacidad para señalar caminos de política pública urbanas orientadas a las actividades más competitivas.

De lo anterior se puede señalar que la existencia del Fondo Metropolitano no es regresiva, dado que existen externalidades en las Zonas Metropolitanas las cuales se deben de compensar, además de que con el modelo empírico se pueden sustraer los parámetros que guíen los montos asignados a cada Zona Metropolitana.

En síntesis las conclusiones a la que se llega son las siguientes:

a) El Fondo Metropolitano como política pública desde su creación careció de un “Diseño” y con él entre otras cosas de una justificación, aspectos que nos llevaron a calificar al Fondo de regresivo, ineficiente e ilegítimo;

b) Pese a la inexistencia de un buen Diseño de la política del Fondo Metropolitano, existen dos razones fundamentales que planteamos por las cuales se justifica su existencia, razones ex ante como la presencia de externalidades positivas que demandan compensación, y razones ex post en tanto el fondo puede fomentar la Gestión Intergubernamental.

c) Con las correcciones propuestas la política del Fondo Metropolitano se debe de caracterizar como condicionada y compensatoria, además de que las asignaciones se deben de calcular en función de la presencia de las economías de aglomeración y se debe premiar/castigar la cooperación/no cooperación de los gobiernos locales metropolitanos.

Con base en esto se puede calificar al Fondo Metropolitano de viable económicamente, eficiente administrativamente y legítimo políticamente.

## ANEXO 1

Tabla Anexo 1 Asignaciones Anuales Del Fondo Metropolitano 2006- 2011.

		AÑO					
ZONA METROPOLITANA		2006	2007	2008	2009	2010	2011
1	Zona Metropolitana del Valle de México	10000 00	20000 00	35500 00	33000 00	3195228, 779	3348536, 837
2	Zona Metropolitana de la Ciudad de Monterrey	0	50000 0	10000 0	42500 0	775231,0 66	770106,5 63
3	Zona Metropolitana de la Ciudad de Guadalajara	0	50000 0	11000 00	11000 00	919839,1 83	880157,1 28
4	Zona Metropolitana de la Ciudad de León	0	0	30000 0	30000 0	342920,1 26	344611,7 86
5	Zona Metropolitana de la Ciudad de Querétaro	0	0	10000 0	10000 0	169150,5 3	171975,0 22
6	Zona Metropolitana de La Laguna	0	0	25000 0	25000 0	391178,1 22	401334,6 69
7	Zona Metropolitana de Puebla	0	0	15000 0	15000 0	315623,0 81	322297,3 08
8	Zona Metropolitana de Veracruz	0	0	0	40000	49379,36 2	50194,54 2
9	Zona Metropolitana de la Ciudad de Acapulco	0	0	0	40000	66805,06 1	67915,64 6
10	Zona Metropolitana de la Ciudad de Aguascalientes	0	0	0	40000	95860,98 9	97460,98 5
11	Zona Metropolitana de la Ciudad de Cancún	0	0	0	40000	95860,98 9	97460,98 5
12	Zona Metropolitana de la Ciudad de Mérida	0	0	0	40000	67777,52 1	73901,84 6
13	Zona Metropolitana de la Ciudad de Oaxaca	0	0	0	40000	56157,11 4	67087,77 7
14	Zona Metropolitana de la Ciudad de Tijuana	0	0	0	40000	86157,11 4	87588,81 6
15	Zona Metropolitana de la Ciudad de Tuxtla Gutiérrez	0	0	0	40000	56157,11 4	50078,55 7
16	Zona Metropolitana de la Ciudad de Villahermosa	0	0	0	40000	44536,70 7	45273,70 8
17	Zona Metropolitana de Chihuahua	0	0	0	0	41953,68 3	40051,05 7
18	Zona Metropolitana de Colima-Villa de Álvarez	0	0	0	0	31953,66 3	37255,32 8
19	Zona Metropolitana de Juárez	0	0	0	0	41953,66 3	40051,05 7

