



“Consultoría para realizar evaluaciones de Fondos Metropolitanos y FONREGIÓN”

Contrato BID-SBCC-002-2010

**III. INFORME FINAL DE
EVALUACIÓN EXTERNA 2010 Y
SU RESUMEN EJECUTIVO
VERSIÓN DEFINITIVA**

**EVALUACIÓN DEL FONDO
REGIONAL
2007-2009**



**Dr. Alfonso X. Iracheta
Coordinador general**

31 de diciembre de 2010

ÍNDICE

RESUMEN EJECUTIVO	1
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO 1. CARACTERÍSTICAS DEL FONDO REGIONAL	14
CAPÍTULO 2. FONDO REGIONAL DE CHIAPAS.....	17
CAPÍTULO 3. FONDO REGIONAL DE GUERRERO.....	30
CAPÍTULO 4. FONDO REGIONAL DE HIDALGO	43
CAPÍTULO 5. FONDO REGIONAL DE MICHOACÁN	54
CAPÍTULO 6. FONDO REGIONAL DE NAYARIT	65
CAPÍTULO 7. FONDO REGIONAL DE OAXACA.....	76
CAPÍTULO 8. FONDO REGIONAL DE PUEBLA	84
CAPÍTULO 9. FONDO REGIONAL DE TLAXCALA	96
CAPÍTULO 10. FONDO REGIONAL DE VERACRUZ.....	105
CAPÍTULO 11. FONDO REGIONAL DE ZACATECAS.....	115
CAPÍTULO 12. ANÁLISIS DEL FONDO REGIONAL	127
CAPÍTULO 13. CONCLUSIONES.....	153
BIBLIOGRAFÍA	156
ANEXO I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL FONDO REGIONAL (FORMATO CG01-09).....	157
ANEXO II. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN	165
ANEXO III. BASES DE DATOS DE GABINETE	171
ANEXO IV. FUENTES DE INFORMACIÓN Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS.....	171
ANEXO V. CARACTERÍSTICAS DE LOS INDICADORES (FORMATO CI01-09)	173
ANEXO VI. LINEA DE BASE Y TEMPORALIDAD DE LOS INDICADORES (FORMATO LB01-09)....	174
ANEXO VII. IDENTIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE VERIFICACIÓN (FORMATO MV01-09).....	175
ANEXO VIII. MEDICIÓN DE LOS MEDIOS DE VERIFICACIÓN (FORMATO MM01-09)	176
ANEXO IX. PROPUESTA DE MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADOS	177
ANEXO X. COMPLEMENTARIEDAD, SIMILITUD Y SINERGIAS DEL FONDO	179
ANEXO XI. CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO Y/O PROGRAMA (FORMATO AG01-09).....	180
ANEXO XII. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS A LAS ACCIONES PARA MITIGAR LOS DAÑOS DE LOS FENÓMENOS NATURALES (FORMATO ROPFM)	180
ANEXO XIII. TIPO DE ANÁLISIS COSTO Y BENEFICIO (FORMATO CBFM-09)	181
ANEXO XIV. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS (FORMATO VIOB-09).....	181
ANEXO XV. CARTOGRAFÍA	181

RESUMEN EJECUTIVO

El Fondo Regional fue creado por el Ejecutivo Federal en 2007 para enfrentar uno de los problemas más lacerantes de la realidad mexicana: la pobreza y la desigualdad extremas. Igualmente, fue creado para fomentar el desarrollo de las regiones menos favorecidas y para disminuir las brechas entre regiones. Por ello, los recursos asignados por este fondo se destinan a programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento, con impacto en el desarrollo de las regiones de las 10 entidades federativas con menor índice de desarrollo humano, considerando la desviación de cada una de ellas con respecto de la media nacional.

Principales hallazgos

Entre 2007 y 2009 se invirtieron recursos por 6 mil 936 millones 908 mil 795 pesos en 1 mil 571 proyectos, destacando el ámbito urbano y los sectores: vialidad, espacio público e hidráulico.

La evaluación del fondo ha permitido detectar diversas limitaciones que es preciso atender para elevar su eficiencia y sobre todo para que sea un instrumento eficaz para el desarrollo de las regiones con menor IDH del país, destacando:

- La ausencia de una conceptualización del fenómeno regional y su problemática en las entidades federativas en general, lo que se constata con la ausencia o insuficiencias en la regionalización del estado y particularmente, en la falta de políticas para las regiones en los documentos de planeación o cuando estas existen, en las limitaciones para su ejecución y evaluación. El texto elaborado sobre las limitaciones de la planeación regional en México integrado en esta evaluación, alude y precisa estos problemas.
- La falta de objetivos del Fondo para orientar las decisiones de las entidades federativas hacia las prioridades nacionales de combate a la pobreza y reducción de la desigualdad socio-espacial abre un espacio inmenso para decidir problemas y prioridades por atender con recursos del Fondo en cada entidad federativa con lo cual no se atienden prioridades nacionales de combate a la pobreza y reducción de la desigualdad socio-espacial.
- En este sentido, buena parte de los proyectos desarrollados no muestran claridad de objetivos para mejorar el IDH, ni una estrategia regional de desarrollo, sino que emanan de procesos coyunturales de decisión y rentabilidad política (de acuerdo con buena parte de las entrevistas con funcionarios y por el tipo de proyecto) y no se dirigen a las regiones ni a los grupos sociales que más los requieren (muchos proyectos relevantes se han aplicado en municipios con el mayor IDH como las capitales estatales y en ámbitos o sectores de menor impacto en el IDH y en el desarrollo regional, como son proyectos viales para el transporte individual y particular).
- Las decisiones de proyectos a ser apoyados con recursos del Fondo no surgen de políticas integradas aunque las referencias al Plan Estatal de Desarrollo y otros instrumentos de planeación es frecuente para justificarlos; por ello, predominan proyectos pequeños y sin un enfoque de largo plazo para atender algún problema estructural asociado al IDH en las regiones más pobres.
- No participan los municipios ni los actores sociales en la decisión de proyectos, en el seguimiento a su ejecución o en su evaluación, acentuando decisiones de tipo coyuntural y reduciendo las posibilidades de aportación de más recursos al Fondo, de legitimarlo ante los actores sociales de la región y de elevar su eficacia.
- No cuentan las entidades federativas con un sistema de información y de indicadores que permita dar seguimiento a los fenómenos y problemas en las regiones y a los proyectos que

reciben recursos del Fonregión, con lo cual se reducen las posibilidades de evaluación y de corrección de políticas públicas.

- Se observa que las entidades federativas han seguido en general lo establecido en los lineamientos del Fondo y lo que establece la legislación local para los procesos de asignación de recursos a proyectos.
- Sin embargo, el cumplimiento administrativo de trámites y procesos, oculta un problema relevante que es necesario atender y que corresponde a ausencia o insuficiencias en los documentos técnicos con la calidad y profundidad necesarias que garanticen buenas decisiones de inversión con los recursos del Fonregión. Evidencias de esto son la baja calidad de las Notas Técnicas y las carencias diversas en los expedientes de los proyectos.
- Las diferencias normativas, procedimentales y administrativas entre entidades federativas y SHCP, provoca limitaciones en las entidades para manejar adecuadamente el Fonregión y también críticas, porque les implica costos y trabajos adicionales que en varios casos consideran difíciles de remontar por falta de personal o de diversas capacidades, cuestión que se aprecia en las entrevistas con funcionarios responsables de la administración estatal del Fondo.

Información estadística de cada una de las Entidades Federativas

Tabla 1. Fondo Regional. Recursos totales, 2007-2009

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2007	147.00	\$526,742,334.00	7.59%	\$3,583,281.18	\$8,151,558.08	\$0.00	\$66,050,000.00
2008	640.00	\$2,638,598,474.00	38.03%	\$4,122,810.12	\$12,580,235.24	\$0.00	\$186,361,217.00
2009	784.00	\$3,772,175,087.00	54.37%	\$4,811,447.82	\$23,024,083.80	\$0.00	\$485,680,473.00
Total	1571.00	\$6,937,515,895.00	100%	\$4,415,987.20	\$18,307,101.89	\$0.00	\$485,680,473.00

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

Tabla 2. Fondo Regional. Recursos totales por entidad federativa, 2007-2009

Entidad federativa	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Chiapas	17	\$16.167.723,00	0.23%	\$951.042,53	\$1.774.274,86	\$11.374,00	\$7.523.000,00
Guerrero	111	\$1.528.567.929,00	22.04%	\$13.770.882,24	\$19.834.301,98	\$338.021,00	\$138.000.000,00
Hidalgo	222	\$735.311.478,00	10.60%	\$3.312.213,86	\$13.259.811,69	\$0,00	\$148.810.683,00
Michoacán	1	\$485.680.473,00	7.00%	\$485.680.473,00	,	\$485.680.473,00	\$485.680.473,00
Nayarit	47	\$571.288.645,00	8.24%	\$12.155.077,55	\$12.235.973,22	\$300.000,00	\$48.000.000,00
Oaxaca	195	\$787.803.757,00	11.36%	\$4.040.019,27	\$7.191.661,67	\$600,00	\$66.000.000,00
Puebla	349	\$752.849.922,00	10.85%	\$2.157.163,10	\$12.134.838,38	\$0,00	\$186.361.217,00
Tlaxcala	27	\$606.493.492,00	8.74%	\$22.462.721,93	\$51.769.808,53	\$1.160.545,00	\$265.583.762,00
Veracruz	585	\$1.121.502.772,00	16.17%	\$1.917.098,76	\$7.246.639,01	\$0,00	\$149.368.013,00
Zacatecas	15	\$331.242.604,00	4.78%	\$22.082.840,27	\$29.153.109,82	\$550.000,00	\$107.916.498,34
Total	1569	\$6.936.908.795,00	100%	\$4.421.229,31	\$18.318.184,07	\$0,00	\$485.680.473,00

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

Tabla 3. Fondo Regional. Recursos totales por ámbito de atención, 2007

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Espacio público	2	\$9.368.768,00	1.78%	\$4.684.384,00	\$6.400.289,35	\$158.696,00	\$9.210.072,00
Hidráulico	35	\$109.602.827,00	20.81%	\$3.131.509,34	\$9.821.660,77	\$54.303,00	\$54.081.636,00
ND	2	\$58.282,00	0.01%	\$29.141,00	\$3.784,44	\$26.465,00	\$31.817,00
PE Vialidad	3	\$1.938.926,00	0.37%	\$646.308,67	\$684.850,32	\$62.142,00	\$1.400.000,00
Social	23	\$27.241.981,00	5.17%	\$1.184.433,96	\$2.548.016,14	\$0,00	\$9.344.854,00
Vialidad	82	\$378.531.550,00	71.86%	\$4.616.238,41	\$8.575.224,14	\$0,00	\$66.050.000,00
Total	147	\$526.742.334,00	100%	\$3.583.281,18	\$8.151.558,08	\$0,00	\$66.050.000,00

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

Tabla 4. Fondo Regional. Recursos totales por ámbito de atención, 2008

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ambiental	7	\$133.819.936,00	5.07%	\$19.117.133,71	\$32.023.086,31	\$2.030.557,00	\$90.812.667,00
Económico	1	\$51.649.692,00	1.96%	\$51.649.692,00	,	\$51.649.692,00	\$51.649.692,00
Espacio público	5	\$2.227.954,00	0.08%	\$445.590,80	\$381.845,49	\$1.110,00	\$798.463,00
Estudio	2	\$7.392.809,00	0.28%	\$3.696.404,50	\$1.126.286,05	\$2.900.000,00	\$4.492.809,00
Hidráulico	215	\$192.389.953,00	7.29%	\$894.836,99	\$1.565.593,19	\$0,00	\$15.000.000,00
ND	4	\$12.359.369,00	0.47%	\$3.089.842,25	\$5.776.723,74	\$0,00	\$11.752.269,00
PE Económico	1	\$2.049.050,00	0.08%	\$2.049.050,00	,	\$2.049.050,00	\$2.049.050,00
PE Hidráulico	15	\$7.804.174,00	0.30%	\$520.278,27	\$252.438,02	\$211.643,00	\$987.811,00
PE Seguridad y p	1	\$598.950,00	0.02%	\$598.950,00	,	\$598.950,00	\$598.950,00
PE Servicios públicos	1	\$147.732,00	0.01%	\$147.732,00	,	\$147.732,00	\$147.732,00
PE Social	\$5,00	\$102.170.000,00	3.87%	\$20.434.000,00	\$17.684.506,78	\$0,00	\$34.000.000,00
PE Vialidad	28	\$40.989.291,00	1.55%	\$1.463.903,25	\$534.379,71	\$423.758,00	\$2.439.994,00
Seguridad y protección civil	1	\$4.005.035,00	0.15%	\$4.005.035,00	,	\$4.005.035,00	\$4.005.035,00
Servicios públicos	27	\$48.055.330,00	1.82%	\$1.779.827,04	\$2.881.315,90	\$17.217,00	\$14.682.015,00
Social	101	\$261.937.693,00	9.93%	\$2.593.442,50	\$6.049.487,17	\$0,00	\$39.369.887,00
Urbano	9	\$66.398.997,00	2.52%	\$7.377.666,33	\$11.224.160,74	\$50.000,00	\$33.941.708,00
Vialidad	215	\$1.704.583.070,00	64.60%	\$7.928.293,35	\$18.929.234,08	\$1.151,00	\$186.361.217,00
Servicios públicos	2	\$19.439,00	0.00%	\$9.719,50	\$9.078,54	\$3.300,00	\$16.139,00
Total	\$640,00	\$2.638.598.474,00	100%	\$4.122.810,12	\$12.580.235,24	\$0,00	\$186.361.217,00

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

Tabla 5.Fondo Regional. Recursos totales por ámbito de atención, 2009

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ambiental	2	\$31.112.534,00	0.82%	\$15.556.267,00	\$14.337.933,49	\$5.417.817,00	\$25.694.717,00
Económico	12	\$9.776.352,00	0.26%	\$814.696,00	\$777.312,58	\$9.413,00	\$1.956.770,00
Espacio público	15	\$57.328.593,00	1.52%	\$3.821.906,20	\$4.715.898,37	\$45.157,00	\$18.500.000,00
Estudio	1	\$6.658.892,00	0.18%	\$6.658.892,00	,	\$6.658.892,00	\$6.658.892,00
Hidráulico	65	\$748.077.937,84	19.83%	\$11.508.891,35	\$61.231.928,81	\$0,00	\$485.680.473,00
ND	2	\$4.211,00	0.00%	\$2.105,50	\$2.977,63	\$0,00	\$4.211,00
PE Ambiental	1	\$917.472,00	0.02%	\$917.472,00	,	\$917.472,00	\$917.472,00
PE Espacio público	1	\$2.999.989,00	0.08%	\$2.999.989,00	,	\$2.999.989,00	\$2.999.989,00
PE Hidráulico	46	\$24.520.333,96	0.65%	\$533.050,74	\$567.193,93	\$91.335,00	\$3.200.221,96
PE Seguridad y p	1	\$982.906,00	0.03%	\$982.906,00	,	\$982.906,00	\$982.906,00
PE Social	7	\$51.018.067,00	1.35%	\$7.288.295,29	\$10.230.511,33	\$33.500,00	\$26.580.085,00
PE Urbano	3	\$156.703,00	0.00%	\$52.234,33	\$4.748,71	\$46.751,00	\$54.976,00
Servicios públicos	25	\$338.381.023,00	8.97%	\$3.033.219,21	\$4.121.756,78	\$0,00	\$16.474.529,00
Social	161	\$855.454.973,00	22.68%	\$5.313.384,93	\$16.965.425,11	\$0,00	\$149.368.013,00
Urbano	2	\$1.499.630,00	0.04%	\$749.815,00	\$1.024.145,18	\$25.635,00	\$1.473.995,00
Vialidad	440	\$1.643.285.470,20	43.56%	\$3.734.739,71	\$11.137.605,30	\$0,00	\$138.000.000,00
Total	784	\$3.772.175.087,00	100%	\$4.811.447,82	\$23.024.083,80	\$0,00	\$485.680.473,00

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

Tabla 6.Fondo Regional. Recursos totales por ámbito de atención, 2007-2009

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ambiental	9	\$164.932.470,00	2.38%	\$18.325.830,00	\$28.235.989,37	\$2.030.557,00	\$90.812.667,00
Económico	13	\$61.426.044,00	0.89%	\$4.725.080,31	\$14.118.719,28	\$9.413,00	\$51.649.692,00
Espacio público	22	\$68.925.315,00	0.99%	\$3.132.968,86	\$4.369.515,57	\$1.110,00	\$18.500.000,00
Estudio	3	\$14.051.701,00	0.20%	\$4.683.900,33	\$1.886.717,84	\$2.900.000,00	\$6.658.892,00
Hidráulico	315	\$1.050.070.717,84	15.14%	\$3.333.557,83	\$28.182.025,55	\$0,00	\$485.680.473,00
ND	8	\$12.421.862,00	0.18%	\$1.552.732,75	\$4.123.348,33	\$0,00	\$11.752.269,00
PE Ambiental	1	\$917.472,00	0.01%	\$917.472,00	,	\$917.472,00	\$917.472,00
PE Económico	1	\$2.049.050,00	0.03%	\$2.049.050,00	,	\$2.049.050,00	\$2.049.050,00
PE Espacio público	1	\$2.999.989,00	0.04%	\$2.999.989,00	,	\$2.999.989,00	\$2.999.989,00
PE Hidráulico	61	\$32.324.507,96	0.47%	\$529.909,97	\$506.143,88	\$91.335,00	\$3.200.221,96
PE Seguridad y p	2	\$1.581.856,00	0.02%	\$790.928,00	\$271.497,89	\$598.950,00	\$982.906,00
PE Servicios públicos	1	\$147.732,00	0.00%	\$147.732,00	,	\$147.732,00	\$147.732,00
PE Social	12	\$153.188.067,00	2.21%	\$12.765.672,25	\$14.718.495,33	\$0,00	\$34.000.000,00
PE Urbano	3	\$156.703,00	0.00%	\$52.234,33	\$4.748,71	\$46.751,00	\$54.976,00
PE Vialidad	31	\$42.928.217,00	0.62%	\$1.384.781,19	\$590.466,44	\$62.142,00	\$2.439.994,00

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Seguridad y protección civil	1	\$4.005.035,00	0.06%	\$4.005.035,00		\$4.005.035,00	\$4.005.035,00
Servicios públicos	54	\$386.455.792,00	5.57%	\$2.369.658,65	\$3.539.933,81	\$0,00	\$265.583.762,00
Social	285	\$1.144.634.647,00	16.50%	\$4.016.261,92	\$13.336.696,38	\$0,00	\$149.368.013,00
Urbano	11	\$67.898.627,00	0.98%	\$6.172.602,45	\$10.396.085,83	\$25.635,00	\$33.941.708,00
Vialidad	737	\$3.726.400.090,20	53.71%	\$5.056.173,80	\$13.774.678,61	\$0,00	\$186.361.217,00
Total	1571	\$6.937.515.895,00	100%	\$4.415.987,20	\$18.307.101,89	\$0,00	\$485.680.473,00

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

1. CHIAPAS

Tabla 7. Fondo Regional de Chiapas. Recursos totales por año

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2007	10	\$2.716.636,00	16.80%	\$271.663,60	\$234.681,02	\$11.374,00	\$581.372,00
2008	2	\$7.694.329,00	47.59%	\$3.847.164,50	\$5.198.416,42	\$171.329,00	\$7.523.000,00
2009	5	\$5.756.758,00	35.61%	\$1.151.351,60	\$560.889,80	\$528.108,00	\$1.771.493,00
Total	17	\$16.167.723,00	100%	\$951.042,53	\$1.774.274,86	\$11.374,00	\$7.523.000,00

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

Tabla 8. Fondo Regional de Chiapas. Recursos totales por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Hidráulico	4	\$2.161.512,00	13.37%	\$540.378,00	\$692.497,47	\$54.303,00	\$1.532.099,00
Social	3	\$9.023.672,00	55.81%	\$3.007.890,67	\$3.952.835,48	\$171.329,00	\$7.523.000,00
Vialidad	10	\$4.982.539,00	30.82%	\$498.253,90	\$501.521,65	\$11.374,00	\$1.771.493,00
Total	17	\$16.167.723,00	100%	\$951.042,53	\$1.774.274,86	\$11.374,00	\$7.523.000,00

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

2. GUERRERO

Tabla 9. Fondo Regional de Guerrero. Recursos totales por año

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2007	15	\$215.300.000,00	14,09%	\$14.353.333,33	\$15.558.720,87	\$1.400.000,00	\$66.050.000,00
2008	65	\$596.966.196,00	39,05%	\$9.184.095,32	\$13.170.018,81	\$338.021,00	\$90.000.000,00
2009	31	\$716.301.733,00	46,86%	\$23.106.507,52	\$28.699.468,57	\$4.904.536,00	\$138.000.000,00
Total	111	\$1.528.567.929,00	100%	\$13.770.882,24	\$19.834.301,98	\$338.021,00	\$138.000.000,00

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

Tabla 10. Fondo Regional de Guerrero. Recursos totales por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Estudio	2	\$7.392.809,00	0.48%	\$3.696.404,50	\$1.126.286,05	\$2.900.000,00	\$4.492.809,00
PE Vialidad	26	\$39.777.467,00	2.60%	\$1.529.902,58	\$487.799,17	\$423.758,00	\$2.439.994,00
Vialidad	83	\$1.481.397.653,00	96.91%	\$17.848.164,49	\$21.466.948,26	\$338.021,00	\$138.000.000,00
Total	111	\$1.528.567.929,00	100%	\$13.770.882,24	\$19.834.301,98	\$338.021,00	\$138.000.000,00

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

3. HIDALGO

Tabla 11. Fondo Regional de Hidalgo. Recursos totales por año

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2008	126	\$396.768.175,00	53.96%	\$3.148.953,77	\$13.564.660,86	\$0,00	\$148.810.683,00
2009	96	\$338.543.303,00	46.04%	\$3.526.492,74	\$12.916.340,78	\$0,00	\$120.557.598,00
Total	222	\$735.311.478,00	100%	\$3.312.213,86	\$13.259.811,69	\$0,00	\$148.810.683,00

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

Tabla 12. Fondo Regional de Hidalgo. Recursos totales por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Espacio público	4	\$6.049.217,00	0.82%	\$1.512.304,25	\$1.057.953,14	\$666.078,00	\$2.892.941,00
Hidráulico	11	\$4.817.859,00	0.66%	\$437.987,18	\$316.159,90	\$49.981,00	\$1.229.220,00
ND	3	\$11.752.269,00	1.60%	\$3.917.423,00	\$6.785.175,67	\$0,00	\$11.752.269,00
PE Urbano	3	\$156.703,00	0.02%	\$52.234,33	\$4.748,71	\$46.751,00	\$54.976,00
Seguridad y Protección Civil	1	\$4.005.035,00	0.54%	\$4.005.035,00	,	\$4.005.035,00	\$4.005.035,00
Servicios públicos	23	\$35.857.712,00	4.88%	\$1.559.030,96	\$3.308.749,10	\$33.819,00	\$16.474.529,00
Social	84	\$272.743.404,00	37.09%	\$3.246.945,29	\$13.629.772,95	\$0,00	\$120.557.598,00
Vialidad	93	\$399.929.279,00	54.39%	\$4.300.314,83	\$15.742.974,83	\$32.420,00	\$148.810.683,00
Total	222	\$735.311.478,00	100%	\$3.312.213,86	\$13.259.811,69	\$0,00	\$148.810.683,00

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

4. MICHOACÁN

Tabla 13. Fondo Regional de Michoacán. Recursos totales por año

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2009	1	\$485.680.473,00	100.00%	\$485.680.473,00	,	\$485.680.473,00	\$485.680.473,00
Total	1	\$485.680.473,00	100%	\$485.680.473,00	,	\$485.680.473,00	\$485.680.473,00

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

Tabla 14. Fondo Regional de Michoacán. Recursos totales por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Hidráulico	1	\$485.680.473,00	100.00%	\$485.680.473,00	,	\$485.680.473,00	\$485.680.473,00
Total	1	\$485.680.473,00	100%	\$485.680.473,00	,	\$485.680.473,00	\$485.680.473,00

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

5. NAYARIT

Tabla 15. Fondo Regional de Nayarit. Recursos totales por año

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2008	23	\$286.718.795,00	50.19%	\$12.466.034,57	\$11.123.357,07	\$378.825,00	\$34.000.000,00
2009	24	\$284.569.850,00	49.81%	\$11.857.077,08	\$13.449.876,36	\$300.000,00	\$48.000.000,00
Total	47	\$571.288.645,00	100%	\$12.155.077,55	\$12.235.973,22	\$300.000,00	\$48.000.000,00

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

Tabla 16. Fondo Regional de Nayarit. Recursos totales por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ambiental	1	\$5.417.817,00	0.95%	\$5.417.817,00	,	\$5.417.817,00	\$5.417.817,00
Económico	2	\$3.400.000,00	0.60%	\$1.700.000,00	\$282.842,71	\$1.500.000,00	\$1.900.000,00
Hidráulico	2	\$4.821.116,00	0.84%	\$2.410.558,00	\$2.984.779,75	\$300.000,00	\$4.521.116,00
PE Ambiental	1	\$917.472,00	0.16%	\$917.472,00	,	\$917.472,00	\$917.472,00
PE Social	5	\$140.036.197,00	24.51%	\$28.007.239,40	\$8.653.620,26	\$13.456.112,00	\$34.000.000,00
Servicios públicos	9	\$34.412.557,00	6.02%	\$3.823.617,44	\$4.371.977,85	\$300.000,00	\$14.682.015,00
Social	12	\$116.060.300,00	20.32%	\$9.671.691,67	\$8.579.434,99	\$378.825,00	\$21.500.000,00
Vialidad	15	\$266.223.186,00	46.60%	\$17.748.212,40	\$13.657.357,99	\$4.146.156,00	\$48.000.000,00
Total	47	\$571.288.645,00	100%	\$12.155.077,55	\$12.235.973,22	\$300.000,00	\$48.000.000,00

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

6. OAXACA

Tabla 17. Fondo Regional de Oaxaca. Recursos totales por año

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2007	1	\$26.465,00	0.00%	\$26.465,00	,	\$26.465,00	\$26.465,00
2008	73	\$142.093.814,00	18.04%	\$1.946.490,60	\$3.879.774,39	\$600,00	\$26.870.984,00
2009	121	\$645.683.478,00	81.96%	\$5.336.227,09	\$8.371.843,94	\$33.500,00	\$66.000.000,00
Total	195	\$787.803.757,00	100%	\$4.040.019,27	\$7.191.661,67	\$600,00	\$66.000.000,00

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

Tabla 18. Fondo Regional de Oaxaca. Recursos totales por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ambiental	1	\$25.694.717,00	3.26%	\$25.694.717,00	,	\$25.694.717,00	\$25.694.717,00
Espacio público	10	\$45.621.490,00	5.79%	\$4.562.149,00	\$5.654.862,05	\$1.110,00	\$18.500.000,00
Hidráulico	18	\$65.076.279,00	8.26%	\$3.615.348,83	\$3.939.832,99	\$5.326,00	\$15.000.000,00
ND	1	\$26.465,00	0.00%	\$26.465,00	,	\$26.465,00	\$26.465,00
PE Económico	1	\$2.049.050,00	0.26%	\$2.049.050,00	,	\$2.049.050,00	\$2.049.050,00
PE Hidráulico	25	\$7.571.000,00	0.96%	\$302.840,00	\$241.559,07	\$100.000,00	\$885.500,00
PE Social	5	\$10.981.870,00	1.39%	\$2.196.374,00	\$4.693.792,36	\$33.500,00	\$10.592.420,00
Servicios público	11	\$39.080.173,00	4.96%	\$4.340.081,56	\$3.705.905,12	\$3.300,00	\$10.636.583,00
Social	67	\$209.645.374,00	26.61%	\$3.129.035,43	\$8.462.225,78	\$600,00	\$66.000.000,00
Vialidad	56	\$382.057.339,00	48.50%	\$6.822.452,48	\$7.595.235,48	\$1.151,00	\$30.521.739,00
Total	195	\$787.803.757,00	100%	\$4.040.019,27	\$7.191.661,67	\$600,00	\$66.000.000,00

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

7. PUEBLA

Tabla 19. Fondo Regional de Puebla. Recursos totales por año

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2007	4	\$116.235.848,00	15.44%	\$29.058.962,00	\$17.331.398,17	\$14.173.466,00	\$54.081.636,00
2008	27	\$450.236.685,00	59.80%	\$16.675.432,78	\$39.286.585,61	\$50.000,00	\$186.361.217,00
2009	318	\$186.377.389,00	24.76%	\$586.092,42	\$1.630.965,31	\$0,00	\$17.411.528,00
Total	349	\$752.849.922,00	100%	\$2.157.163,10	\$12.134.838,38	\$0,00	\$186.361.217,00

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

Tabla 20. Fondo Regional de Puebla. Recursos totales por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Ambiental	7	\$133.819.936,00	17.78%	\$19.117.133,71	\$32.023.086,31	\$2.030.557,00	\$90.812.667,00
Económico	1	\$51.649.692,00	6.86%	\$51.649.692,00	,	\$51.649.692,00	\$51.649.692,00
Estudio	1	\$6.658.892,00	0.88%	\$6.658.892,00	,	\$6.658.892,00	\$6.658.892,00
Hidráulico	18	\$137.417.389,00	18.25%	\$7.634.299,39	\$13.324.955,69	\$0,00	\$54.081.636,00
PE Hidráulico	4	\$4.741.324,00	0.63%	\$1.185.331,00	\$695.497,97	\$698.600,00	\$2.193.628,00
PE Vialidad	2	\$2.161.824,00	0.29%	\$1.080.912,00	\$575.265,31	\$674.138,00	\$1.487.686,00
Servicios públicos	1	\$0,00	0.00%	\$0,00	,	\$0,00	\$0,00
Social	5	\$8.201.003,00	1.09%	\$1.640.200,60	\$1.807.746,97	\$0,00	\$4.600.000,00
Urbano	9	\$66.398.997,00	8.82%	\$7.377.666,33	\$11.224.160,74	\$50.000,00	\$33.941.708,00
Vialidad	301	\$341.800.865,00	45.40%	\$1.135.551,05	\$10.871.328,44	\$0,00	\$186.361.217,00
Total	349	\$752.849.922,00	100%	\$2.157.163,10	\$12.134.838,38	\$0,00	\$186.361.217,00

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

8. TLAXCALA

Tabla 21. Fondo Regional de Tlaxcala. Recursos totales por año

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2008	25	\$302.943.196,00	49.95%	\$12.117.727,84	\$17.864.372,22	\$1.160.545,00	\$71.771.784,00
2009	2	\$303.550.296,00	50.05%	\$151.775.148,00	\$160.949.685,43	\$37.966.534,00	\$265.583.762,00
Total	27	\$606.493.492,00	100%	\$22.462.721,93	\$51.769.808,53	\$1.160.545,00	\$265.583.762,00

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

Tabla 22. Fondo Regional de Tlaxcala. Recursos totales por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Vialidad	26	\$340.909.730,00	56,21%	\$13.111.912,69	\$18.222.756,50	\$1.160.545,00	\$71.771.784,00
Servicios públicos	1	\$265.583.762,00	43,79%	\$265.583.762,00	,	\$265.583.762,00	\$265.583.762,00
Total	27	\$606.493.492,00	100%	\$22.462.721,93	\$51.769.808,53	\$1.160.545,00	\$265.583.762,00

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

9. VERACRUZ

Tabla 23. Fondo Regional de Veracruz. Recursos totales por año

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2007	117	\$192.463.385,00	17.16%	\$1.644.986,20	\$2.102.736,72	\$0,00	\$10.851.579,00
2008	297	\$454.570.184,00	40.53%	\$1.530.539,34	\$3.582.345,10	\$0,00	\$39.369.887,00
2009	171	\$474.469.203,00	42.31%	\$2.774.673,70	\$12.409.133,86	\$0,00	\$149.368.013,00
Total	585	\$1.121.502.772,00	100%	\$1.917.098,76	\$7.246.639,01	\$0,00	\$149.368.013,00

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

Tabla 24. Fondo Regional de Veracruz. Recursos totales por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Económico	10	\$6.376.352,00	0.57%	\$637.635,20	\$721.520,90	\$9.413,00	\$1.956.770,00
Espacio público	8	\$17.254.608,00	1.54%	\$2.156.826,00	\$3.190.082,91	\$45.157,00	\$9.210.072,00
Hidráulico	257	\$222.736.523,00	19.86%	\$866.679,08	\$1.280.816,03	\$0,00	\$10.046.044,00
ND	2	\$36.028,00	0.00%	\$18.014,00	\$19.520,39	\$4.211,00	\$31.817,00
PE Espacio público	1	\$2.999.989,00	0.27%	\$2.999.989,00	,	\$2.999.989,00	\$2.999.989,00
PE Hidráulico	31	\$16.811.962,00	1.50%	\$542.321,35	\$281.463,95	\$91.335,00	\$1.230.846,00
PE Seguridad y p	2	\$1.581.856,00	0.14%	\$790.928,00	\$271.497,89	\$598.950,00	\$982.906,00
PE Servicios Públicos	1	\$147.732,00	0.01%	\$147.732,00	,	\$147.732,00	\$147.732,00
PE Social	2	\$2.170.000,00	0.19%	\$1.085.000,00	\$1.534.421,72	\$0,00	\$2.170.000,00
PE Vialidad	3	\$988.926,00	0.09%	\$329.642,00	\$232.048,56	\$62.142,00	\$476.784,00

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Servicios públicos	8	\$10.971.588,00	0.98%	\$1.371.448,50	\$2.297.220,16	\$17.217,00	\$6.679.031,00
Social	109	\$452.812.628,00	40.38%	\$4.154.244,29	\$15.749.327,04	\$0,00	\$149.368.013,00
Urbano	2	\$1.499.630,00	0.13%	\$749.815,00	\$1.024.145,18	\$25.635,00	\$1.473.995,00
Vialidad	149	\$385.114.950,00	34.34%	\$2.584.664,09	\$3.977.789,02	\$0,00	\$31.256.410,00
Total	585	\$1.121.502.772,00	100%	\$1.917.098,76	\$7.246.639,01	\$0,00	\$149.368.013,00

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

10. ZACATECAS

Tabla 25. Fondo Regional de Zacatecas. Recursos totales por año

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
2009	15	\$331.242.604,00	100.00%	\$22.082.840,27	\$29.153.109,82	\$550.000,00	\$107.916.498,34
Total	15	\$331.242.604,00	100%	\$22.082.840,27	\$29.153.109,82	\$550.000,00	\$107.916.498,34

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

Tabla 26. Fondo Regional de Zacatecas. Recursos totales por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje	Media	Desviación estándar	Mínimo	Máximo
Hidráulico	4	\$127.359.566,84	38.45%	\$31.839.891,71	\$50.797.176,08	\$3.500.000,00	\$107.916.498,34
PE Hidráulico	1	\$3.200.221,96	0.97%	\$3.200.221,96	,	\$3.200.221,96	\$3.200.221,96
Servicios públicos	1	\$550.000,00	0.17%	\$550.000,00	,	\$550.000,00	\$550.000,00
Social	5	\$76.148.266,00	22.99%	\$15.229.653,20	\$19.864.591,55	\$800.000,00	\$50.000.000,00
Vialidad	4	\$123.984.549,20	37.43%	\$30.996.137,30	\$16.588.661,49	\$11.012.757,00	\$48.650.000,00
Total	15	\$331.242.604,00	100%	\$22.082.840,27	\$29.153.109,82	\$550.000,00	\$107.916.498,00

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

Síntesis de la conclusión general

El impacto social de los proyectos apoyados por el fondo ha sido limitado por las razones expuestas antes (falta de estrategias integradas y de largo plazo, proyectos pequeños, predominio de inversiones en fenómenos o sectores no prioritarios para mejorar el IDH). Por ello, es también limitado el impacto en la atenuación o disminución de la pobreza y en la reducción de las disparidades regionales, lo que resulta lógico, si se carece de una estrategia regional y de mejora directa del IDH en las entidades y si el propio Fondo no define objetivos y prioridades de atención.

Los mecanismos internos de asignación de los recursos, si bien cumplen en general con las reglas administrativas del Fondo y las propias de cada entidad, dejan claro que la preocupación es cuidar los procesos y trámites para asignar, administrar y comprobar el uso de los recursos, pero no resuelven adecuadamente las cuestiones de fondo como es la determinación de prioridades y la dirección de los proyectos para atenderlas. Igualmente, en el orden técnico, derivado de la baja importancia de lo anterior, las Notas Técnicas y los expedientes dejan que desear en buena parte de los casos.

Principal problemática y acciones de mejora

Para atender los problemas que se sintetizan en la parte de hallazgos, se han desarrollado diversas ideas que permitan la mejora del Fonregión y que implican la reestructuración de sus lineamientos de operación e incluso, si así lo decidiera la SHCP, la emisión de reglas de operación:

La primera y que deriva de las deficiencias conceptuales y de política sobre la cuestión regional que se observa en los lineamientos del Fonregión y en los documentos de planeación y expedientes analizados durante la evaluación, corresponde a diversas ideas para incentivar a través del Fondo, una estrategia de desarrollo regional para el país y que se fomente su aplicación en las entidades federativas. La razón es que corresponde a la SHCP la coordinación del Sistema Nacional de Planeación que en la actualidad presenta limitaciones relacionadas con la planeación regional. Al reconocer que, si bien no le corresponde al Fonregión proponer estas estrategias, si puede ser utilizado por la SHCP como instrumento del gobierno federal para avanzar en ello. Por ello, se agregó, como parte de la evaluación, un análisis de los problemas que enfrenta la política regional mexicana y un conjunto de propuestas al respecto. Como resultado de ello, es conveniente considerar que el Fonregión se aplique en las regiones más pobres del país (con menor IDH), independientemente de la entidad federativa donde se ubican y no solo en las 10 entidades hasta ahora beneficiadas.

La segunda, corresponde a un conjunto de decisiones que se sugiere considerar para atender las deficiencias observadas y mejorar sensiblemente el Fonregión a saber:

- La primera se refiere la definición de objetivos y prioridades para decidir qué propuestas se apoyan con recursos del Fondo vinculando la planeación del desarrollo regional con la cartera de proyectos de Fonregión.
- La segunda, es la participación de los actores sociales en los procesos de decisión, seguimiento y evaluación de los proyectos del Fondo a través de estructuras institucionales y participativas tipo Consejos Regionales en las que presidentes municipales y actores sociales opinan y aportan corresponsablemente.
- La tercera, corresponde a la definición de una regionalización (o confirmación de la existente para propósitos de mejoramiento del IDH) y de una estrategia de desarrollo regional para el largo plazo.
- La cuarta, es el establecimiento de sistemas de información con indicadores claros para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de los proyectos del Fondo y la responsabilidad estatal de su actualización frecuente y también para dar seguimiento a la evolución de los proyectos y particularmente la mejoría del IDH en las regiones seleccionadas.
- La quinta, corresponde a la flexibilización de los requisitos de operación del Fondo para que pueda ajustarse a los procesos administrativos estatales. Implica la negociación entre la SHCP y las entidades federativas hacia la homologación de los trámites, procesos y requerimientos que ha establecido la SHCP para la administración del Fonregión frente a los existentes en las entidades federativas.
- La sexta, corresponde a la necesidad de transitar de un esquema de gasto de orden estatal a uno estatal-regional. En este contexto, definir las estructuras institucionales dentro del gobierno estatal responsable de la coordinación y gestión del Fonregión y avanzar hacia una programación de recursos pre-establecida y multianual que permita enfrentar con mayor certeza los grandes problemas que provican la pobreza y la desigualdad en las regiones.

- Finalmente, si se toma como base el conjunto de variables que integran el IDH, es conveniente que el Fondo atienda los siguientes ámbitos estratégicos:
 - Desarrollo de mecanismos e instituciones de coordinación regional, transparencia y rendición de cuentas, así como de planeación integral, de largo plazo y con participación efectiva de los actores sociales.
 - Oferta educativa básica de calidad, suficiente y con énfasis en las características regionales.
 - Oferta educativa media, técnica y superior de calidad, con énfasis en las potencialidades de la región y orientada al aprovechamiento del “bono demográfico”.
 - Oferta de servicios y equipamientos de salud, culturales y deportivos.
 - Disminución de la brecha digital.
 - Acceso universal a servicios y equipamientos de salud de calidad.
 - Acceso a suelo servido para vivienda y a mecanismos financieros adecuados a las necesidades de la población de menores recursos para adquirir, autoconstruir o mejorar la vivienda y el hábitat (provisión de servicios básicos), en los centros de población y en el medio rural.
 - Desarrollo de infraestructura para aprovechar el ciclo integral del agua (mejoramiento de la masa forestal, filtración-captación, extracción, utilización, tratamiento y reutilización), para el manejo sustentable de residuos sólidos y para la recuperación y cuidado de los recursos naturales de la región.
 - Desarrollo de infraestructura productiva orientada a la generación de empleo.
 - Desarrollo de infraestructura de comunicaciones y transportes.
 - Impulso al desarrollo de las actividades económicas prioritarias en la región.

A manera de reflexión final, se considera que el Fonregión es una oportunidad del gobierno federal para incidir en la atención de los problemas prioritarios de pobreza y desigualdad en las regiones dentro de las entidades federativas. Si se logra que cuente con reglas más claras y asumidas por todos los participantes, puede ser un instrumento poderoso del gobierno federal que las entidades federativas –y el propio gobierno federal a través de la SHCP como responsable del Sistema Nacional de Planeación- asuman estrategias regionales de desarrollo con visión de largo plazo y con la participación corresponsable de los municipios y los actores sociales de cada región.

INTRODUCCIÓN

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

De ese modo, la tendencia mundial sería a la desaparición de los territorios como sujetos¹ para convertirse en una gran economía mundial, obediente a la lógica de los mercados transnacionales y sin una identidad local clara. Sin embargo, fue quedando cada vez más claro que la realidad tenía otros ingredientes. Uno de ellos es que se requiere una estructura político-administrativa sólida y vinculada con el territorio, de modo que las políticas neoliberales sirvieran para fortalecer los estados-nación. Igualmente, está clara la necesidad de los estados nación de consolidar sus identidades locales, que existen y se desarrollan en territorios identificables y que conforman las regiones sub-nacionales.

En el caso de México, las identidades locales se han fortalecido sobre todo a partir del arraigo cultural históricamente construido. Sin embargo, las regiones eminentemente urbanas han experimentado profundas transformaciones para seguir tendencias mundiales, aunque conservando sus rasgos culturales fundamentales.

Como consecuencia de la des-territorialización de las políticas públicas en favor de su implementación desde lo nacional (e incluso desde lo global) y desde una perspectiva sectorial y no integral, las disparidades económicas y sociales se multiplicaron, traduciéndose en grandes desigualdades entre regiones, en el incremento de las brechas entre pobres y ricos, en polarización de la distribución de la riqueza y acceso a oportunidades de desarrollo, en inequidades entre los sectores urbano y rural, en el acceso a benefactores como salud y educación de calidad, e incluso en el acceso a servicios públicos básicos. Por lo tanto, **el rescate de las regiones como espacios para el desarrollo**, resulta hoy más vigente que nunca.

¹ Bertrand Badie, *La fin des territoires*, Fayard, Francia, 1995.

CAPÍTULO 1. CARACTERÍSTICAS DEL FONDO REGIONAL

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

Destaca sin duda la profunda desigualdad y pobreza presente en prácticamente todo el medio rural mexicano, siendo todavía más grave en las comunidades indígenas, por lo que toda acción de gobierno debe tener en cuenta que el Índice de Desarrollo Humano (IDH) es mucho más bajo en estas regiones y comunidades y que enfrentar esta situación con políticas públicas exige de una claridad en las prioridades, de manera que cada peso invertido en acciones y proyectos sea dirigido a aquellos “ámbitos prioritarios de atención” para que los impactos positivos sean más profundos y más amplios. Existen también serias desigualdades en las áreas urbanas, particularmente en las periferias de las ciudades y metrópolis, donde por efecto de los mercados inmobiliarios y la falta de políticas públicas, masas de ciudadanos son “expulsados” por la vía de los altos precios del suelo urbano a localizaciones lejanas y sin servicios, provocando la proliferación de asentamientos precarios e informales con muy bajo IDH en prácticamente todas las ciudades mexicanas.

Estos contrastes se observan en varios ámbitos de la realidad nacional: el desarrollo social, la creación de condiciones para el desarrollo económico aprovechando las potencialidades del territorio, el cuidado del ambiente y la utilización responsable de los recursos naturales, entre otros, y debe considerarse que dependen de otros ámbitos más ubicados en la acción del Estado y de los actores sociales como: la capacidad de coordinación gubernamental, el involucramiento de los actores sociales en la planeación y las decisiones estratégicas, la definición de la problemática de cada región, destacando los fenómenos y las zonas que exigen atención prioritaria y finalmente, la aplicación correcta y consistente de los recursos públicos buscando sinergias con recursos provenientes de otros sectores. En razón de lo anterior, las desigualdades socio-espaciales y los problemas regionales, son la consecuencia de la disfuncionalidad de estos ámbitos, destacando:

- Estructuras inadecuadas o inexistentes de coordinación institucional entre los tres ámbitos de gobierno y sus organismos para aplicar políticas de desarrollo, aunadas a la ausencia de instrumentos adecuados para la planeación regional (delimitaciones territoriales, definición de problemas locales, identificación de fenómenos y zonas de atención prioritaria, etc.) y la preeminencia de visiones sectoriales del desarrollo por encima de las territoriales, sin criterios de integralidad, largo plazo y sustentabilidad.
- Mínima participación ciudadana en los procesos de planificación y toma de decisiones, y opacidad en la aplicación de los recursos públicos.
- Sistemas educativos de mala calidad y pocas oportunidades de educación técnica o superior, con lo que se pierde el “bono demográfico” en cada una de las regiones, situación que se agudiza por el acceso limitado a tecnologías de la información y la comunicación.
- Sistemas de salud insuficientes y con capacidad limitada en términos de medicina especializada; igualmente, deterioro ambiental y de la salud de la población, por la baja provisión de servicios públicos (agua, alcantarillado, energía, disposición y tratamiento de desechos sólidos, etc.), además de una tendencia a la degradación de los recursos naturales y del paisaje.
- Existencia de condiciones de precariedad e irregularidad en la tenencia del suelo y la vivienda

y crecimiento desordenado y sin criterios de sustentabilidad de los centros de población.

- Limitada creación de capacidades productivas y empleos permanentes y bien pagados e infraestructura productiva insuficiente y en condiciones de deterioro acelerando los procesos de empleo informal.
- Conectividad y movilidad limitadas y con infraestructura deteriorada e insuficiente.
- Equipamientos sociales insuficientes y en condiciones de deterioro.

Considerando la relevancia de las regiones, como ámbitos prioritarios y funcionales para la implementación de políticas de desarrollo, es muy importante que los programas públicos (y los recursos que les corresponden) puedan incorporar una visión integral, sustentable, participativa y de largo plazo, que hasta ahora no han tenido.

El caso del Fondo Regional (Fonregión) es relevante porque está dirigido explícitamente al desarrollo regional y considera al Índice de Desarrollo Humano como una fuente de información fundamental para la asignación de sus recursos. Sin embargo, existe un salto cualitativo importante entre sus objetivos implícitos (ya que los lineamientos no hacen explícitos los objetivos del Fondo), los mecanismos de asignación de los recursos y las características de los proyectos que pueden ser apoyados.

Por lo anterior, el Fonregión debería ser un mecanismo poderoso de las políticas de desarrollo de cada región en los niveles municipal, estatal y nacional. Por ello, debería concebirse como un instrumento para garantizar la coordinación de los tres ámbitos de gobierno y los organismos gubernamentales, a partir de la delimitación de las regiones (regionalización), la identificación de su problemática particular, la implementación de políticas y la definición y ejecución participativa de proyectos prioritarios para el desarrollo de cada una, tomando en consideración que lo que se está requiriendo es:

- Apoyar las regiones (dentro de entidades federativas o interestatales) que tienen las condiciones menos favorables en términos de IDH (y otros indicadores relevantes).
- Garantizar la transparencia, consistencia, integralidad y visión de largo plazo de las políticas de desarrollo regional, mediante la coordinación institucional y la participación efectiva de los actores sociales locales.
- Hacer de las políticas de desarrollo regional (políticas territoriales) el hilo conductor y guía de las políticas sectoriales.

Si se asume que la esencia del desarrollo de una región está en su gente, se reconocerá que cada ciudadano y cada núcleo de la comunidad requiere contar con las condiciones necesarias para alcanzarlo y que dichas condiciones necesarias corresponden, por una parte, a las oportunidades de desarrollo personal, destacando la educación y la salud y por la otra, a las condiciones materiales para la producción y para el desarrollo social, destacando las infraestructuras y los equipamientos; finalmente, es fundamental reconocer que el desarrollo es un proceso y como tal, requiere de una idea clara y compartida y necesita reglas para su organización, a través de procesos coordinados y participativos de planeación, gestión y evaluación de las acciones y el manejo de los recursos y, actuando de manera integrada con políticas de eficiencia, orden territorial y sustentabilidad ambiental.

Con base en lo anterior, surgen ámbitos estratégicos que se considera deberían ser atendidos con los recursos del Fondo (inversión directa o vía coordinación-planeación-gestión) a saber:

- Desarrollo de mecanismos e instituciones de coordinación regional, transparencia y rendición de cuentas, así como de planeación integral, de largo plazo y con participación efectiva de los actores sociales.

- Oferta educativa básica de calidad, suficiente y con énfasis en las características regionales orientada a mejorar:
 - Las tasas de alfabetización en jóvenes y adultos.
 - La asistencia escolar de niños y jóvenes.
 - El índice de educación.
 - EL índice de educación reduciendo la desigualdad de género.
 - Oferta educativa media, técnica y superior de calidad, con énfasis en las potencialidades de la región y orientada al aprovechamiento del “bono demográfico”.
- Oferta de servicios y equipamientos de salud, culturales y deportivos, especialmente para la población infantil y juvenil.
- Disminución de la brecha digital.
- Acceso universal a servicios y equipamientos de salud de calidad orientado a:
 - Reducir la mortalidad infantil.
 - Mejorar el índice de salud.
 - Mejorar el índice de salud reduciendo la desigualdad de género.
- Acceso a suelo servido para vivienda y a mecanismos financieros adecuados a las necesidades de la población de menores recursos para adquirir, autoconstruir o mejorar la vivienda y el hábitat (provisión de servicios básicos), en los centros de población y en el medio rural.
- Desarrollo de infraestructura para:
 - Aprovechar el ciclo integral del agua (mejoramiento de la masa forestal, filtración-captación, extracción, utilización, tratamiento y reutilización del agua).
 - El manejo sustentable de residuos sólidos.
 - La recuperación y cuidado de los recursos naturales de la región.
- Desarrollo de infraestructura productiva orientada a la generación de empleo en la región a fin de:
 - Elevar el ingreso per cápita.
 - Elevar el PIB total.
 - Mejorar el índice de ingreso.
 - Mejorar el índice de ingreso reduciendo la desigualdad de género.
 - Ampliar la población económicamente activa.
 - Ampliar la distribución de género en la representación política, de funcionarios y directivos públicos, y de profesionistas y técnicos.
 - Mejorar el índice de participación política reduciendo la desigualdad de género.
 - Mejorar el índice de empleo reduciendo la desigualdad de género.
- Desarrollo de infraestructura de comunicaciones y transportes.
- Impulso al desarrollo de las actividades económicas prioritarias en la región.

CAPÍTULO 2. FONDO REGIONAL DE CHIAPAS

a) Problemática general del estado de Chiapas

De acuerdo con las proyecciones demográficas a 2050 del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2010 el estado de Chiapas contaba con 4 millones 553 mil 358 habitantes.

Las actividades económicas más destacadas en esta entidad se concentran en los sectores primario y terciario. Con relación al primero, destaca la producción de café, miel, cacao, hortalizas, chile, plátano, mango, jamaica, coco, chocolate y azúcar de caña. Con relación al segundo, destaca el turismo nacional e internacional. La producción artesanal tiene también un lugar importante en la economía chiapaneca, especialmente en sus comunidades indígenas y campesinas, siendo relevante la elaboración de joyas a base de ámbar, los trabajos en madera y barro, la laca y la talabartería tradicional (Plan de Desarrollo Chiapas Solidario 2007-2012).

