

**INVERTIR PARA
MOVERNOS,
PRIORIDAD
INAPLAZABLE:**

**DIAGNÓSTICO DE
FONDOS FEDERALES
PARA TRANSPORTE
Y ACCESIBILIDAD
URBANA EN MÉXICO,
2012**



Agosto 2013
Javier Garduño Arredondo



Embajada Británica
en México

A photograph of a red bus at a bus stop. The bus is the central focus, with its front and side visible. It has a large windshield, side mirrors, and a yellow bumper. A man in a white shirt and blue jeans is standing on the sidewalk, waiting. In the background, there are buildings, trees, and a blue car. The text "RESUMEN EJECUTIVO" is overlaid in white, bold, sans-serif font across the middle of the image.

RESUMEN EJECUTIVO

Los gobiernos locales en México cuentan con algunas fuentes de financiamiento federales para llevar a cabo inversiones para mejorar la movilidad y accesibilidad de la población urbana. Si bien limitados, estos recursos son fundamentales para las ciudades del país debido a la dependencia de gran parte de los municipios de recursos provenientes de la federación y a la escasa recaudación local, lo cual limita su capacidad para financiar proyectos que reduzcan la dependencia del uso del automóvil. El destino de los fondos federales puede marcar la diferencia entre mejorar la calidad de vida en las ciudades, a través de inversiones en transporte público y modos no motorizados, o continuar con un modelo centrado en el automóvil, que tiene altos costos para la sociedad.

El Instituto de Políticas para el Transporte y el Desarrollo México (ITDP México) mostró que la mayor parte de los recursos federales invertidos en las zonas metropolitanas durante 2011 fue utilizado para ampliar y mantener la infraestructura vial, lo cual lleva consigo múltiples externalidades negativas e impide invertir en medios de transporte más sustentables como el transporte público y la infraestructura ciclista y peatonal (Garduño, 2012). Con el objetivo de impulsar mejores inversiones en las ciudades mexicanas, ITDP México realizó el mismo análisis para el ejercicio fiscal 2012, ampliando el alcance del estudio a 17 zonas metropolitanas¹, las cuales representan el 56% de la población urbana del país. Con este análisis se tienen mayores elementos para evaluar el desempeño de las ciudades respecto al tipo de inversiones en movilidad y accesibilidad que se están llevando a cabo en México.

1. Las zonas metropolitanas analizadas son: Aguascalientes, Ciudad Juárez, Colima, Valle de México, Guadalajara, Hermosillo, La Laguna, León, Mérida, Monterrey, Oaxaca, Puebla, Querétaro, Tijuana, Toluca, Tuxtla Gutiérrez y Veracruz.

2. Los fondos y programas federales que se analizaron fueron: Fondo Metropolitano (FM), Fondo de Pavimentación a Municipios (FOPAM), Fondo de Inversión para las Entidades Federativas (FIEF), Fondo para la Accesibilidad en el Transporte Público para las Personas con Discapacidad (FATP), Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas (FAFEF), Fondo de Aportación para el Fortalecimiento de los Municipios y de las Demarcaciones Territoriales del Distrito Federal (FORTAMUN), Fondo de Infraestructura Social Estatal (FISE), Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal (FISM), Programa Hábitat, Programa de Rescate de Espacios Públicos (REP) y los Convenios de descentralización/reasignación. Por su parte, se consideraron inversiones en movilidad a aquellas que se utilizan para ampliar o mejorar la infraestructura vial, ciclista, peatonal, o aquellas en donde se da una mejora significativa en los espacios públicos.