2						51953,68	25976,84
0	Zona Metropolitana de Mexicali	0	0	0	0	3	2
2						60999,76	62008,61
1	Zona Metropolitana de Pachuca	0	0	0	0	9	1
2						49379,36	41325,47
2	Zona Metropolitana de Puerto Vallarta	0	0	0	0	2	3
2						31953,66	37255,32
3	Zona Metropolitana de Reynosa-Río Bravo	0	0	0	0	3	8
2						49379,36	50000
4	Zona Metropolitana de Saltillo	0	0	0	0	2	
2						31953,66	47344,39
5	Zona Metropolitana de San Luís Potosí-Soledad de G.S.	0	0	0	0	3	6
2						31953,66	29757,69
6	Zona Metropolitana de Tepic	0	0	0	0	3	3
2						18398,15	27941,49
7	Zona Metropolitana de Tlaxcala-Apizaco	0	0	0	0	9	6
2						111351,5	133621,9
8	Zona Metropolitana de Toluca	0	0	0	0	9	09
2						49379,36	50194,54
9	Zona Metropolitana de Tula	0	0	0	0	2	2
3						31953,66	15976,83
0	Zona Metropolitana de Xalapa	0	0	0	0	3	1
3						0	37255,32
1	Zona Metropolitana de Coatzacoalcos	0	0	0	0	0	8
3						0	35392,56
2	Zona Metropolitana de Cuernavaca	0	0	0	0	0	2
3						0	12000
3	Zona Metropolitana de Guaymas	0	0	0	0	0	
3						0	9313,832
4	Zona Metropolitana de La Piedad Pénjamo	0	0	0	0	0	
3						0	29339,42
5	Zona Metropolitana de Matamoros	0	0	0	0	0	6
3						0	27941,49
6	Zona Metropolitana de Morelia	0	0	0	0	0	6
3						0	18627,66
7	Zona Metropolitana de Moroleón Uriangato	0	0	0	0	0	4
3						0	23107,61
8	Zona Metropolitana de Ocotlán	0	0	0	0	0	7
3						0	15000
9	Zona Metropolitana de Piedras Negras	0	0	0	0	0	
4						0	18627,66
0	Zona Metropolitana de Río Verde Cd. Fernández	0	0	0	0	0	4
4						0	12000
1	Zona Metropolitana de Tapachula	0	0	0	0	0	
4						0	14082,51
2	Zona Metropolitana de Tecomán	0	0	0	0	0	4
4						0	23284,58
4	Zona Metropolitana de Tehuacán	0	0	0	0	0	



3							
4							
4	Zona Metropolitana de Tulancingo	0	0	0	0	0	12000
4	Zona Metropolitana de Zacatecas						
5	Guadalupe	0	0	0	0	0	23284,58
4							
6	Zona Metropolitana Monclova Frontera	0	0	0	0	0	20000
4						51953,68	
7	Zona Metropolitana de Hermosillo	0	0	0	0	3	0
4						40666,51	
8	Zona Metropolitana de Tampico	0	0	0	0	2	0
	<b>Total del Fondo Metropolitano</b>	<b>10000</b>	<b>30000</b>	<b>55500</b>	<b>59850</b>	<b>7455000,</b>	<b>7846000,</b>
		<b>00</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>00</b>	<b>001</b>	<b>001</b>

Fuente: Elaboración propia con base en los PEF 2006-2011.

## BIBLIOGRAFÍA

AGUILAR V. LUIS F. (Comp)

-(2007a) *El estudio de las Políticas Públicas*. Ed. Purrua. Colección Antologías de Políticas Públicas (Primera Antología). 3ra ed., 2da reimpresión, México.

-(2007b) *El estudio de las Políticas Públicas*. Ed. Purrua. Colección Antologías de Políticas Públicas (Segunda Antología). 3ra ed., 2da reimpresión, México.

-(2007c) *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ed. Purrua. Colección Antologías de Políticas Públicas (Tercera Antología). 3ra ed., 2da reimpresión, México.

ARELLANO GAULT, DAVID (Coor) (2004). *Más allá de la reinención del gobierno: fundamentos de la nueva gestión pública y presupuestos por resultados en América Latina /* México: CIDE; Miguel Ángel Porrúa.

ASCHER, WILLIAM. (2007) *La Evolución de las ciencias de Políticas*. En Aguilar V. Luis F. (Comp), *El estudio de las Políticas Públicas*. Ed. Purrua. Colección Antologías de Políticas Públicas (Primera Antología). 3ra ed., 2da reimpresión, México.

AYALA ESPINO, JOSÉ. (2004), *Mercado, Elección Pública e Instituciones: Una Revisión de las Teorías Modernas del Estado*. Ed. Miguel Ángel Porrúa, UNAM-Facultad de Economía. México.

BARCEINAS, CÉSAR. Monroy, Rubén. *Origen y Funcionamiento del Ramo 33*. Proyecto de Fortalecimiento de la Haciendas Públicas Locales, del Instituto Nacional para el Federalismo y el Desarrollo Municipal de la Secretaría de Gobernación. S/f.