El estado se divide en 9 regiones económicas:

- **I Centro:** 22 municipios
- **II Altos:** 18 municipios
- **III Fronteriza:** 9 municipios
- **IV Frailesca:** 5 municipios
- **V Norte:** 23 municipios
- **VI Selva:** 14 municipios
- **VII Sierra:** 8 municipios
- **VIII Soconusco:** 16 municipios
- **IX Istmo-Costa:** 3 municipios

Los centros de población que destacan en las regiones son: En la región Centro, la ciudad de Tuxtla Gutiérrez y su zona metropolitana además de Cintalapa de Figueroa; en la región los Altos, San Cristóbal de las Casas, Comitán de Domínguez, la ciudad de Villaflores y Villa Corzo; en la región Norte, Pichucalco, Reforma y Simojovél de Allende; en la Selva Lacandona, la ciudad de Palenque que tiene influencia en la parte norte y Ocosingo en la parte centro-sur de la región; en la región Sierra, destaca la ciudad de Motozintla; en la región Soconusco, la ciudad de Tapachula de Córdoba y Ordoñez y; en la región Istmo-Costa, la ciudad de Tonalá. Dentro del Sistema Urbano Estatal, destacan Tuxtla Gutiérrez como capital política, empresarial y centro de poder en el estado, Tapachula de Córdoba y Ordóñez, como centro económico en el Soconusco y San Cristóbal de las Casas como centro turístico, cultural y de tradiciones indígenas.

Chiapas está ubicada en los últimos lugares del Índice de Desarrollo Humano a nivel nacional. Sus necesidades son apremiantes ya que 8 de cada 10 habitantes en las zonas rurales se encuentran en situación de pobreza extrema y cinco de cada diez en las zonas urbanas. Ocupa el quinto lugar en desigualdad social en América Latina; Esta condición de pobreza y marginación se expresa en desnutrición, analfabetismo, bajo rendimiento escolar, enfermedades asociadas a la miseria, las cuales ya no se presentan en otras entidades del país. Igualmente, en viviendas construidas con materiales frágiles o de desecho, localidades sin servicios básicos, actividades productivas agropecuarias y artesanales que apenas permiten la subsistencia y mayor emigración del campo a las ciudades por causas económicas y desde las últimas décadas por causas políticas y religiosas.

Si a ello agregamos la vulnerabilidad social, entendida ésta como la situación de riesgo o indefensión extrema que enfrentan diversos núcleos de población (niños, niñas, jóvenes, familias en situación de calle, adultos mayores postrados o abandonados, indigentes, población con adicciones graves, personas afectadas por VIH-SIDA, enfermos crónicos) que por su edad, condición física, mental o

social, no pueden valerse por sí mismos y han sido abandonados o expulsados de sus familias y excluidos del desarrollo, el panorama que se presenta en la entidad resulta sumamente delicado.

La población de niñas, niños y adolescentes (0-14 años) es de 1 un millón 540 mil 223, lo que representa 33.82 por ciento de la población total. De los 590 mil 203 niños menores de cinco años, según datos del IV Censo Nacional de Talla 2004 y del Instituto Nacional de Ciencias Médicas y Nutrición "Salvador Zubirán", 29 por ciento padece algún grado de desnutrición (175 mil 70 niños y niñas) y, de éstos, 64 mil 716 presentaron alto riesgo nutricional.

Esta población, se distribuye principalmente en 28 municipios con altas prevalencias de desnutrición y considerados como prioritarios de acuerdo al Índice de Desarrollo Humano del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo. En estos 28 municipios el promedio de población con déficit de desnutrición es de 60 por ciento; es decir, seis de cada diez niños presentan talla baja, lo que representa un indicador importante de desnutrición en menores de cinco años. Esta condición se observa principalmente en municipios de las regiones Centro, Altos, Fronteriza, Norte, Selva y Sierra, con una clara asociación con aspectos de marginación y asentamientos indígenas. Otro problema asociado a la desnutrición, es la baja capacidad de retención escolar que ocasiona alto índice de reprobación y en consecuencia altos índices de deserción escolar.

Este problema de desnutrición hace que este sector infantil de la población enfrente condiciones de desventaja social, que en ocasiones pueden poner en riesgo su salud y su vida.

Otro fenómeno de extrema prioridad en toda la entidad es la educación. Sus problemas derivan del ámbito político-administrativo del sector que está caracterizado por las prácticas de los actores que intervienen en la definición de políticas, en la organización administrativa del sistema educativo y en la operación normativa del mismo, cuyos resultados son: cobertura limitada, baja calidad educativa, alta deserción, lo que redundará en la persistencia de condiciones de marginación de los beneficios del desarrollo, especialmente en los núcleos campesinos e indígenas, agudizando el círculo vicioso de la pobreza.

Es evidente el rezago educativo de la población indígena de Chiapas. Mientras el promedio de escolaridad de la población total de 15 años y más es actualmente de 6.1 años, en la población indígena es de 3.9 años; la proporción de analfabetas (15 años y más) es de 21.33 por ciento y en la población indígena es de 48.4 por ciento, mientras que la media nacional es de 8.4 por ciento, situación que ubica a Chiapas en el primer lugar nacional.

Los índices regionales y municipales de analfabetismo, indican que Los Altos y Selva tienen las mayores tasas: 32.52 por ciento y 33.04 por ciento, respectivamente. Nueve municipios de Los Altos, todos con población mayoritariamente indígena, registran índices de analfabetismo superiores a 50 por ciento: Santiago El Pinar 68.5, Mitontic 61.9, Sitalá 60.3, Aldama 58.2, Chamula 58.2, Zinacantán 54.4, San Juan Cancuc 52.4, Pantelhó 52.2 y Chalchihuitán 50.8.

Además, 42.2 por ciento de los adultos no tiene terminada la educación primaria, por lo que el problema educativo de esta población incluye por lo menos 63.5 por ciento del total de este grupo de edad, hecho que refleja la magnitud del rezago educativo del estado.

El promedio de escolaridad de la población chiapaneca es de 6.2 grados, mientras que la media nacional es de 9.0. Otros indicadores señalan que Chiapas ocupa lugares preocupantes en cuanto al número de escuelas incompletas y unitarias, deserción y reprobación en primaria, absorción en secundaria y educación superior, reprobación en capacitación para el trabajo y en profesional medio, eficiencia terminal en primaria, secundaria y media, así como cobertura de secundaria y del nivel medio.

Una síntesis del problema educativo de la entidad, es que de acuerdo con datos del sector educativo estatal, 74 por ciento de los niños de seis a catorce años leen y escriben y 86 asiste a la escuela. Sin

embargo, entre los varones de 15 a 18 años, sólo 28 por ciento continúa estudiando. Entre las niñas, 72 por ciento leen y escriben y 83 por ciento de las que tienen entre seis y quince años asisten a la escuela, pero después de esa edad sólo 20 de cada 100 continúan estudiando, y éste es el porcentaje de rezago más alto que existe en México.

En el año 2005, la población en edad de trabajar ascendía a 2 millones 849 mil 189 personas de las cuales 55 por ciento era Población Económicamente Activa (PEA), empleada generalmente en trabajos mal remunerados dentro de la economía informal, con jornadas laborales por encima del promedio y en muchas ocasiones, al margen de los derechos laborales, especialmente en las fincas rurales dedicadas a la producción agropecuaria.

Destaca la rápida incorporación de la mujer al mercado laboral, que aunque representa 28 por ciento de la PEA, se ha insertado en condiciones de desventaja. Por su incorporación temprana al mercado laboral, un grupo de especial atención lo constituyen los menores de veinte años, que representan 13.2 por ciento de la PEA.

Entre los años 2000 y 2006, el sector agrícola, a pesar de que concentró 40.1 por ciento de la población ocupada, sólo aportó 10.1 por ciento del PIB estatal, en contraste con el sector terciario que aportó 65.6 por ciento con una población ocupada de 43.8 por ciento. En el mismo periodo, el sector secundario incrementó su participación en el PIB al pasar de 18.7 a 24.7 por ciento, pese a una pequeña disminución en la proporción de población ocupada, de 16.9 a 16.1 por ciento. El sector terciario concentra la mayor proporción de mujeres que trabajan: 82 de cada 100. Su principal actividad económica se relaciona con actividades comerciales y de servicios pero sin regulación laboral.

La PEA ocupada en su mayoría recibe ingresos precarios. Así, 74.1 por ciento tiene ingresos inferiores a dos salarios mínimos distribuidos de la siguiente manera: 15.2 por ciento no recibe ingresos, 37.1 gana menos de un salario mínimo y 21.8 por ciento recibe más de uno y hasta dos salarios mínimos.

Las condiciones de pobreza, marginación y exclusión han propiciado que cada vez más chiapanecos opten por emigrar en busca de mejores condiciones de vida. Esta emigración se ve reflejada en el incremento de la captación de remesas, de 20 millones de dólares de EUA (mdd) captados durante 2005, se pasó a 808 mdd en 2006.

Entre los más pobres de los pobres se encuentran las mujeres y, principalmente, las mujeres indígenas. En Chiapas las mujeres han vivido en una prolongada situación de marginación y abandono, en un contexto de sumisión y desvalorización de su trabajo, sin atención médica suficiente, con altas tasas de muerte materna, viviendo muchas de ellas violencia familiar, sin educación, capacitación o formación profesional adecuada, y sin tener presencia en puestos políticos o de toma de decisiones.

La difícil situación económica de las familias chiapanecas ha propiciado una mayor intervención de la mujer en el mercado laboral, como una forma de resolver la constante reducción del ingreso familiar, debido a bajos salarios, desempleo masculino, migración o para solventar las necesidades de los hogares en los que ellas son jefas de familia. Es así que hoy día las mujeres realizan una importante contribución a la economía del estado, ya que por cada 100 personas económicamente activas, 28 son mujeres.

En Chiapas existe un alto grado de dispersión poblacional; además, la accidentada orografía del estado dificulta el otorgamiento de servicios básicos, como agua, drenaje y electricidad, entre otros. Existen 19 mil 410 localidades, de las cuales 99.23 por ciento son menores a 2 mil 500 habitantes y concentran a 52.26 por ciento de la población; del total de éstas, 14 mil 373 son de menos de 100 habitantes.

La pobreza se encuentra más extendida en las zonas rurales que urbanas, 8 de cada 10 chiapanecos en poblaciones rurales se encuentran en pobreza extrema, cuyo gasto en consumo es inferior a la línea de pobreza alimentaria o canasta básica, mientras que en las zonas urbanas la cifra es de 5 pobres por cada 10 habitantes. En cuanto a la distribución regional de la pobreza, se observa que las regiones más pobres son: Selva, Sierra y Altos; en ellas, alrededor de 8 de cada 10 habitantes tienen ingresos por debajo de la línea de pobreza alimentaria.

Esta condición la padece 68 por ciento de la población que no tiene ingresos suficientes ni siquiera para la compra de alimentos crudos, con una incidencia mayor en la población indígena, en tanto que a nivel nacional es de 24 por ciento. La pobreza es más intensa en la región Selva con 81 por ciento de su población en esta condición; le sigue la Sierra con 80 por ciento, Altos con 78, Norte con 75, Fronteriza con 74 y Frailesca con 72 por ciento. Estos rezagos superan la media estatal.

En Chiapas la población menor de 20 años presenta altos índices de rezago educativo, desempleo y pobreza extrema, situación que genera carencia de servicios, hacinamiento, menores en situación de o en la calle, violencia familiar, abandono, abuso sexual, trata de niños(as) en el medio indígena, explotación sexual comercial, embarazo en adolescentes, prostitución y riesgos psicosociales.

Por su condición fronteriza y sitio de tránsito de los migrantes desde Centroamérica hacia los Estados Unidos de América, la entidad se ha convertido en un lugar de paso de sustancias ilegales y en productor y consumidor de estupefacientes, dinámica en la que el mayor porcentaje del comercio se da entre menores de 12 años, iniciando con las llamadas drogas “portero” y continuando hacia el consumo de las drogas duras.

Una de las principales expresiones de la riqueza cultural de Chiapas es la existencia de sus 12 pueblos indios: tseltal, tsotsil, ch’ol, zoque, tojol-ab’al, kanjobal, mam, chuj, mochó, kakchiquel, lacandón y jacalteco, cuya población representa la cuarta parte del total de la entidad.

A lo largo de su historia, estos pueblos han vivido una compleja problemática de dominio, explotación, discriminación y exclusión por parte del resto de la sociedad. Ante esta realidad, también han sido protagonistas de una larga lucha por reivindicar sus formas de organización, sus territorios y su cultura, así como su derecho a construir su futuro.

En la actualidad, si bien la dispersión de la población indígena en miles de comunidades rurales continúa siendo grande, un número cada vez mayor vive o trabaja en ciudades, siendo un caso especial San Cristóbal de Las Casas, donde 32 por ciento de su población son hablantes de una lengua indígena. Las regiones Altos, Selva y Norte continúan concentrando a la mayoría de la población indígena; sin embargo, en los últimos años se ha registrado una importante migración hacia otras regiones del estado, a otras entidades del país y a Estados Unidos de América.

También se observa un importante crecimiento de la proporción de población indígena que ya no trabaja en el sector primario, sino en el sector secundario y en el terciario de la economía, mientras que cada vez más jóvenes indígenas llegan a los niveles medio y superior de la educación formal. Estos cambios, sumados a la mayor diversidad en las preferencias religiosas y políticas, están modificando rápidamente importantes elementos de la cultura y la organización indígena como el sistema de cargos, las fiestas patronales, el trabajo comunitario y otros.

b) Descripción de la administración y operación del Fondo Regional de Chiapas

La estructura administrativa del Fonregión en el estado de Chiapas forma parte de las funciones que ya existen en la Secretaría de Hacienda estatal. De esta forma se lleva el control financiero en la Dirección de Inversiones en donde se le asigna una clave presupuestal a los proyectos y se les da seguimiento, como al resto de los proyectos de otros fondos y/o programas.

La integración de la cartera de proyectos que se le proponen a la SHCP federal es realizada por las máximas autoridades estatales, para su posterior negociación con la federación. En este tenor resulta relevante que las decisiones no son tomadas considerando a otros actores con conocimiento especializado o fuera de la estructura gubernamental que sirva para proveer de una perspectiva diferente a la de las autoridades estatales.

Con los recursos y los proyectos aprobados se realizan los concursos o asignación de contratos por un lado, de conformidad con las leyes en la materia (Ley de Obras y Servicios Relacionados con las Mismas, federal y la Ley de Obras Públicas Estatal), y por otro lado se realizan convenios con los municipios para la realización de las obras.

El control, seguimiento, pago de estimaciones, supervisión y hasta la liquidación (finiquito) del contrato lo lleva la Secretaría de Hacienda estatal y la parte operativa la lleva el organismo ejecutor, el cual es muchas veces alguna secretaría del ejecutivo estatal y algunas veces los municipios. Es de resaltar que de conformidad con los lineamientos del Fonregión establecidos por la SHCP, se presentan los reportes correspondientes. Adicionalmente, se presentan informes de conformidad con las leyes de control presupuestal y de transparencia, dirigidos a la Auditoría Superior de la Federación, a la Contaduría General de Glosa, a la Cuenta Pública, o para los informes de gobierno, además de publicarse en la página de internet del gobierno estatal.

En la verificación de expedientes, es de destacar la buena organización y control que se tiene sobre los mismos, de modo que se facilitó en buena medida la identificación de indicadores en las notas técnicas, a pesar de que la información está dividida entre las entidades administrativas y las ejecutoras. Aunque no fue posible revisar la información propia de la ejecución de los proyectos, se pudo obtener la información requerida en los expedientes que fueron verificados.

Finalmente, se observó que en la cartera de proyectos ejecutados con recursos del Fonregión existe combinación o mezcla de recursos, principalmente de fondos federales, pero también en algunas ocasiones con recursos estatales y municipales. En la mayoría de los casos se observó que el fondo regional es utilizado como una fuente de recursos complementario para dicha cartera.

c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Regional de Chiapas se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

Tabla 27. Fondo Regional de Chiapas. Recursos totales por año

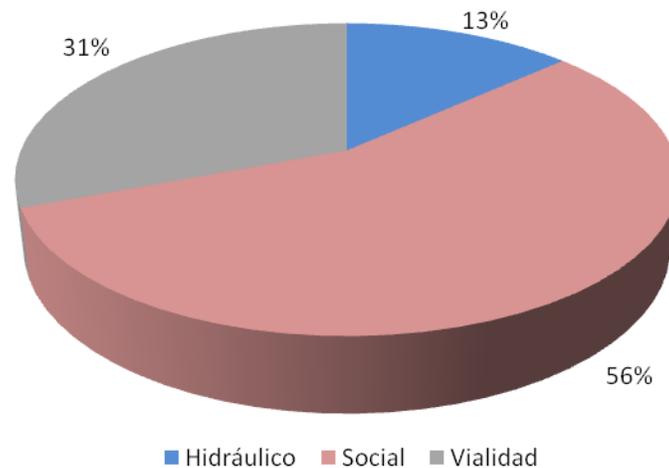
Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2007	10	\$2,716,636.00	16.80%
2008	2	\$7,694,329.00	47.59%
2009	5	\$5,756,758.00	35.61%
Total	17	\$16,167.723.00	100%

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

Tabla 28. Fondo Regional de Chiapas. Recursos por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Hidráulico	4	\$2.161.512,00	13.37%
Social	3	\$9.023.672,00	55.81%
Vialidad	10	\$4.982.539,00	30.82%
Total	17	\$16.167.723,00	100%

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

Gráfica 1. Fondo Regional de Chiapas. Recursos por ámbito de atención


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

Tabla 29. Fondo Regional de Chiapas. Principales resultados del trabajo de campo

Principales indicadores	Chiapas	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	10	
Obras con expediente	0	0.0%
Obras con nota técnica	10	100.0%
Identifica la población potencial	10	100.0%
Identifica la población objetivo	10	100.0%
Especifican los beneficios a la población	10	100.0%
Análisis costo-beneficio	0	0.0%
Evaluación del impacto económico	0	0.0%
Evaluación del impacto social	0	0.0%
Expedientes que registran el tipo de programa o proyecto de inversión	0	0.0%
Contratos o convenios	0	0.0%

Principales indicadores	Chiapas	
	Absoluto	Relativo
Adjudicación directa	0	0.0%
Invitación restringida	0	0.0%
Licitación	0	0.0%
Administración directa	0	0.0%
Otro	0	0.0%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	0	0.0%
Reportes trimestrales	0	0.0%
Reporte final	0	0.0%
Proyectos con mezcla de recursos	0	0.0%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	0	0.0%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	0	0.0%

Nd. No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Regional.

d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

De acuerdo a la información obtenida en la entrevista, se informó que los mecanismos de asignación de recursos del fondo se realizan de conformidad con los lineamientos del fondo. Esto es, se integra una cartera de proyectos en la entidad, sugerida principalmente por las autoridades máximas del ejecutivo estatal; a continuación se realiza una evaluación de los proyectos y se seleccionan los mejores desde el punto de vista económico. Después se presenta a la SHCP y, una vez realizadas las aclaraciones y negociaciones, se aprueba la cartera de proyectos y se procede a la radicación de los recursos a la Secretaría de Hacienda estatal. Una vez que se tienen los recursos, se inicia con los procesos para licitar, contratar y ejecutar los proyectos.

Es importante mencionar que el tiempo que corre desde la integración de la cartera de proyectos hasta la radicación de los recursos en la tesorería estatal pueden pasar hasta 10 meses, que es un tiempo demasiado extenso, y que suele corresponder con los meses de octubre a diciembre. Es muy común que los recursos no se ejerzan en el año fiscal al que corresponden, de modo que es común incurrir en subejercicios presupuestales.

Según el discurso formal se utiliza el Índice de Desarrollo Humano (IDH) para la localización de la inversión, enfocado a mejorar los indicadores que lo componen. Sin embargo, cuando es analizada la cartera de proyectos ejecutados, se observa que cerca de 65% de los recursos y 95% de los proyectos se localizaron en los municipios de Tuxtla Gutiérrez y Tapachula, que ocupan el 1º y 3º lugar respectivamente en cuanto a los niveles más altos de IDH en la entidad. Estos datos muestran una clara ruptura entre los objetivos del fondo, que se mencionan de forma explícita en el discurso oficial, y las decisiones de inversión reales, que corresponden a criterios diferentes a los que establece el fondo.

La supervisión, auditoría y control de los fondos, se hace a través de la Auditoría Superior de la Federación, de la Contraloría Estatal y de todas las instancias que tienen injerencia en la materia. Además, de hacer reportes anuales del ejercicio de los fondos a las instituciones mencionadas, también se hacen reportes a la Contaduría de Glosa de la Cámara de Diputados local, en la Cuenta Pública y en la página de internet del gobierno estatal, para cumplir con la ley en materia de

transparencia de información con todos los sectores de la población. Sin embargo, en la construcción de la cartera de proyectos no se considera la incorporación de organizaciones ajenas al gobierno estatal y tampoco se conocen los impactos de las obras realizadas, de modo que no se puede hablar de una rendición de cuentas.

e) Análisis de las entrevistas realizadas

En la entrevista realizada participaron varios funcionarios de alto nivel, lo que mostró una buena disposición e interés por realizar de forma adecuada la evaluación. Estuvieron presentes el Subsecretario de Planeación de la Secretaría de Hacienda y el Subsecretario de Desarrollo Urbano de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, así como el Director General de Inversiones de la Secretaría de Hacienda del gobierno del estado de Chiapas, que estuvieron en condiciones de proporcionar toda la información necesaria para llevar a buen término la entrevista.

En la entrevista se comentó que el criterio para asignar los recursos del Fonregión son los municipios con el IDH más bajo. De igual modo se mencionó que los proyectos están bien alineados con el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo Chiapas Solidario, en particular respecto a la meta de la administración actual que pretende disminuir en los próximos 2 años de 18 a 10 municipios con un nivel de IDH bajo según estándares establecidos por el propio gobierno.

A pesar de los principios mencionados en la entrevista, el análisis de la cartera de proyectos muestra que en realidad existen criterios diferentes, tal como se presentó arriba, en donde la mayoría de los recursos se destinan a dos de los tres municipios con mayor IDH de la entidad. De ese modo, también es cuestionable si en realidad la cartera de proyectos está alineada con los planes nacional y estatal de desarrollo.

Durante la entrevista se observó que existe coordinación entre las diferentes instancias de gobierno para la ejecución del fondo y se nos informó que se cuenta con normatividad complementaria a los lineamientos para la ejecución del fondo. Estos elementos muestran un buen nivel organizacional para gestionar los recursos y para hacer más eficiente la ejecución de los proyectos.

Por otro lado, se observó que no se cuenta con una visión clara respecto a la evaluación de los proyectos y sus impactos económicos y sociales, lo que se refleja en falta de rigurosidad metodológica de las notas técnicas. De igual forma no se cuenta con una estructura propia para la administración del fondo ni con mecanismos de transferencia de fondos, sino que más bien los recursos del fondo son complementarios de otras obras. De modo similar, no se observó que existan proyectos multianuales, lo que disminuye la capacidad de generar impactos en el desarrollo regional, aunque esta restricción proviene de los propios lineamientos del fondo.

Los tipos de registro y control de los proyectos del Fonregión son los comunes dentro de la administración estatal, y se rigen por las leyes de obras públicas tanto federal como estatal. Adicionalmente, cuentan con una cuenta bancaria productiva donde se depositan los recursos del Fonregión provenientes de la SHCP y de las fuentes autorizadas por la Secretaría de Hacienda estatal.

Otro hallazgo fue que los recursos del Fonregión no se utilizan para gasto corriente o de operación del propio fondo, sino que son cubiertos con recursos estatales, ya que la administración del fondo se ha incorporado a las funciones ya existentes de gestión de recursos. Adicionalmente, no se tienen registro de estudios de factibilidad financiados con el Fonregión, lo que se vio reflejado durante la entrevista al comentar que los recursos del fondo son insuficientes para la supervisión, control y evaluación de los proyectos. Finalmente, no se registraron proyectos que fueran aprobados y no realizados, ni tampoco recursos reintegrados a la federación.

f) Análisis FODA

Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	Buena voluntad política para la operación del fondo, además de considerarse como de la más alta prioridad.	1	Los criterios de localización de la inversión no se corresponden con niveles bajos de IDH. Por lo tanto, existe una desarticulación entre los objetivos del fondo y las decisiones de inversión.
2	Buen liderazgo político-administrativo y buena organización interna a pesar de no contar con un equipo especializado en el fondo.	2	No cuentan con un equipo administrativo especializado en la operación del fondo.
3	Es un objetivo explícito del gobierno estatal combatir y/o disminuir el número de municipios con IDH por debajo de estándares predeterminados.	3	No cuentan con una cartera de proyectos multianual.
4	Se cuenta con una alienación precisa de los planes estatal y nacional de desarrollo.	4	La cartera de proyectos toma en cuenta los lineamientos del fondo pero solamente para cubrir el expediente.
		5	Hay una dificultad para aterrizar los principios establecidos en los lineamientos a su realidad, ya que consideran que fueron elaborados para entidades más urbanas, no para entidades rurales como Chiapas.

Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	FONREGIÓN es un mecanismo de vinculación y coordinación entre los tres ámbitos de gobierno.	1	En los lineamientos de FONREGIÓN no se contempla la inclusión y/o participación de organizaciones sociales.
2	Existe la posibilidad de que FONREGIÓN se convierta en el eje articulador de los programas de desarrollo regional en cada entidad.	2	La falta de claridad de los lineamientos dificulta el proceso de operación del FONREGIÓN.
3	FONREGIÓN es un mecanismo para conocer, entender y atacar la problemática regional.	3	No está contemplada la existencia de consejos regionales en la operación del Fondo.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	No hay principios o criterios claros que sirvan para determinar las prioridades del gasto ni los ámbitos territoriales a los que se deben destinar.
		5	La rigidez de los lineamientos no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
		6	No existe un sistema de manejo de información para la gestión del Fondo.
		7	El retraso en la entrega del recurso a los estados entorpece la ejecución de los proyectos.
		8	La amplia diversidad social y cultural, así como la geografía de Chiapas dificulta la ejecución de proyectos más amplios y con mayor alcance.
		9	El carácter fronterizo de Chiapas, así como la existencia de grupos antagonistas al gobierno puede privar de recursos a municipios con altos niveles de marginación y desarrollo humano.

g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Regional de Chiapas

Respecto a la percepción de los beneficiarios sobre las obras, es de resaltar que en general se observaron posiciones favorables, en donde la mayoría consideró que las obras sí tenían un impacto positivo sobre su calidad de vida y que fueron bien realizadas. Es necesario considerar que la percepción de los beneficiarios tiene un riesgo alto de estar sesgado, sin embargo, no se pueden descartar del todo las buenas opiniones que surgieron durante las visitas de campo.

Por otro lado, cuando se preguntó a expertos sobre cuál era su percepción de los impactos logrados por el Fondo Regional sobre el desarrollo regional a nivel nacional, se obtuvieron las siguientes percepciones.

En primer lugar, consideran que los principales problemas de las regiones están en una distribución inequitativa de los recursos en el territorio estatal, en donde los recursos tienden a concentrarse en zonas urbanas o zonas que no tienen los menores niveles de IDH. También consideraron que la falta de infraestructura de todo tipo era un obstáculo muy importante, en ese sentido consideraron que de forma prioritaria los equipamientos deberían buscar favorecer la calidad de la educación y de los sistemas de salud, mejorar la comunicación y accesibilidad terrestre a zonas rurales, desarrollando también mejores sistemas de transporte público y, finalmente, infraestructura para desarrollar sistemas de comunicación digital.

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

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

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

Los problemas de gestión más importantes que tiene el Fonregión según los expertos son los siguientes: En primer lugar una estructura unilateral por parte de los gobiernos estatales para tomar decisiones, vinculado al anterior, un problema importante es la falta de participación de las autoridades municipales y/o los actores sociales en los procesos de gestión del fondo. De igual modo, consideraron que los recursos no se destinan hacia actividades o proyectos prioritarios, de modo que apoyan ámbitos inadecuados que no inciden directamente en el desarrollo regional. Finalmente, comentaron que existen limitaciones importantes en cuanto a transparencia y rendición de cuentas.

Entre las propuestas que se formularon para mejorar la operación del Fondo Regional están las siguientes:

- Mejorar la transparencia y rendición de cuentas a través de la promoción de un presupuesto participativo, en donde los municipios se involucren directamente en la toma de decisiones.

Esto implica la conformación de organismos imparciales de evaluación, seguimiento y control, para la formulación de presupuestos, programas y proyectos públicos.

- Elaborar estudios profesionales basados en la realidad social, económica y cultural de la población y las regiones, que fundamenten la toma de decisiones sobre los proyectos, en particular sobre la dotación de infraestructura y equipamiento.
- Establecer mecanismos de sanción al incumplimiento de los objetivos, programas y proyectos del Fonregión.
- Favorecer los proyectos cuyo beneficio regional sea real, cuantificable en el IDH.
- Priorizar proyectos en materia de desarrollo social e impulso de polos de desarrollo (infraestructura vial, saneamiento, agua potable, salud, seguridad pública) y que no afecten el ambiente, por el contrario, que contribuyan a su mejoramiento.

h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora

Problemáticas detectadas

i. Operación y estructura administrativa

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

El Fonregión implica realizar trabajo administrativo adicional, sobre todo en cuanto a la elaboración de las notas técnicas, los estudios costo-beneficio y la evaluación de los proyectos, de modo que existe inconformidad y hasta cierta resistencia por parte del equipo de control financiero y operativo del fondo para cumplir de forma adecuada con las metodologías establecidas en los lineamientos.

- **Los períodos de gestión de los recursos no son adecuados.**

A pesar de que se tiene un buen control de los procesos de gestión de los recursos del fondo, los plazos de ministración de recursos, de licitación, contratación y ejecución tienden a desfasarse y a ocurrir al final del año fiscal respectivo o incluso iniciando el siguiente. Dichos desfases se deben principalmente a la variabilidad que existe para la ministración de recursos desde el gobierno federal, que genera incertidumbre respecto a los recursos disponibles.

ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados

- **Los criterios para determinar la localización de las inversiones son inadecuados y poco claros.**

Si bien se tiene el Plan de Desarrollo Chiapas Solidario en el cual uno de los ejes principales es el combate a la pobreza y específicamente bajar o eliminar los municipios con el IDH más bajo, esto solo se da en el discurso formal ya que las acciones concretas de la ejecución del fondo se están dando mayoritariamente en municipios con un IDH más alto como son la ciudad capital y Tapachula.

Por lo tanto, se puede inferir que la integración de la cartera de proyectos se da con base en criterios de impacto político y no necesariamente de combate a la pobreza.

Oportunidades de fortalecimiento

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

A pesar de que Fonregión tiene relativamente pocos recursos respecto a otros fondos y programas, la plataforma de construcción de las políticas de desarrollo regional que se podría construir, serviría para articular los demás programas y políticas que tengan impacto en el desarrollo regional, de modo que se puedan desarrollar de forma integral y largo plazo incorporando los aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales.

La voluntad política del gobierno estatal, podría potenciar el alcance del Fonregión al sumarse a otras fuentes de recursos dedicados al combate a la pobreza en los municipios con el IDH más bajo.

- **Aprovechar los significados políticos y culturales que tiene Chiapas a nivel nacional e internacional para potenciar los alcances del fondo.**

Chiapas es una entidad que mueve voluntades tanto en México como en el resto del mundo. En ese sentido, tiene un gran valor para la comunidad internacional, y tiene el potencial de sumar visiones y recursos provenientes del ámbito gubernamental, pero también del ciudadano y no-gubernamental.

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

Una oportunidad relevante sería que se incorporaran TICs integrales de captura, administración y control de los proyectos (y sus expedientes), que además servirían para facilitar la evaluación de los proyectos mediante la sistematización de los cálculos y contenidos básicos de las notas técnicas.

Propuestas de acciones de mejora

- **Establecer criterios claros para definir las prioridades del gasto**

Mientras no exista claridad conceptual respecto a los objetivos que persigue el fondo, definidos desde el nivel federal, pero adaptados a las necesidades específicas de cada entidad, e incluso de cada región, es de prever que los proyectos que se ejecuten no servirán para disminuir las diferencias entre regiones.

Por lo tanto, los dos grandes criterios que se deberían seguir son los siguientes: Considerar la inversión únicamente en los municipios que tengan los menores niveles de IDH; y ejecutar solo aquellos proyectos que sean clara y sólidamente consistentes con las estrategias de los instrumentos de planeación del desarrollo regional.

- **Constituir consejos regionales participativos.**

La necesidad de crear espacios institucionales participativos para el manejo de los recursos del Fonregión, resulta evidente frente a las tendencias a la discrecionalidad en la definición de los proyectos y en el manejo de los recursos. La participación social es muy importante porque abre las puertas a mayor legitimidad en las decisiones asociadas al Fondo y porque además permite incrementar los recursos, no solo financieros sino de otra naturaleza, para tomar mejores decisiones.

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

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

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

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

CAPÍTULO 3. FONDO REGIONAL DE GUERRERO

a) Problemática general del estado de Guerrero

Según las proyecciones de población a 2050 realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2010, el estado de Guerrero contaba con 3 millones 134 mil 433 habitantes.

Esta entidad se encuentra en el sur del país y se caracteriza por ser un estado étnico y culturalmente plural, con diversidad social compuesta principalmente por mestizos y cuatro grupos indígenas predominantes (Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2001 e INEGI). La entidad ocupa los últimos lugares en cuanto a desarrollo humano, bienestar social y económico, así como en salud y cobertura de saneamiento. Igualmente, ocupa los primeros lugares en marginación, pobreza y analfabetismo. Los principales núcleos de marginación se encuentran en los municipios y las regiones campesinas e indígenas, donde persisten rezagos y desigualdades sociales que se expresan en altos grados de pobreza, desnutrición, mortalidad infantil, analfabetismo, subempleo y desempleo, informalidad económica y actividades ilícitas.

El crecimiento de la población en el estado es uno de los más bajos a nivel nacional, no tanto por una reducción en la natalidad sino a causa de la emigración. Esto se ve reflejado en la pirámide poblacional, la cual sigue teniendo una base fuerte de niños y jóvenes, pero también muestra un número importante de adultos mayores al tiempo que carece de jóvenes y adultos en edad productiva.

La distribución geográfica y la dispersión de la población dificultan la prestación de los distintos servicios, lo que ha traído consigo una deficiencia en aspectos importantes como es la salud y la educación.

La disparidad y el rezago que presenta el estado son alarmantes. Con un nivel de escolaridad que apenas alcanza los 6 años y que en las zonas con alto grado de marginación es menor de 3 años, muy por debajo de la media nacional de 9 años. El analfabetismo alcanza 10.2 por ciento de la población, de los cuales, la mayoría son mujeres. Existe el caso de un municipio, Metlatónoc en el que la más de la mitad de la población no sabe leer y escribir. En el caso de la infraestructura de salud, la disponible es insuficiente y se caracteriza además por su centralización en las áreas urbanas del Estado. Es una causa de preocupación que la mortalidad de los menores de un año coloque al estado en tercer lugar nacional. La desnutrición se refleja, especialmente en niños y mujeres indígenas especialmente de la región de La Montaña.

El Estado presenta un flujo migratorio muy alto debido a la falta de oportunidades que orillan al sector en edad productiva a migrar hacia otros estados o fuera del país, lo cual genera nuevos problemas, como es la falta de mano de obra en las comunidades o el aumento de mano de obra femenina, que aunque no es algo negativo en sí mismo, se combina con la discriminación que son objeto las mujeres en el sector laboral ofreciendo un panorama negativo en ese rubro.

La problemática de las comunidades y pueblos indígenas de Guerrero son históricos y estructurales que las han situado en condiciones de desventaja y desigualdad con respecto de otros sectores de la sociedad. La centralización de recursos y principalmente en la generación de programas y proyectos no acordes a las necesidades de los pueblos indígenas, la falta de organización y capacitación al interior de las comunidades indígenas y la intromisión de los partidos políticos y las sectas religiosas, han generado un clima de divisionismo al interior de las comunidades.

En síntesis, Guerrero es una entidad con un lastre histórico acumulado a lo largo de los años que lo ha convertido en uno de los más pobres y desiguales y al tiempo, en uno de los más violentos de México. Las acciones para mejorar el IDH deben necesariamente tomar en cuenta esta situación ya que más que conjuntos de proyectos para las comunidades pobres, es menester una estrategia de

desarrollo regional para las menos favorecidas con visión de largo plazo que pueda medir avances año con año en el mejoramiento del IDH.

b) Descripción de la administración y operación del Fondo Regional de Guerrero

El Fondo Regional de Guerrero, opera en base a una estructurada administrativa integrada por cuatro dependencias estatales: El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Guerrero (COPLADEG), la Comisión de Infraestructura Carretera y Aeroportuaria (CICAEG), la Secretaría de Finanzas y Administración (SEFINA) y la Secretaría de Desarrollo Urbano y Obras Públicas (SEDUOPEG).

El COPLADEG es un organismo desconcentrado del ejecutivo que se encarga de elaborar los proyectos, definir las estrategias, determinar cuáles son las obras que se han de realizar, autorizar los recursos para la realización de las mismas y supervisar que se cumplan las decisiones del ejecutivo. La CICAEG es el órgano ejecutor que tiene a su cargo la construcción, mantenimiento y supervisión de la Infraestructura Carretera Estatal.

Por su parte, la SEFINA, es la dependencia comisionada para solicitar los recursos ante la federación, rendir cuentas ante la Secretaria de Hacienda y Crédito Público y pagar a los contratistas, además de transferir los recursos económicos a CICAEG. Finalmente, la SEDUOPEG, es el organismo encargado de ordenar los asentamientos humanos, regular el desarrollo urbano, además de normar y ejecutar obras públicas en el estado.

En el estado de Guerrero los recursos de Fonregion fueron aplicados específicamente para fortalecer la infraestructura carretera estatal, mediante la modernización de los ejes carreteros, la construcción de puentes vehiculares, obras de rehabilitación y pavimentación de caminos rurales así como el mejoramiento de acceso de las cabeceras municipales que carecían de este. Todo esto con la finalidad de impulsar el desarrollo de la región y mejorar la atención a las zonas rurales de los 81 municipios del estado, de los cuales 36 presentan grados de marginación altos y 37 muy altos, existe un gran rezago social y el Índice de Desarrollo Humano es muy bajo, debido a que entre 70 y 90% de su población vive con hasta dos salarios mínimos.

Respecto al proceso que se sigue para la aplicación de los recursos, los proyectos apoyados por Fonregion fueron propuestos por el COPLADEG, sustentados en el Plan Estatal de Desarrollo del Estado de Guerrero, el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes Programa de Infraestructura carretera en zonas marginales del Estado de Guerrero 2005 – 2011.

A la SEFINA se le notifica el techo en abril o mayo, posteriormente prepara la cartera y realiza el control interno mediante el Formato Único el cual se utiliza desde 2008. Se elaboran tres reportes en el año que corresponde y se informa con claridad la ejecución de los recursos a la SHCP por medio de los formatos 1, 2 y 3. CICAEG es el organismo ejecutor que tiene bajo su custodia los expedientes y elabora las notas técnicas, además de que realiza los reportes de las obras y los concilia con SEFINA, quien es la dependencia que hace los pagos a los contratistas y proveedores, para lo cual se basa en el sistema integral Tonalli².

En opinión de los funcionarios este programa da transparencia y agiliza el trámite al organizar el orden de los pagos y no nada más maneja el Fonregion, maneja todos los programas y todos los fondos ejecutados por el estado. La forma de seleccionar las obras a realizar es la siguiente, CICAEG

² Modelo de administración basado en proyectos, el cual permite controlar en detalle las operaciones institucionales, en el entendido que los procesos internos se ejecutan por entidades administrativas, que a su vez están conformadas por personas que interactúan con un sistema de información.

<http://cetic.guerrero.gob.mx/?P=readart&ArtOrder=ReadArt&Article=123&parent=19>

hace la propuesta de acuerdo a la solicitud de las comunidades y COPLADEG las evalúa y decide en función del Plan Estatal del Desarrollo y el Plan Sectorial.

Para autorización de los recursos a decir de los funcionarios estatales, se toma en cuenta la Ley de Obra Pública, las modalidades del contrato son tres: Licitación Pública, la cual es mediante una convocatoria a nivel nacional publicada en el diario oficial, invitación a tres personas y adjudicación directa, en estas opciones, se toma en cuenta el Padrón Estatal de Contratistas y se realiza una selección de entre los mejores calificados con base a su desempeño anterior. Es importante resaltar que ante esta situación no se mencionó el mecanismo para realizar dicha selección, lo que pudiera considerarse como una acción poco transparente.

Las cuentas bancarias son exclusivas para cada fondo y no se tienen organismos de colaboración y no se han aplicado medios económicos de Fonregion para pagar la factibilidad de los proyectos. Los recursos de gasto corriente se realizan con inversión estatal directa y los gastos de supervisión indirectos se pagan con particiones económicas de Fonregion. Se rigen sobre el plan estatal, los recursos se aplicaron de acuerdo a los lineamientos, no hubo convenio con la finalidad incrementar los proyectos así como tampoco se tuvo participación de otros recursos. Solamente la Federación apoyó para la realización de algunos proyectos complementarios en el libramiento Norte Chilpancingo-Tixtla.

Aunque se recalcó durante la entrevista que las obras ejecutadas siguen los lineamientos del Fonregion, basándose en un estudio costo-beneficio, es importante mencionar que ninguno de los proyectos presenta un análisis costo-beneficio amplio. La gran mayoría de los proyectos ocupan simplemente la justificación económica, tomando como única variable de análisis el Costo Generado por Viaje (CGV). En las notas técnicas de unos pocos proyectos se incluye la presentación comparativa de otra alternativa de solución al problema, pero los criterios de comparación son los mismos. A manera de ejemplo, cuando se decide pavimentar con concreto hidráulico o con concreto asfáltico, siempre prevalece la alternativa menos costosa pero que normalmente es la menos adecuada por el mantenimiento que requiere, en este caso el concreto asfáltico. En ese sentido, son muy pocos los proyectos donde se calculan los indicadores financieros, además de que se observó que los criterios para realizar los análisis costo-beneficio no son claros, salvo en algunos expedientes que son más bien la excepción.

Se observó que en muchos casos en la redacción de la nota técnica, para especificar los beneficios a la población, los ejecutores de las obras optaron por escribir un mismo texto, realizando ligeras modificaciones en cuanto a si se trata de una vía vehicular o la construcción de un puente, o al ahorro que se logrará con el proyecto, pero los beneficios en términos generales son los mismos en todos los casos, lo que permite suponer que en realidad no se realizan las evaluaciones correspondientes.

La mayor parte de los proyectos de Fonregion cuentan con la nota técnica en formato físico y electrónico. Por su parte, los expedientes se encuentran algunos en formato físico y algunos otros en ambos formatos. De acuerdo con la información suministrada, existen varios documentos de los expedientes que se guardan sólo en formato electrónico, por economía de espacio. Se mantiene una información constante sobre las obras ejecutadas, el informe se realiza en el portal del gobierno y la bitácora social mediante un anuncio en el lugar donde se realiza la obra.

c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Regional de Guerrero se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

Tabla 30. Fondo Regional de Guerrero. Recursos totales por año

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2007	15	\$215.300.000,00	14.09%
2008	65	\$596.966.196,00	39.05%
2009	31	\$716.301.733,00	46.86%
Total	111	\$1.528.567.929,00	100%

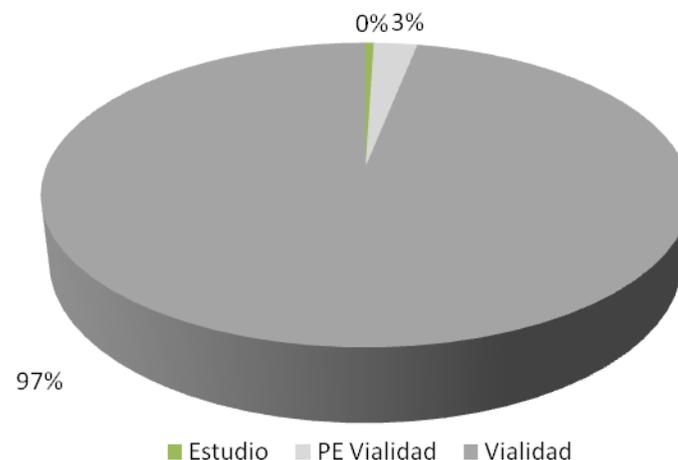
Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

Tabla 31. Fondo Regional de Guerrero. Recursos por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Estudio	2	\$7.392.809,00	0.48%
PE Vialidad	26	\$39.777.467,00	2.60%
Vialidad	83	\$1.481.397.653,00	96.91%
Total	111	\$1.528.567.929,00	100%

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

Gráfico 2. Fondo Regional de Guerrero. Recursos por ámbito de atención



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

Tabla 32. Fondo Regional de Guerrero. Principales resultados del trabajo de campo

Principales indicadores	Guerrero	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	52	
Obras con expediente	52	100.0%
Obras con nota técnica	35	67.3%
Identifica la población potencial	20	38.5%
Identifica la población objetivo	35	67.3%
Especifican los beneficios a la población	39	75.0%
Análisis costo-beneficio	35	67.3%
Evaluación del impacto económico	34	65.4%
Evaluación del impacto social	14	26.9%
Expedientes que registran el tipo de programa o proyecto de inversión	51	98.1%
Contratos o convenios	52	100.0%
Adjudicación directa	0	0.0%
Invitación restringida	13	25.0%
Licitación	23	44.2%
Administración directa	13	25.0%
Otro	3	5.8%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	52	100.0%
Reportes trimestrales	52	100.0%
Reporte final	52	100.0%
Proyectos con mezcla de recursos	3	5.8%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	52	100.0%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	0	0.0%

Nd. No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Regional.

d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

Durante las entrevistas realizadas a los funcionarios estatales de la Comisión de Infraestructura Carretera y Aeroportuaria, Secretaria de Finanzas y la Secretaria de Desarrollo Urbano y Obras Públicas, se les pregunto su opinión sobre el destino de la aplicación de los recursos de Fonregión en el fortalecimiento de la red carretera, a lo que respondieron que esta acción se fundamenta en lo establecido por los Planes Nacional y Estatal de Desarrollo así como en el Programa Sectorial de Comunicaciones y Transportes. Sin embargo, aunque siempre se recalco la vinculación entre los mencionados planes, en la documentación existente no se menciona el Plan Nacional de Desarrollo, solo se señala la vinculación y alineación con los objetivos, prioridades y estrategias del Plan Local de Desarrollo Regional. Tampoco se especifica alguna vinculación con los planes municipales de desarrollo.

Para los funcionarios el Programa marcha de manera adecuada que con el apoyo de Fonregión se cuenta con una cartera de 1300 millones de pesos en proyectos. Resaltaron que a partir de que se empezó a recibir el apoyo de Fonregión en 2007 se ejecutan 1000 millones de pesos al año en obras de mejoramiento a la infraestructura carretera (aunque las cifras no coinciden con los proyectos apoyados).

Durante la evaluación se observó una visión limitada por parte de quienes toman decisiones al considerar que el simple mejoramiento de la infraestructura carretera será suficiente para generar impactos en el desarrollo que se verán reflejados en la generación de oportunidades, logrando mejorar la calidad de vida, así como la integración y vinculación local y regional de los habitantes de la zona en donde se realizan las obras. En ese sentido, no se observó infraestructura complementaria o programas de desarrollo que acompañen y le den sentido a las obras y proyectos de inversión.

Sobre la participación ciudadana se puede decir que es prácticamente nula, al entrevistar a los beneficiarios de los proyectos, estos argumentaron que solo les informaron que se iban a realizar una serie de obras en su localidad, es decir que no existió un consenso sobre los trabajos que se realizarían.

A decir de los funcionarios Fonregión es un programa que ha venido a apoyar el desarrollo de regional debido al atraso de infraestructura carretera que tiene el estado de Guerrero. Declararon que los lineamientos que establece Fonregión son muy buenos para la aplicación de los recursos, pero comentaron que el problema está en la rendición de cuentas, porque de forma recurrente los proyectos no se ejecutan dentro de los tiempos programados o requeridos por la federación.

Es de resaltar la concepción que se observó de lo que implica la rendición de cuentas. Para los funcionarios es simplemente presentar evidencia de que se ejerció el gasto en los proyectos programados. Sin embargo, es muy importante establecer que la rendición de cuentas implica considerar a la ciudadanía para la toma de decisiones y también implica evaluar los impactos que se tienen, en este caso sobre el desarrollo regional, con los recursos que se utilizan.

En este sentido, en el estado de Guerrero no se puede hablar de rendición de cuentas de ningún tipo ya que, como se evidencio en las diversas visitas de obra y las propias entrevistas, no se toma en cuenta la opinión de los actores locales, ni siquiera de los gobiernos municipales para construir una visión del desarrollo e identificar las problemáticas prioritarias, menos para decidir sobre el tipo de proyectos que se tienen que ejecutar. De igual modo, al no existir una evaluación que le permita conocer a la ciudadanía el grado de eficacia que tiene el gobierno para resolver los problemas, simplemente existe una presentación de resultados de avances físicos y financieros, que dista mucho de lo que implica la rendición de cuentas.

e) Análisis de las entrevistas realizadas

Durante la entrevista realizada a los funcionarios de CICAEG, estuvieron presentes el Director General, el Director de Planeación, la Directora Administrativa, el Jefe del Departamento de Control Presupuestal y la Coordinadora General de Evaluación y Seguimiento de la SEFINA Guerrero. Es importante mencionar que durante las entrevistas todos los funcionarios demostraron disposición de colaborar con la presente evaluación ya que están convencidos de haber cumplido en tiempo y forma con las obras y la aplicación de los recursos apegados a los lineamientos de Fonregión.

En las entrevistas se pudo observar un conocimiento sólido sobre el Fonregión y sus mecanismos de gestión, así como de las metas que persigue. En el caso de Guerrero, los funcionarios dejaron en claro que las prioridades de inversión se relacionan con la infraestructura carretera para incrementar el IDH, vinculando el Plan Estatal con el Plan Sectorial. En ese sentido, los argumentos que esgrimieron es que el tener en buen estado las vialidades, los usuarios tienen más y mejor movilidad y seguridad. En ese sentido, comentaron que todos los recursos de Fonregión han sido aplicados en

infraestructura carretera desde 2007, y que de alguna manera se vinculan con el Plan Nacional del Sistema Carretero.

Si bien es positivo que exista claridad en los objetivos que se persiguen mediante los proyectos de inversión, es importante mencionar que no se observó una articulación entre los diversos proyectos ejecutados. En ese sentido, no se observó que se tuvieran políticas o estrategias de desarrollo que sirvieran para dotar de contenido a la inversión mediante, ya sea mediante programas de apoyo u otros mecanismos, que permitan aprovechar la infraestructura para mejorar las condiciones de vida. Por lo tanto, la evidencia mostró que simplemente se invertía en infraestructura carretera sin que tenga un impacto real en los niveles de IDH.