Resultados del diagnóstico de fondos federales presupuestarios

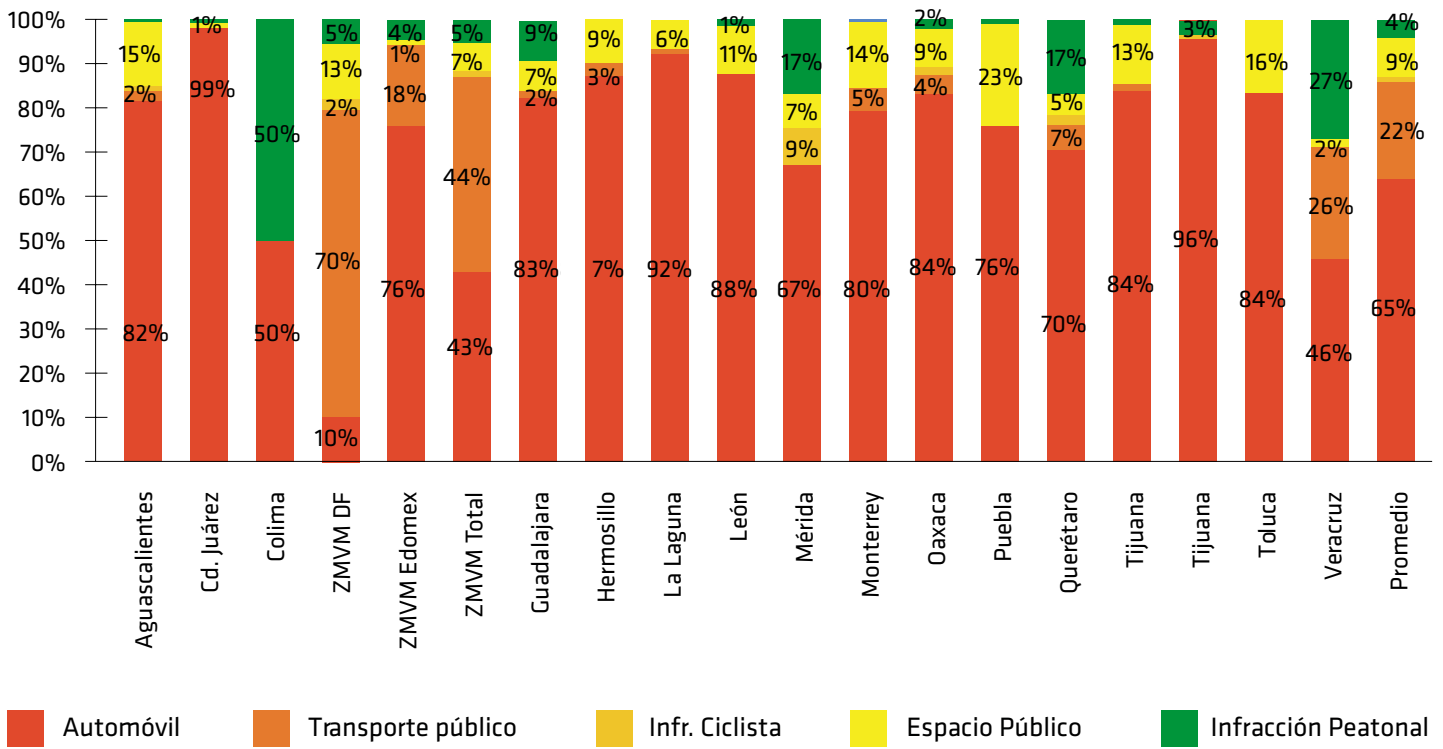
El análisis realizado de los fondos y recursos federales que se desprenden del Presupuesto de Egresos de la Federación (PEF) muestra que las zonas metropolitanas más grandes e importantes del país ejercieron un total de 12,781 millones de pesos en inversiones en movilidad en el ejercicio fiscal 2012.² Esto representa el 25% del total de recursos de los fondos y programas federales analizados. Si bien esta cifra indica que la movilidad es un tema relevante para las zonas metropolitanas, un análisis más preciso muestra que la mayor parte de estos recursos se sigue destinando a ampliar y mantener la infraestructura vial.

De esta forma, a pesar de las recomendaciones derivadas del análisis de los proyectos en movilidad durante 2011, se sigue observando una tendencia de inversiones y de gasto público que beneficia principalmente a los automovilistas y deja de lado a la mayor parte de la población, que camina, anda en bicicleta y utiliza el transporte público.