BARDACH, EUGENE. (1998). *Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas: un manual para la práctica* / México: Centro de Investigación y Docencia Económicas: Miguel Ángel Porrúa.

BEHN, ROBERT. (2007). *El análisis de políticas y la política*. En Aguilar V. Luis F. (Comp), *El estudio de las Políticas Públicas*. Ed. Purrua. Colección Antologías de Políticas Públicas (Primera Antología). 3ra ed., 2da reimpresión, México.

CABRERA, FERNANDO. Lozano, René. (2010) *Relaciones Intergubernamentales y el sistema de transferencias en México: una propuesta de nivelación jurisdiccional.*, Serie Políticas Públicas. Ed. Porrúa, Universidad de Quintana Roo.

CABRERO, ENRIQUE. Orihuela Jurado, Isela. Ziccardi Contigiani, Alicia. (2007) *Competitividad de las Ciudades Mexicanas 2007: La Nueva Agenda de los Municipios Urbanos*. CIDE, Secretaria de Economía.

CABRERO, ENRIQUE (coord.) (1996), *Los dilemas de la modernización municipal: Estudios sobre la gestión hacendaria en municipios urbanos de México*, México, CIDE / Miguel Ángel Porrúa

CAMAGNI. R. CAPELLO. R y Nijkamp. P. (1996). *Sustainable city policy: economic, environmental, technological*. En O. van der Meulen. P. Erkelens (comps.). *Urban habitat: the environment of tomorrow*. Eindhoven, Technische Unioversiteit Eindhoven, Faculteit Bpwkun de 41.

CARRARA HERNÁNDEZ, Ady Patricia. (2007). *Autonomía Fiscal Municipal en un Marco de un Nuevo Modelo, de Relaciones Intergubernamentales*. En Políticas y Gestión Pública para el Estudio Municipal: Óptica Académica. Coor., Montemayor, Maria.et. al., Universidad Autónoma de Tamaulipas.

DE HARO, ANTONIO. Et al. (2004). *Las fuentes económicas de la nueva gestión pública. Sobre los aporte de la economía para el estudio del funcionamiento de las burocracias públicas*. En Arellano, David (Coor). (2004). *Más allá de la Reinención del Gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y el*

*Presupuesto por Resultados en América Latina*. Cámara de Diputados, CIDE, Ed. Purrua. México.

ELDER, CHARLES. Cobb, Roger. (2007). *Formación de la agenda. El caso de la política de los ancianos*. En Aguilar V. Luis F. (Comp). *Problemas públicos y agenda de gobierno*. Ed. Purrua. Colección Antologías de Políticas Públicas (Tercera Antología). 3ra ed., 2da reimpresión, México.

GALINDO, LUIS M., Escalante, Roberto., Asuad, Norman. (2004). *El proceso de urbanización y el crecimiento económico en México*. En Estudios Demográficos y Urbanos, mayo-agosto, número 056. El Colegio de México, A.C. Distrito Federal, México. Pp. 289-312.

GARSON, DAVID. (2007). *De la Ciencia de Políticas al análisis de Políticas: veinticinco años de progreso*. En Aguilar V. Luis F. (Comp), *El estudio de las Políticas Públicas*. Ed. Purrua. Colección Antologías de Políticas Públicas (Primera Antología). 3ra ed., 2da reimpresión, México.

GLAESER, E.L., H.D. Kallal, A. Scheinkman y Shleifer, A. (1992): *Growth in Cities*, *Journal of Political Economy*, 100:1126-1152.

GOODALL, BRIAN (1977), *La economía de las zonas urbanas*, Traducción de Joaquín Hernández Orozco, Madrid, Instituto de Estudios de Administración Local.

HARFORD, TIM. (2008). *La Lógica Oculta de la Vida: Como la Economía Explica Todas Nuestras Decisiones*. Ed. Planeta, Temas de Hoy. México.

HOOVER, E. M. (1937). *Location theory and the shoe leather industries*. Cambridge, Mass, Harvard University Press.

IMCO.

- (2010) *Competitividad Urbana 2010. Acciones Urgentes Para Las Ciudades Del Futuro*. Instituto Mexicano para la Competitividad A.C. 2010.

- (2014) ¿Quién Manda Aquí? La Gobernanza de las Ciudades y el Territorio en México. Índice de Competitividad Urbana 2014. México.

INAFED (2010), *Impacto del Fondo Metropolitano*.

INEGI, CONPO, SEDESOL. (2007) *Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México 2005*. NEGI, CONPO, SEDESOL., México.