Finalmente, respecto a los tiempos de ejecución de los proyectos, se comentó que los auditores del gobierno federal argumentan que si no se ejercieron los recursos hasta el 31 de diciembre, este se tiene que regresar. No aceptan que las obras se pueden prolongar más tiempo de lo establecido, a pesar de que son varias causas las que ocasionan que una obra no se concluya de acuerdo a lo estimado, una es la magnitud de la obra, ya que existen proyectos que tardan hasta 24 meses en concretarse, otro atraso es por causa de los fenómenos naturales, las lluvias y los derrumbes impiden la realización de los trabajos, y últimamente la inseguridad que se vive en el estado ha sido un factor importante que impide poder concluir los trabajos en el tiempo establecido. Por lo tanto, proponen mejorar los lineamientos para que exista mayor flexibilidad por parte de los auditores externos y que estos acepten que las entidades puedan ejecutar los recursos de acuerdo a la calendarización de las obras, debido a que se tienen establecidos convenios entre las dependencias estatales y los contratistas, considerando que los recursos han sido ejecutados al ser devengados para cubrir los gastos de las obras, es decir están programados sus pagos hasta la finalización de estas.

f) Análisis FODA

a. Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	La estructura de operación y administración es sólida y tiene un amplio conocimiento de los procesos de gestión	1	No están claros los objetivos del fondo, de modo que la forma en que se construye la cartera de proyectos no responde a estrategias de desarrollo regional.
2	Hay voluntad por simplificar y sistematizar los procesos de gestión internos	2	Los recursos del fondo se utilizan para solventar problemas coyunturales y no para atacar la problemática regional.
3	Existe una capacidad técnica adecuada para integrar expedientes y ejecutar proyectos.	3	Los recursos del fondo solo se han aplicado a un solo rubro (carretero) es importante diversificar la cartera de proyectos que impacten en beneficio de las comunidades
4	Existen varios proyectos elaborados, listos para ser puestos en marcha, lo que representa un ahorro sustancial en tiempo y dinero para la nueva administración estatal	4	Históricamente la falta de seguimiento de los planes a largo y mediano plazo anteponiendo intereses partidistas, desconociendo los logros de las administraciones anteriores
5	Los procesos de licitación, asignación y ejecución de los proyectos son relativamente ágiles.	5	Hay una división entre el discurso oficial y la toma de decisiones.
		6	Existe una escasa participación por parte de la población, la cual se considera simplemente como un ente pasivo y solo receptor de las decisiones gubernamentales
		7	La falta de vinculación entre los planes de desarrollo de los tres ámbitos de gobierno, hacen que los recursos no sean aprovechados en forma adecuada, lo que ocasiona que en poco tiempo se deterioren las obras realizadas

b. Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	FONREGIÓN es un mecanismo de vinculación y coordinación entre los tres ámbitos de gobierno.	1	En los lineamientos de FONREGIÓN no se contempla la inclusión y/o participación de organizaciones sociales.
2	Existe la posibilidad de que FONREGIÓN se convierta en el eje articulador de los programas de desarrollo regional en cada entidad.	2	La falta de claridad de los lineamientos dificulta el proceso de operación del FONREGIÓN.
3	FONREGIÓN es un mecanismo para conocer, entender y atacar la problemática regional.	3	No está contemplada la existencia de consejos regionales en la operación del Fondo.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	No hay principios o criterios claros que sirvan para determinar las prioridades del gasto ni los ámbitos territoriales a los que se deben destinar.
		5	La rigidez de los lineamientos no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
		6	No existe un sistema de manejo de información para la gestión del Fondo.

g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Regional de Guerrero

La percepción de los beneficiarios difiere del discurso oficial argumentando que las obras se realizan de manera intermitente ocasionando pérdidas económicas debido a las constantes interrupciones de las mismas, además que es necesario que estas vayan acompañadas de obras complementarias como alumbrado, puentes peatonales, reductores de velocidad, y mejores sistemas de transporte, entre otros. Además se comentó la preocupación por mejorar la dotación tanto de los servicios públicos como de equipamiento urbano, ya que suelen estar condicionados a los tiempos electorales. Finalmente, un sentir generalizado fue que deberían tener la oportunidad de ser tomados en cuenta para poder decidir el tipo de obras que ellos requieren y que realmente les ayude a mejorar su calidad de vida.

En algunos casos como son el Puente de La Sabana II la mayoría de los habitantes se manifestaron satisfechos con la obra realizada pero declararon estar molestos ante la falta de alumbrado público en el sitio donde se edificó la construcción, debido a que cuando oscurece el lugar se torna inseguro y peligroso para los transeúntes. Al cuestionar a los funcionarios estatales sobre esta queja ciudadana, ellos adujeron que este tipo de servicio (alumbrado público) era competencia de la administración municipal, evidenciando con esto la poca o nula coordinación existente entre las diversas dependencias oficiales de los dos ámbitos de gobierno.

En lo que respecta al mejoramiento de los caminos rurales también se puede decir que prevalece el buen ánimo por la realización de estas obras, sin embargo existe un alto nivel de inconformidad con relación a la calidad y ejecución de estas obras. Gran parte de la población se mostro con reservas al preguntarle si consideraba que los beneficios que traería la carretera serian permanentes, y si esta ha mejorado su calidad de vida, la mayoría declaró que su calidad de vida sigue igual, que no ha visto ninguna mejora, pero acepto que ahora es más fácil desplazarse y llegar más rápido a diversos sitios de interés como son el trabajo, la escuela, servicios de salud y el mercado, también destacó la preocupación de que se ha incrementado la inseguridad por los asaltos y accidentes vehiculares (atropellamientos y choques).

Por otro lado, cuando se preguntó a expertos sobre cuál era su percepción de los impactos logrados por el Fondo Regional sobre el desarrollo regional a nivel nacional, se obtuvieron las siguientes percepciones.

En primer lugar, consideran que los principales problemas de las regiones están en una distribución inequitativa de los recursos en el territorio estatal, en donde los recursos tienden a concentrarse en zonas urbanas o zonas que no tienen los menores niveles de IDH. También consideraron que la falta de infraestructura de todo tipo era un obstáculo muy importante, en ese sentido consideraron que de forma prioritaria los equipamientos deberían buscar favorecer la calidad de la educación y de los sistemas de salud, mejorar la comunicación y accesibilidad terrestre a zonas rurales, desarrollando también mejores sistemas de transporte público y, finalmente, infraestructura para desarrollar sistemas de comunicación digital.

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

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

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

Los problemas de gestión más importantes que tiene el Fonregión según los expertos son los siguientes: En primer lugar una estructura unilateral por parte de los gobiernos estatales para tomar decisiones, vinculado al anterior, un problema importante es la falta de participación de las autoridades municipales y/o los actores sociales en los procesos de gestión del fondo. De igual modo, consideraron que los recursos no se destinan hacia actividades o proyectos prioritarios, de modo que apoyan ámbitos inadecuados que no inciden directamente en el desarrollo regional. Finalmente, comentaron que existen limitaciones importantes en cuanto a transparencia y rendición de cuentas.

Entre las propuestas que se formularon para mejorar la operación del Fondo Regional están las siguientes:

- Mejorar la transparencia y rendición de cuentas a través de la promoción de un presupuesto participativo, en donde los municipios se involucren directamente en la toma de decisiones. Esto implica la conformación de organismos imparciales de evaluación, seguimiento y control, para la formulación de presupuestos, programas y proyectos públicos.
- Elaborar estudios profesionales basados en la realidad social, económica y cultural de la población y las regiones, que fundamenten la toma de decisiones sobre los proyectos, en particular sobre la dotación de infraestructura y equipamiento.
- Establecer mecanismos de sanción al incumplimiento de los objetivos, programas y proyectos del Fonregión.
- Favorecer los proyectos cuyo beneficio regional sea real, cuantificable en el IDH.

- Priorizar proyectos en materia de desarrollo social e impulso de polos de desarrollo (infraestructura vial, saneamiento, agua potable, salud, seguridad pública) y que no afecten el ambiente, por el contrario, que contribuyan a su mejoramiento.

h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora

Problemáticas detectadas

i. Operación y estructura administrativa

- **El tiempo entre la gestión y la erogación de los recursos no es adecuado**

Una petición general por parte de los operarios de los recursos de Fonregión es que se acorte el tiempo de gestión y erogación, que estos se hagan a principios de año para que tengan mayor tiempo en aplicarlos y poder cumplir en tiempo y forma con las obras, además de que se considere la validez de la calendarización de las obras, en las cuales se establecen los periodos de pagos y entregas de las mismas, debido a que en ocasiones por la magnitud de los proyectos llegan a rebasar el año en el que se liberó el recurso.

- **Los proyectos no son evaluados de forma adecuada y sus notas técnicas tienen carencias metodológicas importantes.**

Por diversas razones, que van desde la complejidad y costo de elaboración de las notas técnicas y los estudios costo-beneficio, hasta falta de recursos humanos calificados para esas tareas; los proyectos apoyados con recursos de Fonregión no son evaluados de forma adecuada. La cartera de proyectos no refleja análisis de alternativas y prioridades, ni análisis de costos de oportunidad, sino que refleja listados de peticiones de todo tipo de los gobiernos locales, pero también del gobierno estatal.

Las notas técnicas carecen de rigurosidad metodológica y en muchos casos se elaboran con información extremadamente general y sin utilidad práctica para la toma de decisiones. De igual modo, los estudios costo-beneficio no tienen información suficiente de modo que no sirven para evaluar alternativas y decidir sobre los mejores proyectos que se pueden ejecutar.

ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados

- **Los criterios para determinar las prioridades del gasto no son adecuados.**

Los criterios que se utilizan para determinar el tipo de proyectos que se ejecutan, su localización y su posible impacto sobre el desarrollo regional son inadecuados, en tanto que no hay una relación clara entre la cartera de proyectos y las necesidades de desarrollo de las regiones, más allá de los problemas de conectividad. De igual modo, no se observa que exista una relación entre las políticas o estrategias de desarrollo regional y las decisiones de inversión.

- **Carencia de instrumentos de planeación adecuados.**

De acuerdo con lo observado no existe un eje que ayude a determinar cuáles son las necesidades más urgentes del Estado en materia de marginación, pobreza y desarrollo humano. Falta un diagnóstico que ayude a determinar cuáles son las obras prioritarias que se deben realizar con

recursos del Fondo para evitar que el recurso se disperse y que con ello disminuya el impacto en la disminución de la pobreza.

- **Ausencia de diálogo con los diferentes actores.**

No existen mecanismos adecuados de diálogo entre los diversos grupos de la sociedad, de modo que no se conocen alternativas a los proyectos planteados que sirvan para lograr consenso respecto a las necesidades de inversión, así como las características de los proyectos. Lo anterior ha generado una percepción negativa de los proyectos ejecutados con recursos del Fondo y representa un obstáculo importante para proyectos futuros si no se toma en cuenta a los principales interesados para el diseño de los proyectos.

Oportunidades de fortalecimiento

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

A pesar de que Fonregión tiene relativamente pocos recursos respecto a otros fondos y programas, la plataforma de construcción de las políticas de desarrollo regional que se podría construir, serviría para articular los demás programas y políticas que tengan impacto en el desarrollo regional, de modo que se puedan desarrollar de forma integral y largo plazo incorporando los aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales.

- **Aprovechar la diversidad social, cultural, étnica, económica, geográfica y natural para impulsar el desarrollo regional.**

El estado de Guerrero cuenta con un amplio patrimonio natural y una diversidad cultural inigualable; es una conjugación de destinos turísticos y atractivos culturales que no han sido tomados en cuenta en las políticas y estrategias de desarrollo regional, históricamente las políticas públicas se han concentrado en el triángulo del sol (Acapulco, Taxco e Ixtapa-Zihuatanejo) y en la Capital del estado (Chilpancingo), con lo que han generado un aislamiento y abandono a las distintas regiones que integran la entidad, principalmente la Montaña, zona aislada con un alto índice de marginación debido a los bajos niveles de vida de sus habitantes, sin embargo es una de las zonas con mayor potencial de desarrollo debido a su diversidad étnica, y riqueza cultural intangible, plagada de leyendas costumbres y tradiciones, esta región puede despuntar generando proyectos de desarrollo integral donde se vinculen el ecoturismo, la gastronomía, las artesanías, los cultos religiosos, así como proyectos agrícolas vinculados y gestionados con actores locales.

- **Mejorar la vinculación entre las tres entidades de gobierno, en torno a la planeación estratégica**

Establecer una verdadera vinculación entre los programas de desarrollo nacional, regional, estatal y municipal, para mejorar los niveles de IDH, y que estos sean congruentes con las necesidades de cada localidad, construidos con la participación efectiva de todos los actores que se deben considerar.

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

La gestión del fondo se vería muy fortalecida si se incorporaran TICs que permitieran a las entidades administrativas y ejecutoras integrar la captura, administración, ejecución y control de los proyectos (y

sus expedientes). De forma adicional, las TICs podrían utilizarse para facilitar la evaluación de los proyectos mediante la sistematización de los cálculos y contenidos básicos de las notas técnicas.

Propuestas de acciones de mejora

- **Constituir consejos regionales participativos.**

La necesidad de crear espacios institucionales participativos para el manejo de los recursos del Fonregión, resulta evidente frente a las tendencias a la discrecionalidad en la definición de los proyectos y en el manejo de los recursos. La participación social es muy importante porque abre las puertas a mayor legitimidad en las decisiones asociadas al Fondo y porque además permite incrementar los recursos, no solo financieros sino de otra naturaleza, para tomar mejores decisiones.

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

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

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

- **Fortalecer la planeación y su aplicación a partir de principios de integralidad, inclusión y largo plazo**

Como clave del desarrollo y para superar el alarmante índice de marginación que presentan gran parte de la población del estado de Guerrero, es necesario establecer una articulación entre la planificación del estado y la participación ciudadana para lograr el equilibrio de las demandas sociales en función de objetivos comunes y no solo partidistas, ayudando con esto a la transformación de voluntades que permitan atender las necesidades de la población. Por lo tanto es fundamental lograr una participación ciudadana efectiva y organizada.

También se deben formular y ejecutar planes y proyectos con una visión de largo plazo para equilibrar entre los asuntos coyunturales como las urgencias y necesidades de la población, y los asuntos estructurales que sirven para sentar las bases del desarrollo futuro.

- **Establecer criterios claros para definir las prioridades del gasto**

Mientras no exista claridad conceptual respecto a los objetivos que persigue el fondo, definidos desde el nivel federal, pero adaptados a las necesidades específicas de cada entidad, e incluso de cada región, es de prever que los proyectos que se ejecuten no servirán para disminuir las diferencias entre regiones.

Por lo tanto, los dos grandes criterios que se deberían seguir son los siguientes: Considerar la inversión únicamente en los municipios que tengan los menores niveles de IDH; y ejecutar solo aquellos proyectos que sean clara y sólidamente consistentes con las estrategias de los instrumentos de planeación del desarrollo regional.

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

CAPÍTULO 4. FONDO REGIONAL DE HIDALGO

a) Problemática general del estado de Hidalgo

De acuerdo con la proyección a 2010 de la proyección de población a 2050 del Consejo Nacional de Población (CONAPO), el estado de Hidalgo tenía una población 2 millones 433 mil 563 habitantes.

En 1970 era de 1 millón 235 mil hidalguenses por lo que en 4 décadas prácticamente se duplicó. En este periodo de 40 años, la esperanza de vida aumentó de 58.4 a 74.66 años, la fecundidad disminuyó de 7.14 hijos en promedio por mujer a 2.18 y la mortalidad infantil descendió de 89.6 a 21.3 defunciones de menores de un año por cada mil nacidos vivos.

Se calcula que aproximadamente la mitad de la población hidalguense vive en zonas rurales distribuida en alrededor de 4 mil 500 localidades menores de 2 mil 500 habitantes, de las cuales más de 3 mil 800 tienen menos de 500 habitantes.

La entidad se estructura con 84 municipios y una población total de 2 millones 231 mil 392 habitantes, que integran a 446 mil 280 familias, de las cuales 26% (116 mil 32) se encuentran en estado de vulnerabilidad. De acuerdo con el tercer censo nacional de talla realizado en 1999, se contaba con aproximadamente 18% de menores con desnutrición.

Actualmente, un considerable número de localidades y núcleos de población enfrenta carencia de agua potable entubada, drenaje e incluso electrificación. Los rezagos se presentan con mayor incidencia en las zonas rurales (campesinas e indígenas) que son la que enfrentan mayor marginación y menor accesibilidad a los centros de producción y consumo de la entidad. Estas se localizan de manera muy dispersa, lo que deriva de factores orográficos poco favorables provocando un círculo vicioso en el que la dispersión y las condiciones de pobreza y atraso no facilitan la realización de obras y acciones de desarrollo social.

El Plan Estatal de Desarrollo considera que las condiciones generales de desarrollo presentan un entorno altamente polarizado y escasamente planeado.

Actualmente, el estado enfrenta una transición epidemiológica que demanda reformas profundas en las políticas públicas, con instrumentos de respuesta más efectiva y oportuna en el área médica, de seguridad social y administración, ya que las enfermedades transmisibles que ocupaban los primeros lugares han sido desplazadas por patologías no transmisibles y lesiones. Al igual que la mortalidad infantil, la mortalidad materna sigue siendo un indicador muy sensible de las desigualdades sociales presentes en el estado.

Destaca en la educación básica, que durante los últimos años los índices de aprovechamiento escolar, reprobación, deserción y eficiencia terminal han mejorado notable y paulatinamente. Sin embargo, una revisión conjunta entre estos indicadores y los de cobertura, ponen de manifiesto que sigue habiendo muchos retos por atender. Un ejemplo de ello, es que a pesar de que se ha logrado una eficiencia terminal alta en la educación básica, el porcentaje de alumnos en el nivel medio superior aún se encuentra por debajo del promedio nacional. Otro aspecto que debe ser atendido es la matrícula femenina, la cual llega a estar por debajo de 40% en algunos municipios.

En síntesis, Hidalgo es una entidad de contrastes, con regiones y municipios, especialmente rurales donde se concentra la mayor pobreza y desigualdad socio-económica aunque es claro que las periferias urbanas y metropolitanas están concentrando aceleradamente población de muy bajo ingreso. Buena parte de esta proviene del medio rural que emigra en busca de mejores condiciones de vida primero a áreas urbanas de la entidad, a la Zona Metropolitana del Valle de México, a otras entidades (del centro norte o de costa con mega proyectos turísticos) o directamente a los EUA.

Frente a esto, las ciudades y metrópolis de la entidad siguen concentrando las inversiones públicas y privadas porque en ellas se logra la mayor rentabilidad política y económica, lo que significa la persistencia de condiciones de marginación y precarismo en las localidades rurales del estado.

b) Descripción de la administración y operación del Fondo Regional de Hidalgo

El Fondo Regional de Hidalgo es administrado a través de las estructuras institucionales con que cuenta el gobierno estatal y no tiene recursos de ningún tipo que estén destinados de forma específica al fondo. Esta es una práctica común en las entidades federativas que les permite tener un manejo relativamente eficiente al replicar los procesos que se siguen para cualquier otro proyecto de inversión. Sin embargo, tiene la desventaja de que no se consideran las características particulares del fondo, sobre todo en lo que respecta a las notas técnicas.

En el caso de Hidalgo, la Secretaría de Finanzas se encarga de dar seguimiento a los proyectos desde el componente presupuestal. La licitación, contratación y ejecución de los proyectos es llevada a cabo en cada una de las entidades ejecutoras que pueden variar dependiendo del tipo de proyecto. Para los procesos mencionados se sigue la normatividad sobre obras públicas y servicios relacionados tanto federal como estatal, que están correctamente alineados.

De acuerdo a la normatividad mencionada, el proceso de administración y operación del fondo involucra varias etapas: la integración de una cartera de proyectos, la licitación, la contratación y ejecución de los proyectos. De forma independiente a este proceso se gestionan y asignan los recursos desde el ámbito federal y, al igual que en el resto de las entidades, no se considera la cartera de proyectos y sus virtudes para definir las asignaciones, lo que representa un proceso de gestión contrario al espíritu del fondo y al presupuesto basado en resultados.

Durante la verificación de los expedientes de la muestra de proyectos, se pudo observar que las entidades ejecutoras mantienen cierto orden y control de los mismos, así como una relativa integración entre las entidades financiera y operativa. Sin embargo, no se observó un orden definido para el armado de los expedientes, de modo que algunos tienen información completa y en orden, mientras que otros presentan información confusa, compleja para su consulta e incluso con vacíos de información.

Es de resaltar que solo una muy pequeña fracción de los expedientes cuenta con nota técnica a pesar de ser un requisito establecido en los lineamientos del Fonregión. Un hallazgo muy relevante en este sentido es que, de los pocos expedientes que cuentan con nota técnica, solo algunos siguen la metodología establecida por la SHCP. La gran mayoría no cuentan con los indicadores de comportamiento financiero requeridos en los estudios costo-beneficio y se encontró que en muchos casos simplemente se redactan los apartados de la nota técnica para cumplir con el requisito, sin que su contenido tenga la calidad técnica-metodológica adecuada, de modo que no sirven para evaluar la pertinencia de los proyectos.

Adicionalmente, se observó que hubo varias obras ejecutadas por la Secretaría de Desarrollo Social del gobierno estatal en cuyos expedientes no estaban incluidos los concursos de obra. En su lugar se observaron actas de acuerdo firmadas por grupos sociales, de colonos o de campesinos, sin que quedaran claros los criterios para aceptar el proyecto o para asignar los recursos a los contratistas.

c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Regional de Hidalgo se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

Tabla 33. Fondo Regional de Hidalgo. Recursos totales por año

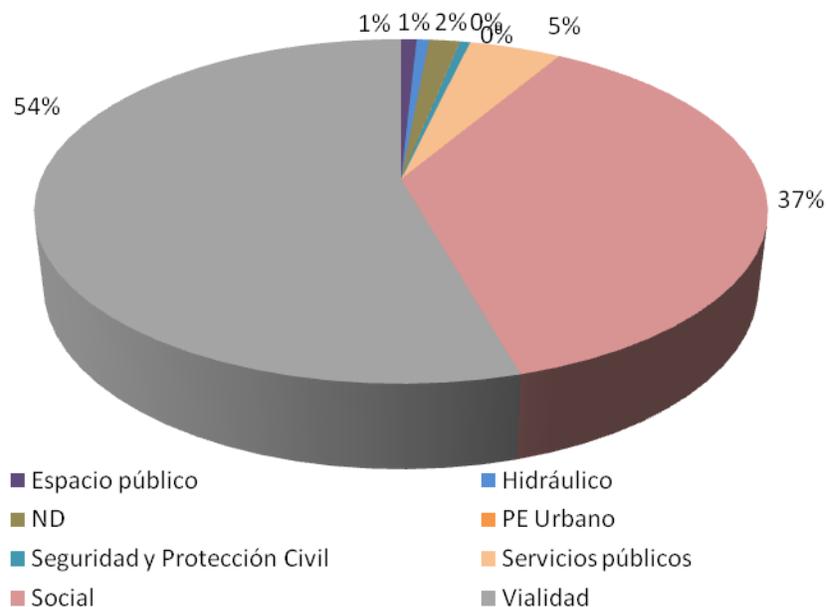
Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2008	126	\$396.768.175,00	53.96%
2009	96	\$338.543.303,00	46.04%
Total	222	\$735.311.478,00	100%

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

Tabla 34. Fondo Regional de Hidalgo. Recursos por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Espacio público	4	\$6.049.217,00	0.82%
Hidráulico	11	\$4.817.859,00	0.66%
ND	3	\$11.752.269,00	1.60%
PE Urbano	3	\$156.703,00	0.02%
Seguridad y Protección Civil	1	\$4.005.035,00	0.54%
Servicios públicos	23	\$35.857.712,00	4.88%
Social	84	\$272.743.404,00	37.09%
Vialidad	93	\$399.929.279,00	54.39%
Total	222	\$735.311.478,00	100%

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

Gráfica 3. Fondo Regional de Hidalgo. Recursos por ámbito de atención


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

Tabla 35. Fondo Regional de Hidalgo. Principales resultados del trabajo de campo

Principales indicadores	Hidalgo	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	64	
Obras con expediente	63	98.4%
Obras con nota técnica	35	54.7%
Identifica la población potencial	13	20.3%
Identifica la población objetivo	16	25.0%
Especifican los beneficios a la población	16	25.0%
Análisis costo-beneficio	9	14.1%
Evaluación del impacto económico	3	4.7%
Evaluación del impacto social	1	1.6%
Expedientes que registran el tipo de programa o proyecto de inversión	56	87.5%
Contratos o convenios	52	81.3%
Adjudicación directa	28	43.8%
Invitación restringida	10	15.6%
Licitación	7	10.9%
Administración directa	4	6.3%
Otro	3	4.7%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	36	56.3%
Reportes trimestrales	16	25.0%
Reporte final	24	37.5%
Proyectos con mezcla de recursos	31	48.4%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	12	18.8%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	2	3.1%

Nd. No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Regional.

d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

Los proyectos apoyados con recursos del Fondo Regional de Hidalgo buscan atender diversos ámbitos relacionados con el IDH y se distribuyen de forma amplia entre 48 municipios de los 84 que conforman a la entidad. Si bien esta distribución podría considerarse como un punto favorable, se observó que eso provoca que los proyectos tiendan a ser pequeños en cuanto a su monto (el promedio es de cerca de 3.3 millones de pesos), dispersos y muy fragmentados.

Con base en el análisis de la cartera de proyectos y de la revisión de expedientes, se encontró que dicha cartera no responde necesariamente a una estrategia de desarrollo regional, sino más bien a listas de solicitudes de los diversos municipios, en donde se aprecian tintes de negociación política. Ejemplos claros de lo anterior son la mayoría de los proyectos ejecutados por la Secretaría de Desarrollo Social estatal.

A pesar de que los recursos de Fonregión se utilizaron para ejecutar una amplia diversidad de proyectos en más de la mitad de municipios de la entidad, se pudo observar una tendencia clara en favor de Pachuca de Soto, capital de Hidalgo. Aun cuando dicho municipio tiene el IDH más alto de la entidad, se ejecutaron dos de los cuatro proyectos con mayor presupuesto (mejora de diversas avenidas y el puente vehicular en el Boulevard Rojo Gómez). Adicionalmente, cerca de 38% de los proyectos y 35% de los recursos se destinaron a este municipio.

Estas evidencias muestran que los criterios para asignar y priorizar el gasto no son adecuados y que no están alineados con el espíritu del fondo. De ese modo, los recursos se concentran por un lado en el municipio con mayor IDH de la entidad y, por el otro, los recursos restantes se dispersan en una multiplicidad de pequeños proyectos que presumiblemente carecen de capacidad para disminuir las disparidades regionales.

La información mencionada también sirve como evidencia de la carencia de políticas y estrategias de desarrollo regional, que se ve reflejada en las obras visitadas. En algunos casos las obras involucraban una fracción de la inversión requerida, sin que se observaran los recursos complementarios. De ese modo, de la muestra de 17 obras se observaron al menos cuatro inconclusas (a pesar de haber sido ejercidos todos los recursos asignados de Fonregión) y otra más que comprendía la construcción únicamente de un edificio sin su equipamiento. Es importante mencionar que estos hallazgos son parciales, sin embargo, por el tiempo transcurrido entre la terminación de las obras y la visita, no se encontró evidencia de que las obras pudieran ser completadas en plazos adecuados.

En cuanto a las ministraciones de recursos por parte de la federación, se observó que los plazos juegan en contra de la administración estatal. La falta de certeza respecto a las fechas en que recibirán los recursos y los constantes retrasos generan obstáculos para licitar, contratar e iniciar la ejecución de los proyectos. Para solventar estos problemas, la administración estatal utiliza créditos puente y otros instrumentos financieros que, si bien sirven para solventar las coyunturas, generan complicaciones adicionales para la buena gestión de los recursos del fondo.

Finalmente, la publicación de los reportes sobre los proyectos y su ejecución se restringe a los mecanismos tradicionales, es decir, a enviarlos a la SHCP según los requisitos de los lineamientos del fondo, publicarlos en el portal del gobierno estatal y en la cuenta pública. Sin embargo, no se observó que se conozcan los impactos de los proyectos ni que exista participación de actores no gubernamentales en ninguna etapa del proceso de gestión, incluidos el seguimiento y la evaluación.

e) Análisis de las entrevistas realizadas

La entrevista fue realizada a la Directora General de Programación y Presupuesto de la Secretaría de Finanzas del Gobierno del estado de Hidalgo. Estuvo acompañada por su personal de apoyo, de modo que estuvo en posibilidad de responder a todas las preguntas del cuestionario de forma adecuada.

Al respecto, se observó que la funcionaria goza de conocimiento sólido sobre los procesos de gestión presupuestaria del fondo, sin embargo, no contaba con los mismos elementos respecto al tipo de proyectos y su ejecución, evidenciando así una separación de funciones al interior del gobierno estatal. A pesar de lo anterior, mostró conocimiento sobre los principios y objetivos del Fonregión, así como de los requisitos de las notas técnicas y los insumos para realizar los estudios costo-beneficio.

Es de resaltar que quedaron de manifiesto diversas inconformidades respecto a los lineamientos del fondo, en particular en lo que respecta a los análisis costo-beneficio. Argumentó que dichos estudios son sumamente complejos y costosos, de modo que cuando se cuenta con una cartera de proyectos amplia, se vuelve casi imposible cumplir con los requisitos. Incluso en proyectos grandes, la complejidad y costo vuelve inviables dichos estudios. Los comentarios realizados en la entrevista

fueron consistentes con la información encontrada en los expedientes, en donde la ausencia de notas técnicas fue el común denominador, y solo casos aislados presentaron estudios costo-beneficios, aunque metodológicamente inadecuados.

Otra inconformidad manifestada durante la entrevista fue su percepción sobre la discrecionalidad con que se aprueban o rechazan proyectos por parte de la SHCP. La funcionario mencionó que los criterios no son claros y que habían sido rechazados proyectos que consideran eran adecuados y técnicamente sólidos, mientras que otros proyectos más débiles habían sido aceptados.

En la entrevista surgió un criterio implícito que se utiliza para determinar el tipo de proyectos que se ejecutan. Se mencionó que la infraestructura es la base para detonar el desarrollo, sin mencionar la necesaria vinculación con políticas y programas de educación, salud o generación de empleo, por mencionar algunos, de modo que se observó una visión parcial del desarrollo, desarticulada y desprovista de contenido sustantivo. Sin embargo, más allá de discusiones conceptuales, quedó de manifiesta la existencia de congruencia entre el discurso oficial y el tipo de proyectos ejecutados.

f) Análisis FODA

Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	La gestión de la cartera de proyectos está controlada tomando como base los procesos generales de licitación que se llevan a cabo de forma regular.	1	Hay una falta de claridad sobre los objetivos que persigue el Fonregión.
2	La entidad administrativa así como las ejecutoras incorporan la cartera de proyectos como parte de sus procesos internos de gestión.	2	No existe una estrategia de desarrollo regional que sirva para orientar la cartera de proyectos.
3		3	Los criterios para asignar las prioridades del gasto son poco claros e inadecuados.
4		4	No se cuenta con instrumentos de planeación adecuados para definir las prioridades del gasto en función de las características y necesidades de las regiones.
5		5	La nota técnica solo se elabora en casos aislados y en algunas ocasiones el contenido es inadecuado en lo técnico-metodológico.
6		6	Los proyectos están muy fragmentados y no generan impactos reales sobre el desarrollo regional.
		7	No se cuenta con sistemas integrados que permitan controlar los recursos y los proyectos de forma ágil y confiable.

Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	FONREGIÓN es un mecanismo de vinculación y coordinación entre los tres ámbitos de gobierno.	1	En las reglas de operación no se contempla la inclusión y/o participación de organizaciones sociales.
2	Existe la posibilidad de que FONREGIÓN se convierta en el eje articulador de los programas de desarrollo regional en cada entidad.	2	La falta de claridad de las reglas de operación dificulta el proceso de operación del FONREGION.
3	FONREGIÓN es un mecanismo para conocer, entender y atacar la problemática regional.	3	No está contemplada la existencia de consejos regionales en la operación del Fondo.

Oportunidades		Amenazas	
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	No hay principios o criterios claros que sirvan para determinar las prioridades del gasto ni los ámbitos territoriales a los que se deben destinar.
		5	La rigidez de las reglas de operación no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
		6	No existe un sistema de manejo de información para la gestión del Fondo.
		7	El retraso en la entrega del recurso a los estados entorpece la ejecución de los proyectos.

g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Regional de Hidalgo

Respecto a la percepción de los beneficiarios, se observó una actitud positiva en general, en la que se considera que las obras ejecutadas fueron realizadas de forma correcta y que beneficiarán a la comunidad. Es importante mencionar que la percepción de beneficiarios sufre de una subjetividad inherente y, por lo mismo, corre un riesgo alto de sesgo. Sin embargo, considerando estas deficiencias, se observó una concepción positiva por parte de los beneficiarios de los proyectos.

Por otro lado, cuando se preguntó a expertos sobre cuál era su percepción de los impactos logrados por el Fondo Regional sobre el desarrollo regional a nivel nacional, se obtuvieron las siguientes percepciones.

En primer lugar, consideran que los principales problemas de las regiones están en una distribución inequitativa de los recursos en el territorio estatal, en donde los recursos tienden a concentrarse en zonas urbanas o zonas que no tienen los menores niveles de IDH. También consideraron que la falta de infraestructura de todo tipo era un obstáculo muy importante, en ese sentido consideraron que de forma prioritaria los equipamientos deberían buscar favorecer la calidad de la educación y de los sistemas de salud, mejorar la comunicación y accesibilidad terrestre a zonas rurales, desarrollando también mejores sistemas de transporte público y, finalmente, infraestructura para desarrollar sistemas de comunicación digital.

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

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

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

Los problemas de gestión más importantes que tiene el Fonregión según los expertos son los siguientes: En primer lugar una estructura unilateral por parte de los gobiernos estatales para tomar

decisiones, vinculado al anterior, un problema importante es la falta de participación de las autoridades municipales y/o los actores sociales en los procesos de gestión del fondo. De igual modo, consideraron que los recursos no se destinan hacia actividades o proyectos prioritarios, de modo que apoyan ámbitos inadecuados que no inciden directamente en el desarrollo regional. Finalmente, comentaron que existen limitaciones importantes en cuanto a transparencia y rendición de cuentas.

Entre las propuestas que se formularon para mejorar la operación del Fondo Regional están las siguientes:

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

h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora

Problemáticas detectadas

i. Operación y estructura administrativa

- **La gestión de los proyectos de Fonregión con sus características particulares representa una sobrecarga de trabajo.**

Existe un proceso general de gestión que se aplica a todos los proyectos de inversión del estado de Hidalgo. Sin embargo, dicho proceso no considera la evaluación de los proyectos a partir de notas técnicas y de estudios costo-beneficio. Por lo tanto, los órganos administrativos y ejecutores se ven en la necesidad de desarrollar trabajos adicionales para cumplir con los requisitos del fondo.

Si bien es fundamental contar con sistemas de evaluación de proyectos, la realidad del Fonregión en el estado de Hidalgo es que las notas técnicas se elaboran de modo superficial y sin que realmente sirvan como insumos para determinar las mejores alternativas. En razón de lo anterior, las notas técnicas no han cumplido su cometido para darle solidez a los proyectos, pero sí representan una carga adicional de trabajo que hace menos eficientes los procesos de gestión.

- **Los proyectos no son evaluados de forma adecuada y sus notas técnicas tienen carencias metodológicas importantes.**

Por diversas razones, que van desde la complejidad y costo de elaboración de las notas técnicas y los estudios costo-beneficio, hasta falta de recursos humanos calificados para esas tareas; los proyectos apoyados con recursos de Fonregión no son evaluados de forma adecuada. La cartera de

proyectos no refleja análisis de alternativas y prioridades, ni análisis de costos de oportunidad, sino que refleja listados de peticiones de todo tipo de los gobiernos locales, pero también del gobierno estatal.

Las notas técnicas carecen de rigurosidad metodológica y en muchos casos se elaboran con información extremadamente general y sin utilidad práctica para la toma de decisiones. De igual modo, los estudios costo-beneficio no tienen información suficiente de modo que no sirven para evaluar alternativas y decidir sobre los mejores proyectos que se pueden ejecutar.

- **No se cuenta con un sistema informático que permita gestionar y evaluar los proyectos, integrar expedientes y tener un manejo sistemático de la información.**

La administración estatal cuenta con diversos sistemas de información que manejan fracciones de los proyectos. En algunos casos hay interconexión entre ellos, pero la tendencia es a fraccionar la información con las consecuentes inconsistencias y obstáculos para su manejo ágil.

Los proyectos de Fonregión se gestionan “en papel” y no se cuenta con mecanismos que permitan integrar los expedientes para su manejo y control eficiente. De igual modo, la información requerida en las notas técnicas no tiene un soporte informático, de modo que obstaculiza su correcta formulación.

ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados

- **Los criterios para determinar las prioridades del gasto no son adecuados.**

Los criterios que se utilizan para determinar el tipo de proyectos que se ejecutan, su localización y su posible impacto sobre el desarrollo regional son inadecuados, en tanto que no hay una relación clara entre la cartera de proyectos y las necesidades de desarrollo de las regiones. De igual modo, no se observa que exista una relación entre las políticas o estrategias de desarrollo regional y las decisiones de inversión. La concentración del gasto en Pachuca de Soto muestra que el IDH no es un criterio que se utilice para determinar la localización de los proyectos.

Si existen instrumentos para planificar el desarrollo regional, no son considerados para definir las prioridades de inversión ni los ámbitos territoriales de aplicación de los recursos.

- **Los proyectos están desarticulados entre sí y respecto a otras políticas y programas públicos.**

La fragmentación y dispersión de los proyectos nulifica el posible impacto sobre el desarrollo regional, ya que no se observa que haya estrategias integrales que guíen la toma de decisiones. Los proyectos son una serie de acciones aisladas que no atienden a objetivos claros, y que no forman parte de políticas más amplias e integrales enfocadas a disminuir las diferencias entre regiones.

Oportunidades de fortalecimiento

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

A pesar de que Fonregión tiene relativamente pocos recursos respecto a otros fondos y programas, la plataforma de construcción de las políticas de desarrollo regional que se podría construir, serviría para articular los demás programas y políticas que tengan impacto en el desarrollo regional, de modo

que se puedan desarrollar de forma integral y largo plazo incorporando los aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales.

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

La gestión del fondo se vería muy fortalecida si se incorporaran TICs que permitieran a las entidades administrativas y ejecutoras integrar la captura, administración, ejecución y control de los proyectos (y sus expedientes). De forma adicional, las TICs podrían utilizarse para facilitar la evaluación de los proyectos mediante la sistematización de los cálculos y contenidos básicos de las notas técnicas.

Propuestas de acciones de mejora

- **Establecer criterios claros para definir las prioridades del gasto**

Mientras no exista claridad conceptual respecto a los objetivos que persigue el fondo, definidos desde el nivel federal, pero adaptados a las necesidades específicas de cada entidad, e incluso de cada región, es de prever que los proyectos que se ejecuten no servirán para disminuir las diferencias entre regiones.

Por lo tanto, los dos grandes criterios que se considera se deberían seguir son los siguientes: Considerar la inversión únicamente en los municipios que tengan los menores niveles de IDH; y ejecutar solo aquellos proyectos que sean clara y sólidamente consistentes con las estrategias de los instrumentos de planeación del desarrollo regional y con los criterios que permiten integrar el IDH.

- **Formular instrumentos de planeación del desarrollo regional que sean específicos, participativos e integrales.**

Para construir políticas y estrategias de desarrollo regional es necesario primero identificar las diferentes regiones que conforman un territorio. Después se deben conocer los problemas de cada una, sus vocaciones, potencialidades, intereses y propuestas. Con base en ese conocimiento, se podrían delinear políticas y estrategias que sirvan para atacar los problemas y aprovechar las potencialidades, integrando las diversas fuentes de recursos hacia fines compartidos y bien identificados, integrados y de largo plazo.

- **Constituir consejos regionales participativos.**

La necesidad de crear espacios institucionales participativos para el manejo de los recursos del Fonregión, resulta evidente frente a las tendencias a la discrecionalidad en la definición de los proyectos y en el manejo de los recursos. La participación social es muy importante porque abre las puertas a mayor legitimidad en las decisiones asociadas al Fondo y porque además permite incrementar los recursos, no solo financieros sino de otra naturaleza, para tomar mejores decisiones.

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

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

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

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

CAPÍTULO 5. FONDO REGIONAL DE MICHOACÁN

a) Problemática general del estado de Michoacán

De acuerdo con cifras proyectadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) a 2050 para el estado de Michoacán, en 2010 contaba con 3 millones 949 mil 377 habitantes.

Esta entidad enfrenta una grave situación de rezago en materia económica y social, lo que consecuentemente afecta la calidad de vida de su población. Esta entidad es la sexta del país con mayor grado de pobreza.

Según cifras del Consejo Nacional de Evaluación de la Política Social (CONEVAL), en el año 2007, 23.3% de la población michoacana vivía en condiciones de pobreza alimentaria, 31% en pobreza de capacidades y más de la mitad, casi 55% de la población del estado, vivía en situación de pobreza patrimonial.

El bajo nivel de desarrollo del Estado de Michoacán, se refleja al ocupar el lugar 28 entre las 32 entidades de la Federación en el ordenamiento del Índice de Desarrollo Humano (IDH).

Así mismo, el estado presenta un grado de marginación “alto” y en el contexto nacional ocupa el lugar número 9 de entidades con mayor grado de marginación, según estimaciones del Consejo Nacional de Población (CONAPO)³ en el año 2005. 5 municipios de los 113 que estructuran al estado, presentan un grado muy alto de marginación, 32 alto, 55 medio, 17 bajo y solo 4, de muy baja marginación, siendo esto la consecuencia de la precaria situación en la que vive un importante segmento de la población michoacana.

Por ejemplo, en 2005, casi 10% de la población ocupaba viviendas sin acceso al agua entubada, 40% de las viviendas del estado presentaban algún tipo de hacinamiento, 15.7% de la población ocupaba viviendas con piso de tierra y 5.7% habitaba en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario. En materia económica, más de 56% de la población ocupada del estado percibía un ingreso de dos salarios mínimos o menos, lo que la ubica como una entidad eminentemente pobre por el ingreso de su población mayoritaria (CONAPO 2005).

La precaria situación en la que vive la población de este estado, es uno de los principales factores que presionan el flujo migratorio hacia otras entidades más desarrolladas o hacia el extranjero, por ser Michoacán uno de los estados de mayor expulsión de migrantes hacia Estados Unidos; prueba de ello, es que durante el periodo 1995-2007, esta entidad ocupó el primer lugar a nivel nacional entre los estados que más recursos percibieron a través de las remesas internacionales. En este periodo, Michoacán recibió más del 10% de las remesas que ingresaron al país.

En materia de educación, es posible observar un importante rezago en materia de alfabetización, ya que es el séptimo estado del país con mayor porcentaje de 15 años y más que no saben leer ni escribir equivalente a 13% de la población michoacana. Es decir, este porcentaje de población no tiene ninguna escolaridad, siendo esta tasa significativamente mayor a la nacional, que es de 8.4% de la población de 15 años y más que no sabe leer ni escribir.

Según información del INEGI⁴, en el Estado de Michoacán, de la población de 15 años y más, solo 20% finalizó la primaria, 9% completó la educación media superior, 6% tiene educación profesional y solo 1% tiene estudios de posgrado. La escolaridad promedio en la entidad es de 6.9 años frente a un promedio nacional de 9.0 años, lo cual equivale a prácticamente tener el primer grado de secundaria concluido.

³ Con base en el II Censo de Población y Vivienda, INEGI 2005 y Encuesta Nacional de Empleo 2005.

⁴ II Censo de Población y Vivienda, INEGI 2005

Según información del Plan Estatal de Desarrollo 2008-2012 (PED 2008 Michoacán), entre los años 2002 y 2007 el aumento en la cobertura de la educación básica presentó niveles constantes. Durante estos años, la cobertura de educación preescolar aumentó de poco menos de 50% a más de 75%, la cobertura de la educación primaria alcanzó a prácticamente la totalidad de su población potencial, mientras que en la educación secundaria, la cobertura creció únicamente de 74 a 77%. No obstante el aumento en la cobertura, en preescolar y secundaria el déficit de atención a la demanda sigue siendo preocupante.

En la educación media superior, la principal problemática se relaciona con la baja eficiencia terminal, ya que únicamente 59% de la matrícula del bachillerato general logran terminar este nivel escolar y sólo 44% de la matrícula de la educación profesional técnica logran egresar de este nivel escolar.

En educación superior se observa que Michoacán es uno de los diez estados con mayor concentración de esta población escolar en las zonas urbanas y principalmente en la capital de la entidad. La Universidad Michoacana de San Nicolás de Hidalgo, concentra a más de 85% de su matrícula en la ciudad de Morelia (PED 2008 Michoacán).

Esta concentración de los servicios educativos en las zonas urbanas, no es una situación exclusiva del nivel superior. En general, las zonas rurales, las apartadas de las cabeceras municipales y especialmente los pueblos indígenas del estado de Michoacán, enfrentan una situación de rezago educativo y de precariedad en infraestructura y recursos humanos para brindar estos servicios.

Al igual que en otros estados del país, los desequilibrios en la oferta de servicios de salud se relacionan con los desequilibrios regionales y socioeconómicos, provocando que la infraestructura y los recursos humanos para este sector se concentren principalmente en las áreas urbanas. Según información del PED Michoacán, en 2008, 1 millón 913 mil 507 habitantes no contaban con acceso a la seguridad social, esta cifra representaba alrededor de 45% de la población total de Michoacán en ese año.

En 2008, la entidad contaba con una infraestructura de mil 38 unidades médicas, de las cuales, 996 eran de primer nivel y se distribuían en los 113 municipios; 42 eran de segundo nivel y se localizaban únicamente en 20 municipios, y 219 unidades médicas eran del sector privado. En total, el estado contaba con una capacidad de atención de 50.2 camas por cada 100 mil habitantes, promedio inferior a la media nacional que es de 71.8 camas (PED 2008 Michoacán).

Además del déficit en infraestructura y recursos para la salud, algunos de los principales retos en esta materia en Michoacán son: reducir el elevado porcentaje la mortalidad relacionado con causas evitables (39% en el año 2008), disminuir los índices de desnutrición infantil y disminuir las muertes de mujeres provocadas por cáncer cérvico-uterino y cáncer mamario (las dos principales causas de muerte de mujeres de 25 años y más en el estado).

b) Descripción de la administración y operación del Fondo Regional de Michoacán

En el caso de Michoacán solamente se ha tenido un proyecto financiado con recursos del Fonregión y se trata de la presa Francisco Múgica, por lo que la experiencia del Fondo en Michoacán es limitada. En este caso el proyecto emanó del Plan Estatal de Desarrollo y está alineado con las ideas básicas establecidas en los lineamientos del Fondo, así como con el Plan Nacional de Desarrollo.

El proceso de gestión de recursos del fondo ocurre del siguiente modo: La Coordinación de Planeación para el Desarrollo del Estado verifica que los proyectos estén alineados con los instrumentos de planeación, posteriormente se turna a la Secretaría de Finanzas donde se hace la aprobación y una vez que se cuenta con los recursos del Fonregión se liberan para su ejecución. En este caso quien ha supervisado el desarrollo el proyecto es la Comisión para el Desarrollo Económico y social del Estado de Michoacán.

Se han atendido los requerimientos establecidos en los lineamientos del fondo pero de modo superficial, mientras que el proceso de asignación, contratación y ejecución de los proyectos se ha realizado con apego a la normatividad estatal en la materia, aunque sin desatender las disposiciones federales. Al respecto se comentó que ya fue realizada una auditoría con resultados positivos, de modo que se puede interpretar como que no hubo observaciones relevantes por parte del auditor. Cabe aclarar que el Fonregión en Michoacán opera bajo las condiciones de planeación, normativas y administrativas del Estado, atendándose los lineamientos como mero trámite y no como una necesidad formal para la evaluación y justificación de los proyectos.

En lo que respecta al trabajo con el municipio donde se ejecutó el proyecto, no se tiene propiamente un convenio de colaboración sino más bien un acuerdo de cooperación para la agilización de la obra sin que esto represente compromiso formal entre las instituciones. Al igual que en otras entidades federativas, hay una división entre los organismos administradores del fondo y los organismos ejecutores.

En la obra realizada con recursos del Fonregión existió concurrencia con recursos estatales. Al respecto se encontró que la proporción del monto del fondo en esta obra fue minoritario respecto al total, de modo que el Gobierno del Estado fue el mayor financiador del proyecto. En este caso se observó a partir de las estimaciones realizadas, que los recursos del fondo fueron devengados en su totalidad, a pesar de que la obra todavía no está terminada.

c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Regional de Michoacán se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

Tabla 36. Fondo Regional de Michoacán. Recursos totales por año

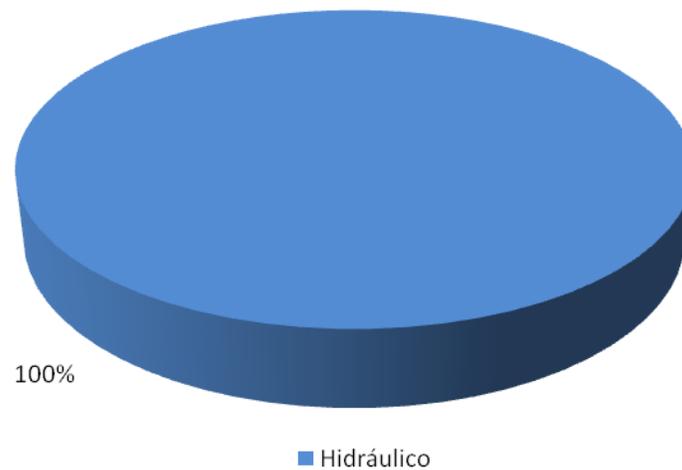
Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2009	1	\$485.680.473,00	100.00%
Total	1	\$485.680.473,00	100%

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

Tabla 37. Fondo Regional de Michoacán. Recursos por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Hidráulico	1	\$485.680.473,00	100.00%
Total	1	\$485.680.473,00	100%

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

Gráfica 4. Fondo Regional de Michoacán. Recursos por ámbito de atención


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

Tabla 38. Fondo Regional de Michoacán. Principales resultados del trabajo de campo

Principales indicadores	Michoacán	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	1	
Obras con expediente	n.d.	n.d.
Obras con nota técnica	n.d.	n.d.
Identifica la población potencial	n.d.	n.d.
Identifica la población objetivo	n.d.	n.d.
Especifican los beneficios a la población	n.d.	n.d.
Análisis costo-beneficio	n.d.	n.d.
Evaluación del impacto económico	n.d.	n.d.
Evaluación del impacto social	n.d.	n.d.
Expedientes que registran el tipo de programa o proyecto de inversión	n.d.	n.d.
Contratos o convenios	n.d.	n.d.
Adjudicación directa	n.d.	n.d.
Invitación restringida	n.d.	n.d.
Licitación	n.d.	n.d.
Administración directa	n.d.	n.d.
Otro	n.d.	n.d.
Expedientes con reportes de avance físico financiero	n.d.	n.d.
Reportes trimestrales	n.d.	n.d.

Principales indicadores	Michoacán	
	Absoluto	Relativo
Reporte final	n.d.	n.d.
Proyectos con mezcla de recursos	n.d.	n.d.
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	n.d.	n.d.
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	n.d.	n.d.

Nd. No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Regional.

d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

De acuerdo a lo observado en la entrevista el mecanismo de asignación de recursos para el proyecto apoyado por Fonregión no se realizó basándose en los niveles del IDH de los municipios de la entidad ni en un diagnóstico específico a partir de instrumentos de planeación del desarrollo regional. El criterio respondió a la identificación de una necesidad que coincidía con los objetivos del Plan Estatal de Desarrollo, pero no con la identificación de la problemática regional, ni de estrategias para disminuir las diferencias entre regiones. En el caso de este proyecto, fue ejecutado en el municipio de Múgica, que tiene un nivel de IDH intermedio en la entidad.

De forma más específica, el criterio que se siguió para decidir sobre el destino de los recursos del Fonregión, que no fueron las disparidades regionales, fue la consideración del impacto en el desarrollo del radio de influencia de la capacidad de riego de la presa de acuerdo a sus dimensiones, es decir no se tomó en cuenta la existencia y distribución de la población en el territorio, sino que más bien se consideraron los beneficios a la población que se encuentra dentro del radio de influencia de la presa. Por lo tanto, para determinar si la decisión de inversión fue adecuada o no, se requiere de un análisis mucho más amplio que permitiera conocer las necesidades específicas de la región, mismo que escapa a los alcances de esta evaluación. En cualquier caso, sí se puede afirmar que los criterios para la asignación de los recursos y la construcción de la cartera de proyectos no son claros.

Por otra parte, no se ha tenido subejercicio y la ejecución de los recursos está completa como se mencionó antes, aun cuando la obra no ha sido concluida debido a la concurrencia de recursos federales y estatales.

En lo que respecta a los costos de supervisión y control de la obra, no se consideró el 2% que permiten los lineamientos, por lo que los recursos se ejercieron al 100% en la ejecución de la obra, mientras que los costos de supervisión y control corrieron a cuenta de la dependencia ejecutora. De forma complementaria, la gestión y operación del fondo ocurre en la Secretaría de Finanzas y Administración, y forma parte de sus actividades regulares, de modo que los gastos derivados se cubren con recursos estatales.

Por lo que toca a la transparencia y rendición de cuentas, en el estado de Michoacán se presenta el reporte trimestral a la SHCP según lo establecido en los lineamientos del fondo. A nivel local la información se publica en la página de internet del Gobierno del Estado en una sección llamada informe de ejercicios y gastos. Del mismo modo esta información se publica en el periódico oficial del Estado, sin embargo no existe un mecanismo real de rendición de cuentas orientado hacia la ciudadanía, y en donde se aborden los criterios para las decisiones de inversión así como los impactos esperados.