De los casi 13 mil millones de pesos ejercidos en inversiones en movilidad durante 2012, sólo una tercera parte se destinó en proyectos de movilidad sustentable y mejoras del espacio público. El 4% de los recursos se utilizó para mejorar la accesibilidad y movilidad de los peatones; solamente 1% se dedicó para inversiones en infraestructura ciclista. Mientras tanto, el 9% se destinó para mejoras en el espacio público y 21% al transporte público. Sin embargo, de los recursos ejercidos en inversiones para el transporte público, el proyecto para la construcción de la línea 12 del metro en el Distrito Federal fue en donde se destinó la gran mayoría de recursos en este rubro (más del 95% del total), por lo que la inversión en el resto de las zonas metropolitanas en transporte público fue de sólo el 1%. En cambio, el 65% de los recursos fueron destinados para ampliar y mantener la infraestructura vial. La *Gráfica 1* muestra un resumen del análisis realizado según las zonas metropolitanas que se estudiaron.

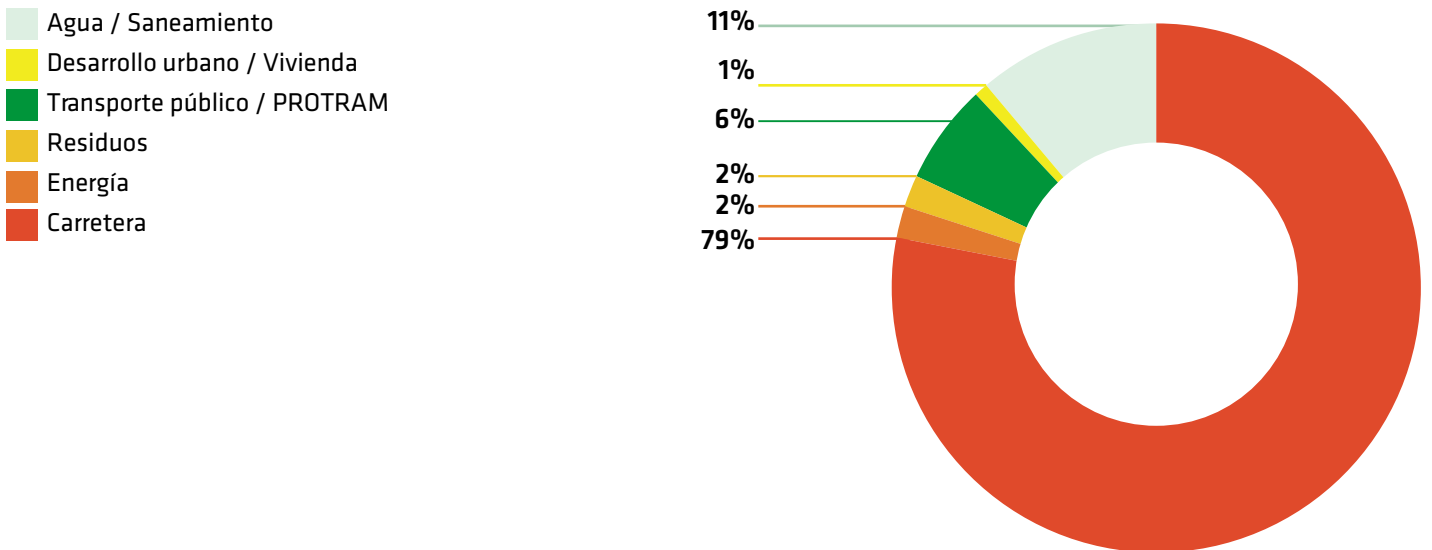
Los datos señalan que las ciudades del país destinan la mayoría de los recursos en infraestructura que en buena medida sólo beneficia a los automovilistas, en lugar de dedicarlos a la implementación de soluciones que aumenten la calidad y brinden mayor sustentabilidad en la forma en la cual se desplaza la población urbana. Las únicas dos excepciones son en Distrito Federal y la zona metropolitana de Veracruz. Continuar esta tendencia representa costos sumamente elevados para las zonas metropolitanas del país, sobre todo por la congestión vehicular y la expansión urbana inducidas por la ampliación de la infraestructura vial.