IRAHCETA, ALFONSO X. Coor. (2010), *Evaluación del Fondo Metropolitano 2006-2009 III. Informe Final de Evaluación Externa 2010 y su Resumen Ejecutivo*. SHCP-BID Consultoría para la realizar evaluaciones de Fondos Metropolitanos y FONREGION. El Colegio Mexiquense.

JACOBS, J. (1969): *The Economy of Cities*, Londres, Jonathan Cape.

KING, DAVID. (1984). *Fiscal Tiers. The Economics of Multi-level government*. George Allen & Unwin. The Centre of Research on Federal Financial Relation, The Australian National University. Great Britain.

KRUGMAN, PAUL (1996). *Making Sense of the Competitiveness Debate*. Oxford Review of Economic Policy, en Jaime Sobrino, (2003) *Competitividad de las ciudades en México*. México: COLMEX.

LASSWELL, HAROLD D. (1951), *The Policy Orientation*, en Lerner, D., Lasswell, H., *The Policy Sciences*, Stanford, Stanford University Press.

LINDBLOM, CHARLES (1991) *El Proceso de Elaboración de Políticas Públicas*. Serie Administración General, Ed. Miguel Ángel Purrua, México.

LOWI, THEODORE. (2007) *Políticas Públicas, Estudios de Caso y Teoría Política*. En Aguilar V. Luis F. (Comp), *El estudio de las Políticas Públicas*. Ed. Purrua. Colección Antologías de Políticas Públicas (Segunda Antología). 3ra ed., 2da reimpresión, México.

MARANDO EN LYNN, Naomi B., Wildavsky, Aaron (Comp). (1999). *Administración pública: el estado actual de la disciplina /* México: Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A. C.: Fondo de Cultura Económica.

MARSHALL, ALFRED (1920) *Principios de Economía: Un Tratado de Introducción*. 4ta Ed. Madrid: Aguilar, 1963.

MÉNDEZ, JOSÉ L. (Comp). (2000). *Lecturas básicas de administración y políticas públicas*. El Colegio de México. Centro de Estudios Internacionales. México.

MERINO JUÁREZ, Gustavo S. (1998). *Las Transferencias Federales para la Educación en México: una evaluación de sus criterios de equidad y eficiencia*. En *Gestión y Política Pública*. Vol. VII, núm. 2, segundo semestre de 1998.

MILLÁN, HENIO (1996), *La competitividad de la Industria manufacturera del Estado de México*. Zinacantepec, El Colegio Mexiquense (Seminario de Investigación).

MORENO JAIMES, Carlos L. (1993). *Michael Hill y G. Bramley, Analyzing Social Policy, Oxford, Blackwell Publishers, 1a. ed., 1986, 3a reimpr., 1992*. En *Gestión y Política Pública*, Vol. II, Núm. 2, Julio-diciembre de 1993.

MORENO PÉREZ, Salvador. (2010). *Los Resultados de los Fondos Metropolitanos en México*. Centro de Estudios Sociales y de Opinión Pública de la Cámara de Diputados. Documento de Trabajo No. 87. Marzo.

MUSGRAVE, RICHARD A. (1959). *The Theory of Public Finance.*, McGraw-Hill, New York.

NEGRETE, MA. EUGENIA y Héctor Salazar (1986), "Zonas metropolitanas en México, 1980", *Estudios Demográficos y Urbanos*, vol. 1, núm. 1, pp. 97-124.

OATES, WALLANCE (1972). *Fiscal Federalism.*, New York, Harcourt Brace Jovanovich, Inc., New York.

OHLIN, B. (1933). *Interregional and international trade*. Cambridge, Harvard University Press.

PINDYCK, ROBERT. Rubinfeld, Daniel. (1995) *Microeconomía*, 3e. Prentice Hall International. España.

PORTER, M.E. (1991) *La ventaja competitiva de las naciones* Plaza y Janés Editores, S.A., Barcelona.

Presupuesto de Egresos de la Federación. México. 2006.

Presupuesto de Egresos de la Federación. México. 2007.

Presupuesto de Egresos de la Federación. México. 2008.

Presupuesto de Egresos de la Federación. México. 2009.

Presupuesto de Egresos de la Federación. México. 2010.

Presupuesto de Egresos de la Federación. México. 2011.

RAMÍREZ, EDGAR; Ramírez, Jesús. (2004). *Génesis y Desarrollo del Concepto de Nueva Gestión Pública. Bases Organizacionales para el Replanteamiento de la acción administrativa y su Impacto en la Reforma de Gobierno*. En Arellano, David (Coor). (2004). *Más allá de la Reinención del Gobierno: fundamentos de la Nueva Gestión Pública y el Presupuesto por Resultados en América Latina*. Cámara de Diputados, CIDE, Ed. Purrua. México.