En función de lo anterior y de lo observado en la verificación de expedientes y la entrevista, no se tiene contemplada la participación ciudadana en ninguna etapa de la gestión del fondo, de modo que las decisiones se toman a nivel central en las dependencias del gobierno estatal.

e) Análisis de las entrevistas realizadas

Para la entrevista sobre el Fondo se tuvo la cita con personal de la Secretaría de Finanzas y Administración del Estado de Michoacán y se convocó además a funcionarios de la Comisión para el desarrollo Económico y Social del Estado de Michoacán, que es la dependencia ejecutora del único proyecto que financia el Fondo Regional. Los funcionarios entrevistados se mostraron reacios al principio y a la solicitud de consultar el expediente para la revisión se negaron, pero después accedieron aunque este expediente no se encontraba en las instalaciones de la reunión.

Se apreció que los funcionarios conocen bien el fondo y sus procesos de gestión, además de que fue evidente que saben bien a que están obligados a cumplir y dónde pueden acomodar los lineamientos al marco administrativo estatal para agilizar los procesos. La información que contenía el expediente del proyecto fue suficiente y no presentó problemas, a pesar de la cautela que mostraron los funcionarios en principio.

Los funcionarios conocen su trabajo, se expresaron muy bien de su relación con la SHCP y manifestaron su deseo de aumentar la presencia del fondo en la entidad y utilizarlos en etapas subsecuentes del proyecto de la Presa que se apoyó en 2009, aunque no se mostró intención de atender bien la situación del diagnóstico o de la realización de verdaderos estudios de factibilidad que den respaldo concreto a los proyectos futuros. Se sigue viendo a la nota técnica y los estudios costo-beneficio como meros requisitos y trámites para acceder a recursos de la federación, pero no como mecanismos que realmente sirvan para construir alternativas, evaluar y decidir sobre los mejores proyectos que se pueden ejecutar.

Como se mencionó antes, no quedaron en claro los criterios que sirvieron para destinar los recursos del Fonregión a complementar la construcción de la presa, y tampoco se hizo evidente que la atención a los municipios y regiones con menor IDH haya sido un criterio relevante en la toma de decisiones.

Por otra parte, no fue posible hacer la visita a la obra para conocer la opinión de los beneficiarios, ya que el municipio pertenece a Tierra Caliente, que es una zona de alto riesgo y los funcionarios nos recomendaron evitar la visita por el peligro que representa. Además comentaron la obra no ha sido concluida, por lo que los beneficios tampoco han llegado a la población objetivo de modo que difícilmente podrían tener una opinión formada al respecto.

Finalmente, en la entrevista salió a relucir a través de comentarios de los funcionarios que uno de los principales obstáculos para agilizar los procesos de gestión y ejecución de proyectos con recursos del Fonregión es la revisión que hace la SHCP. Mencionaron que sería de mayor utilidad recibir las observaciones a principio de año y no hasta que está terminado el expediente, ya que genera que se dupliquen los trabajos y retrasando la ejecución de la obra. Mencionaron la necesidad de ampliar los mecanismos de capacitación o de realizar sesiones informativas más amplias, de modo que la SHCP pueda transmitir su experiencia y capacite a los funcionarios estatales. Lo anterior le daría sustentos más sólidos a las áreas que administran el fondo, tanto metodológicamente para realizar los estudios y evaluar los proyectos, como para mejorar y agilizar la integración de los expedientes.

f) Análisis FODA

Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	Existe voluntad del Gobierno del Estado para mejorar la gestión del fondo y los mecanismos de evaluación.	1	Los criterios para definir las prioridades de gasto y los ámbitos territoriales a los cuales se destina son poco claros.
2	El conocimiento que tienen los funcionarios sobre el funcionamiento y los procesos de gestión del fondo es sólido.	2	El proceso de selección de los proyectos de inversión ocurre a la inversa, es decir, primero se seleccionan y después se formula una justificación.
3	Se cuenta con una estructura administrativa de planeación para la realización de diagnósticos, carteras de proyectos, estudios y expedientes de factibilidad correctos para los proyectos.	3	No se cuenta con un diagnóstico de la problemática regional ni indicadores específicos para la toma de decisiones del fondo.
		4	La participación de la sociedad civil es nula.

Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	FONREGIÓN es un mecanismo de vinculación y coordinación entre los tres ámbitos de gobierno.	1	En los lineamientos de FONREGIÓN no se contempla la inclusión y/o participación de organizaciones sociales.
2	Existe la posibilidad de que FONREGIÓN se convierta en el eje articulador de los programas de desarrollo regional en cada entidad.	2	La falta de claridad de los lineamientos dificulta el proceso de operación del FONREGIÓN.
3	FONREGIÓN es un mecanismo para conocer, entender y atacar la problemática regional.	3	No está contemplada la existencia de consejos regionales en la operación del Fondo.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	No hay principios o criterios claros que sirvan para determinar las prioridades del gasto ni los ámbitos territoriales a los que se deben destinar.
		5	La rigidez de los lineamientos no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
		6	No existe un sistema de manejo de información para la gestión del Fondo.
		7	El retraso en la entrega del recurso a los estados entorpece la ejecución de los proyectos.
		8	La existencia de diversos cárteles de narcotráfico, así como de zonas consideradas de alto riesgo (como Tierra Caliente) dificulta en gran medida la implementación de políticas y estrategias de desarrollo regional.

g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Regional de Michoacán

Como se mencionó, no fue posible realizar la visita a la obra para realizar las encuestas a beneficiarios y conocer su percepción sobre el impacto de la presa. Lo anterior ya que la misma se encuentra en un municipio que pertenece a Tierra Caliente, que es una zona de alto riesgo y los funcionarios nos recomendaron evitar la visita por el peligro que representa.

Por otro lado, cuando se preguntó a expertos sobre cuál era su percepción de los impactos logrados por el Fondo Regional sobre el desarrollo regional a nivel nacional, se obtuvieron las siguientes percepciones.

En primer lugar, consideran que los principales problemas de las regiones están en una distribución inequitativa de los recursos en el territorio estatal, en donde los recursos tienden a concentrarse en zonas urbanas o zonas que no tienen los menores niveles de IDH. También consideraron que la falta de infraestructura de todo tipo era un obstáculo muy importante, en ese sentido consideraron que de forma prioritaria los equipamientos deberían buscar favorecer la calidad de la educación y de los sistemas de salud, mejorar la comunicación y accesibilidad terrestre a zonas rurales, desarrollando también mejores sistemas de transporte público y, finalmente, infraestructura para desarrollar sistemas de comunicación digital.

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

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

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

Los problemas de gestión más importantes que tiene el Fonregión según los expertos son los siguientes: En primer lugar una estructura unilateral por parte de los gobiernos estatales para tomar decisiones, vinculado al anterior, un problema importante es la falta de participación de las autoridades municipales y/o los actores sociales en los procesos de gestión del fondo. De igual modo, consideraron que los recursos no se destinan hacia actividades o proyectos prioritarios, de modo que apoyan ámbitos inadecuados que no inciden directamente en el desarrollo regional. Finalmente, comentaron que existen limitaciones importantes en cuanto a transparencia y rendición de cuentas.

Entre las propuestas que se formularon para mejorar la operación del Fondo Regional están las siguientes:

- Mejorar la transparencia y rendición de cuentas a través de la promoción de un presupuesto participativo, en donde los municipios se involucren directamente en la toma de decisiones. Esto implica la conformación de organismos imparciales de evaluación, seguimiento y control, para la formulación de presupuestos, programas y proyectos públicos.
- Elaborar estudios profesionales basados en la realidad social, económica y cultural de la población y las regiones, que fundamenten la toma de decisiones sobre los proyectos, en particular sobre la dotación de infraestructura y equipamiento.
- Establecer mecanismos de sanción al incumplimiento de los objetivos, programas y proyectos del Fonregión.
- Favorecer los proyectos cuyo beneficio regional sea real, cuantificable en el IDH.

- Priorizar proyectos en materia de desarrollo social e impulso de polos de desarrollo (infraestructura vial, saneamiento, agua potable, salud, seguridad pública) y que no afecten el ambiente, por el contrario, que contribuyan a su mejoramiento.

h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora

Problemáticas detectadas

i. Operación y estructura administrativa

- **Los instrumentos de evaluación definidos en los lineamientos no se utilizan para evaluar formalmente los proyectos.**

La nota técnica y los estudios costo-beneficio definidos en los lineamientos del Fonregión son vistos como un requisito más para la obtención de recursos y no como mecanismos para plantear alternativas, analizar y evaluar la pertinencia de la cartera de proyectos. Por lo mismo, no se cumplen los requisitos con la rigurosidad requerida en cuanto a la justificación de los proyectos.

Adicionalmente, se observa dificultad para la integración de los expedientes, lo que sugiere que los lineamientos no facilitan el trabajo de la administración estatal, sino que por el contrario representan cargas adicionales de trabajo. Esto ocurre ya que no existe una estructura oficial que se encargue de la administración del fondo, de modo que es operado con las estructuras administrativas existentes, sin considerar las características particulares del fondo.

ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados

- **La justificación de los proyectos ocurre después de su selección.**

Debido a que la justificación de los proyectos se da una vez seleccionado el proyecto, no se puede hablar de que se realicen evaluaciones para determinar el mejor proyecto posible. En el caso de la presa no hay evidencia de que la evaluación haya sido adecuada, y aunque lo haya sido, el mecanismo de selección no respondió a los requerimientos de los lineamientos del fondo.

El impacto en el desarrollo regional de la obra financiada con el Fonregión es evidente, pero no hay información adecuada, o al menos no es claro si la población beneficiada se encuentra en situación de vulnerabilidad o no, ya que no está identificada por su IDH, ni tampoco existe un diagnóstico concreto que sustente dicha propuesta.

Oportunidades de fortalecimiento

- **Sistematizar los expedientes y aprovechar la existencia de TICs para incorporar sistemas de captura, administración, control y evaluación de proyectos.**

La gestión del fondo se vería muy fortalecida si se sistematizaran sus procesos internos. Una oportunidad relevante sería que se aprovechara la existencia de TICs para desarrollar sistemas integrales de captura, administración y control de los proyectos (y sus expedientes). De forma adicional, las TICs podrían utilizarse para facilitar la evaluación de los proyectos mediante la sistematización de los cálculos y contenidos básicos de las notas técnicas.

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

A pesar de que Fonregión tiene relativamente pocos recursos respecto a otros fondos y programas, la plataforma de construcción de las políticas de desarrollo regional que se podría construir, serviría para articular los demás programas y políticas que tengan impacto en el desarrollo regional, de modo que se puedan desarrollar de forma integral y largo plazo incorporando los aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales.

Propuestas de acciones de mejora

- **Establecer criterios claros para definir las prioridades del gasto**

Mientras no exista claridad conceptual respecto a los objetivos que persigue el fondo, definidos desde el nivel federal, pero adaptados a las necesidades específicas de cada entidad, e incluso de cada región, es de prever que los proyectos que se ejecuten no servirán para disminuir las diferencias entre regiones.

Por lo tanto, los dos grandes criterios que se deberían seguir son los siguientes: Considerar la inversión únicamente en los municipios que tengan los menores niveles de IDH; y ejecutar solo aquellos proyectos que sean clara y sólidamente consistentes con las estrategias de los instrumentos de planeación del desarrollo regional.

- **Constituir consejos regionales participativos.**

La necesidad de crear espacios institucionales participativos para el manejo de los recursos del Fonregión, resulta evidente frente a las tendencias a la discrecionalidad en la definición de los proyectos y en el manejo de los recursos. La participación social es muy importante porque abre las puertas a mayor legitimidad en las decisiones asociadas al Fondo y porque además permite incrementar los recursos, no solo financieros sino de otra naturaleza, para tomar mejores decisiones.

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

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

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

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.



Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

CAPÍTULO 6. FONDO REGIONAL DE NAYARIT

a) Problemática general del estado de Nayarit

Las proyecciones demográficas a 2050 realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), establecen que en 2010 el estado de Nayarit contaba con 971 mil 913 habitantes.

Los retos que enfrenta esta entidad en materia de desarrollo económico y social son muy importantes aunque proporcionalmente menores en magnitud que otras entidades federativas por contar con menos población.

El Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 de Nayarit (PED 2005 Nayarit), señala que algunos de los principales problemas que enfrenta Nayarit, se relacionan con su escaso desarrollo económico, situación que consecuentemente afecta los diferentes aspectos de la calidad de vida de los nayaritas.

Este mismo documento señala 10 “problemas centrales” que enfrentaba el estado en ese año:

1. Estancamiento económico y escasas oportunidades de desarrollo.
2. Ausencia de sectores o ramas productivas articuladoras del desarrollo.
3. Crisis de las cadenas productivas y retroceso del proceso de industrialización.
4. Profundización de la crisis agropecuaria.
5. Excesiva polarización del desarrollo turístico en la Región Costa Sur.
6. Saldo neto migratorio negativo.
7. Dependencia del gasto público para mantener la economía estatal.
8. Reducida inversión privada en la mayor parte del estado.
9. Sobreexplotación de algunos recursos naturales y sub-aprovechamiento de otros.
10. Insuficiencia de obras de infraestructura carretera y de comunicación (PED 2005 Nayarit).

Es sencillo encontrar las evidencias del estancamiento económico de la entidad: en primera instancia, Nayarit es el penúltimo lugar en participación en el PIB del país, aportando 0.54% del total. Destaca el hecho de que Colima, el estado con menor participación en el PIB Nacional, tiene prácticamente la misma participación, con 0.53% del total, pero tiene la mitad de la población de Nayarit.

El estancamiento económico de este estado, resalta en el contexto de la Región Centro-Occidente del país. Desde los primeros años de la década de 1990, Nayarit ha sido la entidad con menor tasa de crecimiento económico real de esta región⁵. Durante la década de 1993 a 2003, el producto de la entidad tuvo una tasa de crecimiento promedio anual de 0.52%, siendo el valor más bajo del centro-occidente, mientras que el siguiente estado con menor tasa de crecimiento promedio anual del producto fue Jalisco, con un valor de 2.35%, lo que equivalía a más de 4 veces la tasa de Nayarit.

El grado de marginación en Nayarit varía en los distintos municipios, aunque predominan los grados “medio” (con 8 municipios en esta situación de 20 que hay en la entidad) y “bajo” (con 6 municipios en esta situación de 20) (CONAPO, 2005). Al observar el mapa de la marginación en esta entidad, se observa claramente que los municipios con mayor presencia indígena, los de la Región Sierra, son los que se encuentran en situación de mayor marginación y precariedad. El Nayar, que es el municipio con mayor presencia indígena, es el único que presenta un grado muy alto de marginación,

⁵ Además de Nayarit, la región la conforman Zacatecas, San Luis Potosí, Querétaro, Michoacán, Jalisco, Guanajuato, Colima y Aguascalientes.

mientras que el siguiente municipio con mayor presencia indígena, La Yesca, presenta un grado de marginación alto.

La escolaridad y la tasa de analfabetismo reflejan un comportamiento similar, mostrando que los municipios de la Región Sierra son los que enfrentan mayor rezago en esta materia. El grado promedio de escolaridad de Nayarit en 2005 era de 8.0 años de estudio, dato que señala que la población de 15 años y más en promedio han terminado los dos primeros años de la secundaria⁶. Este valor es ligeramente menor con el promedio nacional, que es de 8.4 años. Sin embargo, como se mencionó, la situación varía en los distintos municipios del estado. En el año 2000, los municipios con mayor grado de escolaridad, los de la Región Centro, presentaban los siguientes datos: Tepic, 9.0 años de estudio en promedio y Xalisco, 8.0 años; sin embargo ese mismo año, los municipios de la Región Sierra presentaban: Huajicori, 5.0 años, El Nayar, 3.0 años, y La Yesca, 4.5 años. Como se observa, en los municipios con mayor presencia indígena la escolaridad promedio señala que la población de 15 años o más no tiene concluida su educación primaria.

En materia de educación superior, destaca la significativa diferencia en el número de profesionistas por región: mientras en Tepic se alcanza la cifra de 118 profesionistas por cada mil habitantes, en El Nayar únicamente se cuenta con 6 profesionistas por cada mil habitantes (PED 2005 Nayarit). Estos hechos subrayan la imperiosa necesidad de redoblar los esfuerzos para mejorar la precaria situación en la que se encuentra la población mayoritaria del estado, ya que no contar con expertos en todas las materias del desarrollo económico y social, reduce las posibilidades de mejoría de la calidad de vida, lo que claramente se agudiza en las áreas indígenas de Nayarit.

Finalmente, en materia de provisión de los servicios de salud, se observa un grave retraso en toda la entidad. Tan solo en Tepic, que es el municipio con mayor cobertura de seguridad social, 4 de cada 10 familias no cuentan con acceso a la seguridad social. En el municipio de Xalisco, poco menos de 5 familias de cada 10 se encuentran en esta situación. En el resto del estado, el problema se agrava considerablemente y de manera particular en los tres municipios de la Región Sierra: en Huajicori, poco menos de 90% de las familias no cuentan con seguridad social, en El Nayar, 91% de las familias se encuentran en esta situación de desprotección y en La Yesca, casi 92% carecen de este apoyo. En síntesis, 65.8% de las familias de Nayarit no cuentan con acceso a la seguridad social⁷.

En cuanto a infraestructura para la salud, podemos observar un fenómeno de polarización, es decir, una concentración de infraestructura y recursos humanos en la Región Centro, especialmente en Tepic, y una situación de rezago en las regiones Sierra y Sur del estado. Mientras que la Región Centro contaba con 84 unidades médicas de consulta y 4 unidades médicas de hospitalización, la Región Sierra contaba con 60 unidades de consulta y solo 1 de hospitalización y la Región Sur contaba con 47 unidades consulta y 3 de hospitalización. En promedio, Nayarit cuenta con 1.5 médicos por cada mil habitantes, aunque de nueva cuenta, la proporción varía significativamente entre las zonas urbanas y las zonas rurales.

b) Descripción de la administración y operación del Fondo Regional de Nayarit

En el estado de Nayarit, el Fonregión no tiene una estructura concreta y específica para su manejo, es decir, no se ha conformado ninguna estructura administrativa para la evaluación y autorización de los proyectos. Dichos proyectos se proponen desde las dependencias ejecutoras directamente, basándose en sus diagnósticos sectoriales, otras veces en diagnósticos de otras dependencias y otras ocasiones en la cartera de proyectos que emana del Plan Estatal de Desarrollo de Nayarit.

⁶ Información del II Censo de Población y Vivienda, INEGI 2005

⁷ Cálculo propio con información del PED 2005 Nayarit

A partir de la propuesta de los proyectos, estos pasan por la revisión de las dependencias ejecutoras, posteriormente se emite un visto bueno por parte de la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto del estado. Con esa autorización se somete al visto bueno de la Secretaría de Hacienda que se encarga de las erogaciones y el manejo financiero de los recursos del estado. Finalmente, la cartera de proyectos se presenta a la SHCP federal para obtener las ministraciones presupuestales.

La asignación de obras, concursos y contratistas se realiza con base en la Ley de Obra Pública y en la Ley de Adquisiciones Estatales, y para la administración se toma como base el Sistema de Manejo de Obra Pública de Nayarit (SIMON) donde se concentra toda la información de las obras desde que son autorizadas y se les asigna un número de expediente que se utiliza hasta el cierre de la misma, toda la información está relacionada y se puede consultar el estatus de cada obra rápidamente. Prácticamente la totalidad de los proyectos han sido ejecutados directamente por el gobierno estatal, mientras que solamente en una o dos ocasiones ha sido algún municipio mediante convenio de colaboración con la Secretaría de Hacienda estatal.

Por lo que respecta a la mezcla de recursos, se pudo observar que en Nayarit siempre se ha pretendido que los recursos sean concurrentes para poder potenciar los impactos para el desarrollo regional.

Respecto a la rendición de cuentas, se observó que en Nayarit se cumple con los requisitos establecidos en los lineamientos del Fonregión, de modo que se presentan los reportes mediante el sistema en línea de la SHCP. Sin embargo, no se pudo observar la existencia de mecanismos de rendición de cuentas efectiva, dirigido a la ciudadanía y en donde se informen y analicen los procesos de toma de decisión y los impactos esperados con las inversiones.

Es necesario destacar que la administración de los recursos del fondo ocurre sin la existencia de documentos o convenios de colaboración. De ese modo, solamente se atienden las funciones particulares de las dependencias estatales y se busca alineación con el Plan Estatal de Desarrollo y con la visión del Gobierno del estado

c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Regional de Nayarit se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

Tabla 39. Fondo Regional de Nayarit. Recursos totales por año

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2008	23	\$286.718.795,00	50.19%
2009	24	\$284.569.850,00	49.81%
Total	47	\$571.288.645,00	100%

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

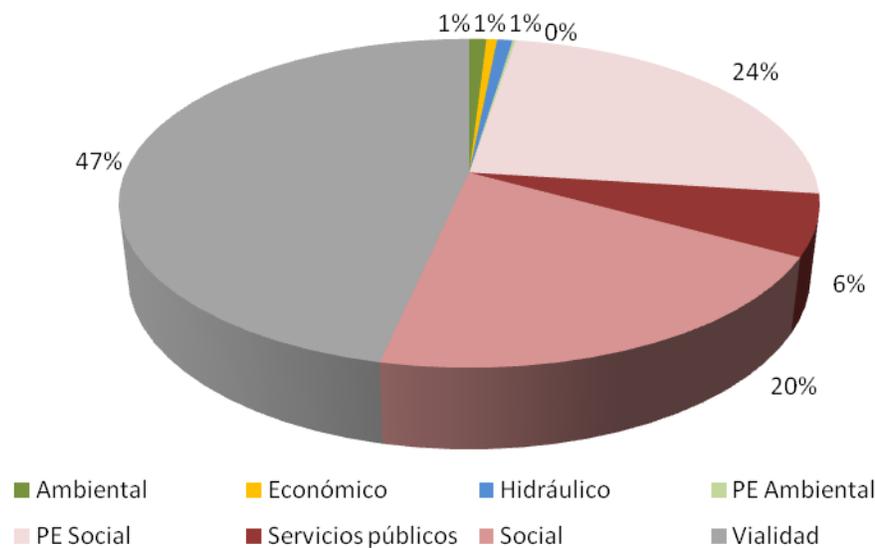
Tabla 40. Fondo Regional de Nayarit. Recursos por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Ambiental	1	\$5.417.817,00	0.95%
Económico	2	\$3.400.000,00	0.60%
Hidráulico	2	\$4.821.116,00	0.84%

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
PE Ambiental	1	\$917.472,00	0.16%
PE Social	5	\$140.036.197,00	24.51%
Servicios públicos	9	\$34.412.557,00	6.02%
Social	12	\$116.060.300,00	20.32%
Vialidad	15	\$266.223.186,00	46.60%
Total	47	\$571.288.645,00	100%

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

Gráfica 5. Fondo Regional de Nayarit. Recursos por ámbito de atención



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

Tabla 41. Fondo Regional de Nayarit. Principales resultados del trabajo de campo

Principales indicadores	Nayarit	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	29	
Obras con expediente	n.d.	n.d.
Obras con nota técnica	n.d.	n.d.
Identifica la población potencial	n.d.	n.d.
Identifica la población objetivo	n.d.	n.d.
Especifican los beneficios a la población	n.d.	n.d.
Análisis costo-beneficio	n.d.	n.d.
Evaluación del impacto económico	n.d.	n.d.
Evaluación del impacto social	n.d.	n.d.

Principales indicadores	Nayarit	
	Absoluto	Relativo
Expedientes que registran el tipo de programa o proyecto de inversión	n.d.	n.d.
Contratos o convenios	n.d.	n.d.
Adjudicación directa	n.d.	n.d.
Invitación restringida	n.d.	n.d.
Licitación	n.d.	n.d.
Administración directa	n.d.	n.d.
Otro	n.d.	n.d.
Expedientes con reportes de avance físico financiero	n.d.	n.d.
Reportes trimestrales	n.d.	n.d.
Reporte final	n.d.	n.d.
Proyectos con mezcla de recursos	n.d.	n.d.
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	n.d.	n.d.
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	n.d.	n.d.

Nd. No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Regional.

d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

En el caso de Nayarit las obras se han enfocado a varios rubros: Movilidad y conectividad de comunidades aisladas, equipamientos de salud y educativos e infraestructura y servicios básicos. Cabe mencionar que estos rubros son consistentes con lo que debería incorporar una estrategia de desarrollo regional, además de que se encuentran contemplados en el Plan Estatal de Desarrollo, sin embargo, no hay un diagnóstico integral que los respalde y justifique, de modo que no se identifican los grupos vulnerables y su problemática, ni se considera de forma central los municipios con menor IDH. Los proyectos solamente se autorizan de acuerdo a los criterios que manejan la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto y la Secretaría de Hacienda del estado.

La asignación de recursos cubre la mayoría de los municipios que componen Nayarit, sin embargo, se observó que poco más de 25% de los recursos se utilizaron en proyectos ejecutados en los municipios de Tepic y Xalisco, que tienen el primer y tercer lugar en cuanto al IDH más alto de la entidad respectivamente. Por su parte, solamente poco más de 10% de los recursos se gastaron en los 5 municipios con menor IDH. Por lo tanto, se observa que el IDH no es el criterio que se ha seguido para orientar las decisiones sobre el destino del gasto.

Como ya se mencionó, la asignación de contratos de obra y de contratistas se realiza por medio de la Ley de Obra Pública del Estado y con base en las modalidades que se establecen para los montos que se manejan, ya sea asignación directa, licitación simplificada o licitación pública nacional. Si bien los procesos de gestión de obra pública son complejos, estos se ven aun más retrasados debido a las demoras en las ministraciones por parte de la SHCP, aunque hasta ahora no se han registrado subejercicios.

Se observó que en Nayarit se ha utilizado el 2% contemplado en los lineamientos del Fonregión para supervisión y vigilancia de los proyectos. Solamente las entidades ejecutoras han tenido acceso a

estos recursos de forma complementaria a los recursos propios que destinan a esos fines. Sin embargo, según fue comentado en la entrevista a los funcionarios, los recursos no han sido suficientes para operar la parte de supervisión y control de las obras.

En Nayarit se cumple con el reporte trimestral que solicita la SHCP y según se estipula en los lineamientos del fondo. De forma adicional, el estado informa del avance de los proyectos y programas de inversión mediante la cuenta pública que se puede consultar en internet en la página de Gobierno del Estado, así como en los informes de gobierno. Aun considerando lo anterior, la sociedad civil no tiene prácticamente injerencia en la toma de decisiones ni en la supervisión y control de los proyectos ejecutados, de modo que no se puede hablar de una verdadera rendición de cuentas.

e) Análisis de las entrevistas realizadas

La entrevista transcurrió de modo cordial y se observó seriedad en las respuestas y un grado suficiente de conocimiento sobre los lineamientos del fondo por parte de los funcionarios. Lo anterior se puede decir ya que fueron formuladas diversas observaciones bien informadas, además de que las respuestas mostraron un conocimiento amplio.

Sin embargo, a pesar de ese buen conocimiento, existieron algunos vacíos de información en cuanto a algunos rubros concretos, tal como el caso de los montos, nombres exactos de los proyectos o fechas. Más allá de la entrevista que tuvo buenos resultados, no fue posible acceder a los expedientes de los proyectos de la muestra, tal como fue solicitado. Se argumentó que era necesaria su integración para que pudieran ser verificados, de modo que fue pospuesta sin que se cuente con una fecha concreta a la fecha del presente documento.

Este problema sirvió para evidenciar un problema de mayor profundidad en la gestión del Fonregión en Nayarit, y es que los expedientes no están disponibles en un lugar específico, sino que parecería que están dispersos en diversos organismos de la administración pública estatal. Esta evidencia resulta muy relevante ya que pone en duda la existencia de mecanismos adecuados de control de los proyectos y de su ejecución. Además la carencia de expedientes integrados es contradictoria con la información provista respecto al SIMON, ya que en teoría los expedientes deberían estar contenidos en ese sistema único, con información completa y actualizada.

Según los funcionarios entrevistados, el Fonregión opera correctamente, a pesar de que esta información no fuera consistente con lo observado en el control de los expedientes. De forma adicional, se pudo observar que no cuentan con una metodología clara para la selección de proyectos ni para su aprobación (aun cuando se define en los lineamientos). A pesar de lo anterior, se observó una distribución de recursos y proyectos relativamente amplia y con una intención de impactar en el desarrollo regional, aunque al final de cuentas la ausencia de información clara indicaría que las decisiones responden más a intuición que a criterios sólidos y bien definidos.

Los rubros en que se han llevado a cabo los proyectos son variados teniendo siempre beneficiarios directos. Dado que en la mayoría de los casos se trata de servicios y equipamientos básicos el beneficio debe ser manifiesto en las comunidades que se han atendido.

f) Análisis FODA

Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	Existe una buena disposición al trabajo y a la colaboración entre las dependencias encargadas de la administración de FONREGION.	1	Le cuesta mucho trabajo a la entidad adaptar los lineamientos del Fondo a las características de sus procesos de gestión.
2	Los administradores locales del fondo conocen bien la situación de rezago del estado y tiene experiencia en el manejo de programas sociales.	2	Los criterios para definir las prioridades de gasto y los ámbitos territoriales a los cuales se destina son poco claros e inadecuados
3	Existe disposición para incorporar mejoras a los procesos de gestión del fondo.	3	No se cuenta con un diagnóstico ni indicadores específicos para la toma de decisiones del Fondo.
		4	A pesar de contar con un sistema estatal de información sobre los proyectos (SIMON), no se pudo apreciar que la cartera de FONREGION estuviera contemplada en el mismo.
		5	No se considera la participación de la sociedad civil en ninguna etapa del proceso de gestión del FONREGION.

Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	FONREGIÓN es un mecanismo de vinculación y coordinación entre los tres ámbitos de gobierno.	1	En los lineamientos de FONREGIÓN no se contempla la inclusión y/o participación de organizaciones sociales.
2	Existe la posibilidad de que FONREGIÓN se convierta en el eje articulador de los programas de desarrollo regional en cada entidad.	2	La falta de claridad de los lineamientos dificulta el proceso de operación del FONREGIÓN.
3	FONREGIÓN es un mecanismo para conocer, entender y atacar la problemática regional.	3	No está contemplada la existencia de consejos regionales en la operación del Fondo.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	No hay principios o criterios claros que sirvan para determinar las prioridades del gasto ni los ámbitos territoriales a los que se deben destinar.
5		5	La rigidez de los lineamientos no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
6		6	No existe un sistema de manejo de información para la gestión del Fondo.
7		7	El retraso en la entrega del recurso a los estados entorpece la ejecución de los proyectos.

g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Regional de Nayarit

Debido a que a la fecha de cierre de este documento no había sido posible acceder a los expedientes de los proyectos apoyados con el Fonregión, tampoco fue posible ubicar geográficamente las obras para concretar las visitas y levantar encuestas con los beneficiarios.

Por otro lado, cuando se preguntó a expertos sobre cuál era su percepción de los impactos logrados por el Fondo Regional sobre el desarrollo regional a nivel nacional, se obtuvieron las siguientes percepciones.

En primer lugar, consideran que los principales problemas de las regiones están en una distribución inequitativa de los recursos en el territorio estatal, en donde los recursos tienden a concentrarse en zonas urbanas o zonas que no tienen los menores niveles de IDH. También consideraron que la falta de infraestructura de todo tipo era un obstáculo muy importante, en ese sentido consideraron que de forma prioritaria los equipamientos deberían buscar favorecer la calidad de la educación y de los sistemas de salud, mejorar la comunicación y accesibilidad terrestre a zonas rurales, desarrollando también mejores sistemas de transporte público y, finalmente, infraestructura para desarrollar sistemas de comunicación digital.

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

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

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

Los problemas de gestión más importantes que tiene el Fonregión según los expertos son los siguientes: En primer lugar una estructura unilateral por parte de los gobiernos estatales para tomar decisiones, vinculado al anterior, un problema importante es la falta de participación de las autoridades municipales y/o los actores sociales en los procesos de gestión del fondo. De igual modo, consideraron que los recursos no se destinan hacia actividades o proyectos prioritarios, de modo que apoyan ámbitos inadecuados que no inciden directamente en el desarrollo regional. Finalmente, comentaron que existen limitaciones importantes en cuanto a transparencia y rendición de cuentas.

Entre las propuestas que se formularon para mejorar la operación del Fondo Regional están las siguientes:

- Mejorar la transparencia y rendición de cuentas a través de la promoción de un presupuesto participativo, en donde los municipios se involucren directamente en la toma de decisiones. Esto implica la conformación de organismos imparciales de evaluación, seguimiento y control, para la formulación de presupuestos, programas y proyectos públicos.
- Elaborar estudios profesionales basados en la realidad social, económica y cultural de la población y las regiones, que fundamenten la toma de decisiones sobre los proyectos, en particular sobre la dotación de infraestructura y equipamiento.
- Establecer mecanismos de sanción al incumplimiento de los objetivos, programas y proyectos del Fonregión.
- Favorecer los proyectos cuyo beneficio regional sea real, cuantificable en el IDH.

- Priorizar proyectos en materia de desarrollo social e impulso de polos de desarrollo (infraestructura vial, saneamiento, agua potable, salud, seguridad pública) y que no afecten el ambiente, por el contrario, que contribuyan a su mejoramiento.

h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora

Problemáticas detectadas

i. Operación y estructura administrativa

- **Hay una desarticulación entre las estructuras de gestión y operación del fondo.**

Los mecanismos de operación y administración de los recursos financieros y las entidades ejecutoras no están estructurados de forma adecuada. No existe una estructura oficial que se encargue de la administración del fondo, y aunque se opera bajo los mecanismos administrativos locales, no es claro si dichos mecanismos sirven para cumplir con los requisitos establecidos en los lineamientos del fondo.

La estructura administrativa para la toma de decisiones funciona, sin embargo no está oficializada y depende de la voluntad y cooperación de los funcionarios por lo que no es estable ni segura para la efectividad del fondo, además de que puede prestarse a interpretaciones erróneas.

- **Los recursos para supervisión y vigilancia son insuficientes.**

Los recursos destinados por el fondo para el seguimiento, supervisión y control de las obras no son suficientes y están etiquetados, por lo que las dependencias ejecutoras (en menor medida) y las que operan el fondo en general tiene que solventar gastos de evaluación y control con recursos propios.

ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados

- **Los criterios para definir la cartera de proyectos y asignar recursos son poco claros e inadecuados.**

El tipo de proyectos y su localización geográfica mostró la existencia de criterios inadecuados para determinar prioridades de inversión. Si bien este problema es importante, existe un problema mayor estrechamente relacionado, y es que esos criterios no son claros de ninguna forma.

Se observó que no existe una cartera de proyectos integrada como tal para todo el fondo ya que no hay un diagnóstico general ni una identificación clara de los grupos vulnerables y de las zonas marginadas o con menor IDH. Al parecer las prioridades las establecen las entidades ejecutoras en el ámbito de su particular actuación, alineando proyecto por proyecto con los lineamientos, todo esto sin atender una visión global de las regiones.

- **Los actores directamente relacionados con el desarrollo regional no se consideran como parte del proceso de toma de decisiones.**

Los únicos filtros que existen son los de Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto del Estado de Nayarit para la autorización de los proyectos, sin que intervengan los actores involucrados y sin que haya representatividad de los grupos sociales interesados.

- **Existe evidencia de la inadecuación de algunos proyectos para atender la problemática regional**

Algunos proyectos han recibido observaciones en auditorías realizadas porque no presentan aparentemente un impacto regional ni mejoran la competitividad de la región. Esto es relevante porque habla de una probable falta de análisis en la aprobación de los proyectos del Fondo.

Oportunidades de fortalecimiento

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

A pesar de que Fonregión tiene relativamente pocos recursos respecto a otros fondos y programas, la plataforma de construcción de las políticas de desarrollo regional que se podría construir, serviría para articular los demás programas y políticas que tengan impacto en el desarrollo regional, de modo que se puedan desarrollar de forma integral y largo plazo incorporando los aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales.

La voluntad política del gobierno estatal, podría potenciar el alcance del Fonregión al sumarse a otras fuentes de recursos dedicados al combate a la pobreza en los municipios con el IDH más bajo.

- **Aprovechar la voluntad de colaboración de las diferentes dependencias del gobierno estatal para construir sinergias.**

Existe voluntad de las dependencias para el trabajo conjunto lo cual debería entenderse como un potencial importante para construir una cartera de proyectos que tenga una visión integral del desarrollo regional y no solo las visiones sectoriales (parciales) como ha ocurrido hasta ahora.

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

Una oportunidad relevante sería que se incorporaran TICs integrales de captura, administración y control de los proyectos (y sus expedientes), que además servirían para facilitar la evaluación de los proyectos mediante la sistematización de los cálculos y contenidos básicos de las notas técnicas.

Propuestas de acciones de mejora

- **Establecer criterios claros para definir las prioridades del gasto**

Mientras no exista claridad conceptual respecto a los objetivos que persigue el fondo, definidos desde el nivel federal, pero adaptados a las necesidades específicas de cada entidad, e incluso de cada región, es de prever que los proyectos que se ejecuten no servirán para disminuir las diferencias entre regiones.

Por lo tanto, los dos grandes criterios que se deberían seguir son los siguientes: Considerar la inversión únicamente en los municipios que tengan los menores niveles de IDH; y ejecutar solo aquellos proyectos que sean clara y sólidamente consistentes con las estrategias de los instrumentos de planeación del desarrollo regional.

- **Constituir consejos regionales participativos.**

La necesidad de crear espacios institucionales participativos para el manejo de los recursos del Fonregión, resulta evidente frente a las tendencias a la discrecionalidad en la definición de los proyectos y en el manejo de los recursos. La participación social es muy importante porque abre las puertas a mayor legitimidad en las decisiones asociadas al Fondo y porque además permite incrementar los recursos, no solo financieros sino de otra naturaleza, para tomar mejores decisiones.

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

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

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

- **Aprovechar los instrumentos de planeación para ampliar el impacto de la cartera de proyectos.**

A partir del Plan Estatal de Desarrollo, es necesario formular planes de desarrollo regional y de ordenamiento del territorio, de modo que se pueda integrar toda la información para el diagnóstico y estructurar políticas y estrategias que orienten las decisiones sobre el desarrollo regional.

- **Fortalecer el desarrollo de TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La existencia del SIMON podría servir como base para desarrollar TICs que sirvan no solo para administrar y controlar los proyectos que se ejecuten, sino para sistematizar la generación de información para evaluar los proyectos, clarificando las metodologías de cálculo y la captura de información. De ese modo, buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

CAPÍTULO 7. FONDO REGIONAL DE OAXACA

a) Problemática general del estado de Oaxaca

De acuerdo con las proyecciones de población a 2050 realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2010 el estado de Oaxaca contaba con 3 millones 548 mil 623 habitantes, distribuidos en más de 500 municipios. Se estima que más de 80% de la población vive en municipios pequeños, mientras que solo 7.6% radica en la capital del estado.

Oaxaca es un estado de contrastes y contradicciones, ya que cuenta con una gran diversidad cultural y natural que le permiten figurar como uno de los destinos más representativos del país, al tiempo que registra niveles muy altos de pobreza y marginación e incluso de confrontación política.

El Estado se compone por las siguientes regiones: Costa, Istmo, Cañada, Papaloapan, Valles Centrales, Mixteca, Sierra Norte y Sierra Sur, cada uno de las cuales cuenta con una vocación económica definida y sin embargo, por diversos motivos, no han logrado posicionarse al nivel necesario que permita generar oportunidades y un buen nivel de vida a sus habitantes, convirtiéndose el problema de la pobreza y marginación en una especie de “sino” histórico con pocas perspectivas de transformación en el futuro de continuar las políticas y el modelo económico y político que domina la realidad de Oaxaca.

Una característica que llama la atención, es que a pesar de que existe un amplio sector de jóvenes y niños, el crecimiento de la población no es muy grande, lo cual se atribuye a la emigración de los habitantes del estado. Otro dato que vale la pena mencionar, es que Oaxaca es el estado con mayor número de hablantes que hablan lenguas indígenas, al contar con 260 municipios donde éstas predominan y 310 en los que prevalece su lengua madre, y en donde desafortunadamente, es común encontrar un patrón de pobreza, marginación y profundo precarismo asociado con esta variable.

Uno de los mayores retos que enfrenta el estado para elaborar políticas públicas que ayuden al combate a la pobreza es su geografía ya que Oaxaca presenta una excesiva fragmentación por el número de municipios y la gran diversidad de pequeñas comunidades. La razón de esto es geográfica y es también étnico-cultural.

Un ejemplo de los problemas que enfrentan las políticas públicas corresponde a los servicios públicos, ya que en los municipios con marginalidad alta y muy alta (75% del total estatal), la población que no dispone de agua entubada es de 30% y la que no cuenta con drenaje llega a 54.4%.

Esta realidad ha rebasado históricamente a los gobiernos estatales y municipales que, más que falta de recursos, han perdido la orientación y dejado a las comunidades indígenas y campesinas prácticamente a su suerte, aplicando programas y proyectos de manera que se sostenga el *statu quo* sin que haya existido en la realidad política un verdadero intento integral, de largo plazo y participativo, para modificar las tendencias negativas aquí expuestas. Estos problemas se han agravado al incorporarse crecientemente a la marginación y pobreza grandes grupos sociales urbanos, para los que el gobierno no ha ofrecido salidas socio-espaciales adecuadas por las faltas y corrupción asociadas a la planeación urbana y por la depredación ecológica en el entorno de las ciudades que agrava los fenómenos meteorológicos y amplía las áreas de riesgo para la población más pobre.

En el contexto nacional, Oaxaca es considerado un estado de fuerte expulsión. Más de 50% de sus municipios revelan altos índices migratorios, principalmente donde está asentada población indígena. De los 570 municipios, 303 son expulsores, 197 mantienen un equilibrio y 70 son de atracción. En algunas regiones, el fenómeno se intensifica más que en otras. Las de mayor expulsión, por orden de importancia, son: la Mixteca, Valles Centrales, Sierra Norte y en menor medida Sierra Sur.

Desafortunadamente, la razón principal por la que los oaxaqueños emigran, son sus condiciones de pobreza y marginación y aunque la partida de sus habitantes le permite al estado recibir una cantidad importante de divisas, también lo priva de una parte importante del sector de la población que se encuentra en edad productiva.

En lo que respecta a educación, en el estado se atiende 1 millón 265 mil alumnos en 13 mil escuelas, con 59 mil maestros aproximadamente. La cobertura educativa es de 87% en preescolar, 79% en primaria, 60% en secundaria, 35% en media superior y 16% en superior.

El rezago educativo estatal se refleja en la baja escolaridad, que sólo alcanza 6.1 grados (el promedio nacional es de 9.0), ocupando el lugar 31 en el país, en tanto el analfabetismo asciende a 20.1%, que corresponde al segundo lugar nacional y duplica la media del país.

Desafortunadamente, la falta de oportunidades atractivas y la necesidad de trabajar desde edades tempranas, actúan como presiones negativas que se ven reflejadas en los bajos niveles de interés que hay hacia la educación superior, lo que a su vez limita el desarrollo del estado.

Por su parte, la salud de los oaxaqueños tiene ante sí un reto importante, debido a que sus principales problemas han sido y son la cobertura parcial de servicios, la mala condición de las instalaciones o su carencia, entre otras limitaciones. Por ello, en el panorama epidemiológico predominan las enfermedades respiratorias agudas, infecciones intestinales y de las vías urinarias, seguidas de amibiasis y absceso hepático amibiano. Las enfermedades que originan la morbilidad hospitalaria son las obstétricas directas y el parto único espontáneo. Las principales causas de mortalidad son las enfermedades del corazón, le siguen en importancia la diabetes mellitus y los tumores malignos.

La esperanza de vida al nacer se estima en 73.8 años en 2004, mayor en 1.3 años a la observada en 2000, pero menor a la media nacional, que llega a 75.2 años.

En síntesis, el estado de Oaxaca enfrenta uno de los problemas de desarrollo humano más graves de México, exigiendo de atención urgente y permanente en cada una de las regiones, municipios y localidades que presentan altos y muy altos grados de marginación.

b) Descripción de la administración y operación del Fondo Regional de Oaxaca

En el Fondo Regional de Oaxaca no se pudo realizar la entrevista correspondiente ni se tuvo acceso a los expedientes de los proyectos. Lo anterior debido a varias razones. La primera es que se observó una muy mala disposición de los funcionarios por atender la evaluación, de modo que no fue posible concertar una cita a pesar de las múltiples insistencias del equipo evaluador y del personal de la SHCP. Incluso se llegó al extremo de no atender las llamadas.

Por otro lado, el período de evaluación coincidió con el cambio de administración estatal, por lo que se observó que los funcionarios estaban más preocupados por cerrar sus asuntos pendientes antes de concluir su período, que por atender a solicitudes de una evaluación externa, que además no tendría consecuencias sobre ellos. Por lo tanto, no es posible realizar un análisis de la forma en que se administra y opera el Fonregión en Oaxaca.

c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Regional de Oaxaca se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

Tabla 42. Fondo Regional de Oaxaca. Recursos totales por año

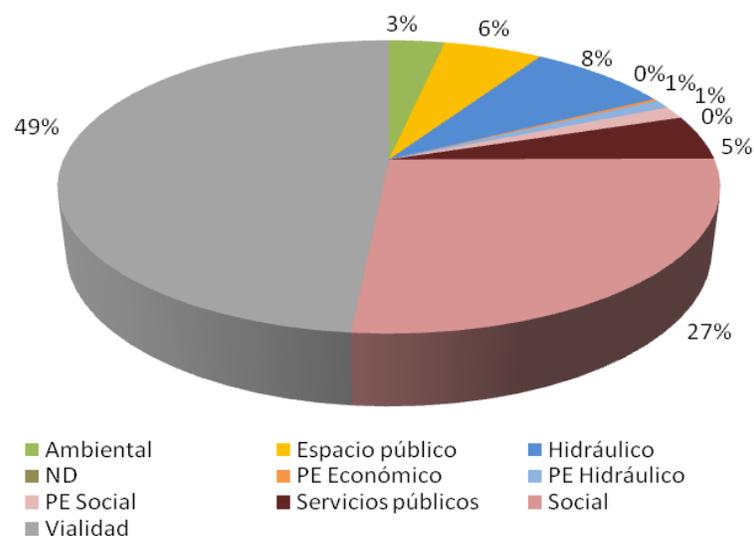
Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2007	1	\$26.465,00	0.00%
2008	73	\$142.093.814,00	18.04%
2009	121	\$645.683.478,00	81.96%
Total	195	\$787.803.757,00	100%

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

Tabla 43. Fondo Regional de Oaxaca. Recursos por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Ambiental	1	\$25.694.717,00	3.26%
Espacio público	10	\$45.621.490,00	5.79%
Hidráulico	18	\$65.076.279,00	8.26%
ND	1	\$26.465,00	0.00%
PE Económico	1	\$2.049.050,00	0.26%
PE Hidráulico	25	\$7.571.000,00	0.96%
PE Social	5	\$10.981.870,00	1.39%
Servicios público	11	\$39.080.173,00	4.96%
Social	67	\$209.645.374,00	26.61%
Vialidad	56	\$382.057.339,00	48.50%
Total	195	\$787.803.757,00	100%

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

Gráfica 6. Fondo Regional de Oaxaca. Recursos por ámbito de atención


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

Tabla 44. Fondo Regional de Oaxaca. Principales resultados del trabajo de campo

Principales indicadores	Oaxaca	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	65	
Obras con expediente	n.d.	n.d.
Obras con nota técnica	n.d.	n.d.
Identifica la población potencial	n.d.	n.d.
Identifica la población objetivo	n.d.	n.d.
Especifican los beneficios a la población	n.d.	n.d.
Análisis costo-beneficio	n.d.	n.d.
Evaluación del impacto económico	n.d.	n.d.
Evaluación del impacto social	n.d.	n.d.
Expedientes que registran el tipo de programa o proyecto de inversión	n.d.	n.d.
Contratos o convenios	n.d.	n.d.
Adjudicación directa	n.d.	n.d.
Invitación restringida	n.d.	n.d.
Licitación	n.d.	n.d.
Administración directa	n.d.	n.d.
Otro	n.d.	n.d.
Expedientes con reportes de avance físico financiero	n.d.	n.d.
Reportes trimestrales	n.d.	n.d.
Reporte final	n.d.	n.d.
Proyectos con mezcla de recursos	n.d.	n.d.
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	n.d.	n.d.
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	n.d.	n.d.

Nd. No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Regional.

d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

Por la falta de información, no es posible describir los mecanismos y criterios de asignación de recursos y de supervisión. Sin embargo, en función de la cartera de proyectos es posible realizar un breve análisis.

En Oaxaca se observa que los proyectos se destinaron a diversos tipos de proyecto que van desde los de naturaleza ambiental hasta los sociales y de vialidad. En ese sentido, es de resaltar que no se tiene una concepción del desarrollo limitada a la infraestructura vial, aunque es mayoritaria. A pesar de lo anterior, se observó un gran número de proyectos, muy fragmentados y cuyo monto promedio es de poco más de 4 millones de pesos. Esto implica proyectos muy pequeños que tienen un alcance muy limitado y que, por lo tanto, es de prever que no tengan un impacto sobre el desarrollo regional.

Por otro lado, es de resaltar que casi la mitad de los recursos se gastaron en proyectos de vialidad y de infraestructura carretera. Si bien un tema fundamental para el desarrollo tiene que ver con la falta de conectividad, es importante que dichos proyectos estén vinculados con estrategias de desarrollo regional.

e) Análisis de las entrevistas realizadas

Dado que no fue posible concertar una cita para entrevistar a los funcionarios responsables del Fonregión en Oaxaca, no es posible formular el análisis que corresponde a esta sección.

f) Análisis FODA

a. Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	No disponible.	1	Los recursos se reparten en una multiplicidad de proyectos pequeños y desarticulados, eliminando las posibilidades de incidir en el desarrollo regional.

b. Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	FONREGIÓN es un mecanismo de vinculación y coordinación entre los tres ámbitos de gobierno.	1	En los lineamientos de FONREGIÓN no se contempla la inclusión y/o participación de organizaciones sociales.
2	Existe la posibilidad de que FONREGIÓN se convierta en el eje articulador de los programas de desarrollo regional en cada entidad.	2	La falta de claridad de los lineamientos dificulta el proceso de operación del FONREGIÓN.
3	FONREGIÓN es un mecanismo para conocer, entender y atacar la problemática regional.	3	No está contemplada la existencia de consejos regionales en la operación del Fondo.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	No hay principios o criterios claros que sirvan para determinar las prioridades del gasto ni los ámbitos territoriales a los que se deben destinar.
		5	La rigidez de los lineamientos no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
		6	No existe un sistema de manejo de información para la gestión del Fondo.

g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Regional de Oaxaca

Debido a que en Oaxaca no fue concedida ninguna entrevista por parte de los funcionarios responsables del Fonregión, ni fue permitido el acceso a los expedientes, no fue posible contar con información que permitiera ubicar geográficamente las obras para concretar las visitas y levantar encuestas con los beneficiarios.

Por otro lado, cuando se preguntó a expertos sobre cuál era su percepción de los impactos logrados por el Fondo Regional sobre el desarrollo regional a nivel nacional, se obtuvieron las siguientes percepciones.

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

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

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

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

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

Los problemas de gestión más importantes que tiene el Fonregión según los expertos son los siguientes: En primer lugar una estructura unilateral por parte de los gobiernos estatales para tomar decisiones, vinculado al anterior, un problema importante es la falta de participación de las autoridades municipales y/o los actores sociales en los procesos de gestión del fondo. De igual modo, consideraron que los recursos no se destinan hacia actividades o proyectos prioritarios, de modo que apoyan ámbitos inadecuados que no inciden directamente en el desarrollo regional. Finalmente, comentaron que existen limitaciones importantes en cuanto a transparencia y rendición de cuentas.

Entre las propuestas que se formularon para mejorar la operación del Fondo Regional están las siguientes:

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

h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora

Problemáticas detectadas

i. Operación y estructura administrativa

No disponible.

ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados

- **Se tiene una cartera de proyectos fragmentada y desarticulada entre sí.**

Se observó que la cartera de proyectos es muy amplia en número y que el monto promedio es relativamente bajo, lo que implica que los proyectos están muy fragmentados y desarticulados de modo que es de prever que no tengan un impacto sobre el desarrollo regional.