GRÁFICA 1: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE FONDOS FEDERALES POR TIPO DE INVERSIÓN EN MOVILIDAD, 2012



Fuente: Elaborado por ITDP México con base en datos de la SCHP.

GRÁFICA 2: DISTRIBUCIÓN PORCENTUAL DE LAS INVERSIONES DE PROYECTOS APOYADOS POR FONADIN POR TIPO DE INVERSIÓN*, 2008-2013



Fuente: Elaborado por ITDP México con base en datos de BANOBRAS.
*Incluye los montos totales de inversión de los proyectos en pesos corrientes.



FONADIN y PROTRAM ¿financiando la movilidad?

Además de los fondos presupuestarios previstos en el PEF, los gobiernos locales en México pueden acceder al Programa de Apoyo Federal al Transporte Masivo (PROTRAM) para financiar inversiones en transporte público. El PROTRAM es un mecanismo especial del Fondo Nacional de Infraestructura (FONADIN), fideicomiso público creado en 2008 para promover la participación del sector privado y público en el desarrollo de infraestructura.

A la fecha, el FONADIN ha apoyado 66 proyectos, los cuales han implicado una inversión total de 188,587 millones de pesos. De estos recursos, 10,915 millones se han destinado para implementar 9 proyectos de transporte público masivo (el 5.8% del total de recursos), de los cuales el PROTRAM ha aportado directamente 3,290.5 millones de pesos. Estos recursos han servido para desarrollar sistemas de “Buses Rápidos Troncales” (BRT) en Baja California, Chihuahua, Estado de México, Guerrero, Nuevo León y Puebla. Sin embargo, cabe señalar que no todos estos sistemas de transporte han finalizado su etapa de implementación. Esto sugiere que, además de las cuestiones de financiamiento para infraestructura y estudios de factibilidad, los sistemas de BRT requieren de un acompañamiento federal más integral que asegure una buena capacidad institucional y de gestión en los gobiernos estatales y municipales para que dichos sistemas logren superar los retos de su puesta en marcha.

El PROTRAM puede considerarse un avance en términos del financiamiento al transporte y a la movilidad puesto que es la primera vez en la historia reciente del país que el problema de la movilidad urbana es atendido desde el nivel federal. No obstante, este avance es insuficiente si se comparan los proyectos que ha apoyado PROTRAM con aquellos que ha financiado FONADIN para ampliar la infraestructura carretera (31 proyectos de este tipo por un monto total de inversión de 149,514 millones de pesos). En la *Gráfica 2* se muestra que los proyectos de infraestructura carretera son los que representan los montos más grandes de inversión del FONADIN.

RECOMENDACIONES



A pesar de que en México existe una buena cantidad de fondos y programas federales para que los gobiernos locales inviertan en movilidad sustentable, la mayor parte de estos recursos se ejerce sin una planeación integral de la ciudad y normalmente se destinan a proyectos que no logran vincularse entre sí. En este sentido, si bien el transporte público es una facultad de los gobiernos locales, actualmente no existe una política federal en la materia que logre generar metodologías y lineamientos técnicos adecuados a fin de alinear los incentivos entre los distintos órdenes de gobierno para lograr una movilidad urbana sustentable en las ciudades. Esto ha ocasionado que la mayor parte del gasto en movilidad se realice de manera aislada, promoviendo en buena medida el uso del automóvil e incrementando en consecuencia las emisiones de Gases de Efecto Invernadero (GEI), sobre todo por la rápida expansión de las urbes. Lo anterior evidencia una falta de visión integral de las ciudades y ha provocado que las zonas metropolitanas del país ejerzan los recursos federales de una forma poco equitativa y sustentable.