ROMER, P.

- (1986). *Increasing Returns and Long-Run Growth*. *Journal of Political Economy*, n1 94, pp.1002/1037.

- (1990) *Rendimientos crecientes y nuevos desarrollos en la teoría del crecimiento Cuadernos Económicos del ICE* n1 46, pp. 280/305.

SAMUELSON, PAUL (1954). .*The Pure Theory of Public Expenditure*, Review of Economics and Statistics, vol. 36, Noviembre.

SEGOB. *Delimitación de las Zonas Metropolitanas en México 2010* (2013)  
Consultado el 4 de enero de 2015, SEGOB, Página Web del Consejo Nacional de Población-México en Cifras:

[http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas\\_metropolitanas\\_2010](http://www.conapo.gob.mx/en/CONAPO/Zonas_metropolitanas_2010)

SIMON, HERBERT A. (1982), *El comportamiento administrativo: Estudio de los procesos decisivos en la organización administrativa*, Buenos Aires, Aguilar.

SOBARZO FIMBRES, Horacio. (2009). *Relaciones Fiscales Intergubernamentales en México: evolución reciente y perspectivas*. En Problemas del Desarrollo: Revista Latinoamericana de Economía. Vol. 40. Núm. 156. Enero-marzo.

SOBRINO, JAIME

-(1993), *Gobierno y administración metropolitana y regional, México*, Instituto Nacional de Administración Pública, A. C.

-(2003a), “*Zonas metropolitanas de México en 2000: conformación territorial y movilidad de la población ocupada*”, Estudios Demográficos y Urbanos, vol. 18, núm. 3, pp. 461-507.

-(2003b), “*Delimitación de las zonas metropolitanas de México en 2000*”, en Consejo Nacional de Población (coord.) *La delimitación de zonas metropolitanas, México*, CONAPO / SEDESOL / INEGI / Instituto de Geografía-UNAM, pp. 121-151.

STIGLITZ, JOSEPH E. (2000), *La Economía del Sector Público*, 3ra ed. Ed. Antoni Bosch, Tr. Ma. Esther Rabasco y Luis Toharia. Barcelona, España.

TIEBOUT, CHARLES M. (1956). *A Pure Theory of Local Expenditures*. The Journal of Political Economy, Vol. 64, No. 5, (Oct., 1956), pp. 416-424. The University of Chicago Press.



TORGERSON, DOUGLAS. (2007) *Entre el conocimiento y la política: tres caras del análisis de políticas*. Aguilar V. Luis F. (Comp), *El estudio de las Políticas Públicas*. Ed. Purrua. Colección Antologías de Políticas Públicas (Primera Antología). 3ra ed., 2da reimpresión, México.

TRUJILLO SALAZAR, Lucía. (2008). *Transferencias Intergubernamentales y Gasto Local. Repensando la Descentralización Fiscal desde una Revisión de la Literatura*. En *Gestión y Política Pública*. Vol. XVII. Núm. 2. II Semestre. Pp. 451-486.

UNIKEL, LUIS, Crescencio Ruiz y Gustavo Garza (1978), *El desarrollo urbano de México*, México, El Colegio de México.

VELÁSQUEZ, LILIANA. (2011). *La importancia de los Bienes Públicos en la Calidad de Vida Local: El Caso de Manizales Colombia*. Serie "Documentos de Trabajo del BID", Centro de Estudios Regionales Cafeteros y Empresariales.

VEENHOVEN, R. (2000). "The four qualities of life." *Journal of Happiness Studies* 1: 1-39. <http://www2.eur.nl/fsw/research/veenhoven/Pub2000s/2000c-full.pdf>

WEBER, ALFRED (1909) *Alfred Weber's theory of the location of industries*. Chicago; The University of Chicago Press, 1929.

WOODROW, WILSON. (1887). *The Study of Administration*. Political Science Quarterly Vol. II, Num. 2. Pp. 197-222.

WRIGHT, DEIL S. (1997) *Para entender las relaciones intergubernamentales México: Fondo de Cultura Económica*.

YEANDLE, MARK, Michael Mainelli y Adrian Berendt (2005), *The Competitive Position of London as a Global Financial Center*, Corporation of London.

ZENTELLA, JUAN CARLOS (2007), "¿Cómo Gobernar las Zonas Metropolitanas en México?", *Este País*, núm. 194, pp. 30-37