Oportunidades de fortalecimiento

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

A pesar de que Fonregión tiene relativamente pocos recursos respecto a otros fondos y programas, la plataforma de construcción de las políticas de desarrollo regional que se podría construir, serviría para articular los demás programas y políticas que tengan impacto en el desarrollo regional, de modo que se puedan desarrollar de forma integral y largo plazo incorporando los aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales.

La voluntad política del gobierno estatal, podría potenciar el alcance del Fonregión al sumarse a otras fuentes de recursos dedicados al combate a la pobreza en los municipios con el IDH más bajo.

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

Una oportunidad relevante sería que se incorporaran TICs integrales de captura, administración y control de los proyectos (y sus expedientes), que además servirían para facilitar la evaluación de los proyectos mediante la sistematización de los cálculos y contenidos básicos de las notas técnicas.

Propuestas de acciones de mejora

- **Establecer criterios claros para definir las prioridades del gasto**

Mientras no exista claridad conceptual respecto a los objetivos que persigue el fondo, definidos desde el nivel federal, pero adaptados a las necesidades específicas de cada entidad, e incluso de cada región, es de prever que los proyectos que se ejecuten no servirán para disminuir las diferencias entre regiones.

Por lo tanto, los dos grandes criterios que se deberían seguir son los siguientes: Considerar la inversión únicamente en los municipios que tengan los menores niveles de IDH; y ejecutar solo aquellos proyectos que sean clara y sólidamente consistentes con las estrategias de los instrumentos de planeación del desarrollo regional.

- **Constituir consejos regionales participativos.**

La necesidad de crear espacios institucionales participativos para el manejo de los recursos del Fonregión, resulta evidente frente a las tendencias a la discrecionalidad en la definición de los proyectos y en el manejo de los recursos. La participación social es muy importante porque abre las puertas a mayor legitimidad en las decisiones asociadas al Fondo y porque además permite incrementar los recursos, no solo financieros sino de otra naturaleza, para tomar mejores decisiones.

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

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

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

- **Aprovechar los instrumentos de planeación para ampliar el impacto de la cartera de proyectos.**

A partir del Plan Estatal de Desarrollo, es necesario formular planes de desarrollo regional y de ordenamiento del territorio, de modo que se pueda integrar toda la información para el diagnóstico y estructurar políticas y estrategias que orienten las decisiones sobre el desarrollo regional.

- **Fortalecer el desarrollo de TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

CAPÍTULO 8. FONDO REGIONAL DE PUEBLA

a) Problemática general del estado de Puebla

De acuerdo con las proyecciones demográficas realizadas para 2050 por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2010, el estado de Puebla tenía 5 millones 705 mil 519 habitantes.

La entidad está estructurada en 7 regiones socioeconómicas y refleja una dinámica contrastante ya que en pocas regiones se produce la mayor parte de la riqueza total de la entidad mientras en el resto se concentran problemas de inequidad en la evolución económica y social.

Este proceso se ha reflejado en la urbanización del estado. Así, se han configurado cuatro regiones de predominancia urbana (Angelópolis; Tehuacán y Sierra Negra; Valle de Serdán; Valle de Atlixco-Matamoros) y tres regiones de predominancia rural (Sierra Nororiental; Sierra Norte; la Mixteca).

Las regiones más urbanas concentran casi tres cuartas partes de la población, mientras que en las rurales la otra cuarta parte, lo que resulta “natural” desde que la entidad (como el resto del país) entró en la vorágine de la hiper-urbanización desde la década de 1970, concentrando cada vez en mayor medida a población de muy bajo ingreso en las ciudades, por lo que la tendencia es clara hacia la pérdida (o estabilidad) de población rural, no obstante sus altas tasas de crecimiento natural, y la creciente concentración en las ciudades con énfasis en la Zona Metropolitana de la Ciudad de Puebla.

La población joven constituye aproximadamente una tercera parte del total de la entidad, sin embargo, apenas la mitad de los jóvenes en edad de cursar el nivel medio superior asiste a las escuelas y menos de la cuarta parte en edad de cursar estudios superiores asiste a alguna universidad, con lo que el “bono demográfico” que tiene la entidad se diluye día con día.

La población femenina representa casi 52% de la población total, de la que un gran número vive en condiciones complicadas por su extrema pobreza y desigualdad. 56.1% de las principales causas de morbilidad hospitalaria general de las mujeres, están asociadas a los riesgos por maternidad; además, Puebla ocupa el quinto lugar con mayor porcentaje de mujeres analfabetas y el sexto con menor grado promedio de escolaridad femenina (6.3 años).

Por otro lado, el estado de Puebla ocupa el cuarto lugar en población de habla indígena, concentrando 9.4% del total nacional. Al igual que el resto de los pueblos indígenas, la mayoría de sus asentamientos y localidades se encuentran en zonas de difícil acceso, carentes de servicios de comunicación y transporte adecuados, sin buena parte de los servicios básicos ligados a la vivienda y sobre todo alejados de las oportunidades que ofrece el crecimiento económico y el desarrollo del estado, por lo que su integración al resto de la sociedad poblana es muy limitada.

Puebla ha logrado avances importantes en cobertura educativa en los diferentes niveles. También ha logrado combatir con éxito la deserción y reprobación en el nivel básico. Sin embargo, en diversos rubros ocupa posiciones rezagadas, como es el caso del grado de alfabetización y de la calidad de la educación. Es necesario ampliar la infraestructura educativa para proporcionar una educación que garantice la igualdad de oportunidades, de acceso y permanencia a todos los poblanos debido a que es notable la diferencia que existe entre las distintas regiones que componen el estado.

Durante los últimos años, se ha ampliado la infraestructura hospitalaria y se logró la cobertura de regiones marginadas, sin embargo, las tasas de mortalidad general e infantil no han registrado reducciones importantes. El sistema de salud está presionado por las condiciones socioeconómicas de la población. Así, Puebla es la segunda entidad federativa del país con mortalidad de menores varones de cinco años por enfermedades diarreicas y la primera por infecciones respiratorias agudas. También es muy importante destacar que una parte de los menores de cinco años presenta baja talla

para su edad y la anemia está presente entre grupos importantes de menores de edad, especialmente en las comunidades campesinas e indígenas y en algunas áreas periféricas y marginadas de las ciudades.

La población padece enfermedades propias de la pobreza, combinadas con incipientes padecimientos relacionados con el desarrollo. En ese sentido, la entidad es la tercera en el país con la tasa de mortalidad más elevada por padecimientos transmisibles, nutricionales y de reproducción.

Las áreas rurales y las comunidades más alejadas son las que tienen rezagos en la dotación de los servicios de salud y seguridad social debido a que el estado presenta características topográficas y de localización dispersa de la población que elevan sustancialmente los costos de cobertura.

En relación con viviendas que cuentan con piso de calidad, es decir, piso diferente al de tierra, en el estado aún existe un rezago de 22.7%, mientras que la media nacional es de 13.8%; en lo que se refiere a viviendas con techos diferentes al de losa y concreto, existe un rezago de 38.8%, en tanto que la media nacional se ubica en 35.6%. En el rubro del número de habitantes por vivienda, Puebla ocupa el sexto lugar nacional entre los estados con mayor hacinamiento.

Finalmente, en el estado de Puebla existen grupos vulnerables que por sus diferencias y condiciones demandan atención y recursos diferenciados. Por lo general, estos grupos son víctimas de la desintegración, marginación y exclusión social, destacando por su importancia los niños y niñas en situación de calle, las personas con capacidad diferente y los adultos mayores. La dispersión demográfica es otro factor que complica, muchas veces, la asignación de los apoyos que podrían dirigirse para los grupos vulnerables. De este modo, las condiciones de vida de estos grupos alcanzan extremos apremiantes, al combinarse con las condiciones socioeconómicas de marginación.

b) Descripción de la administración y operación del Fondo Regional de Puebla

El Fondo Regional de Puebla no cuenta con una estructura específica de administración y operación, sino que se basa en las estructuras administrativas existentes, utilizando los mismos principios que aplica para cualquier proyecto de inversión, obra o acción. La base para la administración y operación se encuentra en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con la Misma para el Estado de Puebla.

Según los principios mencionados, los proyectos de inversión de cualquier tipo son sometidos a concurso según la normatividad aplicable, y el proceso se sigue de forma adecuada en cuanto a la contratación y la asignación de plazos y montos. Considerando lo anterior, se observó que el manejo de los expedientes tiene una característica que es común a prácticamente todas las entidades federativas, y es que existe una división entre la entidad financiera y la entidad ejecutora.

En ese sentido, los expedientes financieros-administrativos están bajo custodia de la Secretaría de Finanzas y Administración, mientras que los expedientes técnicos y de obra se encuentran en las diversas entidades ejecutoras.

El proceso de administración y operación del fondo es, en términos generales, como se menciona a continuación: Se integra una cartera de proyectos a la cual se le asignan recursos en función de los montos que se asignan desde la federación. Una vez que se tienen los recursos, se procede a la publicación de la licitación y los concursos correspondientes. Cuando se tiene una resolución, se elaboran y firman los contratos y se procede a la ejecución de la obra.

Es de resaltar que, si bien se lleva a cabo un control de la ejecución de los proyectos que se ve reflejado en las estimaciones financieras, no se cuenta con reportes propios en los que se presente una compilación de los proyectos apoyados con recursos del Fonregión y sus avances, sino únicamente los que solicita la SHCP, con los correspondientes desfases.

Es importante mencionar que los recursos provenientes de la federación se asignan independientemente de la cartera de proyectos propuesta. Esta práctica se considera contraria al espíritu del fondo y al presupuesto basado en resultados, ya que los recursos deberían asignarse en función de la calidad de los proyectos y no a la inversa.

Respecto a los expedientes financieros-administrativos, se observó un orden y manejo sistematizado que facilita mucho el seguimiento y la consulta de los proyectos. Su manejo es sencillo y rápido, aunque carecen de información de las entidades ejecutoras.

Lo anterior quiere decir que no se hizo una verificación de los expedientes de obra y sus avances, sin embargo, se pudieron consultar las notas técnicas que son manejadas como anexo a la mayoría de los expedientes financieros-administrativos, de modo que se pudo obtener toda la información existente de una misma fuente, sin necesidad de acudir a las entidades ejecutoras.

Es de resaltar que una buena parte de los expedientes está digitalizada, y como se mencionó, en algunos casos contiene información sobre la nota técnica, aunque el buen manejo de expedientes todavía no se puede considerar que sea generalizado para todos. Sin embargo, los funcionarios responsables comentaron que el proceso de sistematización y digitalización continuaba y que la meta era incorporar todos los expedientes bajo esa lógica de control.

Considerando el trabajo que se ha realizado para ordenar y manejar de forma sistemática los expedientes, y aun a pesar de los defectos que todavía se observan, es importante mencionar que el manejo de los expedientes es de los mejores respecto a las entidades evaluadas, de modo que la consulta se realizó de un modo más eficiente y fluido

c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Regional de Puebla se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

Tabla 45. Fondo Regional de Puebla. Recursos totales por año

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2007	4	\$116.235.848,00	15.44%
2008	27	\$450.236.685,00	59.80%
2009	318	\$186.377.389,00	24.76%
Total	349	\$752.849.922,00	100%

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

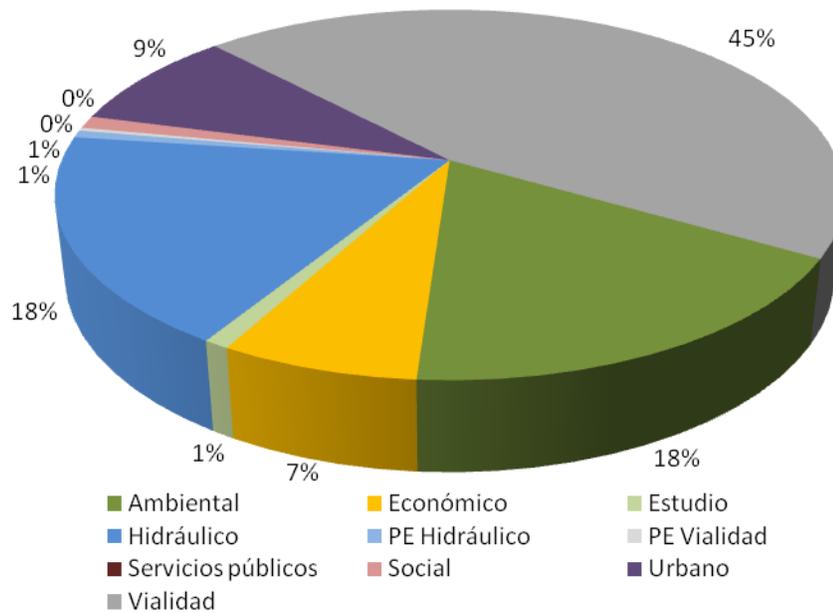
Tabla 46. Fondo Regional de Puebla. Recursos por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Ambiental	7	\$133.819.936,00	17.78%
Económico	1	\$51.649.692,00	6.86%
Estudio	1	\$6.658.892,00	0.88%
Hidráulico	18	\$137.417.389,00	18.25%
PE Hidráulico	4	\$4.741.324,00	0.63%
PE Vialidad	2	\$2.161.824,00	0.29%

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Servicios públicos	1	\$0,00	0.00%
Social	5	\$8.201.003,00	1.09%
Urbano	9	\$66.398.997,00	8.82%
Vialidad	301	\$341.800.865,00	45.40%
Total	349	\$752.849.922,00	100%

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

Gráfica 7. Fondo Regional de Puebla. Recursos por ámbito de atención



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

Tabla 47. Fondo Regional de Puebla. Principales resultados del trabajo de campo

Principales indicadores	Puebla	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	68	
Obras con expediente	67	98.5%
Obras con nota técnica	0	0.0%
Identifica la población potencial	0	0.0%
Identifica la población objetivo	6	8.8%
Especifican los beneficios a la población	0	0.0%
Análisis costo-beneficio	0	0.0%
Evaluación del impacto económico	1	1.5%

Principales indicadores	Puebla	
	Absoluto	Relativo
Evaluación del impacto social	1	1.5%
Expedientes que registran el tipo de programa o proyecto de inversión	59	86.8%
Contratos o convenios	67	98.5%
Adjudicación directa	39	57.4%
Invitación restringida	19	27.9%
Licitación	8	11.8%
Administración directa	0	0.0%
Otro	1	1.5%
Expedientes con reportes de avance físico financiero	62	91.2%
Reportes trimestrales	5	7.4%
Reporte final	57	83.8%
Proyectos con mezcla de recursos	2	2.9%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	20	29.4%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	0	0.0%

Nd. No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Regional.

d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

Los mecanismos de asignación de recursos del Fonregión son probablemente el punto más débil ya que no responden a criterios claros ni a estrategias de desarrollo. Por lo tanto, se observó que la cartera de proyectos está fragmentada en una multiplicidad de pequeños proyectos, desarticulados entre sí y, sobre todo, dirigidos en muchos casos a municipios cuyo Índice de Desarrollo Humano no amerita recibir los beneficios del fondo.

En la entrevista se informó que los proyectos están vinculados en su totalidad con los planes nacional y estatal de desarrollo. Sin embargo, en los expedientes no pudo apreciarse esa vinculación salvo en un nivel muy básico y de forma implícita. Adicionalmente, no se observó una clara relación entre los municipios con menor IDH y la cartera de proyectos. Aunque sí fueron destinados recursos a los municipios más necesitados, la gran mayoría fue destinada a municipios con niveles altos de desarrollo, de modo que fue clara la contradicción de las decisiones de gasto.

Al igual que en el resto de las entidades, en Puebla se considera que los plazos de asignación y ejecución de recursos no son adecuados, ya que se retrasan y eso obstaculiza los procesos de concurso, contratación y ejecución de obras. Esto se vio reflejado en un número alto de proyectos (más de 60%) que iniciaron su ejecución en los últimos dos meses de cada año fiscal, lo que implica un desfase importante entre la asignación, concurso, contratación y ejecución de los proyectos.

En cuanto a gastos de operación, se nos informó en la entrevista que sí se destinaban recursos de Fonregión a la supervisión de obra. Esta información pudo corroborarse mediante la verificación de expedientes, pero se observó que el número de obras y la proporción de los montos utilizados para supervisión fueron mínimos (menos de 1%). Por su parte, para la supervisión de los proyectos, los mecanismos utilizados son los que se siguen en general para todos los proyectos ejecutados por el

Gobierno del Estado o por las autoridades municipales cuando existen convenios. En ese sentido existe información amplia sobre los avances de obra y conclusión de las mismas.

En cuanto a los reportes, se observó que se cumple con lo solicitado por la SHCP, sin embargo, se considera que la información pública es muy limitada y que no existen mecanismos adecuados de transparencia, más allá de la publicación de la cartera de proyectos y los montos destinados. Al respecto, no se observó que exista ningún tipo de participación de actores no gubernamentales para definir las prioridades de gasto, lo que afecta de forma negativa a la transparencia y rendición de cuentas.

Fue posible observar discrepancias entre la información recabada de la verificación de los expedientes y la información obtenida en la entrevista a la funcionaria responsable. A pesar de que en la entrevista se comentó que las prioridades de inversión del Fonregión se determinan en función del IDH, los proyectos ejecutados responden a criterios diferentes, ya que cerca de 88% de los mismos y más de 50% de los recursos del fondo se asignaron al Municipio de Puebla, que es el que tiene el mayor IDH de la entidad. En este caso particular, se observó que la gran mayoría de los proyectos se destinaron a pavimentación y mantenimiento de vialidades al interior de la ciudad.

De igual modo, se mencionó que existe un diagnóstico sobre la problemática regional de Puebla, aunque requiere de una actualización. Sin embargo, no se observó que dicho documento sirva realmente para definir estrategias de inversión o prioridades. En ese sentido, se considera que los documentos de planeación existentes no han sido utilizados para orientar la toma de decisiones en cuanto a estrategias de desarrollo, prioridades de inversión o necesidades específicas.

e) Análisis de las entrevistas realizadas

La entrevista fue realizada a la Jefa del Departamento de Control Presupuestal de la Secretaría de Finanzas y Administración del Gobierno del Estado de Puebla. Durante la entrevista se observó que la funcionaria tenía un amplio conocimiento de la operación y administración del fondo, aunque se observó cierta debilidad en cuanto a los objetivos particulares que persigue.

La información con que contaba sobre los proyectos, sobre las notas técnicas y los procesos de administración y gestión fue muy amplia y fue evidente su conocimiento, que se vio reflejado en el buen manejo de los expedientes. La funcionaria brindó un amplio apoyo para acceder a los expedientes financieros-administrativos y proporcionó en versión digital copia de las notas técnicas de los mismos, que fueron de gran utilidad para obtener la información correspondiente.

Sin embargo, no se observó la misma solidez en términos de la naturaleza y objetivos del fondo respecto a disminuir las diferencias regionales, medidas a través del IDH. El énfasis de la entrevista estuvo puesto en el manejo y control administrativo de los expedientes, lo cual se entiende debido a las funciones que corresponden a la secretaría de la cual forma parte.

Durante la entrevista se observó que la percepción oficial es de un manejo adecuado de los recursos del fondo tanto a nivel administrativo como a nivel de sus objetivos. Sin embargo al contrastar las respuestas con los proyectos se encontraron múltiples contradicciones que apuntan a una separación entre lo que se considera adecuado desde la perspectiva oficial y la conceptualización normativa del fondo.

Se observó que la integración de la cartera de proyectos no respondía a criterios relacionados con políticas de desarrollo regional, sino a otros criterios más relacionados con la gestión política que con la planeación del desarrollo. Por lo mismo, resultó evidente la desarticulación de los proyectos e incluso la existencia de decisiones contrarias al espíritu del fondo.

La diferencia más importante se observó claramente en el tipo de proyectos ejecutados, así como en los municipios beneficiados con recursos del fondo. En este caso el municipio de Puebla (que tiene el

mayor IDH de la entidad) recibió más de 50% de los recursos totales del fondo, mismos que se destinaron en su gran mayoría a proyectos de conservación y reencarpentamiento de calles. Esta información resulta de especial relevancia si se contrasta con la afirmación de la funcionaria en cuanto a que dicha cartera está perfectamente alineada con los planes nacional y estatal de desarrollo, y que toma como criterio para asignar recursos los niveles del IDH.

Cuando se preguntó si se consideran alternativas para cada proyecto que se ejecuta, se nos informó que cada entidad ejecutora lleva a cabo la evaluación de los proyectos para determinar la mejor alternativa. Sin embargo, ninguna de estas afirmaciones pudo verificarse, ni a través de los expedientes ni mediante la propia cartera de proyectos. Por el contrario, la desarticulación y poco alcance de los proyectos parecería indicar que la evaluación de alternativas no se realizó de modo adecuado.

f) Análisis FODA

Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	La estructura de operación y administración es sólida y tiene un amplio conocimiento de los procesos de gestión.	1	No hay una concepción clara de lo que es una región y, por lo tanto, no hay un entendimiento a profundidad de la problemática y las disparidades regionales.
2	Hay voluntad por simplificar y sistematizar los procesos de gestión internos.	2	Los criterios para definir las prioridades de gasto y los ámbitos territoriales a los cuales se destina son poco claros e inadecuados.
3	Los procesos de licitación, asignación y ejecución de los proyectos son relativamente ágiles.	3	Hay una división entre el discurso oficial y la toma de decisiones.
4	Existe buena organización y control de los proyectos y programas ejecutados, que se refleja en expedientes bien elaborados y consistentes.	4	No están claros los objetivos del fondo, de modo que la forma en que se construye la cartera de proyectos no responde a estrategias de desarrollo regional.
5	Existe una capacidad técnica adecuada para integrar expedientes y ejecutar proyectos, respecto a otras entidades federativas.	5	Los recursos del fondo se utilizan para solventar problemas coyunturales y no para atacar la problemática regional.
		6	Los recursos se reparten en una multiplicidad de proyectos pequeños y desarticulados, eliminando las posibilidades de incidir en el desarrollo regional.

Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	FONREGIÓN es un mecanismo de vinculación y coordinación entre los tres ámbitos de gobierno.	1	En los lineamientos de FONREGIÓN no se contempla la inclusión y/o participación de organizaciones sociales.
2	Existe la posibilidad de que FONREGIÓN se convierta en el eje articulador de los programas de desarrollo regional en cada entidad.	2	La falta de claridad de los lineamientos dificulta el proceso de operación del FONREGIÓN.
3	FONREGIÓN es un mecanismo para conocer, entender y atacar la problemática regional.	3	No está contemplada la existencia de consejos regionales en la operación del Fondo.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	No hay principios o criterios claros que sirvan para determinar las prioridades del gasto ni los ámbitos territoriales a los que se deben destinar.
		5	La rigidez de los lineamientos no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.

Oportunidades		Amenazas	
		6	No existe un sistema de manejo de información para la gestión del Fondo.
		7	El retraso en la entrega del recurso a los estados entorpece la ejecución de los proyectos.
		8	La geografía y diferencias culturales del estado de Puebla implican la necesidad de definir políticas específicas para cada región.

g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Regional de Puebla

Se observó que la percepción de los beneficiarios respecto a los proyectos ejecutados con recursos del Fonregión fue en su mayoría negativa. Es importante resaltar que esta percepción tiene un alto riesgo de sesgo, ya que las opiniones tendieron a expresar el beneficio propio (o inexistencia del mismo), sin considerar los beneficios más generales de su localidad.

Aun considerando lo anterior, resulta interesante que la mayoría de las personas encuestas consideró que los proyectos no funcionaban por diversas causas, de modo que, una vez más, la percepción de los beneficiarios resultó opuesta a la percepción gubernamental respecto a la conveniencia de los proyectos ejecutados.

Por otro lado, cuando se preguntó a expertos sobre cuál era su percepción de los impactos logrados por el Fondo Regional sobre el desarrollo regional a nivel nacional, se obtuvieron las siguientes percepciones.

En primer lugar, consideran que los principales problemas de las regiones están en una distribución inequitativa de los recursos en el territorio estatal, en donde los recursos tienden a concentrarse en zonas urbanas o zonas que no tienen los menores niveles de IDH. También consideraron que la falta de infraestructura de todo tipo era un obstáculo muy importante, en ese sentido consideraron que de forma prioritaria los equipamientos deberían buscar favorecer la calidad de la educación y de los sistemas de salud, mejorar la comunicación y accesibilidad terrestre a zonas rurales, desarrollando también mejores sistemas de transporte público y, finalmente, infraestructura para desarrollar sistemas de comunicación digital.

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

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

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

Los problemas de gestión más importantes que tiene el Fonregión según los expertos son los siguientes: En primer lugar una estructura unilateral por parte de los gobiernos estatales para tomar decisiones, vinculado al anterior, un problema importante es la falta de participación de las autoridades municipales y/o los actores sociales en los procesos de gestión del fondo. De igual modo, consideraron que los recursos no se destinan hacia actividades o proyectos prioritarios, de modo que apoyan ámbitos inadecuados que no inciden directamente en el desarrollo regional. Finalmente, comentaron que existen limitaciones importantes en cuanto a transparencia y rendición de cuentas.

Entre las propuestas que se formularon para mejorar la operación del Fondo Regional están las siguientes:

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

h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora

Problemáticas detectadas

i. Operación y estructura administrativa

- **Hay una desarticulación entre las estructuras de gestión y operación del fondo y los mecanismos de toma de decisión.**

Los mecanismos de operación y administración de los recursos financieros y la cartera de proyectos cumplen su función sin considerar los objetivos que debería perseguir el fondo. A partir de la evidencia recabada, parecería que no existe un diálogo entre los organismos encargados de dirigir las políticas de desarrollo regional, los organismos encargados de administrar y los encargados de ejecutar los proyectos.

Por lo tanto, no se observa una vinculación entre las necesidades y prioridades del desarrollo de las regiones y la toma de decisiones del gobierno estatal.

- **Los períodos de gestión de los recursos no son adecuados.**

A pesar de que tanto la gestión financiera y la ejecución de los proyectos es relativamente ágil y se mantiene un control adecuado, se considera que los plazos de ministración de recursos, de licitación, contratación y ejecución tienden a desfasarse y a ocurrir al final del año fiscal respectivo o incluso iniciando el siguiente.

Los desfases mencionados se deben principalmente a la variabilidad que existe para la ministración de recursos desde el gobierno federal, que genera incertidumbre respecto a los recursos disponibles. Lo anterior se suma a los obstáculos administrativos del gobierno estatal, sumado a la complejidad de los procesos de licitación y contratación de los proyectos.

ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados

- **Los criterios para definir la cartera de proyectos y asignar recursos son poco claros e inadecuados.**

El tipo de proyectos y su localización geográfica mostró la existencia de criterios inadecuados para determinar prioridades de inversión. Si bien este problema es importante, existe un problema mayor estrechamente relacionado, y es que esos criterios no son claros de ninguna forma.

La naturaleza contradictoria de los proyectos, que se ejecutaron tanto en municipios con el mayor como con el menor IDH de la entidad, muestra que los criterios para la toma de decisiones son ambiguos y variables y, sobre todo, que no responden a políticas de desarrollo regional.

- **Si existen políticas de desarrollo regional para orientar las prioridades de inversión, no son consideradas.**

A pesar de que no se encontró evidencia de que existan políticas y estrategias para orientar el desarrollo de las regiones de Puebla, tampoco es posible afirmar que no existan. En cualquier caso, las decisiones de inversión no responden a estrategias de este tipo, lo que se observa claramente en el tipo de proyectos ejecutados y en el impacto que tuvieron sobre los beneficiarios (considerando el sesgo inevitable que tienen).

A pesar de que se mencionó que existe una alineación entre la cartera de proyectos y los diversos planes de desarrollo que se tienen, dicha alineación es tan general que prácticamente cualquier proyecto estaría alineado. Por lo tanto, es relevante replantear la adecuación de los planes de desarrollo, en particular los de naturaleza regional.

- **Los proyectos no se han enfocado a disminuir las diferencias regionales, por el contrario las han agudizado.**

La gran mayoría de los proyectos se relacionaron con mantenimiento de infraestructura vial o construcción de infraestructura hidráulica y sanitaria. Si bien ambos tipos de infraestructura inciden directa o indirectamente en los indicadores utilizados para construir el IDH (básicamente educación, salud e ingreso), no se observa una articulación entre el desarrollo de infraestructura y políticas para mejorar ninguno de los tres indicadores.

Adicionalmente, la utilización de más de 50% de los recursos de Fonregión en el municipio de Puebla que tiene el IDH más alto de la entidad, implica un costo de oportunidad muy alto. Mientras que los habitantes de dicho municipio reciben beneficios marginales (el mantenimiento de calles no impacta directamente en el desarrollo), los habitantes de los municipios menos desarrollados dejan de recibir recursos que podrían tener un impacto mayúsculo. De ese modo, la cartera de proyectos ha servido para agudizar las diferencias entre regiones y no para reducirlas.

Oportunidades de fortalecimiento

- **Continuar con la sistematización de los expedientes y aprovechar la existencia de TICs para incorporar sistemas de captura, administración, control y evaluación de proyectos.**

La gestión del fondo se vería muy fortalecida si se continúa con los procesos de sistematización de los expedientes. Sin embargo, una oportunidad relevante sería que se aprovechara la voluntad que existe incorporando TICs integrales de captura, administración y control de los proyectos (y sus expedientes). De forma adicional, las TICs podrían utilizarse para facilitar la evaluación de los proyectos mediante la sistematización de los cálculos y contenidos básicos de las notas técnicas.

- **Aprovechar la diversidad social, cultural, étnica, económica, geográfica y natural para impulsar el desarrollo regional.**

Puebla es una de las entidades con mayor diversidad en términos sociales, culturales, étnicos, económicos y naturales. Además, su localización geográfica ha sido utilizada como articuladora entre el sur-sureste y el resto del país.

Por lo tanto, las políticas y estrategias de desarrollo regional deberían retomar la experiencia y conocimiento locales (mediante estructuras regionales democráticas y participativas), de modo que se aproveche esa riqueza como base para la disminución de las diferencias del desarrollo entre regiones y para fortalecer las múltiples identidades que las conforman.

- **Fortalecer los mecanismos de cooperación con Tlaxcala.**

Si se logran consolidar mecanismos de cooperación para la ejecución de proyectos encaminados a objetivos comunes o incluso con trabajo en conjunto entre Puebla y Tlaxcala, se podría potenciar el alcance e impacto de las obras. Si las acciones se priorizan con base en criterios compartidos podrían lograr un efecto multiplicador, sin embargo, sigue siendo una limitante el poco interés que cada uno de los estados da a la relación.

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

A pesar de que Fonregión tiene relativamente pocos recursos respecto a otros fondos y programas, la plataforma de construcción de las políticas de desarrollo regional que se podría construir, serviría para articular los demás programas y políticas que tengan impacto en el desarrollo regional, de modo que se puedan desarrollar de forma integral y largo plazo incorporando los aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales.

Propuestas de acciones de mejora

- **Establecer criterios claros para definir las prioridades del gasto**

Mientras no exista claridad conceptual respecto a los objetivos que persigue el fondo, definidos desde el nivel federal, pero adaptados a las necesidades específicas de cada entidad, e incluso de cada región, es de prever que los proyectos que se ejecuten no servirán para disminuir las diferencias entre regiones.

Por lo tanto, los dos grandes criterios que se deberían seguir son los siguientes: Considerar la inversión únicamente en los municipios que tengan los menores niveles de IDH; y ejecutar solo

aquellos proyectos que sean clara y sólidamente consistentes con las estrategias de los instrumentos de planeación del desarrollo regional.

- **Formular instrumentos de planeación del desarrollo regional que sean específicos, participativos e integrales.**

Para construir políticas y estrategias de desarrollo regional es necesario primero identificar las diferentes regiones que conforman un territorio. Después se deben conocer los problemas de cada una, sus vocaciones, potencialidades, intereses y propuestas. Con base en ese conocimiento, se podrían delinear políticas y estrategias que sirvan para atacar los problemas y aprovechar las potencialidades, integrando las diversas fuentes de recursos hacia fines compartidos y bien identificados, integrados y de largo plazo.

- **Constituir consejos regionales participativos.**

La necesidad de crear espacios institucionales participativos para el manejo de los recursos del Fonregión, resulta evidente frente a las tendencias a la discrecionalidad en la definición de los proyectos y en el manejo de los recursos. La participación social es muy importante porque abre las puertas a mayor legitimidad en las decisiones asociadas al Fondo y porque además permite incrementar los recursos, no solo financieros sino de otra naturaleza, para tomar mejores decisiones.

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

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

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

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

CAPÍTULO 9. FONDO REGIONAL DE TLAXCALA

a) Problemática general del estado de Tlaxcala

De acuerdo con las cifras de las proyecciones demográficas a 2050 realizadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2010, el estado de Tlaxcala contaba con 1 millón 149 mil 653 habitantes.

La entidad ha logrado en los últimos años una mejora significativa en distintos rubros del desarrollo social gracias a una orientación más clara y de conjunto y a un proceso de planeación un poco más sistemático que el promedio nacional. No obstante esto, aún no se ha logrado superar el atraso acumulado por décadas, en las que faltó dirección, proyecto y voluntad desde la política y la administración pública para mejorar las condiciones de vida de la mayoría de los tlaxcaltecas que se caracteriza por ser pobre.

Destaca la tendencia a la baja en la calidad de vida generalizada y enfáticamente en las comunidades rurales y en la periferia de las ciudades. Igualmente, la provisión de los servicios necesarios para el desarrollo adecuado de las familias y las comunidades, debido a que esto se ha vuelto una de las quejas más recurrentes de los habitantes de esta entidad federativa.

Un aspecto característico del estado, es que cuenta con una distribución del ingreso poco concentrada, aunque esto no es tan positivo, si se considera que es debido a que casi una tercera parte de la población ocupada gana un salario mínimo o menos, mientras que 36% tiene ingresos que van desde uno hasta dos salarios mínimos; es decir, dos terceras partes son muy pobres.

En consecuencia, el nivel de ingresos promedio en la entidad es muy bajo, lo que describe las dificultades para satisfacer los requerimientos mínimos de una familia. Aunque esto permite que el nivel de marginalidad en el estado, sea medio y no bajo, también limita las posibilidades de desarrollo de la población.

En el tema de vivienda, existe un superávit en la construcción por lo que se podría considerar que la demanda está cubierta, lo que no necesariamente es así, ya que buena parte de la sobre-oferta es producto de la política habitacional federal conducida por los desarrolladores de vivienda con el apoyo de los 3 ámbitos de gobierno. Esta oferta solo atiende a un tercio de la demanda efectiva (aquella que cotiza en los fondos habitacionales) y no es accesible a la población más pobre que tiende a localizarse en las periferias urbanas en asentamientos irregulares, informales o ilegales y muy precarios. Otro problema reside en la calidad de la construcción y en las carencias de servicios públicos y equipamientos sociales.

En Tlaxcala, el diagnóstico sobre el sector salud muestra que en los últimos años la salud de sus habitantes ha mejorado, aunque el Plan Estatal de Desarrollo menciona que aún hay rubros en los cuales se debe trabajar como son: los de equidad, los relativos a la calidad y los relacionados con la protección financiera.

Un ejemplo del avance, es que la esperanza de vida entre la población llegó a 75 años, por tanto, entre 1998 y 2004 se registró un incremento promedio de 1.5 años en este indicador. A pesar de estos avances, es necesario reconocer que el servicio es deficiente fuera de las áreas urbanas y que gran parte de la población no cuenta con seguro, lo que impacta la economía de los tlaxcaltecas.

Un aspecto del tema de salud que también se relaciona con la pobreza y que vale la pena mencionar, corresponde a la desnutrición infantil, que es consecuencia directa del estado de pobreza y marginación de los beneficios del desarrollo en que se encuentra un sector importante de la población, ya que esta condición ha impactado la calidad de la nutrición, especialmente en la población infantil. Este problema se constata por medio del indicador de mortalidad atribuible a la

desnutrición, así como a otras deficiencias nutricionales, el cual registra un nivel ligeramente más alto que el promedio nacional (un índice de 2.78%).

En el tema de educación la situación del estado es contrastante, ya que mientras que en los niveles básicos existe una cobertura cercana a 100 % y la eficiencia terminal es alta tanto en primaria como en secundaria, la mayor parte de la población da por terminados sus estudios allí y decide no continuar.

Las razones principales son el ingreso prematuro al trabajo, crecientemente informal, y/o a las dificultades de ingreso y/o acceso a los servicios de educación media superior, superior y capacitación para el trabajo, con lo que el “bono demográfico” en la entidad se está diluyendo rápidamente.

b) Descripción de la administración y operación del Fondo Regional de Tlaxcala

La evaluación que se realizó al Fondo Regional de Tlaxcala no pudo ser completada en su totalidad debido a que la Secretaría de Finanzas del estado de Tlaxcala no estuvo en condiciones de atender a los requerimientos del equipo evaluador. En la primera oportunidad no fue atendido el equipo a pesar de haber concertado la cita correspondiente, y en la segunda fue designado un funcionario sin relación directa con el fondo que no tenía conocimiento sobre el mismo, ni capacidad de decisión para facilitar los expedientes de proyectos para su revisión. A pesar de lo anterior, sí fue posible localizar la obra seleccionada para la realización de la encuesta de beneficiarios.

De acuerdo con lo observado durante las visitas, se puede afirmar que no existe una estructura fija dedicada a la operación del fondo ya que no se nos indicó a un funcionario que pudiera atender la entrevista para la evaluación. Por tanto, es razonable suponer que los funcionarios de la Secretaría de Finanzas cuentan entre sus obligaciones la operación del Fondo sin que exista personal especializado en este rubro. También existe la posibilidad de que parte del trabajo se realice fuera de la Secretaría, debido a que la entrevista fue asignado a un funcionario del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tlaxcala, aunque este mostró poco conocimiento al respecto del tema.

c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Regional de Tlaxcala se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

Tabla 48. Fondo Regional de Tlaxcala. Recursos totales por año

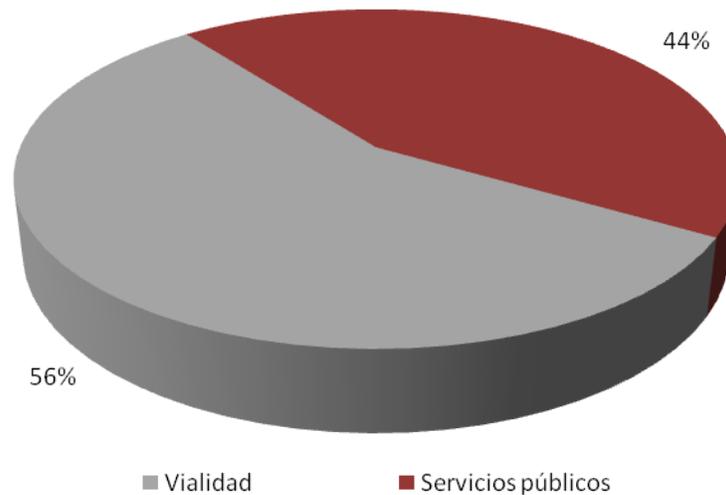
Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2008	25	\$302.943.196,00	49.95%
2009	2	\$303.550.296,00	50.05%
Total	27	\$606.493.492,00	100%

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

Tabla 49. Fondo Regional de Tlaxcala. Recursos por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Vialidad	26	\$340.909.730,00	56.21%
Servicios públicos	1	\$265.583.762,00	43.79%
Total	27	\$606.493.492,00	100%

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

Gráfica 8. Fondo Regional de Tlaxcala. Recursos por ámbito de atención


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

Tabla 50. Fondo Regional de Tlaxcala. Principales resultados del trabajo de campo

Principales indicadores	Tlaxcala	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	21	
Obras con expediente	n.d.	n.d.
Obras con nota técnica	n.d.	n.d.
Identifica la población potencial	n.d.	n.d.
Identifica la población objetivo	n.d.	n.d.
Especifican los beneficios a la población	n.d.	n.d.
Análisis costo-beneficio	n.d.	n.d.
Evaluación del impacto económico	n.d.	n.d.
Evaluación del impacto social	n.d.	n.d.
Expedientes que registran el tipo de programa o proyecto de inversión	n.d.	n.d.
Contratos o convenios	n.d.	n.d.

Principales indicadores	Tlaxcala	
	Absoluto	Relativo
Adjudicación directa	n.d.	n.d.
Invitación restringida	n.d.	n.d.
Licitación	n.d.	n.d.
Administración directa	n.d.	n.d.
Otro	n.d.	n.d.
Expedientes con reportes de avance físico financiero	n.d.	n.d.
Reportes trimestrales	n.d.	n.d.
Reporte final	n.d.	n.d.
Proyectos con mezcla de recursos	n.d.	n.d.
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	n.d.	n.d.
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	n.d.	n.d.

Nd. No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Regional.

d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

El funcionario que fue entrevistado como parte de la evaluación aceptó participar en la entrevista bajo la condición de que se tomaran sus aseveraciones como una opinión de lo que él había escuchado o suponía del funcionamiento del fondo, por lo que no es posible utilizar sus comentarios como algo con fundamento para evaluar los mecanismos del Fondo.

A pesar de no contar con información oficial, a partir de la revisión de los proyectos ejecutados con recursos del fondo, se tuvieron diversos hallazgos. Uno muy relevante es que los recursos se distribuyeron entre 20 municipios de 60 que tiene Tlaxcala. Al respecto, se abarcaron municipios de todos los niveles de IDH, desde algunos de los que tienen mayor índice, como algunos con menor. Sin embargo, es de resaltar que cerca de la cuarta parte de los recursos se destinaron a 4 municipios que son de los que tienen mayor IDH, mientras que menos de 20% se destinó a los 10 municipios que ocupan la mitad inferior del índice.

e) Análisis de las entrevistas realizadas

La entrevista que se realizó al funcionario seleccionado por la Secretaría de Finanzas del estado de Tlaxcala ocurrió en un ambiente de cooperación, aunque durante el transcurso de misma, salió a relucir que el funcionario desconocía elementos básicos de operación del Fondo y sus respuestas correspondían a lo que había escuchado o a como creía que habían ocurrido las cosas. En consecuencia, sus respuestas fueron cortas y no permitieron profundizar en la naturaleza y operación del Fondo. En este hecho pudo influir la falta de importancia que la Secretaría de Finanzas otorgó a la evaluación y la falta de personal específico que trabaje en la operación del Fondo. Esto último quedó de relieve ante la falta de conocimiento por parte del funcionario de personas responsables de la operación del Fondo. A pesar de la falta de conocimientos con respecto a la naturaleza del Fondo, el funcionario se mostró más familiarizado con las obras realizadas, aunque no pudo proporcionar información con respecto al contrato o supervisión de la misma.

f) Análisis FODA

Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	Los recursos se distribuyen de forma amplia, considerando en buena medida a los municipios con menor IDH	1	El Fondo carece de una estructura dedicada a su operación por lo que no existe un responsable visible de sus actividades.
2		2	No existe un diagnóstico que provea de un hilo conductor a las acciones del Fondo.
3		3	Aparentemente la Secretaría de Finanzas del Estado otorga poca importancia a los asuntos relacionados con el Fondo.
4		4	No existe un mecanismo para consultar a los beneficiarios con respecto a las características necesarias para ofrecer proyectos benéficos para la comunidad.

Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	FONREGIÓN es un mecanismo de vinculación y coordinación entre los tres ámbitos de gobierno.	1	En los lineamientos de FONREGIÓN no se contempla la inclusión y/o participación de organizaciones sociales.
2	Existe la posibilidad de que FONREGIÓN se convierta en el eje articulador de los programas de desarrollo regional en cada entidad.	2	La falta de claridad de los lineamientos dificulta el proceso de operación del FONREGIÓN.
3	FONREGIÓN es un mecanismo para conocer, entender y atacar la problemática regional.	3	No está contemplada la existencia de consejos regionales en la operación del Fondo.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	No hay principios o criterios claros que sirvan para determinar las prioridades del gasto ni los ámbitos territoriales a los que se deben destinar.
5	El tamaño de Tlaxcala y la ubicación de los municipios con bajo IDH facilitan la ejecución de proyectos con un impacto mayor.	5	La rigidez de los lineamientos no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
6		6	No existe un sistema de manejo de información para la gestión del Fondo.
7		7	El retraso en la entrega del recurso a los estados entorpece la ejecución de los proyectos.

g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Regional de Tlaxcala

Durante el recorrido de campo que se hizo para encuestar a los beneficiarios de la obra de ampliación de la carretera Zacatelco-Tlaxcala, fue posible constatar la opinión negativa que genera la obra entre las personas que deberían haberse beneficiado por su construcción. A pesar de que la mayoría de los encuestados coincide en la importancia de la obra para mejorar el tránsito de las personas que recorren ese tramo, es necesario señalar que fue constante la mención que la obra había generado hasta ese momento una cantidad similar de problemas a los que había solucionado, debido principalmente a un diseño de la obra que no contempla las obras secundarias necesarias para darle un buen funcionamiento como son semáforos, drenaje pluvial y alternativas de acceso para los habitantes de las personas que se vieron afectadas por la construcción de la obra.

Por otro lado, cuando se preguntó a expertos sobre cuál era su percepción de los impactos logrados por el Fondo Regional sobre el desarrollo regional a nivel nacional, se obtuvieron las siguientes percepciones.

En primer lugar, consideran que los principales problemas de las regiones están en una distribución inequitativa de los recursos en el territorio estatal, en donde los recursos tienden a concentrarse en zonas urbanas o zonas que no tienen los menores niveles de IDH. También consideraron que la falta de infraestructura de todo tipo era un obstáculo muy importante, en ese sentido consideraron que de forma prioritaria los equipamientos deberían buscar favorecer la calidad de la educación y de los sistemas de salud, mejorar la comunicación y accesibilidad terrestre a zonas rurales, desarrollando también mejores sistemas de transporte público y, finalmente, infraestructura para desarrollar sistemas de comunicación digital.

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

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

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

Los problemas de gestión más importantes que tiene el Fonregión según los expertos son los siguientes: En primer lugar una estructura unilateral por parte de los gobiernos estatales para tomar decisiones, vinculado al anterior, un problema importante es la falta de participación de las autoridades municipales y/o los actores sociales en los procesos de gestión del fondo. De igual modo, consideraron que los recursos no se destinan hacia actividades o proyectos prioritarios, de modo que apoyan ámbitos inadecuados que no inciden directamente en el desarrollo regional. Finalmente, comentaron que existen limitaciones importantes en cuanto a transparencia y rendición de cuentas.

Entre las propuestas que se formularon para mejorar la operación del Fondo Regional están las siguientes:

- Mejorar la transparencia y rendición de cuentas a través de la promoción de un presupuesto participativo, en donde los municipios se involucren directamente en la toma de decisiones. Esto implica la conformación de organismos imparciales de evaluación, seguimiento y control, para la formulación de presupuestos, programas y proyectos públicos.
- Elaborar estudios profesionales basados en la realidad social, económica y cultural de la población y las regiones, que fundamenten la toma de decisiones sobre los proyectos, en particular sobre la dotación de infraestructura y equipamiento.
- Establecer mecanismos de sanción al incumplimiento de los objetivos, programas y proyectos del Fonregión.

- Favorecer los proyectos cuyo beneficio regional sea real, cuantificable en el IDH.
- Priorizar proyectos en materia de desarrollo social e impulso de polos de desarrollo (infraestructura vial, saneamiento, agua potable, salud, seguridad pública) y que no afecten el ambiente, por el contrario, que contribuyan a su mejoramiento.

h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora

Problemáticas detectadas

i. Operación y estructura administrativa

- **Ausencia de una estructura definida para administrar el fondo.**

La estructura administrativa para gestionar el fondo no está definida y los responsables de operar el fondo comparten las responsabilidades del Fondo con sus actividades principales, lo que ocasiona un menor interés en las necesidades del fondo, ya que esta queda sujeta al tiempo que les pueda sobrar a los funcionarios del cumplimiento de sus funciones originales, las cuales reciben prioridad debido a que se relacionan directamente con su trabajo.

- **Los objetivos al interior de la administración son divergentes.**

No existe una sinergia entre los encargados de operar el fondo y otras dependencias que permita sacar un mayor provecho de los recursos. Por el contrario, la operación del Fondo se mantiene fuera del alcance de otras dependencias que podrían ayudar tanto a la operación como la formulación de propuestas. Este desconocimiento también limita la generación de propuestas ante el desconocimiento de cuáles son las actividades que pueden ser financiadas con recursos del Fondo.

De ese modo, la operación del Fondo está sujeta a las limitaciones propias de la Secretaría de Finanzas y al interés que ésta le da a los asuntos relacionados con el mismo. Al momento de realizar la evaluación los responsables consideraron que el Fondo no era una prioridad lo cual dio como resultado un nivel de cooperación mínimo. En el mismo sentido, es posible que el Fondo se entienda como algo secundario a otros programas de la dependencia.

ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados

- **Carencia de instrumentos de planeación adecuados.**

De acuerdo con lo observado no existe un eje que ayude a determinar cuáles son las necesidades más urgentes del Estado en materia de marginación, pobreza y desarrollo humano. Falta un diagnóstico que ayude a determinar cuáles son las obras prioritarias que se deben realizar con recursos del Fondo para evitar que el recurso se disperse y que con ello disminuya el impacto en la disminución de la pobreza.

- **Ausencia de diálogo con los diferentes actores.**

No existen mecanismos adecuados de diálogo entre los diversos grupos de la sociedad, de modo que no se conocen alternativas a los proyectos planteados que sirvan para lograr consenso respecto a las necesidades de inversión, así como las características de los proyectos. Lo anterior ha generado una percepción negativa de los proyectos ejecutados con recursos del Fondo y representa un obstáculo

importante para proyectos futuros si no se toma en cuenta a los principales interesados para el diseño de los proyectos.

Oportunidades de fortalecimiento

- **Fortalecer los mecanismos de cooperación con Puebla.**

Si se logran consolidar mecanismos de cooperación para la ejecución de proyectos encaminados a objetivos comunes o incluso con trabajo en conjunto entre Tlaxcala y Puebla, se podría potenciar el alcance e impacto de las obras. Si las acciones se priorizan con base en criterios compartidos podrían lograr un efecto multiplicador, sin embargo, sigue siendo una limitante el poco interés que cada uno de los estados da a la relación.

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

A pesar de que Fonregión tiene relativamente pocos recursos respecto a otros fondos y programas, la plataforma de construcción de las políticas de desarrollo regional que se podría construir, serviría para articular los demás programas y políticas que tengan impacto en el desarrollo regional, de modo que se puedan desarrollar de forma integral y largo plazo incorporando los aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales.

Propuestas de acciones de mejora

- **Definir con claridad la estructura para administrar los recursos del fondo.**

Aparentemente hay una desarticulación al interior del gobierno del estado, en donde la comunicación entre las áreas que deberían estar más involucradas con el fondo es nula. Por lo tanto, la definición de una estructura específica para la operación podría potenciar el alcance e impacto de los proyectos ejecutados.

- **Vincular el Fonregión con otros fondos y programas.**

El Fonregión goza de pocos recursos respecto a otros programas, por lo tanto, podría aprovechar los recursos provenientes de otras fuentes, para crear sinergias y ampliar los alcances e impactos de los proyectos ejecutados.

- **Establecer criterios claros para definir las prioridades del gasto.**

Mientras no exista claridad conceptual respecto a los objetivos que persigue el fondo, definidos desde el nivel federal, pero adaptados a las necesidades específicas de cada entidad, e incluso de cada región, es de prever que los proyectos que se ejecuten no servirán para disminuir las diferencias entre regiones.

Por lo tanto, los dos grandes criterios que se deberían seguir son los siguientes: Considerar la inversión únicamente en los municipios que tengan los menores niveles de IDH; y ejecutar solo aquellos proyectos que sean clara y sólidamente consistentes con las estrategias de los instrumentos de planeación del desarrollo regional.

- **Formular instrumentos de planeación del desarrollo regional que sean específicos, participativos e integrales.**

Para construir políticas y estrategias de desarrollo regional es necesario primero identificar las diferentes regiones que conforman un territorio. Después se deben conocer los problemas de cada una, sus vocaciones, potencialidades, intereses y propuestas. Con base en ese conocimiento, se podrían delinear políticas y estrategias que sirvan para atacar los problemas y aprovechar las potencialidades, integrando las diversas fuentes de recursos hacia fines compartidos y bien identificados, integrados y de largo plazo.

- **Constituir consejos regionales participativos.**

La necesidad de crear espacios institucionales participativos para el manejo de los recursos del Fonregión, resulta evidente frente a las tendencias a la discrecionalidad en la definición de los proyectos y en el manejo de los recursos. La participación social es muy importante porque abre las puertas a mayor legitimidad en las decisiones asociadas al Fondo y porque además permite incrementar los recursos, no solo financieros sino de otra naturaleza, para tomar mejores decisiones.