Por tanto, con el objetivo de lograr una movilidad urbana sustentable en México, las recomendaciones de este documento son:

1. Crear una plataforma institucional y normativa de nivel federal que facilite la implementación de una política nacional para la movilidad urbana sustentable. Dicha política ayudaría al cumplimiento de los objetivos y estrategias señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo (PND)³. Esta política podría quedar a cargo de la SEDATU e integrarse mediante la inclusión en su programa sectorial del objetivo específico de promover la movilidad urbana y el desarrollo urbano orientado al transporte. La creación de un Programa de Movilidad Urbana Sustentable por parte de la SEDATU, en coordinación con otras dependencias federales como la SCT, SEMARNAT, SENER, y con los distintos órdenes de gobierno, puede bridar los lineamientos técnicos y mecanismos de financiamiento que aseguren la implementación de buenas prácticas que puedan replicarse en las ciudades mexicanas.

3. El PND establece las siguientes estrategias que dan pie a la creación de una política nacional de movilidad urbana:

2.5.1 Transitar hacia un Modelo de Desarrollo Urbano Sustentable e Inteligente que procure vivienda digna para los mexicanos.

4.4.3 Fortalecer la política nacional de cambio climático y cuidado al medio ambiente para transitar hacia una economía competitiva, sustentable, resiliente y de bajo carbono.

4.9.1 Modernizar, ampliar y conservar la infraestructura de los diferentes modos de transporte, así como mejorar su conectividad bajo criterios estratégicos y de eficiencia.

2. Crear incentivos de financiamiento para promover que las autoridades locales, respetando las atribuciones constitucionales, ejerzan el gasto público en movilidad urbana sustentable mediante la modificación de las reglas de operación de los fondos federales actualmente disponibles para llevar a cabo inversiones en movilidad urbana. Lo anterior es particularmente importante en el caso del Fondo Metropolitano (FM), puesto que este fondo es el que más recursos ha destinado a la ampliación de la infraestructura vial. Al respecto, la Subsecretaría de Ordenamiento Territorial de la SEDATU puede convertirse en el enlace a nivel federal para la entrega, control y supervisión de los recursos del FM; pudiendo entonces modificar sus reglas de operación con el fin de priorizar inversiones para la movilidad urbana sustentable sobre la inversión en ampliación de obras viales. Además, es necesario que los fondos federales incluyan la medición de los co-beneficios sociales derivados de las inversiones en transporte público y movilidad no motorizada con el objetivo de mostrar su viabilidad financiera.

3. Revisar los criterios de evaluación y los mecanismos de operación del PROTRAM a fin de impulsar un mayor número de proyectos exitosos de transporte público. Si bien el PROTRAM es un paso importante respecto al financiamiento del transporte público a nivel federal, la experiencia de los últimos años ha dejado en claro que a la par del tema de financiamiento es necesario reforzar las capacidades de los gobiernos locales para poder gestionar, desarrollar e implementar sistemas de transporte masivo. En este sentido, es importante que el PROTRAM esté inserto en una política de movilidad urbana sustentable promovida desde la federación que defina la visión y los demás mecanismos de financiamiento para que las ciudades implementen proyectos de transporte exitosos.

4. Impulsar una política que logre disminuir la dependencia de ingresos federales en las ciudades y que permita contar con mecanismos de financiamiento locales. Una política de financiamiento para la movilidad urbana sustentable debe contemplar mecanismos para que las ciudades logren contar con mayores recursos locales y ampliar su margen de maniobra para impulsar el transporte público y los modos no motorizados. Reforzar la recaudación local debe formar parte de una futura reforma fiscal. Para lograr lo anterior, es importante que las ciudades conozcan las ventajas de invertir en infraestructura ciclista y peatonal, así como las externalidades y costos de continuar en un escenario de rápida expansión urbana y de grandes obras viales.

Este estudio es realizado para el Instituto de Políticas para el Transporte y Desarrollo México gracias al auspicio del Embajada Británica en México, en el marco del proyecto “Crecimiento bajo en carbono para las ciudades mexicanas mediante el Desarrollo Orientado al Transporte (DOT)”.

Diseño editorial

Cítrico Gráfico

Fotografías

Aarón Borrás

Salvador Medina

Martín Pech



Av. México 69, Col. Hipódromo
de la Condesa, C.P. 06170,
México, D.F.



Embajada Británica
en México

Río Lerma 71, Col.
Cuauhtémoc, C.P. 06500,
México, D.F.