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

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

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

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

CAPÍTULO 10. FONDO REGIONAL DE VERACRUZ

a) Problemática general del estado de Veracruz

De acuerdo con las proyecciones de población a 2050 del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2010 el estado de Veracruz tenía 7 millones 294 mil 895 habitantes.

La situación actual del estado con relación a su desarrollo social en las regiones es adversa: las debilidades que enfrenta en los ámbitos económico, social, ambiental y político son numerosas y complejas, especialmente en las regiones rurales con alta concentración de población indígena, aunque últimamente también ha aumentado en las áreas suburbanas, especialmente de sus metrópolis.

El estado está situado en los últimos lugares de los principales indicadores de desarrollo y bienestar, entre los que destacan la desnutrición aguda en muchos municipios, analfabetismo, falta de servicios públicos básicos, viviendas sin condiciones mínimas de higiene, aislamiento, desempleo elevado y un gran sector de la población con remuneraciones muy bajas, lo que se traduce en que cientos de miles de familias tienen ingresos por debajo de los mínimos requeridos para satisfacer sus necesidades fundamentales.

La situación es grave, ya que diversos indicadores permiten sostener la hipótesis de que la marginación, en vez de reducirse, podría estar aumentando. La Secretaría de Desarrollo Social atenderá en 2005 a más de 600 mil familias en el programa Oportunidades, y tiene identificadas 22 microrregiones de pobreza extrema, conformadas por 147 de los 212 municipios, 49 de los cuales están clasificados como de muy alta marginación y 98 de marginación alta. 68% de los veracruzanos, además de estar excluidos del bienestar social, enfrentan condiciones adversas que les impiden aportar sus capacidades y potencialidades al desarrollo de la entidad.

En este sentido, destaca la extensión y orografía de la entidad que no facilitan su integración físico-territorial puesto que estas condiciones que impone la geografía elevan los costos de la infraestructura de comunicaciones y transportes y otros servicios básicos y dificultan la instalación de los equipamientos sociales para la población que vive dispersa en el medio rural.

Veracruz tiene una superficie de 72 mil 815 kilómetros cuadrados y la distancia entre los extremos norte y sur es de aproximadamente 800 kilómetros y la Sierra Madre Oriental atraviesa casi todo su territorio. Si a esto añadimos que más de 40% de la población es rural, es decir, casi la mitad de los veracruzanos viven en localidades dispersas, pequeñas, mal comunicadas y con servicios escasos y deficientes, y dedicadas a actividades agropecuarias que aportan sólo 12% del PIB estatal, se entenderá que sus condiciones de vida se mantengan permanentemente atrasadas y al margen de los beneficios del desarrollo que se alcanza en otros espacios y a favor de otros grupos sociales.

La escasez de oportunidades para el desarrollo personal, familiar y comunitario, que se expresan en empleos, acceso a educación de calidad y a servicios culturales de toda naturaleza se agudiza en las zonas rurales del estado. Esta escasez ha provocado una emigración masiva hacia Estados Unidos de América en los últimos años, al grado que Veracruz se ha colocado como el quinto estado con mayor expulsión de su población al país vecino. Se calcula que en la actualidad más de 300 mil veracruzanos radican al norte de la frontera. También es un problema en la medida que cientos de comunidades son abandonadas principalmente por sus jóvenes, con la pérdida que ello significa en términos de capacidad emprendedora.

Se estima que en 2004 Veracruz contó con más de 750 mil habitantes indígenas (10.4% de la población del estado), los cuales comparten, con muchos campesinos, la condición de extrema pobreza. Al igual que en el resto del país, los pueblos indígenas veracruzanos han sufrido una exclusión sistemática y permanente, y múltiples tipos de discriminación.

Los rezagos que enfrenta Veracruz en materia educativa son considerables: su infraestructura educativa presenta deterioro; el estado se ubica en los últimos lugares de las pruebas educativas del país; sólo 46.6% de sus docentes cumplen con el estándar de escolaridad; el analfabetismo continúa siendo un flagelo que daña a 14.9% de la sociedad veracruzana entre 15 y 64 años. A ello se suma que su población tiene un bajo nivel de escolaridad promedio, con sólo 6.8 años, en comparación con 9.0 años del promedio nacional, y la cobertura es insuficiente en los niveles de educación inicial, preescolar, secundaria y superior, con lo que, al igual que las entidades con más pobres en el país, el “bono demográfico” se está perdiendo.

Veracruz enfrenta diversas debilidades en materia de salud. Si bien la morbilidad en el estado es similar al promedio nacional, otros indicadores señalan rezagos importantes. Por ejemplo, en enfermedades cerebro-vasculares, Veracruz ocupa el último lugar de entre todas las entidades federativas, con una tasa de 45.2 por cada 100 mil habitantes. En cáncer cérvico-uterino, sólo se observa una incidencia mayor en Chiapas, Baja California Sur, Nayarit y Oaxaca. Algo similar sucede con la cirrosis y otras enfermedades crónicas del hígado, con una tasa de incidencia de 20.8, en comparación con un promedio nacional de 16.7 por cada 100 mil habitantes.

b) Descripción de la administración y operación del Fondo Regional de Veracruz

El Fondo Regional de Veracruz no pudo ser evaluado de forma completa debido a varias razones. Las más importantes son dos: Falta de cooperación y voluntad por parte de la administración estatal para recibir al equipo evaluador, para participar en la entrevista y para facilitar los expedientes de proyectos apoyados con recursos del fondo. La segunda razón es que el período durante el cual se realizó la evaluación coincidió con el cambio de administración de varias entidades federativas, entre ellas Veracruz. Por lo tanto, la prioridad de los funcionarios públicos estaba en dejar cerrados sus asuntos pendientes, de modo que evitaron la evaluación.

En el caso de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del estado de Veracruz, es importante mencionar que no dieron un trato adecuado al equipo evaluador, esquivando su responsabilidad como funcionarios públicos y evitando su participación en la evaluación. Al respecto, fueron contactados en diversas ocasiones para obtener su apoyo y respondieron con evasivas que impidieron que nuestro personal obtuviera información con respecto a la administración y operación del fondo

c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Regional de Veracruz se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

Tabla 51. Fondo Regional de Veracruz. Recursos totales por año

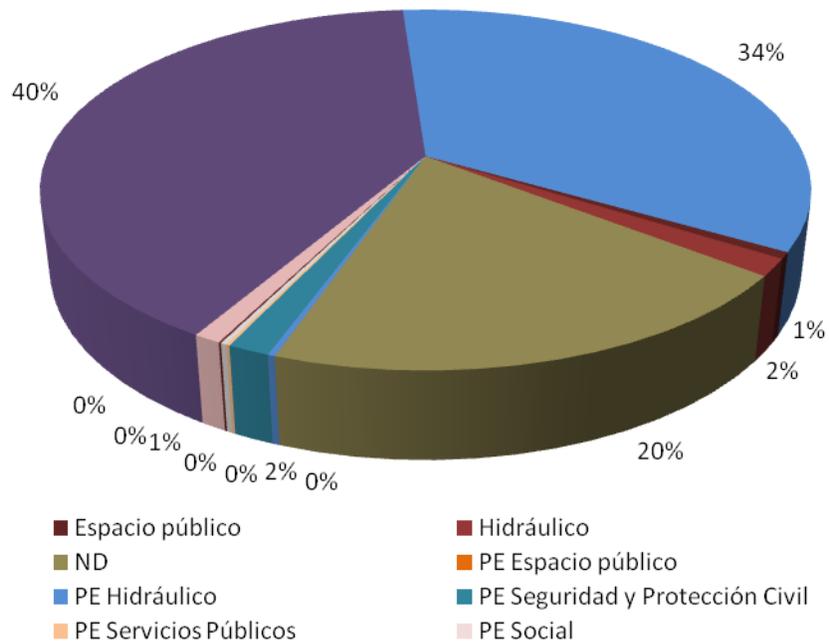
Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2007	117	\$192.463.385,00	17.16%
2008	297	\$454.570.184,00	40.53%
2009	171	\$474.469.203,00	42.31%
Total	585	\$1.121.502.772,00	100%

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

Tabla 52. Fondo Regional de Veracruz. Recursos por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Económico	10	\$6.376.352,00	0.57%
Espacio público	8	\$17.254.608,00	1.54%
Hidráulico	257	\$222.736.523,00	19.86%
ND	2	\$36.028,00	0.00%
PE Espacio público	1	\$2.999.989,00	0.27%
PE Hidráulico	31	\$16.811.962,00	1.50%
PE Seguridad y p	2	\$1.581.856,00	0.14%
PE Servicios Públicos	1	\$147.732,00	0.01%
PE Social	2	\$2.170.000,00	0.19%
PE Vialidad	3	\$988.926,00	0.09%
Servicios públicos	8	\$10.971.588,00	0.98%
Social	109	\$452.812.628,00	40.38%
Urbano	2	\$1.499.630,00	0.13%
Vialidad	149	\$385.114.950,00	34.34%
Total	585	\$1.121.502.772,00	100%

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

Gráfica 9. Fondo Regional de Veracruz. Recursos por ámbito de atención


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

Tabla 53. Fondo Regional de Veracruz. Principales resultados del trabajo de campo

Principales indicadores	Veracruz	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	82	
Obras con expediente	n.d.	n.d.
Obras con nota técnica	n.d.	n.d.
Identifica la población potencial	n.d.	n.d.
Identifica la población objetivo	n.d.	n.d.
Especifican los beneficios a la población	n.d.	n.d.
Análisis costo-beneficio	n.d.	n.d.
Evaluación del impacto económico	n.d.	n.d.
Evaluación del impacto social	n.d.	n.d.
Expedientes que registran el tipo de programa o proyecto de inversión	n.d.	n.d.
Contratos o convenios	n.d.	n.d.
Adjudicación directa	n.d.	n.d.
Invitación restringida	n.d.	n.d.
Licitación	n.d.	n.d.
Administración directa	n.d.	n.d.
Otro	n.d.	n.d.
Expedientes con reportes de avance físico financiero	n.d.	n.d.
Reportes trimestrales	n.d.	n.d.
Reporte final	n.d.	n.d.
Proyectos con mezcla de recursos	n.d.	n.d.
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	n.d.	n.d.
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	n.d.	n.d.

Nd. No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Regional.

d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

Debido a que no fue posible realizar la entrevista ni revisar los expedientes del Fonregión de Veracruz, no fue posible tener mayor información de la que se puede obtener mediante la cartera de proyectos. A pesar de este contratiempo, fue posible realizar un análisis sobre los criterios que se emplean para tomar las decisiones respecto al destino del gasto.

Los proyectos abarcaron a 124 municipios de 212 que tiene la entidad, además de 35 proyectos de cobertura estatal. De ese modo, los recursos fueron localizados en los municipios más diversos, que van desde Boca del Río, Veracruz y Xalapa que tienen los tres niveles mayores de IDH de la entidad respectivamente, hasta Astacinga, Mixtla de Altamirano y Tehuipango que son los tres municipios con menor IDH. Cerca de 11% del total de los recursos se gastaron en los 10 municipios con mayor IDH de la entidad, mientras que solo poco más de 4% se gastó en los 10 municipios con menor IDH.

A su vez, casi 29% del total de recursos se utilizaron para proyectos de cobertura estatal, sin embargo, no hay información sobre la cobertura de dichos proyectos ni de su posible impacto, ya que en su mayoría son para construcción y mejora de caminos o para el programa estatal de inversiones en infraestructura pública y equipamiento, sin que haya mayor información sobre el tipo de obras apoyadas. Por otro lado, se observó que el monto promedio de los proyectos fue de \$1.4 millones (excluyendo los de cobertura estatal por la falta de información), lo que implica una cartera grande de pequeños proyectos (Veracruz tiene la cartera de proyectos más extensa), que aparentemente está desarticulada entre sí.

Otra consecuencia de no haber tenido acceso a los expedientes de los proyectos fue la imposibilidad de localizar físicamente las obras de la muestra para levantar las encuestas de beneficiarios correspondientes. A pesar de lo anterior, sí fue posible visitar los municipios en los que se encuentran las obras aunque de un modo general. De modo consistente con lo anterior, se observó que en muchos casos, los municipios no eran necesariamente los de menor IDH de la entidad.

En función del análisis de la cartera de proyectos es posible llegar a diversas conclusiones. Si bien no podemos saber con certeza si el nivel de IDH es un criterio para la distribución de recursos, queda claro que no es el criterio más importante, o incluso que en muchos casos no se considera. La amplia gama de municipios apoyados que corresponde a más de la mitad de los que tiene la entidad, muestra que se buscó llegar al mayor número de municipios posible, sin que necesariamente se consideraran las carencias más importantes en términos de desarrollo humano. Lo anterior se ve reflejado en los montos de los proyectos, donde los 10 municipios con mayor IDH recibieron más del doble de recursos que los 10 municipios con menor índice.

Por lo tanto, la percepción del equipo evaluador es que el Fonregión Veracruz toma decisiones de inversión sin una estrategia consistente con los objetivos del fondo o con el diagnóstico que realizó para la elaboración de su Plan Estatal de Desarrollo. En su lugar, la asignación de recursos parecería atender más a negociaciones políticas que a decisiones técnicas.

e) Análisis de las entrevistas realizadas

Es imposible realizar un análisis en este apartado debido a la falta de cooperación y a los múltiples obstáculos que fueron puestos por las autoridades de la Secretaría de Finanzas y Planeación del Gobierno del estado de Veracruz. Durante las visitas a sus oficinas, los funcionarios alegaron desconocimiento con respecto al responsable de brindar la información relacionada con el Fonregión y ofrecieron concretar una cita tan pronto como se organizaran, aunque desafortunadamente esto nunca ocurrió a pesar de la insistencia del equipo evaluador.

f) Análisis FODA

Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	Existe un diagnóstico detallado de las regiones que existen en el Estado.	1	No existe voluntad por transparentar la información relacionada con el FONREGIÓN.
		2	Los criterios para definir las prioridades de gasto y los ámbitos territoriales a los cuales se destina son poco claros e inadecuados.
		3	No están claros los objetivos del fondo, de modo que la forma en que se construye la cartera de proyectos no responde a estrategias de desarrollo regional.
		4	Los recursos se reparten en una multiplicidad de proyectos pequeños y desarticulados, eliminando las posibilidades de incidir en el desarrollo regional.

Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	FONREGIÓN es un mecanismo de vinculación y coordinación entre los tres ámbitos de gobierno.	1	En los lineamientos de FONREGIÓN no se contempla la inclusión y/o participación de organizaciones sociales.
2	Existe la posibilidad de que FONREGIÓN se convierta en el eje articulador de los programas de desarrollo regional en cada entidad.	2	La falta de claridad de los lineamientos dificulta el proceso de operación del FONREGIÓN.
3	FONREGIÓN es un mecanismo para conocer, entender y atacar la problemática regional.	3	No está contemplada la existencia de consejos regionales en la operación del Fondo.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	No hay principios o criterios claros que sirvan para determinar las prioridades del gasto ni los ámbitos territoriales a los que se deben destinar.
		5	La rigidez de los lineamientos no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
		6	No existe un sistema de manejo de información para la gestión del Fondo.
		7	El retraso en la entrega del recurso a los estados entorpece la ejecución de los proyectos.
		8	Las necesidades del Estado son grandes y se encuentran dispersas a lo largo de un territorio muy amplio y diverso.

g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Regional de Veracruz

En lo que respecta a la percepción del impacto de los proyectos, no fue posible realizar las encuestas ni obtener información adicional durante las visitas de campo ya que no fue posible ubicar geográficamente las obras, a pesar de que el equipo evaluador se desplazó hacia los municipios en los cuales se tenían registradas. La falta de certeza con respecto a la identificación de las acciones impidió que se pudieran realizar encuestas para conocer la percepción de los beneficiarios.

Por otro lado, cuando se preguntó a expertos sobre cuál era su percepción de los impactos logrados por el Fondo Regional sobre el desarrollo regional a nivel nacional, se obtuvieron las siguientes percepciones.

En primer lugar, consideran que los principales problemas de las regiones están en una distribución inequitativa de los recursos en el territorio estatal, en donde los recursos tienden a concentrarse en zonas urbanas o zonas que no tienen los menores niveles de IDH. También consideraron que la falta de infraestructura de todo tipo era un obstáculo muy importante, en ese sentido consideraron que de forma prioritaria los equipamientos deberían buscar favorecer la calidad de la educación y de los sistemas de salud, mejorar la comunicación y accesibilidad terrestre a zonas rurales, desarrollando también mejores sistemas de transporte público y, finalmente, infraestructura para desarrollar sistemas de comunicación digital.

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

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

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

Los problemas de gestión más importantes que tiene el Fonregión según los expertos son los siguientes: En primer lugar una estructura unilateral por parte de los gobiernos estatales para tomar decisiones, vinculado al anterior, un problema importante es la falta de participación de las autoridades municipales y/o los actores sociales en los procesos de gestión del fondo. De igual modo, consideraron que los recursos no se destinan hacia actividades o proyectos prioritarios, de modo que apoyan ámbitos inadecuados que no inciden directamente en el desarrollo regional. Finalmente, comentaron que existen limitaciones importantes en cuanto a transparencia y rendición de cuentas.

Entre las propuestas que se formularon para mejorar la operación del Fondo Regional están las siguientes:

- Mejorar la transparencia y rendición de cuentas a través de la promoción de un presupuesto participativo, en donde los municipios se involucren directamente en la toma de decisiones. Esto implica la conformación de organismos imparciales de evaluación, seguimiento y control, para la formulación de presupuestos, programas y proyectos públicos.
- Elaborar estudios profesionales basados en la realidad social, económica y cultural de la población y las regiones, que fundamenten la toma de decisiones sobre los proyectos, en particular sobre la dotación de infraestructura y equipamiento.
- Establecer mecanismos de sanción al incumplimiento de los objetivos, programas y proyectos del Fonregión.
- Favorecer los proyectos cuyo beneficio regional sea real, cuantificable en el IDH.

- Priorizar proyectos en materia de desarrollo social e impulso de polos de desarrollo (infraestructura vial, saneamiento, agua potable, salud, seguridad pública) y que no afecten el ambiente, por el contrario, que contribuyan a su mejoramiento.

h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora

Problemáticas detectadas

i. Operación y estructura administrativa

- **Aparentemente no hay un área o un funcionario que se haga responsable del Fonregión.**

Si bien no fue posible conocer la estructura de gestión de los recursos del Fonregión de Veracruz, la falta de voluntad de los funcionarios de la Secretaría de Finanzas y Planeación parecería indicar que no cuentan con información adecuada, ya que no estuvieron en condiciones de facilitarla para su revisión por personas ajenas a la administración estatal.

ii. Prioridades de inversión y proyectos apoyados

- **Los criterios para definir la cartera de proyectos y asignar recursos son poco claros e inadecuados.**

El tipo de proyectos y su localización geográfica mostró la existencia de criterios inadecuados para determinar prioridades de inversión. Si bien este problema es importante, existe un problema mayor estrechamente relacionado, y es que esos criterios no son claros de ninguna forma.

Se observó que la cartera de proyectos no forma parte de una política o estrategia de desarrollo regional, de modo que no se observó una integración entre los proyectos. Al parecer las prioridades se establecen a partir de criterios diferentes a las necesidades locales evidenciadas en bajos niveles de IDH.

Oportunidades de fortalecimiento

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

A pesar de que Fonregión tiene relativamente pocos recursos respecto a otros fondos y programas, la plataforma de construcción de las políticas de desarrollo regional que se podría construir, serviría para articular los demás programas y políticas que tengan impacto en el desarrollo regional, de modo que se puedan desarrollar de forma integral y largo plazo incorporando los aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales.

La voluntad política del gobierno estatal, podría potenciar el alcance del Fonregión al sumarse a otras fuentes de recursos dedicados al combate a la pobreza en los municipios con el IDH más bajo.

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

Una oportunidad relevante sería que se incorporaran TICs integrales de captura, administración y control de los proyectos (y sus expedientes), que además servirían para facilitar la evaluación de los proyectos mediante la sistematización de los cálculos y contenidos básicos de las notas técnicas.

- **Aprovechar la existencia de instrumentos de planeación del desarrollo regional.**

Para construir políticas y estrategias para el desarrollo de las regiones, es necesario conocer la problemática particular y utilizar ese conocimiento para orientar la toma de decisiones sobre inversión, de modo que los proyectos que se ejecuten puedan tener impactos reales sobre el desarrollo regional.

Propuestas de acciones de mejora

- **Ampliar el diagnóstico de la problemática regional existente.**

Si bien se cuenta con un diagnóstico detallado, es importante ampliarlo de manera que permita identificar las acciones prioritarias, así como su localización vinculada con las regiones cuyos municipios tienen el menor IDH.

A partir del Plan Estatal de Desarrollo, es necesario formular planes de desarrollo regional y de ordenamiento del territorio, de modo que se pueda integrar toda la información para el diagnóstico y estructurar políticas y estrategias que orienten las decisiones sobre el desarrollo regional.

- **Establecer criterios claros para definir las prioridades del gasto**

Mientras no exista claridad conceptual respecto a los objetivos que persigue el fondo, definidos desde el nivel federal, pero adaptados a las necesidades específicas de cada entidad, e incluso de cada región, es de prever que los proyectos que se ejecuten no servirán para disminuir las diferencias entre regiones.

Por lo tanto, los dos grandes criterios que se deberían seguir son los siguientes: Considerar la inversión únicamente en los municipios que tengan los menores niveles de IDH; y ejecutar solo aquellos proyectos que sean clara y sólidamente consistentes con las estrategias de los instrumentos de planeación del desarrollo regional.

- **Constituir consejos regionales participativos.**

La necesidad de crear espacios institucionales participativos para el manejo de los recursos del Fonregión, resulta evidente frente a las tendencias a la discrecionalidad en la definición de los proyectos y en el manejo de los recursos. La participación social es muy importante porque abre las puertas a mayor legitimidad en las decisiones asociadas al Fondo y porque además permite incrementar los recursos, no solo financieros sino de otra naturaleza, para tomar mejores decisiones.

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

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

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

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

CAPÍTULO 11. FONDO REGIONAL DE ZACATECAS

a) Problemática general del estado de Zacatecas

De acuerdo con las proyecciones de población a 2050 del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en 2010 el estado de Zacatecas contaba con 1 millón 377 mil 708 habitantes.

La entidad enfrenta importantes retos en materia de desarrollo en general y social en particular. Sin embargo, habría que señalar que la entidad presenta una situación de claroscuros, pues aunque presenta evidentes obstáculos en algunos indicadores económicos y sociales, también puede observarse su progreso en otros.

En ciertos aspectos es evidente el rezago que se presenta en esta entidad. Por ejemplo, en el año 2005 fue el tercer estado con mayor población en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario con 10.5% de la población en esta situación⁸. En ese mismo año, 6.7% de la población residía en viviendas sin agua entubada, 6.3% lo hacía en viviendas con piso de tierra, y 37% habitaba en viviendas con algún tipo de hacinamiento.

En algunos otros indicadores que reflejan la calidad y condición de vida de los habitantes, la entidad presenta un lugar mucho más positivo. Por ejemplo, ocupa el lugar número 20 entre las entidades con mayor población sin energía eléctrica en sus hogares (con 1.9% de su población en esta situación).

Según información del Consejo Nacional de Población (CONAPO), en el año 2005 Zacatecas presentaba un grado de marginación medio y ocupaba el lugar número 13 a nivel nacional, donde el número 1 lo ocupa la entidad con mayor grado de marginación y el número 32 la entidad con menor grado de marginación.

Una de las principales características de Zacatecas, es que es el principal estado emisor de migrantes, que se mueven tanto al interior del país como al extranjero, principalmente hacia Estados Unidos. De hecho, según información del Plan Estatal de Desarrollo 2005-2010 de Zacatecas (PED 2005 Zacatecas), en el año 2003 se estimó que la población de origen zacatecano residente en Estados Unidos (1 millón 468 mil 747 personas en ese año), era mayor a la población del estado de Zacatecas (1 millón 431 mil 115 personas). Sin embargo también destaca la intensidad del flujo migratorio de Zacatecas hacia otras entidades del país: en el año 2003, la población nacida en Zacatecas que residía en otra estado de la República, alcanzaba la cifra de 569 mil 49 habitantes, cifra que equivalía a 40% de la población de Zacatecas en ese año.

Algunos otros indicadores que señalan la importancia del fenómeno migratorio en Zacatecas son los siguientes: 23.3% de los hogares del estado tiene al menos un migrante, 2% de la mujeres del estado son migrantes; cada hogar de la entidad recibió en promedio alrededor de 340 dólares por concepto de remesas mensualmente en el año 2003.

En estos tres indicadores, el Estado de Zacatecas reporta el primer lugar a nivel nacional. En el año 2003, también fue el estado con mayor nivel de recepción de remesas *per capita* en todo el país (PED 2005 Zacatecas).

Otro aspecto en el que se observa el rezago de la entidad es el educativo. En el año 2005, el grado promedio de escolaridad en el estado era de 7.2 años de estudio, lo que equivale a haber concluido el primer grado de la educación secundaria, destacando igualmente que 8% de los zacatecanos no tenían ningún grado de escolaridad. Esta cifra está por debajo de la media nacional, que es de 9.0 grados de escolaridad⁹. La entidad se encuentra en un lugar intermedio en la tabla de analfabetismo

⁸ Sólo superada por Yucatán y Guerrero. Estimaciones del Consejo Nacional de Población, 2005.

⁹ II Censo de Población y Vivienda, INEGI 2005.

a nivel nacional, ocupando el sitio número 17 de entidades con menor tasa de analfabetismo. En el año 2005, el 7% de su población no sabía leer ni escribir, cifra ligeramente menor al valor nacional que es de 8%.

En ese mismo año, 21% de la población de Zacatecas había concluido la primaria, 20% había finalizado la secundaria, pero únicamente 8% había concluido la educación media superior. Zacatecas es un estado con bajo nivel de educación superior, en el mismo año mencionado, sólo 6% de la población contaba con educación profesional y sólo 1% contaba con estudios de posgrado, observándose el mismo fenómeno que en las demás entidades de bajo desarrollo del país que afecta la puesta en valor del “bono demográfico”.

La economía de Zacatecas es diversificada, siendo los sectores primario y terciario los de mayor participación, aunque con una mayor actividad en el sector servicios. Zacatecas es una de las 5 entidades que menos aportan al PIB Nacional, con apenas 0.75%, lo que la ubica en el lugar 28 de participación (PED 2005 Zacatecas).

Además de la baja producción, destacan las precarias condiciones laborales de la población ocupada del estado: Según información de la Encuesta Nacional de Empleo 2004, en ese año, 72% de la población ocupada no contaba con las prestaciones laborales de ley¹⁰, y en cuanto a la remuneración, cabe señalar que más de 54% de su población ocupada recibía 2 salarios mínimos o menos como retribución a su trabajo¹¹. Sólo 10 entidades del país tienen un porcentaje mayor a éste de población que recibe esa remuneración.

La tasa de crecimiento anual del Producto Interno Bruto (PIB) del estado mostró un comportamiento errático, principalmente durante el periodo 1994-2003, que reflejaba más los cambios coyunturales en los precios de algunos productos agropecuarios que los cambios en la producción.

Cabe destacar que durante ese periodo, la tasa de crecimiento medio anual del producto fue de 2.7%, valor ligeramente superior al nacional que fue de 2.6%. Aunque durante este periodo, la tasas de crecimiento medio anual del producto de la Región Centro Occidente del país fue superior a 3%, la tasa de Zacatecas fue mayor que la de otras entidades de la región durante ese periodo, como Nayarit, Michoacán, Jalisco y Colima.

En materia de protección social, cabe señalar que sólo 30% de los zacatecanos son derechohabientes, ya sea del Instituto Mexicano del Seguro Social o del Instituto de Seguridad Social al Servicio de los Trabajadores del Estado. En términos reales, 13% de la población no cuenta con servicios de salud y quienes cuentan con acceso a los servicios públicos de salud y seguridad social deben enfrentar un sistema con deficiencias administrativas y baja calidad (PED 2005 Zacatecas).

Las principales causas de mortalidad que se han identificado en el estado son: a) enfermedades del corazón (19% del total); b) tumores malignos (14%), destacando el cáncer cérvico-uterino y mamario —que figura como segunda causa de muerte en mujeres jóvenes—; c) diabetes mellitus (12%); d) accidentes (10%), y e) enfermedades cerebro-vasculares (6% del total) (PED 2005 Zacatecas).

En síntesis, Zacatecas presenta un cuadro complicado y agudo de bajo desarrollo social que requiere de atención inmediata. Los síntomas del deterioro en la calidad de vida de los más pobres, tanto en el medio rural como en las periferias de las ciudades, como la emigración o la muy baja escolaridad después del nivel básico, evidencian un problema de hoy, pero más grave advierten de otro que se agudizará conforme pase el tiempo y los más aptos sigan emigrando y los que se quedan se ausentan de la educación media superior, la superior y la capacitación para involucrarse productivamente en el mercado laboral.

¹⁰ Secretaría del Trabajo y Previsión Social-Instituto Nacional de Geografía y Estadística.

¹¹ CONAPO 2005

b) Descripción de la administración y operación del Fondo Regional de Zacatecas

La administración estatal, tiene una cartera de proyectos que está basada en el Plan Estatal de Desarrollo en el cual se plantean proyectos de desarrollo desde diferentes rubros. Para el Fonregión se utiliza la información contenida en el Plan Estatal, ya que no existe como tal un diagnóstico específico. De modo adicional, el fondo considera la información que genera la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional (Seplader) del Gobierno del estado de Zacatecas.

Las dependencias ejecutoras son las que ejecutan los proyectos, mismos que se agrupan en cada una dependiendo de sus características. En el caso de Fonregión, se enfocan principalmente a infraestructura carretera y de transportes (camino y carreteras) e hidráulica. No existe una estructura administrativa específica para operar el fondo, sino que se incorpora como una fuente de recursos adicional dentro del marco y las funciones institucionales actuales, dentro de la competencia del Estado o de los municipios según corresponda, mediante convenios de colaboración.

Las dependencias ejecutoras son las encargadas de dar cuerpo a los proyectos mediante la realización de los estudios de factibilidad y otro tipo de estudios necesarios, así como mediante el armado de los expedientes, mismos que son revisados por la Secretaría de Finanzas del Estado. En esta dependencia se integra la nota técnica y se presenta a la SHCP federal para su aprobación. Una vez que han sido autorizados los recursos, son depositados en una cuenta específica para el fondo en donde no existe mezcla de recursos.

En el caso de Zacatecas se utiliza la normatividad federal y los lineamientos para gestionar los recursos del fondo. En ese sentido, una vez que los recursos se asientan en las cuentas del gobierno del estado, se notifica a la dependencia ejecutora para iniciar los procesos de licitación, contratación y ejecución de los proyectos. Para controlar y dar seguimiento a los proyectos, se utiliza un sistema de control presupuestal interno del gobierno estatal. Adicionalmente, se elaboran los reportes trimestrales que son requeridos en los lineamientos del Fonregión, mismos que se entregan a la SHCP federal.

La dependencia ejecutora ingresa documentación comprobatoria del avance de la obra a la Secretaría de Finanzas y esta, después de verificar la información y los documentos, emite la orden de pago al contratista. Aunque la mayoría de los ejecutores de proyectos de Fonregión son dependencias del gobierno estatal, en algunos casos se firman convenios marco entre la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional y los municipios, de modo que sean los propios gobiernos locales los encargados de ejecutar algunos de los proyectos. En ese sentido, el Fonregión de Zacatecas tiene concurrencia con recursos estatales y municipales, dependiendo del proyecto.

A la fecha de cierre de esta entrega no fue posible consultar los expedientes de los proyectos realizadas con recursos del fondo. Si bien los funcionarios de Zacatecas tuvieron buena disposición para informar lo requerido y dar atención a la entrevista, no ocurrió lo mismo en el caso de los expedientes. Esto muestra que no se le dio la importancia debida al proceso de la evaluación, a pesar de que se hicieron diversas solicitudes con anticipación para facilitar los trabajos y dar oportunidad a la administración estatal de preparar los expedientes.

c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

Los recursos del Fondo Regional de Zacatecas se distribuyeron como se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

Tabla 54. Fondo Regional de Zacatecas. Recursos totales por año

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2009	15	\$331.242.604,00	100.00%
Total	15	\$331.242.604,00	100%

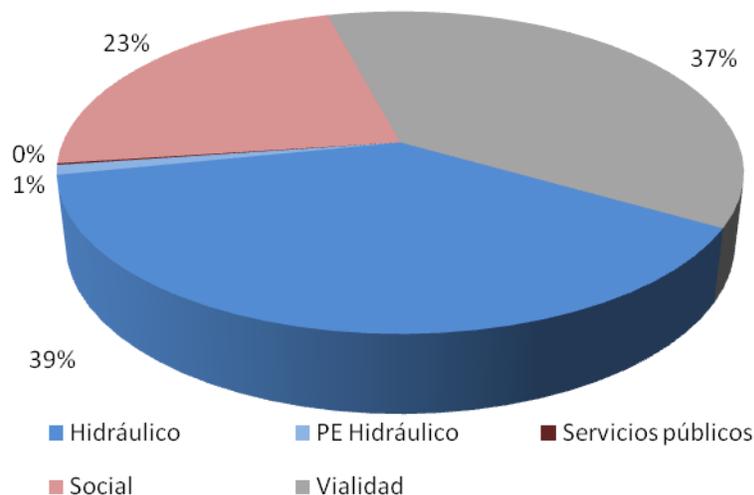
Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

Tabla 55. Fondo Regional de Zacatecas. Recursos por ámbito de atención

Tipo de proyecto	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Hidráulico	4	\$127.359.566,84	38.45%
PE Hidráulico	1	\$3.200.221,96	0.97%
Servicios públicos	1	\$550.000,00	0.17%
Social	5	\$76.148.266,00	22.99%
Vialidad	4	\$123.984.549,20	37.43%
Total	15	\$331.242.604,00	100%

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

Gráfica 10. Fondo Regional de Zacatecas. Recursos por ámbito de atención



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

Tabla 56. Fondo Regional de Zacatecas. Principales resultados del trabajo de campo

Principales indicadores	Zacatecas	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	2	
Obras con expediente	n.d.	n.d.
Obras con nota técnica	n.d.	n.d.
Identifica la población potencial	n.d.	n.d.
Identifica la población objetivo	n.d.	n.d.
Especifican los beneficios a la población	n.d.	n.d.
Análisis costo-beneficio	n.d.	n.d.
Evaluación del impacto económico	n.d.	n.d.
Evaluación del impacto social	n.d.	n.d.
Expedientes que registran el tipo de programa o proyecto de inversión	n.d.	n.d.
Contratos o convenios	n.d.	n.d.
Adjudicación directa	n.d.	n.d.
Invitación restringida	n.d.	n.d.
Licitación	n.d.	n.d.
Administración directa	n.d.	n.d.
Otro	n.d.	n.d.
Expedientes con reportes de avance físico financiero	n.d.	n.d.
Reportes trimestrales	n.d.	n.d.
Reporte final	n.d.	n.d.
Proyectos con mezcla de recursos	n.d.	n.d.
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	n.d.	n.d.
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	n.d.	n.d.

Nd. No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Regional.

d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

En el caso de Zacatecas los proyectos se han enfocado principalmente a infraestructura carretera y de transportes, y a infraestructura hidráulica. En menor medida se tienen proyectos de espacios educativos y de desarrollo urbano. Salvo dos obras realizadas en Fresnillo, en todos los casos, las obras abarcan a más de un municipio.

Los proyectos que se han financiado con el Fonregión se han seleccionado de una cartera de proyectos emanada del Plan Estatal de Desarrollo, que a su vez están alineados con el Plan Nacional de Desarrollo. Se enfocan en resolver problemas identificados en el diagnóstico general del Plan Estatal, pero no existe un diagnóstico específico para el fondo, como tampoco la identificación de la población objetivo y potencial, ya que para esto se utiliza el anuario estadístico emitido por la

Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional. Es necesario mencionar que actualmente se está actualizando el Plan Estatal de Desarrollo por lo que se contará con un nuevo diagnóstico para la primera mitad de 2011.

A pesar de que existe una relación entre los proyectos ejecutados y el Plan Estatal de Desarrollo, no se pudieron observar criterios claros que sirvieran para la selección de los proyectos, ya que se integran de forma separada por cada dependencia ejecutora y se envían a la Secretaría de Finanzas quien integra la nota técnica con su justificación.

Poco más de 67% de los recursos fueron utilizados en proyectos de cobertura estatal y regional. El restante se distribuyó entre 25 municipios de 58 que tiene Zacatecas. En este caso es complicado determinar cuáles fueron los criterios para tomar las decisiones de inversión ya que, por un lado, los proyectos de cobertura estatal y regional integran programas generales que son difíciles de localizar en el territorio. Por otro lado, los proyectos que corresponden con obras concretas se distribuyen a lo largo de varios municipios en prácticamente todos los casos.

Más allá de esta dificultad para el análisis, se puede observar que la distribución de los recursos del Fonregión de Zacatecas tiene un enfoque positivo, y es probablemente el que tiene una concepción más clara de la problemática regional. En ese sentido, el monto promedio de los proyectos con localización específica (los que no son de cobertura estatal y regional) es de aproximadamente \$10.8 millones, lo cual habla de proyectos relativamente grandes y que pueden tener un mayor impacto sobre el desarrollo regional.

Considerando lo anterior, no fue posible observar una relación clara entre los municipios con niveles bajos de IDH y la asignación de recursos, ya que la amplia cobertura de los proyectos involucra a municipios como Pinos o Villa de Cos, que tienen muy bajos niveles de IDH, y a Zacatecas y Guadalupe que son los dos municipios con mayor IDH de la entidad respectivamente. A pesar de esta aparente falta de claridad en la asignación de recursos respecto a los niveles de IDH, se observó que los criterios que sigue Zacatecas para definir la localización de las inversiones son de los más consistentes respecto al objetivo del fondo en el país.

Para la asignación de las obras se utiliza la normatividad estatal y las modalidades de asignación van en función de los montos que maneja la ley estatal. En Zacatecas no se ha tenido subejercicio de recursos.

El control, la supervisión y la evaluación de las obras se realizan por parte de cada dependencia ejecutora y van con cargo al 2% del recurso permitido por el fondo, aunque en algunos casos esos gastos han corrido por cuenta del presupuesto propio de la dependencia ejecutora. En el caso de las obras que sí utilizaron el 2%, este no fue suficiente debiendo aplicar también recurso propio llegando estos costos combinados hasta el 4% aproximadamente.

Los mecanismos de transparencia y rendición de cuentas que utiliza Zacatecas son básicamente los correspondientes a la integración de reportes en la cuenta pública en un informe semestral en agosto y uno anual en febrero del siguiente año, en donde se le da un espacio específico a Fonregión. Adicionalmente, se presenta el reporte trimestral en línea que solicita la SHCP.

Finalmente, no se pudo observar que participe la ciudadanía en ninguna etapa del proceso de gestión del fondo. Todas las decisiones se toman a al interior de las dependencias por lo funcionarios y personal especializado y se basan en los estudios que ellos mismos elaboran. No existe ningún consejo ciudadano ni de desarrollo regional que considere la participación de la sociedad civil ni se presentan evaluaciones de los proyectos en cuanto a su impacto en el desarrollo regional, por lo que no se puede hablar de una verdadera rendición de cuentas.

e) Análisis de las entrevistas realizadas

La entrevista fue realizada de un modo cordial, con seriedad e información suficientes. La funcionaria entrevistada fue la Directora de Presupuesto de la Secretaría de Finanzas del Estado en el despacho del subsecretario.

Fue observado que la directora tiene el conocimiento suficiente sobre los mecanismos de gestión del fondo pero no estuvo en condiciones de presentar información técnica de los proyectos, ya que los expedientes se encuentran en otras áreas como la Secretaría de Desarrollo Regional o el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Zacatecas. Es de resaltar que, a pesar de haber concertado la cita para la entrevista y de haber informado previamente del contenido del cuestionario y de la correspondiente revisión de expedientes, la administración estatal solo consideró la entrevista, de modo que no estuvo en condiciones de presentar los expedientes.

Durante la entrevista surgieron comentarios en los que se evidenció que en Zacatecas han experimentado diversos problemas para la integración de los expedientes de los proyectos, en particular lo relacionado con las notas técnicas. Es de especial relevancia que se considera que los estudios costo-beneficio son muy complejos y costosos para su realización, y a decir de la entrevistada, se carece del personal competente para tal fin y de los recursos materiales necesarios para la correcta integración de dichos expedientes.

En función de lo observado y los comentarios emitidos durante la entrevista, se puede concluir que el mayor problema en Zacatecas respecto a la gestión del Fonregión es la integración de los expedientes, así como la selección de las obras a financiar, pues no se cuenta con un diagnóstico adecuado. Sin embargo, tanto el Comité de Planeación para el Desarrollo y la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, proveen información y pistas que sirven para orientar la toma de decisiones evitando que ocurra de forma puramente intuitiva, pero sin eliminar por completo las limitantes de carecer de documentos sólidos de planeación del desarrollo regional.

De forma adicional, la definición de la problemática regional no es construida considerando insumos de los actores locales y de la sociedad civil, de modo que se cuenta únicamente con el análisis y la percepción de los funcionarios del gobierno estatal.

f) Análisis FODA

Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	Existe una estructura local para la toma de decisiones seria, que incluye al Comité de Planeación para el Desarrollo y la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional.	1	No se cuenta con recursos humanos ni financieros suficientes para integrar de forma adecuada los expedientes de los proyectos con su nota técnica y los estudios costo-beneficio.
2	Hay un sólido conocimiento sobre el fondo y sus mecanismos de gestión.	2	No existe una claridad en el proceso de selección y aprobación de los proyectos.
3		3	No se cuenta con un diagnóstico ni indicadores específicos para la toma de decisiones del FONREGIÓN.
4		4	La toma de decisiones para la selección de proyectos no incluye la participación social.

Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	FONREGIÓN es un mecanismo de vinculación y coordinación entre los tres ámbitos de gobierno.	1	En los lineamientos de FONREGIÓN no se contempla la inclusión o participación de organizaciones sociales.
2	Existe la posibilidad de que FONREGIÓN se convierta en el eje articulador de los programas de desarrollo regional en cada entidad.	2	La falta de claridad de los lineamientos dificulta el proceso de operación del FONREGIÓN.
3	FONREGIÓN es un mecanismo para conocer, entender y atacar la problemática regional.	3	No está contemplada la existencia de consejos regionales en la operación del Fondo.
4	Existen TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	4	No hay principios o criterios claros que sirvan para determinar las prioridades del gasto ni los ámbitos territoriales a los que se deben destinar.
		5	La rigidez de los lineamientos no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.
		6	No existe un sistema de manejo de información para la gestión del Fondo.
		7	El retraso en la entrega del recurso a los estados entorpece la ejecución de los proyectos.

g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Regional de Zacatecas

No fue posible levantar las encuestas de beneficiarios, ya que al no tener acceso a los expedientes de los proyectos, no fue posible ubicar geográficamente las obras.

Por otro lado, cuando se preguntó a expertos sobre cuál era su percepción de los impactos logrados por el Fondo Regional sobre el desarrollo regional a nivel nacional, se obtuvieron las siguientes percepciones.

En primer lugar, consideran que los principales problemas de las regiones están en una distribución inequitativa de los recursos en el territorio estatal, en donde los recursos tienden a concentrarse en zonas urbanas o zonas que no tienen los menores niveles de IDH. También consideraron que la falta de infraestructura de todo tipo era un obstáculo muy importante, en ese sentido consideraron que de forma prioritaria los equipamientos deberían buscar favorecer la calidad de la educación y de los sistemas de salud, mejorar la comunicación y accesibilidad terrestre a zonas rurales, desarrollando también mejores sistemas de transporte público y, finalmente, infraestructura para desarrollar sistemas de comunicación digital.

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

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

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

Los problemas de gestión más importantes que tiene el Fonregión según los expertos son los siguientes: En primer lugar una estructura unilateral por parte de los gobiernos estatales para tomar decisiones, vinculado al anterior, un problema importante es la falta de participación de las autoridades municipales y/o los actores sociales en los procesos de gestión del fondo. De igual modo, consideraron que los recursos no se destinan hacia actividades o proyectos prioritarios, de modo que apoyan ámbitos inadecuados que no inciden directamente en el desarrollo regional. Finalmente, comentaron que existen limitaciones importantes en cuanto a transparencia y rendición de cuentas.

Entre las propuestas que se formularon para mejorar la operación del Fondo Regional están las siguientes:

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

h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora

Problemáticas detectadas

i. Operación y estructura administrativa

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

El Fonregión implica realizar trabajo administrativo adicional, sobre todo en cuanto a la elaboración de las notas técnicas, los estudios costo-beneficio y la evaluación de los proyectos, de modo que existe inconformidad y hasta cierta resistencia por parte del equipo de control financiero y operativo del fondo para cumplir de forma adecuada con las metodologías establecidas en los lineamientos.

Además, al no existir una estructura específica que se encargue de la administración del fondo, este se opera bajo los mecanismos administrativos locales.

- **Los proyectos no son evaluados de forma adecuada y sus notas técnicas tienen carencias metodológicas importantes.**

Por diversas razones, que van desde la complejidad y costo de elaboración de las notas técnicas y los estudios costo-beneficio, hasta falta de recursos humanos calificados para esas tareas; los proyectos apoyados con recursos de Fonregión no son evaluados de forma adecuada. La cartera de proyectos no refleja análisis de alternativas y prioridades, ni análisis de costos de oportunidad.

Las notas técnicas carecen de rigurosidad metodológica y en muchos casos se elaboran con información extremadamente general y sin utilidad práctica para la toma de decisiones. De igual modo, los estudios costo-beneficio no tienen información suficiente de modo que no son adecuados para evaluar alternativas y decidir sobre los mejores proyectos que se pueden ejecutar.

- **Los recursos para supervisión y vigilancia son insuficientes.**

Los recursos destinados por el fondo para el seguimiento, supervisión y control de las obras no son suficientes y están etiquetados, por lo que las dependencias ejecutoras (en menor medida) y las que operan el fondo en general tiene que solventar gastos de evaluación y control con recursos propios.

ii. **Prioridades de inversión y proyectos apoyados**

- **Los actores directamente relacionados con el desarrollo regional no se consideran como parte del proceso de toma de decisiones.**

Los únicos filtros que existen son los de Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Planeación, Programación y Presupuesto del Estado de Nayarit para la autorización de los proyectos, sin que intervengan los actores involucrados y sin que haya representatividad de los grupos sociales interesados.

- **Los criterios para definir la cartera de proyectos y asignar recursos son poco claros.**

Se observó que no existe una cartera de proyectos integrada como tal para todo el fondo ya que no hay un diagnóstico específico ni una identificación clara de los grupos vulnerables y de las zonas marginadas o con menor IDH. Al parecer las prioridades las establecen las entidades ejecutoras en el ámbito de su particular actuación, alineando proyecto por proyecto con los lineamientos, todo esto sin atender una visión global de las regiones.

Oportunidades de fortalecimiento

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

A pesar de que Fonregión tiene relativamente pocos recursos respecto a otros fondos y programas, la plataforma de construcción de las políticas de desarrollo regional que se podría construir, serviría para articular los demás programas y políticas que tengan impacto en el desarrollo regional, de modo que se puedan desarrollar de forma integral y largo plazo incorporando los aspectos sociales, económicos, ambientales e institucionales.

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

Una oportunidad relevante sería que se incorporaran TICs integrales de captura, administración y control de los proyectos (y sus expedientes), que además servirían para facilitar la evaluación de los proyectos mediante la sistematización de los cálculos y contenidos básicos de las notas técnicas.

- **Aprovechar la voluntad de colaboración de las diferentes dependencias del gobierno estatal para construir sinergias.**

Existe voluntad de las dependencias para el trabajo conjunto lo cual debería entenderse como un potencial importante para construir una cartera de proyectos que tenga una visión integral del desarrollo regional.

Si se incluyera a la sociedad civil en los procesos de planeación y gestión del fondo, se podrían potenciar los impactos en gran medida.

Propuestas de acciones de mejora

- **Establecer criterios claros para definir las prioridades del gasto**

Mientras no exista claridad conceptual respecto a los objetivos que persigue el fondo, definidos desde el nivel federal, pero adaptados a las necesidades específicas de cada entidad, e incluso de cada región, es de prever que los proyectos que se ejecuten no servirán para disminuir las diferencias entre regiones.

Por lo tanto, los dos grandes criterios que se deberían seguir son los siguientes: Considerar la inversión únicamente en los municipios que tengan los menores niveles de IDH; y ejecutar solo aquellos proyectos que sean clara y sólidamente consistentes con las estrategias de los instrumentos de planeación del desarrollo regional.

- **Constituir consejos regionales participativos.**

La necesidad de crear espacios institucionales participativos para el manejo de los recursos del Fonregión, resulta evidente frente a las tendencias a la discrecionalidad en la definición de los proyectos y en el manejo de los recursos. La participación social es muy importante porque abre las puertas a mayor legitimidad en las decisiones asociadas al Fondo y porque además permite incrementar los recursos, no solo financieros sino de otra naturaleza, para tomar mejores decisiones.

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

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

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

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas administrativos de este tipo no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información.

Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

- **Realizar talleres de capacitación para fortalecer la evaluación de los proyectos.**

La realización de talleres de capacitación en la entidad para la integración de los expedientes, para formular estudios de factibilidad y de preinversión, elaborar la nota técnica y los estudios costo-beneficio permitiría eficientar y mejorar los procesos de gestión de recursos del fondo.

CAPÍTULO 12. ANÁLISIS DEL FONDO REGIONAL

a) Problemática general del desarrollo regional en México¹²

Los análisis realizados para evaluar el Fondo Regional, dejan claro que existe en México una percepción muy limitada del desarrollo regional, de sus potencialidades y de los procesos que se requieren para hacer de la planificación regional un instrumento capaz de coordinar los esfuerzos sectoriales de los 3 ámbitos de gobierno, especialmente cuando se trata de aplicar proyectos y acciones que involucran recursos públicos escasos y que se deben aplicar en regiones que presentan graves problemas de desarrollo como las que atiende este Fondo federal.

Por ello, se ha complementado la evaluación, con un análisis relativo a la regionalización como paso necesario previo para desarrollar una efectiva planificación de las regiones dentro de las entidades federativas (e incluso a nivel nacional). Igualmente, con una revisión crítica sobre la visión y la política regional en México, que culmina con un conjunto de orientaciones que, si bien no corresponde al Fondo Regional, resolver –ya que se ubican en el ámbito de la coordinación nacional del Sistema de Planeación- si a la SHCP como dependencia coordinadora del Sistema Nacional de Planeación.

a.1) Regionalización: Nota conceptual

La regionalización, entendida como la delimitación de regiones, aparece como una necesidad inherente al desarrollo regional ya que este remite a la necesidad de generar soluciones para reducir las desigualdades en la sociedad y en el territorio que se han acumulado como consecuencia del modelo económico. La regionalización es un procedimiento técnico para delimitar los territorios que comparten características similares y que varían de acuerdo a los propósitos de dicha regionalización y a los criterios aplicados. Regionalizar implica entonces, el doble propósito de delimitar territorios para impulsar acciones de desarrollo desde la política, a la vez que un proceso técnico en el que no se puede separar la intencionalidad de las políticas públicas de las condiciones concretas de cada caso.

Una región es por principio un espacio sub-nacional o sub-estatal que se define por procesos y métodos de regionalización. Por ello, el objetivo de la regionalización es subdividir el territorio de acuerdo con características o condiciones similares o de acuerdo con propósitos específicos, generalmente de política pública.

La subdivisión o regionalización resultante obedece a la combinación de características geográficas y socioeconómicas, a la vocación productiva y a los propósitos públicos para enfrentar los problemas que presenta y/o para “poner en valor” el potencial de desarrollo de este “pedazo de territorio”. De esta manera, coexisten regiones homogéneas, caracterizadas por la similitud de condiciones geoeconómicas y/o ambientales (un ejemplo son las cuencas hidrográficas), con regiones nodales, caracterizadas por su dependencia en torno a una zona metropolitana, un centro urbano o un polo de atracción (puerto, centro de turismo, otro), con regiones en las que destacan ciertas condiciones de desarrollo (fronteras, atraso crónico, otra) o la presencia muy relevante de condiciones étnicas (pueblos indígenas).

Desde la perspectiva de objetivos públicos de desarrollo pueden igualmente determinarse regiones como es el caso de las “regiones plan” para atender una estrategia de desarrollo específica o la puesta en valor de una “vocación productiva” (industrial, agropecuaria, turística, etc.) o regiones

¹² Este capítulo se estructuró tomando como base el trabajo de Alfonso Iracheta 2010: *Planificación regional en México: a 30 años de la “Cuestión Regional en América Latina”* en *La cuestión regional en América Latina*, J. L. Coraggio et al (eds), 2ª Edición, El Colegio Mexiquense, Toluca, México.

administrativas, para organizar la prestación de algún servicio o la administración de la acción pública (distritos rentísticos, delegaciones de servicios de salud, educativos, entre otros muchos).

El Fondo Regional se orienta a las regiones de mayor atraso y pobreza relativa del país, medida esta condición por el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

La unidad territorial de regionalización a nivel nacional es la entidad federativa y a nivel de éstas, el municipio. De ahí que se entiende a la regionalización también como subconjuntos de estados o de municipios contiguos, que configuran un espacio unitario y atienden un propósito específico.

La propuesta de regionalización debe ser dinámica y adaptable, y orientarse a cumplir los objetivos de desarrollo que se ha planteado para el país o, en su caso, para un estado. En otras palabras, debe ser capaz de adaptarse a las cambiantes condiciones socio-económicas y políticas que, a su vez, determinan las políticas públicas.

En este sentido, permite su aplicación inmediata, pudiendo ajustarse a lo largo del tiempo para facilitar la programación de la acción pública en el corto y mediano plazos (desde el inicio de una gestión gubernamental hasta su conclusión), a partir de una perspectiva de largo alcance.

Desde la década de los 50, se han aplicado diversas regionalizaciones en la administración gubernamental de México. Ha prevalecido, sin embargo, el enfoque geográfico para la definición de las regiones y el sectorial para su operación. En consecuencia, la acción pública no ha logrado vincularse de manera amplia a las necesidades propias de cada región.

Es común encontrar que cada dependencia y organismo sectorial del Poder Ejecutivo federal y de las entidades federativas ejerce sus atribuciones y recursos sin considerar en su justa dimensión el impacto regional de sus acciones y mucho menos el que provocan los demás sectores en un mismo espacio regional.

Más aún, cada dependencia y organismo, tanto a nivel nacional como estatal, ha establecido su propia regionalización, identificándose residencias, jurisdicciones, distritos, delegaciones o coordinaciones, entre otras, sin que exista una política de coincidencia entre ellas, lo que deriva en ineficiencias y costos administrativos excesivos. En el caso federal, estas divisiones territoriales operativas coinciden generalmente con las entidades federativas¹³.

En síntesis, el Fondo Regional, es una oportunidad para que cada entidad federativa, defina o confirme una regionalización acorde con los propósitos del Fondo, de manera que los recursos para proyectos y acciones de desarrollo tengan un mayor impacto al dirigirse a las áreas y los grupos sociales más necesitados y, al orientarse de manera tal que permitan mostrar que se están operando cambios favorables medidos por la mejoría general del Índice de Desarrollo Humano.

a.2) La pérdida del enfoque territorial en la planificación mexicana

Recientemente la planeación regional ha adquirido una gran importancia internacional. Sus objetivos son diversos, entre los que destacan: contar con un modelo capaz de impulsar un fuerte desarrollo económico que reduzca las desigualdades y la pobreza; que sea ordenado en el territorio y sustentable en su relación con las condiciones ambientales; que permita mantener la estabilidad social; mejorar las relaciones intergubernamentales e incorporar a los sectores social y privado en la toma de decisiones. Bajo estas premisas, resulta claro que la reducción de las desigualdades interregionales debería ser un resultado esperado de la aplicación de políticas públicas para el desarrollo regional.

¹³ Con la excepción de divisiones territoriales basadas en condiciones geográfico-ambientales como cuencas.

Este enfoque no ha permeado suficientemente la política mexicana, lo que se ha evidenciado por la ausencia de un enfoque regional en la planificación del desarrollo en los ámbitos federal y estatal de gobierno.

Las consecuencias de esta desatención son varias: En primer lugar, una cierta “lejanía” entre el ciudadano y sus autoridades; en segundo lugar, una excesiva concentración de funciones en la capital del país y en diversas capitales de los estados; finalmente, no existen acciones concurrentes de la administración pública federal en las regiones del país, como tampoco ocurre en las regiones de los estados. En síntesis, México no ha logrado todavía que el proceso de desarrollo responda a las prioridades de las regiones, agudizándose el desequilibrio territorial.

Una razón de esta disfunción, es que el Sistema Nacional de Planeación (y los estatales) no ha estado exento de la crisis de la planeación en general, en la que la falta de un enfoque territorial/ambiental del desarrollo ha sido central. Es la política económica aespacial y su enfoque sectorial la que domina los procesos del desarrollo nacional siendo fundamental su complemento con una visión clara del desarrollo de las regiones como guía de las políticas sectoriales.

En México como país y en sus diversas entidades federativas, se han elaborado de manera sistemática los planes y programas de desarrollo, se han creado áreas institucionales responsables de esta función y se han logrado avances sustantivos en los procesos de participación de la sociedad, además de haberse mejorado la legislación y tecnología para planificar. Sin embargo, existe una apreciación generalizada a nivel público y social, sobre la baja efectividad en el cumplimiento de dichos instrumentos. Son tres los factores fundamentales que determinan estos problemas:

Valoración política que se otorgue al sistema de planeación. Planificar es un ejercicio sociopolítico de toma de decisiones, basado en un proceso que parte del conocimiento profundo del fenómeno a planificar; de la determinación de propósitos de transformación de dicho fenómeno; del diseño de los caminos y acciones que conjuntamente seguirán los actores sociales involucrados para alcanzar dicha transformación, y de la creación o incorporación al proceso de los mecanismos e instrumentos de orden económico, jurídico, social o administrativo que facilitan la aplicación de las decisiones acordadas. Todo ello, ordenado bajo un método específico, se asienta y formaliza legalmente en documentos, que no son otros que los planes y programas. La planeación es entonces una necesidad en el proceso de gobierno, porque a través de ella se conocen y analizan los fenómenos y problemas de la sociedad, se prevén escenarios, se determinan rumbos y sobre todo, se acuerdan las acciones a realizar entre sociedad y gobierno y se comprometen los recursos para su logro. Su carácter político deriva del propio proceso de acuerdos sobre modos y formas del desarrollo y sobre las decisiones que cotidianamente se toman para avanzar en el rumbo acordado. La planeación deriva de la política y es parte de la política. Consecuentemente, el grado de importancia asignada a los planes y programas de desarrollo y al proceso de su aplicación y cumplimiento es un asunto político.

Cuando los planes acusan un alto grado de incumplimiento, ya sea porque las decisiones reales no corresponden a lo acordado en ellos o porque simplemente no forman parte de dicho proceso de toma de decisiones, no obstante que en el discurso político se asumen las decisiones como producto de los planes, nos enfrentamos a una planeación que sólo cumple con un papel de legitimación ideológica del quehacer público, al poner por delante un discurso coherente basado en documentos concertados que es asumido a nivel social, independientemente de su aplicación real.

Niveles de obligatoriedad de las políticas, estrategias y acciones concertadas en planes y programas, y de las consecuencias que derivan de su incumplimiento. La voluntad política de asumir como guía para la acción pública y social lo acordado en planes y programas de desarrollo, requiere como contraparte la existencia de estructuras, mecanismos y procedimientos que garanticen su cumplimiento, a fin de evitar el carácter voluntarista en su aplicación. Existen mecanismos claros y obligatorios que rigen el ejercicio y destino de los recursos públicos y que ofrecen a la sociedad y al

estado altos niveles de transparencia en estos procesos. La legislación en la materia es amplia y se han creado dependencias gubernamentales que atienden este propósito.

Para la aplicación de planes y programas de desarrollo, sean éstos de orden global, sectorial o espacial, no existen esfuerzos similares, no obstante que la legislación establece la obligatoriedad de su cumplimiento. La subjetividad que envuelve las políticas y acciones de desarrollo permite que se mantenga un cierto nivel de voluntarismo en su aplicación y sobre todo en la medición de los efectos positivos esperados. La carencia de mecanismos permanentes y sistemáticos de evaluación de los impactos de las políticas y acciones establecidas en los documentos de planeación es una de las limitaciones más importantes del sistema, con lo cual los planes y programas se convierten en documentos indicativos que pueden ser aplicados o no, según las circunstancias, limitándose la medición de su eficiencia a la correlación programática entre metas y recursos.

Congruencia entre los documentos de planeación y los procesos de toma de decisiones en relación con la realidad social por planificar. Los problemas que enfrenta el desarrollo son entre otros, producto de la insuficiente voluntad política para aplicar y evaluar las acciones concertadas en planes y programas, y de la existencia de inconsistencias en el propio sistema de planeación. Los planes y programas, como documentos que deben ser la guía para las acciones de desarrollo, presentan limitaciones que en general, la planeación no ha superado. Si bien, cada caso presenta peculiaridades, en general los planes no representan en su contenido de manera adecuada a los fenómenos y problemas por atender, siendo documentos más bien descriptivos que analíticos y “estratégicos”¹⁴; no integran todas las posiciones sociopolíticas involucradas, presentan limitaciones en cuanto a los procesos y mecanismos de aplicación, seguimiento y evaluación, dejando lagunas esenciales para que la sociedad y el propio gobierno puedan conocer de los avances logrados con altos niveles de certeza.

La consecuencia general de estos problemas es el alejamiento de la planeación del proceso de toma de decisiones. Con ello, este proceso reduce su eficacia y congruencia al basarse más en los análisis de coyuntura para decidir que en las previsiones y propuestas del plan o programa respectivo.

De ahí que la evaluación del Fondo Regional y las posibilidades que ofrece esta de mejorar el sistema de planeación de las entidades federativas, enfatizando su enfoque regional y orientando las políticas a una mejoría medible de las condiciones de vida de los grupos sociales y las áreas menos favorecidas, resulta de gran importancia para modernizar y hacer más eficiente el proceso de decisión de acciones y proyectos de desarrollo y más eficaz la aplicación de los recursos públicos orientados a elevar el índice de Desarrollo Humano (IDH) de las regiones y entidades más pobres del país.

a.3.) Nuevas orientaciones para la planificación regional en México

La evaluación del Fondo Regional es una posibilidad para recuperar el enfoque regional del desarrollo, bajo el principio que el desarrollo regional debiera ser factor de reducción de las desigualdades socio-espaciales, de mayor cohesión social, de avances hacia una relación más equilibrada entre la sociedad y su “naturaleza”. Desde la perspectiva institucional, debiera ser el resultado de un proceso de planeación concertada y participativa que permita construir una visión de la región en el largo plazo; igualmente, de integración y orden territorial, capaz de lograr la coincidencia de acciones y recursos de los gobiernos y la sociedad en un ámbito territorial determinado.

¹⁴ Se utiliza el término en el sentido que lo estratégico es lo más importante y prioritario, porque es causa de otros fenómenos o problemas socio-espaciales.

Por ello, su enfoque requiere no sólo de acciones tendentes a abatir condiciones de marginación y pobreza –particularmente las que mide el IDH-, sino también aquéllas que propicien un proceso de desarrollo de la base productiva y una continua creación de empleos bien remunerados.

Los objetivos de la política regional deben ser consistentes con los retos que demanda, por una parte, la inserción de la nación (y sus regiones) en la globalización y, por la otra, sus necesidades productivas y sociales –especialmente la reducción de la desigualdad social y la pobreza–; y con los procesos crecientes de urbanización y metropolización, así como el desarrollo de sus estructuras rurales y la preservación de sus cualidades ambientales. Por ello, la recuperación de un enfoque regional del desarrollo exige el replanteamiento de los objetivos generales de los procesos de planificación cuyas prioridades podrían ser:

- La elevación del nivel de bienestar de la población, en particular del IDH en las entidades y regiones con menor desarrollo relativo, lo que implica evolucionar hacia un modelo de desarrollo de la economía y un modelo de ingreso público integral y de largo plazo, que facilite el abatimiento de la pobreza, la reordenación territorial, urbana y ambiental, la integración de las actividades rurales al desarrollo y la promoción del crecimiento de la economía. En este sentido, se requiere hacer del empleo y del bienestar social de la población asentada el hilo conductor de los programas desarrollando proyectos productivos, de infraestructura y de desarrollo social, como lo propone el Fondo Regional.
- Modificar las tendencias de localización de las actividades económicas y de población para disminuir la hiper-concentración de las metrópolis, particularmente la del Valle de México y la que está emergiendo en otras regiones, y reducir las disparidades interregionales (a nivel nacional y al interior de las entidades federativas), induciendo así un desarrollo regional y un sistema urbano más equilibrado. Significa llevar el empleo a dónde está la gente y no sólo a donde la rentabilidad de las inversiones lo determina, y no inducir que la gente vaya en busca del empleo.
- Conjuntar los esfuerzos y recursos tanto del gobierno en sus tres ámbitos, como de los actores sociales, con el propósito de generar un proceso de desarrollo en cada región que sea “apropiado” y “asumido” por su población y que tenga una visión de largo plazo, lo que implica que el Plan de Desarrollo Regional tenga la fuerza para reunir voluntades y recursos de múltiples fuentes para realizar proyectos y acciones acordadas entre todos los actores sociales con el gobierno.
- Promover el Plan o Programa de Desarrollo Regional y el resto de programas gubernamentales, especialmente los sectoriales para que tengan como meta el desarrollo regional equilibrado y menos desigual, tanto en lo social como en lo territorial. Para ello es necesario realizar proyectos en las regiones, como los que apoya el Fondo Regional, cuidando el debido encadenamiento entre ellos y que sus impactos sean positivos en la región como un todo.
- Conducir todas las acciones en la región hacia su ordenamiento territorial y su sustentabilidad ambiental. Por ello toda acción de desarrollo debería contemplar sus consecuencias en el ordenamiento del territorio en general, en el sistema de centros de población y en la sustentabilidad de un ambiente renovado.
- Ejecutar en plazos breves los programas de desarrollo de cada región sin que pierdan su visión de largo plazo. Integrar estos programas con proyectos, involucrando a todos los sectores y centros de población de las regiones, lo que implica crear condiciones particulares para incentivar la procuración y obtención de recursos y la aplicación de obligaciones fiscales para ampliar las fuentes y los montos de recursos financieros, considerando además de manera vital el papel de los promotores, inversionistas y productores, para alcanzar amplios

niveles de inversión en periodos cortos de tiempo. El Fondo Regional es un instrumento poderoso para avanzar en este sentido.

- Propugnar por un modelo integral y de largo plazo para el desarrollo regional, con la participación amplia y directa de los actores sociales involucrados, especialmente la sociedad local y sus organizaciones. Esto implica una amplia difusión del Plan o Programa de Desarrollo Regional y del resto de programas y proyectos que aplicarán los sectores en la región, altos niveles de educación en la sociedad, múltiples oportunidades de capacitación del personal involucrado en la ejecución de estos instrumentos de planeación y creciente productividad de las inversiones para enfrentar competitivamente nuevas actividades en cada región, adecuadas a sus vocaciones económicas.

Una tarea que puede apoyar el Fondo Metropolitano, es la búsqueda por “territorializar” las políticas y acciones sectoriales de los 3 ámbitos de gobierno, a partir de una estrategia que considere al desarrollo como elemento central de las políticas de distribución interregional de la riqueza, de la población, de las actividades económicas y sociales, y de la acción pública en general.

Con la política regional se puede impulsar a las diversas dependencias y ámbitos de gobierno para que realicen sus acciones con una visión sectorial, pero teniendo como hilo conductor al territorio (regiones, ciudades), y para que coordinen sus esfuerzos con los agentes económicos y sociales de cada región, al hacer evidente que serán éstos los principales beneficiarios de las políticas regionales.

Su significado es fundamental, ya que sería posible hacer converger la planeación socioeconómica, normada por la Ley de Planeación, con la planeación urbana, normada por la Ley General de Asentamientos Humanos y con la planeación ambiental, normada por la Ley General de Protección al Ambiente, hasta hoy poco coordinadas.

Lo anterior permitiría también, como propone el Fondo Regional, la ejecución programática de proyectos e inversiones, basada en una adecuada identificación e integración de las políticas y acciones de carácter regional, con prioridades, objetivos y metas, así como las asignaciones presupuestales correspondientes, la evaluación y el seguimiento del uso de los recursos, sus resultados e impacto social. Bajo esta perspectiva, las entidades federativas en general debieran asumir a la planeación regional como un instrumento de orientación de sus acciones.

Debe tomarse en cuenta que la Constitución Política de México no permite un nivel territorial intermedio entre los municipios y los estados o entre éstos y el país; es decir, bajo las condiciones jurídicas actuales, no podría existir un nivel regional de gobierno en México. Por ello, de acuerdo con las condiciones políticas vigentes, esta planeación debe ser operativa y las visiones regionales orientarse a la coordinación inter-institucional para el desarrollo y a la aplicación de recursos con claro enfoque de atención desde la administración pública de los problemas de las regiones como propone el Fondo Regional.

b) Descripción de la administración y operación del Fondo Regional

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

Lo anterior implica que en la gran mayoría de los casos la evaluación de los proyectos es nula al grado que ni siquiera se formulan las notas técnicas. En el resto de los proyectos, cuando existe nota técnica tiende a ser muy débil metodológicamente hablando, o se formula con análisis sumamente vagos y generales, sin información específica, e incluso copiando la misma redacción que otros proyectos y realizando pequeñas modificaciones para que no sea exactamente iguales.

Esto habla de una ausencia casi absoluta de evaluación en los proyectos apoyados con el Fonregión, lo que se traduce en carteras fragmentadas, que apoyan asuntos coyunturales o que tienen un tinte claramente político, desarticuladas entre sí y con alcances sumamente limitados. De ese modo, los recursos se dispersan en una gran cantidad de proyectos muy pequeños y sin impacto regional, de modo que se pierde también la capacidad de incidir en el desarrollo regional desde una perspectiva estatal y global del fondo.

Otro aspecto importante de resaltar en la administración del fondo, es que en ningún caso existen criterios claros y bien argumentados para determinar las prioridades de inversión. Los proyectos de infraestructura vial y carretera son los que suelen estar acompañados de argumentos más sólidos en cuanto a que la conectividad permite el desarrollo económico. Sin embargo, incluso en los casos más sólidos, se observa que las justificaciones son superficiales y no se acompañan de evidencias que permitan soportar lo que se afirma. De ese modo, en prácticamente ningún caso se observó que los proyectos apoyados por el fondo estén vinculados con estrategias de desarrollo o con infraestructuras y equipamientos complementarios.

Por su parte, los mecanismos de asignación de recursos a proyectos, siguen en general lo establecido en los lineamientos del Fondo y en la legislación estatal, lo que plantea en diversos casos diferencias que es necesario considerar para los ajustes al Fondo o a dicha legislación. De acuerdo a la normatividad mencionada, el proceso de administración y operación del fondo involucra varias etapas: la integración de una cartera de proyectos, la licitación, la contratación y ejecución de los proyectos. De forma independiente a este proceso se gestionan y asignan los recursos desde el ámbito federal y, en general en el conjunto de las entidades, no se considera la cartera de proyectos y sus virtudes para definir las asignaciones, lo que representa un proceso de gestión contrario al espíritu del fondo y al presupuesto basado en resultados.

Durante la verificación de los expedientes de la muestra de proyectos, se pudo observar que en varias entidades las áreas ejecutoras mantienen cierto orden y control de los mismos, así como una relativa integración entre las áreas financiera y operativa. Sin embargo, no se observa en general un orden definido para el armado de los expedientes, de modo que algunos tienen información completa y en orden, mientras que otros presentan información confusa, compleja para su consulta e incluso con vacíos de información; igualmente, se aprecia una fragmentación de los expedientes en diversas áreas de la administración estatal de acuerdo a criterios locales, destacando la responsabilidad de ejecución de los proyectos.

Finalmente, se debe considerar que la mayoría de los expedientes carecen de Nota Técnica y cuando la tienen resulta tan general o ambigua que tiende a ser irrelevante para efectos de evaluación del proyecto correspondiente. Esto se confirma con un hallazgo relevante en el sentido que, de los pocos expedientes que cuentan con nota técnica, solo algunos siguen la metodología establecida por la SHCP. La gran mayoría no cuentan con los indicadores de comportamiento financiero requeridos en los estudios costo-beneficio y se encontró que en muchos casos simplemente se redactan los apartados de la nota técnica para cumplir con el requisito, sin que su contenido tenga la calidad técnica-metodológica adecuada, de modo que no sirven para evaluar la pertinencia de los proyectos.

c) Presentación estadística de los resultados obtenidos

El Fondo Regional surge en 2007 como una fuente de recursos adicionales para apoyar a las 10 entidades federativas que presentaron el nivel más bajo de desarrollo medido mediante el Índice de Desarrollo Humano (IDH), calculado por el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD).

Tabla 57: Fondo Regional. Entidades federativas con el nivel más bajo del IDH

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

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

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

a) Salud.

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

b) Educación.

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

c) Ingreso.

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

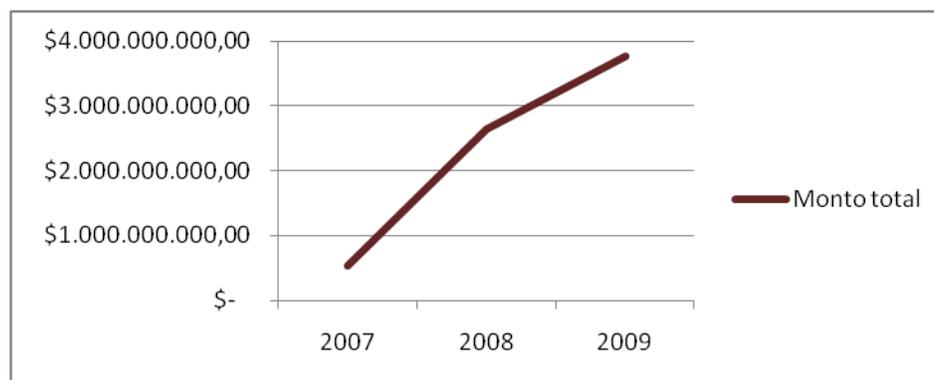
Otros ámbitos, como el desarrollo de infraestructura para las comunicaciones y para la producción o acciones complementarias a la educación como la reducción de la brecha digital, deben ser considerados también de alta prioridad.

En términos generales, el Fonregión ha distribuido sus recursos según se muestra en las siguientes tablas y gráficos:

Tabla 58. Fondo Regional. Recursos totales, 2007-2009

Año	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
2007	147	\$ 526,742,334.00	7.59%
2008	640	\$ 2,638,598,474.00	38.03%
2009	784	\$ 3,772,175,087.00	54.37%
Total	1571.00	\$ 6.937.515.895,00	100%

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

Gráfica 11. Fondo Regional. Recursos totales, 2007-2009¹⁵


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

Tabla 59. Fondo Regional. Recursos por entidad federativa, 2007-2009

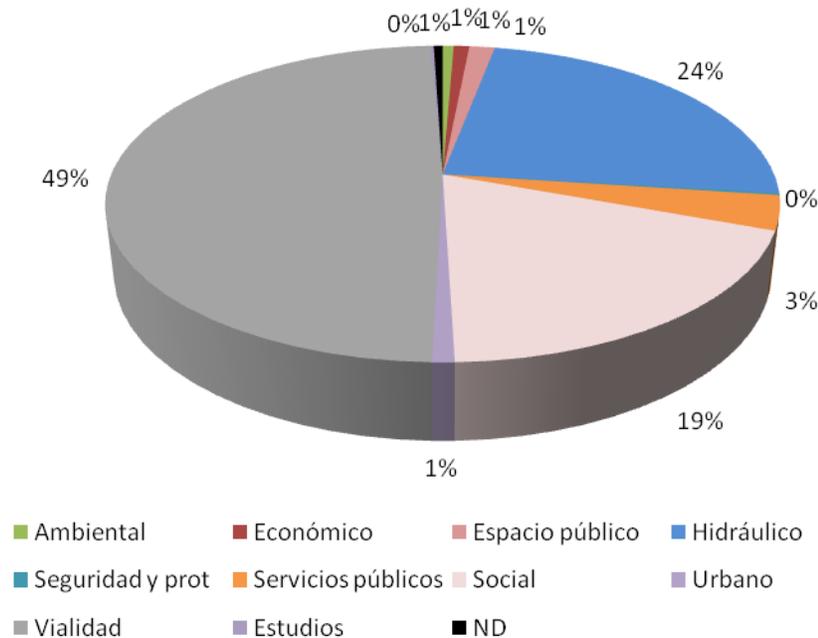
Entidad	Número de proyectos	Monto total	Porcentaje
Chiapas	17	\$ 16.167.723,00	0.23%
Guerrero	111	\$ 1.528.567.929,00	22.04%
Hidalgo	222	\$ 735.311.478,00	10.60%
Michoacán	1	\$ 485.680.473,00	7.00%
Nayarit	47	\$ 571.288.645,00	8.24%
Oaxaca	195	\$ 787.803.757,00	11.36%
Puebla	349	\$ 752.849.922,00	10.85%
Tlaxcala	27	\$ 606.493.492,00	8.74%
Veracruz	585	\$ 1.121.502.772,00	16.17%
Zacatecas	15	\$ 331.242.604,00	4.78%
Total	1569	\$ 6.936.908.795,00	100%

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

¹⁵ *Ibid.*

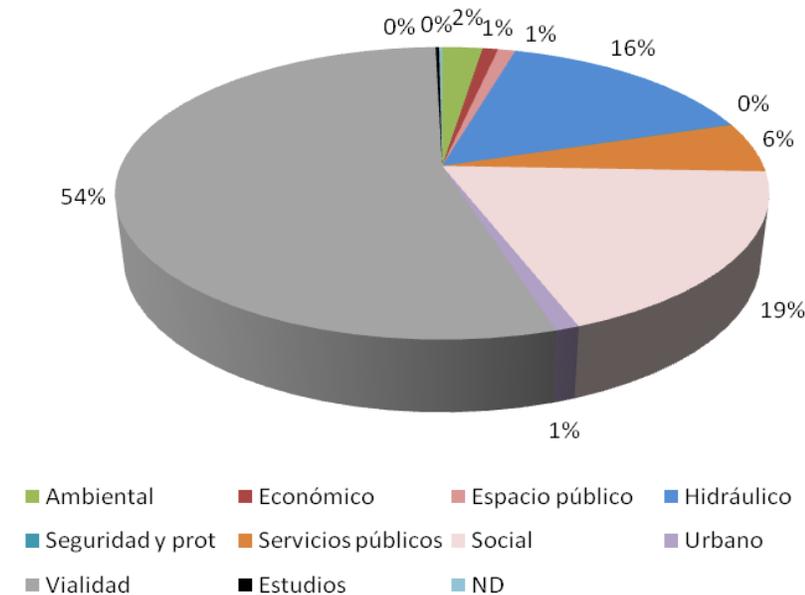
Los proyectos que han sido apoyados con recursos del Fonregión tienen un alto grado de variabilidad derivado de la ausencia de objetivos explícitos. Sin embargo, es posible observar una tendencia muy clara hacia el desarrollo de proyectos viales de todo tipo:

Gráfica 12. Fondo Regional. Número de proyectos por ámbito de atención, 2007-2009



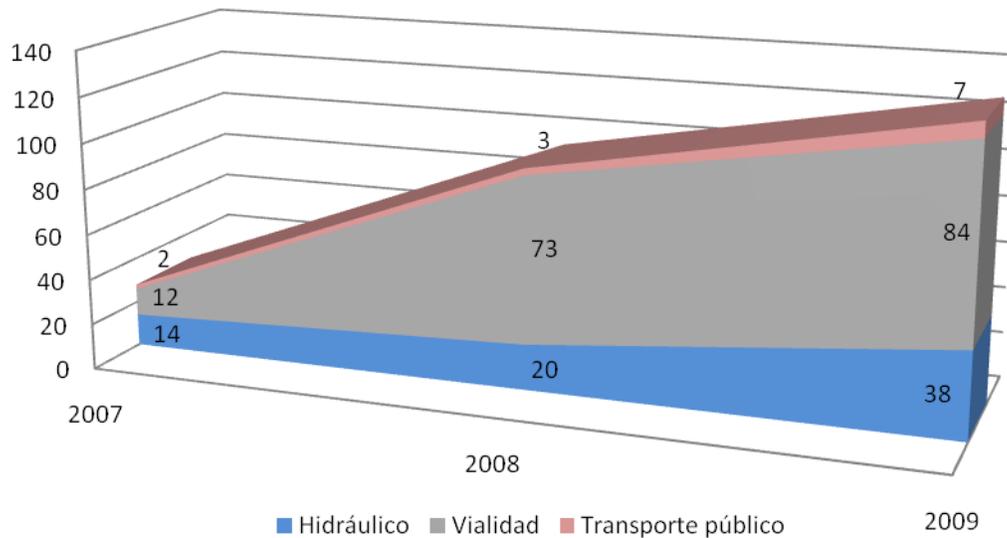
Fuente: Elaboración propia con base en la cartera de proyectos de cada entidad federativa.

Gráfica 13. Fondo Regional. Recursos asignados por ámbito de atención, 2007-2009



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

Gráfica 14. Fondo Regional. Evolución del número de proyectos de los principales ámbitos de atención, 2007-2009



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

Tabla 60. Fondo Regional. Principales resultados del trabajo de campo

Principales indicadores	Fondo Regional	
	Absoluto	Relativo
Muestra de proyectos	394	
Obras con expediente	182	46.2%
Obras con nota técnica	80	20.3%
Identifica la población potencial	43	10.9%
Identifica la población objetivo	67	17.0%
Especifican los beneficios a la población	65	16.5%
Análisis costo-beneficio	44	11.2%
Evaluación del impacto económico	38	9.6%
Evaluación del impacto social	16	4.1%
Expedientes que registran el tipo de programa o proyecto de inversión	166	42.1%
Contratos o convenios	171	43.4%
Adjudicación directa	67	17.0%
Invitación restringida	42	10.7%
Licitación	38	9.6%
Administración directa	17	4.3%
Otro	7	1.8%

Principales indicadores	Fondo Regional	
	Absoluto	Relativo
Expedientes con reportes de avance físico financiero	150	38.1%
Reportes trimestrales	73	18.5%
Reporte final	133	33.8%
Proyectos con mezcla de recursos	36	9.1%
Expedientes que registran erogaciones por supervisión y control	84	21.3%
Expedientes que registran erogaciones de gasto corriente y de operación	2	0.5%

Nd. No disponible.

Fuente: Elaboración propia con base en el trabajo de campo de la Evaluación Específica del Fondo Regional.

d) Descripción de los mecanismos de asignación y supervisión

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

Por otro lado, el fondo tampoco tiene definidos mecanismos para establecer los criterios, prioridades o condiciones mínimas para la ejecución de los proyectos. Si bien se incluye como requisito la evaluación de los proyectos de forma previa a las decisiones de inversión, se observó que en ningún caso se llevan a cabo las evaluaciones correspondientes. Al contrario, se observó que la tendencia es a utilizar los recursos del Fonregión para solventar coyunturas, resolver conflictos sociales, apoyar intereses políticos o, en el mejor de los casos, complementar recursos de otros fondos y programas que están enfocados a múltiples y muy diversos objetivos.

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

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

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

e) Análisis de las entrevistas realizadas

En general las entrevistas en las entidades fueron bien planeadas y ejecutadas. Destaca la tendencia por confirmar que todas las acciones y proyectos corresponden a los lineamientos del Fondo Regional y a las normas estatales aplicables. Sin embargo, también es claro que las carteras de proyectos siguen criterios diferentes a los que pretende el Fondo, lo que tiene dos interpretaciones: la primera, que la falta de precisión en los objetivos del Fondo, permite desviaciones y un margen muy amplio para decidir sobre proyectos y acciones. La segunda, que la ausencia de una política regional efectiva, tiende a orientar los recursos a proyectos más rentables políticamente, dejando de lado a los municipios más pobres a favor de los políticamente más visibles, llegándose al extremo de aplicar dichos recursos en las ciudades capitales de los estados además de otros municipios con niveles de los más altos de IDH en las entidades, con lo que se pierde el sentido del Fondo Regional.

Otro elemento que destaca de las entrevistas es la búsqueda por avanzar en la coordinación interinstitucional para cubrir los lineamientos el Fondo y la legislación aplicable estatal para efectos de ejercicio de los recursos. Al tiempo se observa por los dichos de los funcionarios entrevistados que se carece en general de instrumentos y procesos de evaluación más allá de los tradicionales que en la práctica no son de evaluación (Informe de Gobierno, Cuenta Pública).

Se observó en general que los funcionarios entrevistados tienen más conocimiento sobre los procesos de gestión presupuestaria del fondo, lo que es lógico al ubicarse en las áreas de hacienda pública; sin embargo, es generalizado el bajo conocimiento que tienen con relación al tipo de proyectos y su ejecución, evidenciando así una separación de funciones al interior de los gobiernos estatales y una baja interacción entre áreas de los propios gobiernos.

Es de resaltar que quedaron de manifiesto diversas inconformidades respecto a los lineamientos del fondo, en particular en lo que respecta a los análisis costo-beneficio. En varias entidades federativas se argumentó que dichos estudios son sumamente complejos y costosos, de modo que cuando se cuenta con una cartera de proyectos amplia, se vuelve casi imposible cumplir con los requisitos. Incluso en proyectos grandes, la complejidad y costo vuelve inviables dichos estudios.

En buena parte de las entidades con información aportada, los comentarios realizados en la entrevista fueron consistentes con la información encontrada en los expedientes, en donde la ausencia de notas técnicas fue el común denominador, y solo casos aislados presentaron estudios costo-beneficios, aunque metodológicamente inadecuados.

Otra inconformidad manifestada durante las entrevistas fue su percepción sobre la discrecionalidad con que se aprueban o rechazan proyectos por parte de la SHCP, argumentándose que los criterios no son claros y que se han tenido experiencias de proyectos que habían sido rechazados no obstante la percepción estatal de que eran adecuados y técnicamente sólidos, mientras que otros proyectos más débiles habían sido aceptados.

En la entrevistas surgió un criterio implícito que se utiliza para determinar el tipo de proyectos que se ejecutan. Se mencionó que la infraestructura es la base para detonar el desarrollo, sin mencionar la necesaria vinculación con políticas y programas de educación, salud o generación de empleo, por

mencionar algunos, de modo que se observó una visión parcial del desarrollo, desarticulada y desprovista de contenido sustantivo.

f) Análisis FODA

a. Ambiente interno

Fortalezas		Debilidades	
1	Se cuenta con un equipo técnico muy sólido y con capacidad de ampliar los alcances del FONREGIÓN.	1	No existe un sistema adecuado de manejo de información para la gestión del Fondo.
2	Existe voluntad por retroalimentar y fortalecer al FONREGIÓN para que cumpla con los objetivos para los que fue creado.	2	Las capacidades de evaluación de los proyectos presentados por las entidades se limitan a lo presupuestal-financiero, y no a lo técnico.
3	Se cuenta con TICs para el entrenamiento de equipos locales, que pueden servir para simplificar procesos y evaluar proyectos.	3	Las asignaciones presupuestales son hacia los gobiernos estatales sin contemplar candados que garanticen su aplicación desde una perspectiva regional.
4	Existe una preocupación real por atacar la problemática de las regiones más pobres del país.	4	Los criterios para aprobar los recursos son poco claros.
		5	Los períodos de asignación son poco adecuados y dificultan la operación del fondo en las entidades.
		6	En los lineamientos de FONREGIÓN no se contempla la inclusión y/o participación de organizaciones sociales.
		7	La falta de claridad de los lineamientos dificulta el proceso de operación del FONREGIÓN.
		8	No está contemplada la existencia de consejos regionales en la operación del Fondo.
		9	No hay principios o criterios claros que sirvan para determinar las prioridades del gasto ni los ámbitos territoriales a los que se deben destinar.
		10	La rigidez de los lineamientos no permite retomar y aprovechar las prácticas locales.

b. Ambiente externo

Oportunidades		Amenazas	
1	Las entidades federativas cuentan con equipos experimentados para administrar el fondo.	1	No hay una concepción clara de lo que es una región y, por lo tanto, no hay un entendimiento a profundidad de la problemática y las disparidades regionales.
2	Desarrollar una plataforma informática que pueda ser utilizada por todas las entidades, serviría para simplificar y sistematizar los procesos de gestión haciendo más eficiente el fondo y otros programas de inversión.	2	Las entidades federativas utilizan los recursos del fondo para atender coyunturas y el criterio de decisión es político.
3	Consolidar al FONREGIÓN como un mecanismo de vinculación y coordinación entre el gobierno federal, y las entidades y municipios.	3	Las decisiones de inversión no sirven para mejorar los niveles de IDH.
4	Consolidar al FONREGIÓN como el eje articulador de los programas de desarrollo regional.	4	Hay una división entre el discurso oficial y la toma de decisiones.
		5	No están claros los objetivos del fondo, de modo que la forma en que se construye la cartera de proyectos no responde a estrategias de desarrollo regional.

Oportunidades		Amenazas	
		6	Los recursos del fondo se utilizan para solventar problemas coyunturales y no para atacar la problemática regional.
		7	Los recursos se reparten en una multiplicidad de proyectos pequeños y desarticulados, eliminando las posibilidades de incidir en el desarrollo regional.

g) Percepción de impacto de los proyectos o programas instrumentados con recursos del Fondo Regional

Respecto a la percepción de los beneficiarios sobre las obras, se aprecian posiciones divergentes. Por una parte, es de resaltar que se observaron posiciones favorables, en donde la mayoría de los encuestados consideró que las obras sí tenían un impacto positivo sobre su calidad de vida y que fueron bien realizadas. Por otra parte, se encontraron casos con la percepción opuesta, en el sentido de considerar las acciones como problemas o como poco útiles. Es necesario considerar que la percepción de los beneficiarios tiene un riesgo alto de estar sesgado, sin embargo, no se pueden descartar del todo las buenas y malas opiniones que surgieron durante las visitas de campo. Finalmente hubo casos en los que las que los funcionarios de las entidades federativas no aportaron información por lo que no fue posible obtener la percepción de los usuarios y solo se accedió a la de algunos expertos. En este caso se convocó a 17 expertos considerando las 10 entidades federativas, casi todos pertenecientes al sector académico con notables casos del sector social e incluso del gubernamental. No obstante reiteradas invitaciones a contestar el cuestionario, solamente 2 de ellos lo hicieron, pesando de manera relevante el plazo para esta actividad y el hecho que se aplicó en los últimos meses del año cuando se concentran actividades afectando las agendas de los expertos y dejando de atender solicitudes como la relativa a su opinión sobre el Fondo Regional. Las apreciaciones de quienes contestaron el cuestionario son las siguientes:

En primer lugar, consideran que los principales problemas de las regiones están en una distribución inequitativa de los recursos en el territorio estatal, en donde los recursos tienden a concentrarse en zonas urbanas o zonas que no tienen los menores niveles de IDH. También consideraron que la falta de infraestructura de todo tipo era un obstáculo muy importante, en ese sentido consideraron que de forma prioritaria los equipamientos deberían buscar favorecer la calidad de la educación y de los sistemas de salud, mejorar la comunicación y accesibilidad terrestre a zonas rurales, desarrollando también mejores sistemas de transporte público y, finalmente, infraestructura para desarrollar sistemas de comunicación digital.

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

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

En cuanto a los impactos del Fonregión, consideraron que hasta ahora sí ha servido para mejorar sobre todo la infraestructura productiva y de comunicaciones y transportes, aunque también comentaron que ha tenido impactos menores en cuanto a oferta de servicios y equipamientos culturales y deportivos, acceso a servicios y equipamientos de salud, desarrollo de mecanismos para

aprovechar el ciclo integral del agua e impulso al desarrollo de las actividades económicas prioritarias en la región.

Los problemas de gestión más importantes que tiene el Fonregión según los expertos son los siguientes: En primer lugar una estructura unilateral por parte de los gobiernos estatales para tomar decisiones, vinculado al anterior, un problema importante es la falta de participación de las autoridades municipales y/o los actores sociales en los procesos de gestión del fondo. De igual modo, consideraron que los recursos no se destinan hacia actividades o proyectos prioritarios, de modo que apoyan ámbitos inadecuados que no inciden directamente en el desarrollo regional. Finalmente, comentaron que existen limitaciones importantes en cuanto a transparencia y rendición de cuentas.

Entre las propuestas que se formularon para mejorar la operación del Fondo Regional están las siguientes:

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

h) Principales problemas detectados, oportunidades de fortalecimiento y propuestas de acciones de mejora

Una conclusión general de la evaluación del Fondo Regional es que se aprecia que en todas las entidades federativas las carencias administrativas, de control de la información, de mecanismos de toma de decisión e inclusive de conocimiento, diagnóstico y conceptualización de la problemática regional, es muy similar.

Esto se traduce en proyectos en general pequeños, fragmentados, desarticulados entre sí y que no están orientados por políticas y estrategias regionales e incluso sectoriales, además de no responder a prioridades sociales y territoriales claras, lo que queda de manifiesto por la concentración de esfuerzos y proyectos en las ciudades/municipios que no son las de menor IDH en las entidades.

Esto puede empezar a resolverse, si la SHCP en su carácter de coordinadora del Sistema Nacional de Planeación, a través del Fondo Regional y otros mecanismos y fuentes de recursos fiscales, promueve ante las entidades orientaciones, procedimientos e incluso concepciones más homogéneas que reconozcan a las regiones como sujetos de desarrollo y no solo lugares donde aplicar recursos.

Problemáticas detectadas

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

En Nayarit y Zacatecas se realizaron las entrevistas, pero no se ha logrado la revisión de los expedientes debido a problemas de agenda de los funcionarios de ambas entidades responsables de esta actividad del proyecto.

La mayoría de los proyectos apoyados por el Fondo Regional en las 10 entidades federativas no cuentan con una nota técnica que refleje lo que los lineamientos del Fondo esperan ya que en general ofrecen información genérica, ambigua y poco útil para efecto de evaluación del Fondo.

El estudio de las características de las Entidades Federativas que son atendidas por el Fondo Regional permite observar que si bien son diferentes los problemas que las aquejan o aún siendo los mismos se expresan de manera distinta, en general pueden reducirse a un síntoma común que es la falta de los medios necesarios para sacar provecho de las oportunidades presentes en su entorno. Adicional a esto, el Fondo Regional presenta una serie de limitantes que no favorece un cambio en la perspectiva del desarrollo regional, que debería enfocarse a atacar las causas de los problemas. A partir de la evaluación que se ha realizado, se han detectado varios problemas que se refieren a los lineamientos del fondo, al tipo de proyectos apoyados y finalmente, a su operación:

i. Lineamientos del fondo

- **El fondo carece de objetivos.**

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

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

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

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

En función de lo anterior, es difícil determinar cuáles son los proyectos que realmente tienen impacto regional y cuáles favorecen el desarrollo de capacidades competitivas endógenas. Desde una perspectiva amplia, los criterios establecidos permiten la ejecución de prácticamente cualquier proyecto, sin que realmente se tenga una concepción del desarrollo regional y, por lo tanto, con incertidumbre de los impactos sobre el mismo. De modo similar, las capacidades competitivas

endógenas son conceptos sumamente abstractos que, de nueva cuenta, permiten la posibilidad de ejecutar cualquier tipo de proyecto, independientemente de sus cualidades o articulación con estrategias de mayor aliento que permitan mejorar el IDH de la región.

- **Existen contradicciones en las delimitaciones territoriales que debería atender el fondo.**

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

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

Adicionalmente, hay regiones en el país que enfrentan graves rezagos en su desarrollo y tienen grados muy bajos en el IDH, pero que no son atendidas por el Fondo Regional ya que forman parte de entidades federativas que en lo general no están dentro de los grados más bajos de dicho índice. Tal es el caso de regiones eminentemente indígenas como la Tarahumara en Chihuahua, la otomí-mazahua en el Estado de México y Querétaro, la zona huichol en Jalisco (colindante con Nayarit) o las zonas mayas en Yucatán que contrastan con sus capitales o principales centros urbanos, entre otros muchos ejemplos.

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

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

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

Finalmente, la falta de mecanismos que sirvan para identificar los ámbitos de atención estratégica en las regiones al interior de las entidades federativas, genera una aparente desestructuración de las decisiones de inversión, en donde la asignación de recursos responde a solicitudes específicas, a conflictos sociales o a motivaciones de orden político, y no a estrategias de desarrollo bien definidas, articuladas y de largo plazo.

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

Los lineamientos solo mencionan que los recursos de Fonregión serán entregados a las entidades federativas, pero no se menciona la necesidad de consolidar estructuras institucionales que favorezcan la planificación del desarrollo regional y la mejora cualitativa de los proyectos que se

apoyan. De ese modo, la aplicación de los recursos tiende a ser discrecional y no necesariamente obedece a prioridades ni estrategias de desarrollo.

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

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

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

El Fonregión implica realizar trabajo administrativo adicional, sobre todo en cuanto a la elaboración de las notas técnicas, los estudios costo-beneficio y la evaluación de los proyectos, de modo que existe inconformidad y hasta cierta resistencia por parte de los equipos de control financiero y operativo del Fondo en las entidades federativas para cumplir de forma adecuada con las metodologías establecidas en los lineamientos.

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

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

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

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

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

ii. Proyectos apoyados

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

Un problema importante que se detectó en la evaluación, es que los proyectos apoyados con el Fonregión son muy pequeños, con un monto promedio de \$4.42 millones, aunque con una variabilidad muy amplia (la desviación estándar es de \$18.3 millones). De ese modo, los recursos se dispersan en el territorio de las entidades federativas sin vincularse a estrategias de desarrollo regional, reduciendo sensiblemente en la mayoría de los casos su impacto regional.

Por otro lado, más de la mitad de los recursos (54.3%) se utilizan en proyectos de naturaleza vial, que van desde mejoramiento de caminos rurales, hasta construcción de distribuidores viales urbanos. Si bien es claro que la infraestructura de comunicaciones en muchos casos sirve como detonante del desarrollo, si no está ligada a estrategias claras de desarrollo regional, es sumamente complicado determinar si realmente tienen un impacto positivo en la región y en especial en el mejoramiento del IDH, ya que la infraestructura por sí misma no genera mejores condiciones de vida. Lo que genera mejores condiciones de vida depende de la utilización que se le da a esa infraestructura, es decir a las estrategias de desarrollo de las cuales deberían formar parte.

Finalmente, la tendencia para la integración de la cartera de proyectos del Fondo, es que predominan criterios políticos, en el sentido de rentabilidad para los gobiernos estatales, más que los de prioridades establecidas en planes y programas, con lo que el combate a la pobreza y la desigualdad no es suficientemente claro en la mayoría de las entidades. Evidencias de esto es que los sectores, los lugares y los grupos sociales que resultan beneficiados de buena parte de los proyectos del Fondo, no son los que tienen el menor IDH y tampoco corresponden a visiones o estrategias de desarrollo regional.

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

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

iii. Operación y estructura administrativa

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

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

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

- **Los períodos de gestión de los recursos no son adecuados.**

A pesar de que se tiene un buen control de los procesos de gestión de los recursos del Fondo, los plazos de ministración de recursos, de licitación, contratación y ejecución tienden a desfasarse y a ocurrir al final del año fiscal respectivo o incluso iniciando el siguiente. Dichos desfases se deben principalmente a la variabilidad que existe para la ministración de recursos desde el gobierno federal, que genera incertidumbre respecto a los recursos disponibles.

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

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

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

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

Un tema recurrente ha sido que los recursos del Fonregión tardan mucho en llegar a las entidades federativas, de modo que es común el retraso en los procesos de contratación, ejecución de los proyectos y pago de contratistas. Estos retrasos generan además ineficiencias importantes en cuanto a la administración de los recursos y, en algunos casos, han generado desfases entre la presupuestación, programación y ejecución, obligando tanto a los entes administradores como a los contratistas a duplicar los trabajos.

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

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

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

Oportunidades de fortalecimiento

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

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

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

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

Una oportunidad relevante sería que se incorporaran TICs integrales de captura, administración y control de los proyectos (y sus expedientes), que además servirían para facilitar la evaluación de los proyectos mediante la sistematización de los cálculos y contenidos básicos de las notas técnicas. Las tecnologías mencionadas deberían cubrir múltiples propósitos para que tengan viabilidad financiera, de ese modo deberían servir para controlar el Fonregión y otras fuentes de financiamiento.

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

Propuestas de acciones de mejora

En función de la problemática detectada en la definición y operación del Fondo Regional, a continuación se presentan algunas propuestas que se consideran convenientes para atacar dichos problemas. Sin embargo, es importante mencionar que dado que algunas entidades no aportaron la información necesaria y que otra está incompleta, la definición de las propuestas definitivas requerirá de la opinión versada de las áreas que están directamente involucradas en la administración del Fondo Regional para confirmarlas o corregirlas.

i. Lineamientos del fondo

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

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

- Desarrollo de mecanismos e instituciones de coordinación regional, transparencia y rendición de cuentas, así como de planeación integral, de largo plazo y con participación efectiva de los actores sociales.
- Oferta educativa básica de calidad, suficiente y con énfasis en las características regionales.
- Oferta educativa media, técnica y superior de calidad, con énfasis en las potencialidades de la región y orientada al aprovechamiento del “bono demográfico”.
- Oferta de servicios y equipamientos de salud, culturales y deportivos.
- Disminución de la brecha digital.
- Acceso universal a servicios y equipamientos de salud de calidad.
- Acceso a suelo servido para vivienda y a mecanismos financieros adecuados a las necesidades de la población de menores recursos para adquirir, autoconstruir o mejorar la vivienda y el hábitat (provisión de servicios básicos), en los centros de población y en el medio rural.
- Desarrollo de infraestructura para aprovechar el ciclo integral del agua (mejoramiento de la masa forestal, filtración-captación, extracción, utilización, tratamiento y reutilización), para el manejo sustentable de residuos sólidos y para la recuperación y cuidado de los recursos naturales de la región.
- Desarrollo de infraestructura productiva orientada a la generación de empleo.
- Desarrollo de infraestructura de comunicaciones y transportes.
- Impulso al desarrollo de las actividades económicas prioritarias en la región.

De modo similar, es necesario ampliar y fortalecer la conceptualización sobre el desarrollo regional y el desarrollo endógeno, especificando los ámbitos de atención que incluyen, según se describe en el primer apartado de este documento.

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

Para mejorar el impacto de los proyectos apoyados con recursos del Fonregión es necesario identificar, delimitar y estudiar las problemáticas y potencialidades de las regiones al interior de los estados. Si bien la mayoría cuenta con estudios de regionalización, es necesario evaluar si son apropiadas y, en dado caso, replantearlas. De igual modo, es fundamental incorporar los estudios regionales a los procesos de toma de decisiones y sumar a los actores locales mediante la creación de consejos regionales (que involucrarían al menos dos municipios) que puedan identificar de forma clara su problemática y discutan, junto con el gobierno estatal, las estrategias de desarrollo que más les conviene en función de sus características particulares.

Esto implica la necesidad de incorporar a las reglas de operación el requisito de contar con los estudios correspondientes, así como la creación de consejos regionales. El objetivo en este caso sería que las propias instituciones regionales propusieran los proyectos dentro de un marco de orientación estratégica que debería proveer el gobierno estatal. De ese modo, podría ser mucho más ágil y adecuada la elaboración de la cartera de proyectos, así como su gestión, ejecución y vigilancia.

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

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

Para eso, se propone tomar como referencia diferentes niveles del IDH municipal. Para este esquema, se pueden considerar los municipios que tienen un IDH de 0.6292 y menor, que corresponde a una desviación estándar por debajo de la media nacional. De acuerdo a los cálculos de 2000, en ese esquema entrarían 381 municipios (y posiblemente 25 municipios más que no tienen información), en cuyo caso sería necesario localizarlos geográficamente como integrantes de una región y asignar los recursos a esa región, considerando de forma especialmente relevante las decisiones de inversión en función de proyectos de impacto regional, y no únicamente municipal.

- **Participación de gobiernos locales y ciudadanos.**

El conocimiento y experiencia que tienen los actores locales sobre los problemas regionales es muy importante, en particular en las zonas más alejadas de los núcleos urbanos y con menor desarrollo relativo. Por lo tanto, es fundamental que se incorporen a los procesos de toma de decisión tanto los gobiernos municipales como las organizaciones de la sociedad civil involucradas con el desarrollo de las diversas regiones para generar visiones locales que sirvan para apuntalar los proyectos apoyados con Fonregión.

La necesidad de crear espacios institucionales participativos para el manejo de los recursos del Fonregión, resulta evidente frente a las tendencias a la discrecionalidad en la definición de los proyectos y en el manejo de los recursos. La participación social es muy importante porque abre las puertas a mayor legitimidad en las decisiones asociadas al Fondo y porque además permite incrementar los recursos, no solo financieros sino de otra naturaleza, para tomar mejores decisiones. Por lo tanto, estas condiciones deberían ser atendidas desde las reglas de operación.

ii. Proyectos apoyados

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

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

Dichos instrumentos, cuando se formulan con apoyo de los actores locales, sirven para identificar los problemas y potencialidades regionales, de modo que los proyectos se enfoquen a incidir en los mismos desde una perspectiva estratégica, integral y de largo plazo; identificando objetivos, estrategias, procesos, proyectos con sus etapas y resultados, de modo que se pueda hablar realmente de un desarrollo regional.

iii. Operación y estructura administrativa

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

Esta propuesta tiene dos ámbitos de acción. La primera corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, en donde es necesario que se establezca una estructura institucional encargada de la coordinación y gestión de los proyectos del Fondo Regional. En este caso es recomendable retomar las funciones y procesos que se siguen en los estados para que se pueda facilitar la operación del fondo y no complicarla, como ha ocurrido hasta ahora.

El otro ámbito corresponde a la necesidad de crear estructuras institucionales en las regiones, en las que los propios gobernantes locales apoyados por los grupos sociales son los que deciden sobre sus necesidades a partir de la identificación de la problemática y la elaboración de estrategias de desarrollo regional.

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

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

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

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

Es necesario que la SHCP evalúe la conveniencia de que los lineamientos del Fondo Regional incorporen la creación de los consejos regionales quienes serían responsables de proponer, junto con

orientaciones del gobierno estatal, la cartera de proyectos, así como facilitar y controlar su gestión y ejecución.

- **Programación de recursos pre-establecida y multianual.**

Para dar certidumbre a los entes ejecutores de los proyectos apoyados con recursos del Fonregión, es conveniente definir un calendario de ministraciones presupuestales que sea independiente de las necesidades específicas de cada proyecto. Esta medida favorecería la eficiencia de la operación del fondo al permitir que se inicien los procesos de contratación de forma anticipada, además de que simplifica la programación y determinación de recursos para cada proyecto.

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

- **Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos.**

La incorporación de sistemas informáticos y administrativos de este tipo, no sólo haría mucho más eficientes los procesos de gestión de los recursos y los proyectos, sino que permitiría el manejo de los expedientes por parte de diversos actores relacionados con una misma base tecnológica y de información. Adicionalmente, podrían favorecer la evaluación de proyectos a partir de la sistematización de las metodologías de cálculo y de captura de información, de modo que buena parte de los recursos humanos utilizados para control y seguimiento de los proyectos podrían dedicarse a generación y evaluación de contenidos.

El desarrollo de un sistema único, conformado por un subsistema de información tipo SIG (Sistema de información geográfica) y otro de indicadores, o de diversos sistemas con capacidad de interconexión favorecerá en gran medida la generación de información, administración, operación y control de los recursos del Fonregión. Dicho sistema debería permitir la homogenización de la información de seguimiento, sin embargo, su principal función debería ser la simplificación de los estudios costo-beneficio, mediante la generación de información e indicadores requerida en los mismos.

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

Sin dejar de cumplir con los requisitos propios del Fonregión, es importante que los criterios que se utilizan para administrar y controlar los recursos sean más flexibles, de modo que puedan ajustarse a los procesos que ya existen en los gobiernos estatales. Esta flexibilidad debe vincularse con los sistemas informáticos de modo que representen una solución y no una carga administrativa adicional.

Lo anterior implica que los procesos se simplifiquen y la información que se genere sirva también para facilitar otros procesos ajenos al fondo, e incluso para establecer una plataforma informática que facilite el control de otros proyectos a las entidades federativas.

CAPÍTULO 13. CONCLUSIONES

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

Es de resaltar que los hallazgos más importantes de esta evaluación no se han relacionado tanto con la medición de los resultados obtenidos, o del establecimiento de parámetros objetivos sobre la forma en que se gastan los recursos del Fonregión. Más bien los hallazgos se han concentrado en dos grupos de defectos o limitaciones que han obstaculizado el buen funcionamiento del fondo, y que se pueden agrupar en función de quienes son los responsables de aplicar medidas correctivas.

El primer grupo de limitaciones que tiene el fondo es responsabilidad del Gobierno Federal, en particular de las áreas responsables de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y se relacionan directamente con insuficiencias de los Lineamientos de Operación del Fonregión o con problemas en los procesos de gestión de los recursos de la Secretaría. En este documento se observaron debilidades estructurales que limitan desde su origen las posibilidades de tener una buena gestión de los recursos que maneja. Los principales problemas observados se pueden resumir en los siguientes puntos:

Sobre los lineamientos:

- El fondo carece de objetivos.
- El Desarrollo Regional y su impacto están tratados de forma muy ambigua.
- Existen contradicciones en las delimitaciones territoriales que debería atender el fondo (entidades Vs regiones).
- Los mecanismos para determinar las carteras de proyectos son inadecuados.
- La estructura del fondo no especifica la organización de las administraciones públicas estatales para dialogar y planificar el desarrollo regional.
- La operación específica del Fonregión implica una carga adicional de trabajo.
- La normatividad de las entidades federativas y de los lineamientos del Fonregión en términos de formulación de proyectos, administrativos y de control no es siempre compatible.

Sobre el tipo de proyectos que son apoyados con el Fonregión:

- Existe una importante fragmentación y desarticulación de los recursos del fondo.
- Los proyectos apoyados en general no son de carácter integral.

Sobre los procesos de gestión y administración de la SHCP:

- No se observa una verdadera complementariedad entre fondos y programas públicos, y el Fonregión.
- Los períodos de gestión de los recursos no son adecuados.
- La operación del fondo es anual.
- La programación de los recursos no favorece la eficiencia en su aplicación.

- La sistematización de la información es inadecuada o inexistente.

Por su parte, el segundo grupo se relaciona con la operación al interior de las entidades federativas y su parte medular está en la falta de información que caracteriza su operación, en la falta de solidez conceptual y metodológica de los equipos responsables de la administración de los recursos en las entidades para elaborar de forma adecuada las notas técnicas y en la baja adecuación de los mecanismos para la toma de decisiones, destacando la mínima participación de las autoridades municipales y de la ciudadanía en esos procesos. Los principales problemas son los siguientes:

Sobre los mecanismos de toma de decisiones:

- Los criterios para definir la cartera de proyectos y asignar recursos son poco claros e inadecuados.
- Los proyectos no se han enfocado a disminuir las diferencias regionales, por el contrario en muchos casos las han agudizado.
- Si existen políticas de desarrollo regional para orientar las prioridades de inversión, no son consideradas.
- Carencia de instrumentos de planeación adecuados.
- Ausencia de diálogo con los diferentes actores.

Sobre los procesos de gestión y operación del fondo:

- Hay una desarticulación entre las estructuras de gestión y operación del fondo y los mecanismos de toma de decisión.
- Hay importantes carencias en términos de recursos humanos y materiales para cumplir los requisitos de los Lineamientos de Operación.
- La sistematización de la información es prácticamente nula.

Los problemas mencionados son una recopilación de las debilidades que se hallaron a lo largo de la evaluación, lo que permite mostrar que en casi todas las etapas de gestión del Fonregión existen problemas, siendo el más destacado la ausencia de un objetivo. Por lo tanto, es posible afirmar que el Fondo Regional requiere de una redefinición conceptual y operativa profunda, que permita aproximar la gestión de los recursos con los objetivos que persigue. Las propuestas de acciones de mejora son las siguientes:

- Reestructuración de los lineamientos de operación con la posibilidad de escalarlos a reglas de operación adecuadas para atender la problemática regional (ver documento anexo). Entre las modificaciones más importantes están incluidos los objetivos que debe perseguir el fondo, así como los rubros en los que se debería gastar.
- Delimitación y reconocimiento de las regiones al interior de las entidades federativas, lo que implica transitar de un esquema de gasto de orden estatal hacia uno estatal-regional. Implica modificar los criterios de asignación de recursos, ampliando el número de entidades beneficiarias, pero disminuyendo los ámbitos territoriales de acción a únicamente las regiones con menor IDH.
- Definición de las estructuras institucionales que deberían participar en los procesos de toma de decisión, considerando la participación de gobiernos locales y ciudadanos. Este punto busca que se puedan consolidar espacios para la toma de decisiones que involucren a los actores que participan directamente en las regiones.

- Vincular la planeación del desarrollo regional con la cartera de proyectos. Se debe considerar como prerequisite contar con instrumentos de planeación de orden regional, de los cuales emanen las carteras de proyectos a partir de las políticas y estrategias de desarrollo regional.
- Programación de recursos pre-establecida y multianual. Esta propuesta busca lograr coincidencias entre la naturaleza anual del presupuesto, y la capacidad de comprometer recursos para proyectos que implican más de una etapa anual.
- Incorporar TICs para sistematizar la captura, administración, control, ejecución y evaluación de proyectos. Es recomendable establecer una estrategia que permita utilizar un sistema único, que tenga diferentes niveles de control, pero que permita al Gobierno Federal y a las entidades manejar la información de proyectos con una misma base.
- Flexibilización de los requisitos de operación del fondo para que pueda ajustarse a los procesos locales. Esta propuesta busca que los mecanismos de operación del fondo puedan acercarse a las rutinas administrativas que ocurren en la realidad en las entidades, de modo que desde la gestión federal de los recursos se consideren las contingencias operativas que ocurren de forma regular.

Si bien estas acciones no pueden garantizar la operación idónea de los recursos del fondo, sí tienen el potencial de generar una ruptura de las prácticas negativas que se han observado hasta ahora. De ese modo, las mejoras progresivas en todos los niveles de la gestión del fondo permitirán que en evaluaciones subsecuentes se pueda contar con más y mejor información, para detectar problemas mucho más específicos de los que se han podido detectar hasta ahora.

En ese sentido, esta evaluación debe entenderse como la base que va a permitir que en el futuro se instauren procesos de gestión mejor enfocados, que tengan repercusiones reales sobre el desarrollo de las regiones y, sobre todo, que consideren la necesaria interacción y corresponsabilidad entre gobierno y ciudadanía para construir y poner en práctica visiones compartidas del desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA

Bertrand, Badie. “La fin des territoires”, Fayard, Francia, 1995.

Ferreira, Héctor, “Construir las regiones”, Integración Editorial, 2005.

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

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

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

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

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

Sedesol, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, 2001. Archivo html disponible en

<http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/subsecretaria/plannacional.htm>

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

ANEXO I. CARACTERÍSTICAS GENERALES DEL FONDO REGIONAL (FORMATO CG01-09)
IDENTIFICADOR FONREGIÓN

(DEJAR VACÍO)

El presente formato deberá ser entregado de manera anexa al informe de evaluación de diseño y/o de consistencia y resultados.

I. Datos del coordinador de la evaluación (responsable del llenado)									
1.1. Nombre: <u>Dra. Carola Conde Bonfil</u>									
1.2. Cargo: <u>Investigadora por proyecto</u>									
1.3. Institución a la que pertenece: <u>El Colegio Mexiquense, AC</u>									
1.4 Correo electrónico: <u>carola_conde@hotmail.com</u>									
1.5 Teléfono (con lada): <u>52 (55) 28 76 32 80</u>	1.6 Fecha de llenado: <table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td>3</td><td>1</td></tr></table> <table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td>1</td><td>2</td></tr></table> <table border="1" style="display: inline-table;"><tr><td>2</td><td>0</td><td>1</td><td>0</td></tr></table>	3	1	1	2	2	0	1	0
3	1								
1	2								
2	0	1	0						

II. Identificación del Fonregión

 2.1. Nombre del Fonregión: Fondo Regional 2.2. Siglas: No aplica

2.3. En caso de que aplique, listar los subprogramas pertenecientes al Fonregión:

1. No aplica	4.
2.	5.
3.	6.

2.4. En caso de que aplique, nombrar la estrategia o programa concentrador al que pertenece el Fonregión, en caso de pertenecer a más de una. (Ej. Pro-Árbol, Vivir Mejor):

1. No aplica	4
2.	5
3.	6

2.5. Dependencia o entidad coordinadora del Fonregión:

Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

2.6. Dependencia(s) y/o

entidad(es) que participa(n) en la operación del Fonregión

2.7 Especifique la forma de participación de cada una:

1. Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	<input checked="" type="checkbox"/> Aportación de recursos <input type="checkbox"/> Entrega de apoyos <input type="checkbox"/> Selección de beneficiarios <input type="checkbox"/> Aprobación de proyectos <input type="checkbox"/> Otro (especifique): _____
---	---

2.	<input type="checkbox"/> Aportación de recursos <input type="checkbox"/> Entrega de apoyos <input type="checkbox"/> Selección de beneficiarios <input type="checkbox"/> Aprobación de proyectos <input type="checkbox"/> Otro (especifique): _____
3.	<input type="checkbox"/> Aportación de recursos <input type="checkbox"/> Entrega de apoyos <input type="checkbox"/> Selección de beneficiarios <input type="checkbox"/> Aprobación de proyectos <input type="checkbox"/> Otro (especifique): _____

2.8. Instancia(s) ejecutora(s) del Fonregión:

Las diez entidades con el menor Índice de Desarrollo Humano.

2.9. Dirección de la página de internet del Fonregión:

No aplica.

2.10. ¿En qué año comenzó a operar el Fonregión? (Ej. 1999):

2	0	0	7
---	---	---	---

III. Evaluación del Fonregión

3.1. Tipo de evaluación (seleccione sólo una opción)

- Diseño
 Consistencia y Resultados
 Específica

3.2. Periodo evaluado (año(s) de operación del Fonregión que incluye la evaluación): 2007 – 2009.

3.3. Responsable de la contratación de la evaluación:

Unidad de Política y Control Presupuestario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

3.4. Tipo de contratación:

- Asignación directa a personas morales o físicas
 Asignación directa a organismo público (Convenio) (De acuerdo con el Método de Selección Basada en Calidad y Costo (SBCC) y siguiendo los procedimientos descritos en la solicitud de propuestas de esta evaluación, de acuerdo con los procedimientos del Banco Interamericano de Desarrollo (BID).
 Invitación a por lo menos tres
 Licitación pública

3.5. Costo de la evaluación (monto establecido en el convenio o contrato, incluyendo IVA en el caso que aplique en letra y número):

Se trata de una evaluación conjunta con el Fondo Metropolitano (2006-2009) e incluye otros aspectos a evaluar y desarrollar por lo cual el monto del contrato no refleja el costo exclusivo de la evaluación específica.

IV. Presupuesto

4.1. Indique el presupuesto en pesos para el año(s) evaluados (en pesos corrientes).

La evaluación incluye tres años (2007-2009) por lo cual no aplica la especificación del presupuesto en la forma solicitada en este numeral.

4.2. Clave presupuestaria (Fonregión presupuestario):

De acuerdo con la matriz de indicadores el fondo pertenece a la modalidad U Otros subsidios e indica como clave presupuestal 019 Fondo Regional - Chiapas, Guerrero y Oaxaca. Esto debido a que sólo existe la matriz conjunta para los estados mencionados.

4.3. ¿Existe algún tipo de financiamiento adicional al Fonregión?

Sí

No



Ir a las preguntas

4.4. Indique las fuentes de financiamiento del Fonregión (Federal, Estatal, Municipal, etc.):

1. Asignación del Ramo 23

2. Recursos de gobiernos estatales y municipales

3. Otras dependencias federales

4. Otras instituciones

4.5. Ramos presupuestales de asignación de recursos (puede poner más de uno cuando sea el caso):

1. Ramo 23. Provisiones Salariales y Económicas

2.

3.

4.6. ¿Cuál es el esquema de ejecución de recursos del Fondo?

Descentralizado, las instancias estatales o municipales ejercen los recursos

Nacional, el gobierno federal ejerce los recursos, aunque el Fondo opera en el ámbito local

V. Normatividad

5.1. ¿Con qué tipo de normatividad vigente se regula el Fonregión y cuál es su fecha de publicación más reciente? Ej. 25/06/07 (puede seleccionar varios)

	d	d	-	m	m	-	a	a	a	a
<input type="checkbox"/> Reglas de operación			-			-				
<input type="checkbox"/> Ley			-			-				
<input type="checkbox"/> Reglamento/norma			-			-				
<input type="checkbox"/> Decreto			-			-				
<input type="checkbox"/> Lineamientos	2	0	-	0	7	-	2	0	0	7
<input type="checkbox"/> Manual de operación			-			-				
<input type="checkbox"/> Memorias o Informes			-			-				
<input type="checkbox"/> Otra: (especifique) _____			-			-				
<input type="checkbox"/> Ninguna			-			-				

5.2. Describa el **Propósito** del Fonregión que se encuentra plasmado en la norma que lo regula (Ver Reglas de Operación, Lineamientos, etc.) (en un espacio máximo de 700 caracteres)
Los recursos del Fonregión tienen el carácter de subsidio federal y se destinan a programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento, con impacto en el Desarrollo Regional de los diez estados con menor grado de desarrollo medido por el índice de desarrollo humano, considerando la desviación de cada uno de ellos con respecto del índice o media nacional.

5.3. Tipo de participación social de los beneficiarios¹⁶ que contempla el Fonregión:

- En el diseño del Fonregión (la consulta puede considerarse como parte de la planeación)
- En la implementación
- En la evaluación
- Otro (especifique): Ninguna

VI. Vinculación y Objetivos

6.1. Indique el Eje de política pública del PND 2007-2012 en el que se inscribe el Fonregión (tal y como se reporta en la matriz de indicadores, marque sólo uno)

- Estado de derecho y seguridad
- Economía competitiva y generadora de empleos
- Igualdad de oportunidades
- Sustentabilidad ambiental
- Democracia efectiva y política exterior responsable

6.2. ¿A qué objetivo(s) del eje de política pública del PND 2007-2012 se inscribe el Fonregión? (tal y como se reporta en la matriz de indicadores)

Abatir la marginación y el rezago que enfrentan los grupos sociales vulnerables para proveer igualdad en las oportunidades que les permitan desarrollarse con independencia y plenitud.

¹⁶ Se refiere a las dinámicas de colaboración y autogestión por parte de los beneficiarios.

6.3. Seleccione el Programa Sectorial al que se inscribe el Fonregión (marque sólo uno)

- Comunicaciones y transporte
- Desarrollo agrario
- Desarrollo agropecuario y pesquero
- Desarrollo social
- Defensa nacional
- Educación
- Energía
- Financiamiento para el desarrollo
- Gobernación
- Marina
- Medio ambiente y recursos naturales
- Procuración e impartición de justicia
- Relaciones exteriores
- Salud
- Trabajo y previsión social
- Turismo
- Otro (especifique): _____

6.4. Especifique el Objetivo Estratégico del Programa Sectorial al que se vincula el Fonregión (tal y como se reporta en la matriz de indicadores)

Superar los desequilibrios regionales aprovechando las ventajas competitivas de cada región; en coordinación y colaboración con actores políticos; económicos y sociales al interior de cada región; entre regiones y a nivel nacional.

6.5. ¿El Propósito del Fonregión se encuentra vinculado al PND o algún Programa Sectorial del sexenio pasado?

- Sí, Especifique:

- No

6.6. Describa el Fin del Fonregión señalado en la matriz de indicadores:

Contribuir al desarrollo integral y equilibrado de las regiones en las 10 entidades federativas con menor índice de desarrollo humano (IDH), a través del impulso a la inversión capital física.

6.7. Describa el Propósito del Fonregión señalado en la matriz de indicadores:

Que las 10 entidades federativas con menor IDH mejoren su IDH mediante las inversiones realizadas.

VII. Derecho básico y área de atención

7.1. Derecho básico (marque sólo dos, los más cercanos al Propósito del Fonregión) y área de atención¹⁷ (marque las dos más cercanas a las formas específicas de intervención debajo del cada uno de los derechos que seleccionó. En general, se relacionan con los beneficios que ofrece el Fonregión)

- Derecho básico a la alimentación
 - Abasto y comercialización de alimentos
 - Cooperación y desarrollo internacional
 - Producción y distribución de alimentos
 - Otro, especifique
- Derecho básico a la educación
 - Programas educativos de los sistemas regular o comunitario
 - Cooperación y desarrollo internacional
 - Deporte
 - Mejorar los espacios para la educación (Infraestructura y equipamiento escolar)
 - Mejorar la calidad de la educación
 - Desarrollo de habilidades y competencias
 - Otro, especifique
- Derecho básico al empleo
 - Campo y desarrollo rural
 - Cooperación y desarrollo internacional
 - Desarrollo empresarial
 - Mejoramiento de la Infraestructura productiva
 - Turismo
 - Otro, especifique
- Derecho básico a la igualdad (no discriminación)
 - Cooperación y desarrollo internacional
 - Comunidades y pueblos indígenas
 - Cultura
 - Democracia y participación ciudadana
 - Derechos humanos
 - Procuración e impartición de justicia
 - Superación de la pobreza
 - Otro, especifique
- Derecho básico al medio ambiente sano
 - Cooperación y desarrollo internacional
 - Energía
 - Infraestructura (agua potable, alcantarillado y drenaje)
 - Prevención o control de la contaminación de agua, aire o tierra
 - Recursos naturales (agua, bosques, desiertos, selvas, vida silvestre)
 - Otro, especifique
- Derecho básico a la vivienda
 - Desarrollo urbano
 - Desarrollo habitacional (Infraestructura)
 - Servicios
 - Otro, especifique
- Derecho básico a la salud
 - Prevención de enfermedades (autocuidado y cuidado de la salud)
 - Campañas preventivas y de apoyo en situaciones de desastre

¹⁷ El área de atención corresponde a los temas prioritarios del Plan Nacional de Desarrollo 2007-2012.

- Cooperación y desarrollo internacional
- Infraestructura para la salud
- Prevención y/o combate a las adicciones
- Otro, especifique
- Derecho básico a la seguridad
- Prevención y/o combate al crimen organizado
- Protección civil, prevención y atención de desastres
- Seguridad pública
- Otro, especifique
- Derecho básico a la seguridad social
- Seguridad social
- Jubilaciones
- Desempleo
- Seguridad laboral
- Otro, especifique

VIII. Cobertura y focalización

8.1. De acuerdo con la normatividad, ¿En qué entidades federativas el Fonregión debe ofrecer sus apoyos?

- | | | | |
|--|--|---|---|
| <input type="checkbox"/> Aguascalientes | <input type="checkbox"/> Distrito Federal | <input type="checkbox"/> Morelos | <input type="checkbox"/> Sinaloa |
| <input type="checkbox"/> Baja California | <input type="checkbox"/> Durango | <input checked="" type="checkbox"/> Nayarit | <input type="checkbox"/> Sonora |
| <input type="checkbox"/> Baja California Sur | <input type="checkbox"/> Guanajuato | <input type="checkbox"/> Nuevo León | <input type="checkbox"/> Tabasco |
| <input type="checkbox"/> Campeche | <input checked="" type="checkbox"/> Guerrero | <input checked="" type="checkbox"/> Oaxaca | <input type="checkbox"/> Tamaulipas |
| <input checked="" type="checkbox"/> Chiapas | <input checked="" type="checkbox"/> Hidalgo | <input checked="" type="checkbox"/> Puebla | <input checked="" type="checkbox"/> Tlaxcala |
| <input type="checkbox"/> Chihuahua | <input type="checkbox"/> Jalisco | <input type="checkbox"/> Querétaro | <input checked="" type="checkbox"/> Veracruz |
| <input type="checkbox"/> Coahuila | <input type="checkbox"/> México | <input type="checkbox"/> Quintana Roo | <input type="checkbox"/> Yucatán |
| <input type="checkbox"/> Colima | <input type="checkbox"/> Michoacán | <input type="checkbox"/> San Luis Potosí | <input checked="" type="checkbox"/> Zacatecas |
| | x | | |

8.2. ¿Cuál es la unidad territorial básica del Fonregión para fines de focalización de sus apoyos? (marque las que apliquen)

- Estado
- Municipio
- Localidad

8.3. Otras unidades territoriales (sea lo más preciso posible): (marque las que apliquen)

- Distritos de desarrollo rural (DDR)
- Centros de apoyo al desarrollo rural (CADER)
- Localidades indígenas
- Localidades de alta y muy alta marginación
- Microrregiones

- Municipios de atención prioritaria
- Municipios indígenas
- Núcleo agrario (ejido comunidad)
- Predio
- Zonas de atención prioritaria Hábitat
- Otro, especifique: Ninguna

8.4. Especifique en qué municipios de las entidades seleccionadas se ha planeado la operación del Fonregión. De ser posible, adjunte archivos de lista o base de datos (Formato electrónico).
En los municipios de las diez entidades con menor Índice de Desarrollo Humano. Se anexa archivo electrónico.

8.5. El Fonregión tiene focalización: (marque sólo una opción)

- Urbana
- Rural
- Ambas
- No especifica

8.6. El Fonregión focaliza sus apoyos en zonas de marginación: (puede seleccionar varias)

- Muy alta
- Alta
- Media
- Baja
- Muy baja
- No especifica

8.7. ¿El Fonregión focaliza con algún criterio espacial?

- Sí

Especifique: los diez Estados con el menor Índice de Desarrollo Humano.

- No/No especifica

8.8. ¿Existen otros criterios de focalización?

- Sí (especifique): _____

- No/No especifica

8.9. En caso necesario, especifique las características de focalización (en un espacio máximo de 900 caracteres):

IX. Población objetivo

9.1. Describe la población objetivo del Fonregión (en un espacio máximo de 400 caracteres):
Los Lineamientos del Fondo no especifican la población objetivo.

ANEXO II. INSTRUMENTOS DE RECOLECCIÓN DE INFORMACIÓN

Cuestionario para entrevistar a funcionarios responsables de administrar el Fondo Regional

Evaluación del Fondo Regional Entidad: _____ Fecha ____/____/2010
Entrevistado(a): _____ Cargo: _____

1. ¿A qué problema o necesidad prioritaria va dirigido este Fondo regional?
2. ¿Existe un diagnóstico¹⁸ sobre la problemática detectada? ¿En su opinión es adecuado? (**Pida que justifique su respuesta y solicite copia electrónica del diagnóstico**)
3. ¿Cómo se vinculan los programas y proyectos de inversión (PyP) con el Plan Estatal de Desarrollo? ¿Y con los programas de desarrollo regional y el Plan Nacional de Desarrollo (PND)?
4. ¿Cuál es la población potencial y objetivo del Fondo? ¿Existe un documento oficial que especifique las principales características¹⁹ de la población potencial y objetivo? (**Solicitarlo**)
5. ¿Cuáles son los criterios y mecanismos²⁰ para definir la unidad de atención?²¹
6. ¿Se elaboraron proyectos ejecutivos, estudios y diseño a los PyP en infraestructura y su equipamiento?
7. ¿Se han emitido lineamientos u otra normatividad aplicable al Fonregión complementarios? (**de existir, solicite copia electrónica**)
8. ¿Los programas y proyectos de inversión con cargo a los recursos del Fonregión (PyP) fueron evaluados en forma previa por las áreas competentes especializadas de la entidad? En caso afirmativo ¿Qué tipo de estudios se efectuaron?
9. ¿La evaluación explicó con claridad la naturaleza, alcance e impacto del programa o proyecto de inversión en el desarrollo de la región?
10. ¿La aplicación de los recursos del Fonregión observó las disposiciones federales aplicables, de acuerdo con los lineamientos? En caso negativo, ¿en qué varió?
11. ¿Se establecieron convenios con municipios u otros organismos públicos locales u otras entidades federativas con la finalidad de implementar PyP? (**solicitar que se enlisten**)
12. ¿Cómo están efectuando la rendición de cuentas y de transparencia de los PyP? (sin pronunciarlas, seleccione si las respuestas dadas corresponden a una o varias de las siguientes opciones)
 - a) la documentación comprobatoria se presenta por el órgano hacendario o unidad ejecutora de las entidades cuando es requerida por la SHCP
 - b) la entidad pública la información de los PyP, incluyendo los avances físicos y financieros, en su página web
 - c) se envía un informe trimestral mediante el sistema electrónico
 - d) la entidad presenta un informe final de los PyP apoyados

¹⁸ Se refiere a un diagnóstico general de la problemática que atiende el Fondo y no a los diagnósticos de cada proyecto. Un buen diagnóstico: a) permite identificar la problemática que busca atender el Fonregión y b) Caracteriza explícitamente las causas, magnitud y consecuencias del problema, la población a la que afecta y la situación o contexto institucional.

¹⁹ Por ejemplo, en el caso de individuos: edad, sexo, nivel socioeconómico y principales características de la actividad económica.

²⁰ Normas disposiciones, principios, procedimientos y sistemas, entre otros.

²¹ Región, municipio, localidad, hogar o individuos u otra.

Si no se realizan actividades de rendición de cuentas, ¿Cuál es la justificación?

13. ¿Se publicó la información de los PyP en su página de Internet u otros medios accesibles al ciudadano? (**solicitar dirección electrónica**). En caso negativo, ¿Por qué no se hizo?
14. ¿Con qué tipo de estructura organizacional cuenta el Fondo? ¿Esta estructura facilita la administración y selección de los PyP? (**El entrevistador deberá solicitar el organigrama del fondo Regional de que se trate**).
15. ¿Se reportó en tiempo y forma el ejercicio de los recursos asignados por el Fonregión?²² En caso negativo ¿Qué lo impidió?
16. ¿El Fonregión utiliza prácticas de administración financiera que proporcionen información oportuna y confiable para la toma de decisiones? ¿Es adecuada? ¿Por qué?
17. ¿Cuáles son los principales sistemas de información utilizados en la gestión del Fonregión?
18. ¿Con qué tipo de mecanismos de transferencia de asignación de recursos opera el Fonregión? ¿Cómo han ayudado a mitigar los subejercicios presupuestales?
19. ¿Existen proyectos federales o regionales que complementen o sean complementados por los PyP? (**Especificarlos**)
20. ¿Con qué otras entidades públicas o privadas ha tenido colaboración el Fondo (programas u otros fondos)? ¿Cuáles son los mecanismos de colaboración con esas entidades? ¿Cómo contribuyen al logro de los objetivos del Fondo?
21. ¿La entidad integró una cartera de PyP? ¿Cuál es la justificación para aquellos PyP que no fueron seleccionados a pesar de ser los de mayor impacto económico o social?
22. ¿Qué PYP no están vinculados y alineados con la visión y la estrategia de desarrollo regional definidas en el Plan Estatal de Desarrollo y los programas que se derivan de él? ¿Cuál es la justificación?
23. ¿Qué tipo de registro y control tiene la entidad con respecto a los recursos otorgados mediante el Fonregión?²³
24. ¿Existe una cuenta bancaria productiva en la que se depositen los recursos federales del Fondo? ¿Quiénes depositan en esa cuenta?
25. ¿Se destinaron recursos del Fonregión para gasto corriente o de operación? En caso afirmativo, ¿Existe un documento oficial que lo justifique?
26. ¿Se informó a la UPCP sobre cualquier situación que afectara la buena marcha y desarrollo de los programas y proyectos de inversión?
27. ¿Cuántos y cuáles proyectos que fueron aprobados no se llevaron a cabo? ¿De esos proyectos que monto se reintegró a la tesorería de la Federación? ¿Qué monto se utilizó en otros proyectos y cuáles fueron? (**el entrevistador deberá solicitar evidencia**).
28. ¿Se consideró al menos una segunda opción de programa o proyecto²⁴ y mostraron, mediante el Costo Anual Equivalente (CAE), que la alternativa seleccionada era la más conveniente desde el punto de vista de los costos?

²² De acuerdo con las obligaciones de transparencia y rendición de cuentas establecidas en la Ley de Presupuesto y demás disposiciones aplicables

²³ En materia documental, contable, financiera, administrativa, presupuestaria y de cualquier otro tipo que corresponda.

²⁴ De conformidad con lo establecido en el numeral 16-III, inciso d, de los Lineamientos

29. ¿Cuántos estudios de factibilidad financiados con recursos del Fonregión se han realizado y qué impacto han tenido en su ámbito?
30. De los estudios de factibilidad realizados con recursos del Fonregión, ¿Cuántos y cuáles culminaron en la realización de una obra o equipamiento?
31. ¿Los PyP realizados están orientados a generar capacidades competitivas, territorialmente endógenas?
32. ¿Son suficientes los recursos del Fondo destinados a las acciones de evaluación, control y fiscalización de los programas y proyectos? ¿Se han utilizado recursos adicionales para apoyar las acciones de evaluación, control y fiscalización de los programas y proyectos realizados con recursos del Fondo? Especifique las fuentes y los montos.
33. ¿De qué fuente provienen los recursos para gasto corriente y de operación del Fondo?

Cédula de verificación de expedientes del Fonregión

Nombre del encuestador:

Fecha: / / 2010

Fondo			Estado(s)			
Ejecutor	Fecha de inicio de la obra		Año de ejecución	de	Año fiscal	
Nombre y descripción de la acción:						
Costo total de la acción	\$		Monto financiado por el Fondo	\$		
1. ¿Existe el expediente?	Sí	Formato físico	Formato electrónico	Ambas	No	
En caso de no existir el expediente, se deberá solicitar evidencia sobre la realización de la obra y registrarlo en Observaciones						
2. ¿Cuenta con la nota técnica?	Sí	Formato físico	Formato electrónico	Ambas	No	

Revisión del contenido de la Nota Técnica		Sí	No
1. Marco de referencia del programa o proyecto de inversión.			
1.1.	Vinculación y alineación con los objetivos, prioridades y estrategias del Plan Local de Desarrollo Regional y los programas que se derivan del mismo.		
1.2.	Resumen que justifique la necesidad que se atenderá, el problema a solventar o el potencial u oportunidades que se aprovecharán con la ejecución del programa o proyecto de inversión.		
1.3.	Resumen de los principales resultados esperados con el programa o proyecto de inversión.		
2. Especificaciones del proyecto.			
2.1. Resumen de las condiciones del programa o proyecto de inversión:			
2.1.1.	Técnicas.		
2.1.2.	Operativas.		
2.1.3.	Administrativas.		
2.2.	Principales resultados y beneficios económicos o sociales esperados con la ejecución y puesta en operación del programa o proyecto de inversión.		
2.2.1.	Resultados de la ejecución y beneficios económicos o sociales.		
2.2.2.	Situación sin programa o proyecto de inversión.		
2.2.3.	Situación con programa o proyecto de inversión.		
2.3.	Población objetivo que es beneficiaria del impacto del programa o proyecto de inversión.		
2.4.	Impacto o incidencia de la ejecución del programa o proyecto de inversión en el desarrollo regional.		
3. Monto del apoyo financiero que se solicita del Fonregión.			
3.1.	Costo total del programa o proyecto de inversión.		
3.2.	Calendario de ejecución respectivo (Anexo 3).		
4. Explicación de las etapas y componentes del programa o proyecto de inversión.			
4.1.	Principales componentes o etapas.		
5. Identificación de otras fuentes de financiamiento.			
5.1.	Otras fuentes de financiamiento.		
6.	Otras consideraciones relevantes del programa o proyecto de inversión.		

Vaciado de información de la Nota Técnica											
3. ¿Existe vinculación y alineación con los objetivos, prioridades y estrategias con:											
a)	el Plan Nacional de Desarrollo?	Sí	Especifique:			No					
b)	el Desarrollo Regional incluido en el Plan Estatal de Desarrollo?	Sí	Especifique:			No					
c)	del ámbito municipal?	Sí	Especifique:			No					
d)	otro(s)?	Especifique:	Sí	Especifique:			No				
5.	¿Se identifica la población potencial?	Sí	No	Unidad:							
6.	¿Se identifica la población objetivo?	Sí	No	Unidad:							
7a.	¿Se especifica los beneficios a la población a quién van dirigidos?	Sí	No	7b	¿Cuáles son?						
8a.	¿Existe el análisis costo-beneficio?	Sí	No	8b. Seleccione el tipo de análisis:							
a)	Análisis costo-beneficio	b) Análisis costo-beneficio simplificado		c) Análisis costo-eficiencia		d) Justificación económica					
9.	¿El Análisis costo-beneficio registra:	a.	Tasa de interna retorno?	\$	b.	Tasa de rendimiento inmediato?	\$	c.	Valor presente neto?	\$	
10.	¿Existe la evaluación de impacto:	a) Económico	Sí	No	b) Social	Sí	No	c) Otra	Especifique:	Sí	No

Expediente										
10. ¿El expediente registra qué tipo de programa o proyecto de inversión se trata?								Sí	No	
Registre en la clasificación correspondiente. a) Programas de adquisiciones b) Programas de mantenimiento c) Estudios de pre-inversión d) Otros programas de inversión										
				e) Proyectos de infraestructura económica f) Proyectos de infraestructura social g) Proyectos de infraestructura gubernamental h) Proyectos de inmuebles i) Otros proyectos de inversión		Especifique:				
12a. ¿Existe un contrato o convenio?		Sí	No	12b. Registre en la clasificación correspondiente.						
a) Licitación	b) Concurso	c) Adjudicación directa		d) Administración directa	F) Otro:		Especifique			
13. ¿El expediente presenta los reportes de avance físico financiero? (Anexo tres)								Sí	No	¿Cuántos?
14. Indique el porcentaje de avance del proyecto en la fecha más reciente (última)										
15a. ¿Cuenta con reportes trimestrales?								Sí	¿Cuántos?	No
15b. ¿Cuenta con el reporte final?								Sí	No	
16. ¿El proyecto está financiado con mezcla de recursos? (En caso afirmativo registre el origen de los recursos y el monto correspondiente).								Sí	No	
Origen de los recursos								Monto		
								\$		
								\$		
								\$		
17. ¿El expediente registra erogaciones por concepto de supervisión y control?		Sí	Origen:					\$	No	
18. ¿El expediente registra erogaciones para gasto corriente y de operación?		Sí	Origen:					\$	No	

**Cédula de encuesta a beneficiarios****Información general**

(ENCUESTADOR: Llene esta sección con los datos del proyecto)

Nombre del encuestador _____ Fecha: |__|_|_|/|__|_|_|/2010

Estado: _____ |__|_|_|_| Municipio: _____ |__|_|_|_|

Localidad: _____ |__|_|_|_|

Fondo: Fondo Metropolitano |__|_|_| Fondo Regional |__|_|_|

Nombre del proyecto: _____

Presentación

“Buenos (as) días (tardes), mi nombre es _____. Estamos levantando una encuesta para El Colegio Mexiquense. El objeto de nuestra visita es conocer su opinión sobre la obra... (Encuestador: Diga la descripción de la obra) que se hizo en esta comunidad. Esta encuesta NO tiene fines políticos, ni comerciales. ¿Me permite hacerle la entrevista? ... (Encuestador: Si desconoce la obra, dé las gracias y anote en No conoce la obra, enseguida busque otro beneficiario. En el caso de que el beneficiario se niegue, dele las gracias, anote como rechazo y busque otro beneficiario).

No conoce la obra				
0	1	2	3	4
5	6	7	8	9
Rechazos				
0	1	2	3	4
5	6	7	8	9

Sexo: Femenino (1) Masculino (2) _____

Edad: _____

¿Considera que la obra beneficia a su comunidad? _____

Mucho (1) Poco (2) Nada (3) No sabe (9)

Del 1 al 10, donde 1 significa muy mala calificación y 10 es la calificación más alta _____

¿Qué tan contento se siente con la obra?

1 Nada contento ←-----→ Muy contento 10										No sabe
01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	(99)

¿Considera que los beneficios de la obra serán? _____

Permanentes (1) Temporales (2) No hay beneficios (3) No sabe (9)

¿Podría decir que usted ha sentido un incremento en su calidad de vida debido a esta obra? _____

Mucho (1) Poco (2) Nada (3) No sabe (9)

En la actualidad ¿funciona y se utiliza la obra? _____

Sí (1) → **Pregunta 8** No (2)

¿Por qué no funciona (no se utiliza o no hay servicio)? _____

(Encuestador: NO lea las respuestas y registre todas las opciones mencionadas)

- | | | | |
|--|-------------------|-----------------------------------|----------|
| a. Por falta de dinero | Sí (1) No (2) __ | h. No hay interés de la comunidad | Sí (1) N |
| b. Se hizo algo que no se necesitaba | Sí (1) No (2) __ | i. No hay alguien responsable | Sí (1) N |
| c. Se hizo mal la obra | Sí (1) No (2) __ | j. Hubo un desastre natural | Sí (1) N |
| d. Por problemas en la comunidad | Sí (1) No (2) __ | k. Falta de mantenimiento | Sí (1) N |
| e. Faltan cosas para que funcione | Sí (1) No (2) __ | l. Se encuentra en mal estado | Sí (1) N |
| f. La obra no está conectada a la red de suministros | Sí (1) No (2) __ | m. Otra razón ¿cuál? | |
| g. No está terminada la obra | Sí (1) No (2) __ | n. Lo desconoce /No sabe | __ |

¿Me puede dar su nombre? _____

ANEXO III. BASES DE DATOS DE GABINETE

(Se presentan en versión electrónica en el CD anexo)

ANEXO IV. FUENTES DE INFORMACIÓN Y REFERENCIAS BIBLIOGRÁFICAS

FUENTES DE INFORMACIÓN

La evaluación se realizó mediante un análisis de gabinete y campo desarrollado a partir de información proporcionada por la dependencia o entidad responsable del Fonregión. En este contexto, se entiende por análisis de gabinete al conjunto de actividades que involucra el acopio, la organización y el análisis de información concentrada en registros, bases de datos y documentación pública. La investigación de campo consistió en llevar a cabo entrevistas con distintos actores tanto en las oficinas centrales como en las distintas entidades federativas.

La validez de las fuentes utilizadas para responder a las preguntas de la evaluación se sustentó por la unidad administrativa que opera el Fonregión.

Asimismo, en Anexo II. Instrumentos de recolección de información, se reportaron los mecanismos empleados para el acopio de la información, tales como encuestas y entrevistas, sobre los cuales se reportó el nombre de las personas entrevistadas y participantes de las encuestas, así como las fechas en las cuáles se llevaron a cabo. Sin embargo, se propone que para fines de confidencialidad se presenten los nombres en una lista anexa.

El análisis se realizó principalmente con información de gabinete al nivel nacional y estatal, empleando fuentes de información como:

- Plan Nacional de Desarrollo.
- Programas de desarrollo regional.
- Planes estatales y municipales de desarrollo.
- Lineamientos para la aplicación, rendición de cuentas y transparencia de los programas y proyectos de inversión apoyados con los recursos del Fondo Regional, 2007.
- Información proveniente del Portal Aplicativo de la Secretaría de Hacienda (PASH), de acuerdo con la entregada por la unidad responsable del Fonregión.
- Matriz de marco lógico del Fonregión y sus fichas técnicas (en caso de existir).
- Lineamientos para la elaboración y presentación de los análisis costo y beneficio de los programas y proyectos de inversión, 2008.
- Documentos oficiales del Fonregión (en caso de existir).
- Documentos de los programas y proyectos (de existir y estar disponibles).
- Estudios, diagnósticos e investigaciones relativas al Fonregión (en caso de existir).
- Reportes trimestrales de avance (cuando sean entregados por la unidad responsable del Fonregión).
- Encuestas y entrevistas a actores clave del Fonregión.
- Información estatal y municipal relativa al Fondo (cuando exista).
- Bibliografía especializada en la temática.

REFERENTES BIBLIOGRÁFICOS

- Bertrand, Badie. “La fin des territoires“, Fayard, Francia, 1995.
- Ferreira, Héctor, “Construir las regiones”, Integración Editorial, 2005.
- Fernández, Víctor Ramiro, Ash Amin y Vigil, José Ignacio (comps.), “Repensando el desarrollo regional. Contribuciones globales para una estrategia latinoamericana”, Universidad Nacional del Litoral, Miño y Dávila, Editores, Argentina, 2008.
- Giménez, Gilberto, “Territorio, cultura e identidades” en Rocío Rosales, (coordinadora), *Globalización y regiones en México*, Miguel Ángel Porrúa, UNAM, 2000.
- Hoerner, J. M., “Géopolitique des territoires“, Presses Universitaires de Perpignan, Francia, 1996.
- Iracheta, Alfonso, Planificación regional en México : *Treinta años de la Cuestión Regional en América Latina*, en Coraggio, José Luis *et al* (eds), **La cuestión regional en América Latina**, 2a edición, El Colegio Mexiquense, Toluca, México.
- Ramírez, Blanca, “Modernidad, posmodernidad, globalización y territorio. Un recorrido por los campos y las teorías”, UAM-X, México, 2003.
- Sedesol, *Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Ordenación del Territorio 2001-2006*, 2001. Archivo html disponible en
- <http://sedesol2006.sedesol.gob.mx/subsecretarias/desarrollourbano/subsecretaria/plannaciona1.htm>
- SHCP, “Lineamientos para la aplicación, rendición de cuentas y transparencia de los programas y proyectos de inversión apoyados con los recursos del Fondo Regional (Fonregión)”, *DOF*, 20 de julio de 2007, Primera Sección.

ANEXO V. CARACTERÍSTICAS DE LOS INDICADORES (FORMATO CI01-09)
Formato CI01-09. Características de los Indicadores. Fondo Regional

Núm. de Indicador	Nombre del Indicador	Claro	Relevante	Económico	Monitoreable	Adecuado	Calificación del Indicador (%)
Fin							
1	Contribuir al desarrollo integral y equilibrado de las regiones en las 10 Entidades Federativas con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH), a través del impulso a la inversión de capital físico.	1	0	1	1	0	60
Propósito							
2	Que las 10 Entidades Federativas con menor IDH mejore su IDH mediante las inversiones realizadas	1	0	1	1	0	60
Componentes							
3	Ejecución de programas o proyectos de inversión financiados con recursos del fondo	1	0	1	1	0	60
Actividades							
4	Distribución del presupuesto del Fondo Regional entre las 10 Entidades Federativas con menor IDH con recursos del fondo	1	0	1	1	0	60
Promedio general:							60

ANEXO VI. LINEA DE BASE Y TEMPORALIDAD DE LOS INDICADORES (FORMATO LB01-09)
Formato LB01-09. Línea de base y temporalidad de los Indicadores. Fondo Regional

Núm. de Indicador	Nombre del Indicador	Línea base	Temporalidad	Calificación del Indicador (%)
Fin				
1	Contribuir al desarrollo integral y equilibrado de las regiones en las 10 Entidades Federativas con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH), a través del impulso a la inversión de capital físico.	0	0	0
Propósito				
2	Que las 10 Entidades Federativa con menor IDH mejore su IDH mediante las inversiones realizadas	0	0	0
Componentes				
3	Ejecución de programas o proyectos de inversión financiados con recursos del fondo	0	0	0
Actividades				
4	Distribución del presupuesto del Fondo Regional entre las 10 Entidades Federativas con menor IDH con recursos del fondo	0	0	0
Promedio general:				0

ANEXO VII. IDENTIFICACIÓN DE LOS MEDIOS DE VERIFICACIÓN (FORMATO MV01-09)
Formato MV01-09. Identificación de los medios de verificación. Fondo Regional

Núm. de Indicador	Nombre del Indicador	Medio de verificación indicados
Fin		
1	Contribuir al desarrollo integral y equilibrado de las regiones en las 10 Entidades Federativas con menor Índice de Desarrollo Humano (IDH), a través del impulso a la inversión de capital físico.	No disponible
Propósito		
2	Que las 10 Entidades Federativa con menor IDH mejore su IDH mediante las inversiones realizadas	No disponible
Componentes		
3	Ejecución de programas o proyectos de inversión financiados con recursos del fondo	No disponible
Actividades		
4	Distribución del presupuesto del Fondo Regional entre las 10 Entidades Federativas con menor IDH con recursos del fondo	No disponible

ANEXO VIII. MEDICIÓN DE LOS MEDIOS DE VERIFICACIÓN (FORMATO MM01-09)
Formato MM01-09. Medición de los medios de verificación. Fondo Regional

No. de Indicador	Nombre del Indicador	Nombre de Medio de Verificación	Tamaño de muestra óptimo	Nivel de significancia	Error máximo de estimación	Calificación de los medios de verificación (%)
Fin						
1	Contribuir al desarrollo integral y equilibrado de las regiones en las 10 entidades federativas con menor índice de desarrollo humano (IDH), a través del impulso a la inversión capital física	No disponible	0	0	0	0%
Propósito						
2	Que las 10 entidades federativas con menor IDH mejoren su IDH mediante las inversiones realizadas	No disponible	0	0	0	0%
Componentes						
3	Ejecución de programas o proyectos de inversión financiados con recursos del fondo	No disponible	0	0	0	0%
Actividades						
4	Distribución del presupuesto del fondo regional entre las 10 entidades federativas con menos IDH con recursos del fondo	No disponible	0	0	0	0%
Promedio global						0%

ANEXO IX. PROPUESTA DE MATRIZ DE INDICADORES DE RESULTADOS

Parte I. Propuesta de Matriz de Indicadores de Resultados

Resumen narrativo	Nombre	Medios de verificación	Supuestos
Fin			
Contribuir al desarrollo integral y equilibrado de las regiones en las diez entidades federativas con menor Índice de Desarrollo Humano, mediante el impulso a la inversión en capital físico	Índice de Desarrollo Humano (IDH) de la zonas metropolitanas apoyadas	Información del Inegi Información del Conapo	Otras acciones de gobierno están orientadas a impulsar el desarrollo integral y equilibrado de las regiones en las diez entidades federativas con menor Índice de Desarrollo Humano
	Calidad de vida percibida en el <i>área atendida</i>	Encuesta de satisfacción de los beneficiarios	
Propósito			
Las diez entidades con menor Índice de Desarrollo Humano cuentan con subsidios para proyectos, programas, evaluaciones y acciones enfocadas a mejorar las capacidades competitivas territoriales endógenas promoviendo la coordinación interestatal, intermunicipal e institucional con planeación integral de largo plazo	Porcentaje de la población del <i>área atendida</i> que percibe una mejora en su calidad de vida	Encuesta de satisfacción de los beneficiarios	Las obras públicas subsidiadas con recursos del Fonregión están finalizadas y operan respondiendo a las necesidades prioritarias de la región
	Porcentaje de la población del <i>área atendida</i> que percibe un beneficio económico		
	Porcentaje de la población del <i>área atendida</i> que percibe un beneficio de salud		
	Porcentaje de la población del <i>área atendida</i> que percibe un beneficio educativo	Encuesta de satisfacción de los beneficiarios	
Componentes			
a. Inmateriales			
1.a. Proyectos ejecutivos, estudios y diseño de programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento, elaborados	Porcentaje de <i>proyectos y estudios</i> ⁴ que fueron empleados en la construcción de infraestructura y su equipamiento	Base de datos del Fonregión	El Fonregión cuenta con presupuesto para otorgar subsidios federales a los programas y proyectos de inversión
	Porcentaje de <i>proyectos y estudios</i> realizados del total de <i>intervenciones</i>		Existen consultorías e instituciones que cuentan con la capacidad y calidad técnica para asesorar acerca de (y realizar) las <i>evaluaciones</i> previstas a desarrollar
2.a. Evaluación de costo-beneficio y otro tipo de evaluación de los programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento, realizados	Porcentaje de <i>evaluaciones</i> ⁵ realizados del total de <i>intervenciones</i>	Base de datos del Fonregión	
b. Materiales			
3.b. Infraestructura y su equipamiento terminados	Porcentaje de infraestructura y su equipamiento financiadas con recursos del Fonregión que emplearon estudios previos	Base de datos del Fonregión	
	Porcentaje de infraestructura y su equipamiento financiadas con recursos del Fonregión del total de <i>intervenciones</i>	Base de datos del Fonregión	
4.b. Proyectos y acciones prioritarias de impulso al Desarrollo Regional de las Entidades Federativas, realizados	Porcentaje de <i>proyectos y acciones prioritarias</i> ⁶ que emplearon estudios previos	Base de datos del Fonregión	
	Porcentaje de <i>proyectos y acciones prioritarias</i> del total de <i>intervenciones</i>	Base de datos del Fonregión	

Parte II. Propuesta de Matriz de Indicadores de Resultados

Resumen narrativo	Nombre	Medios de verificación	Supuestos
Actividades			
1.a.1. Radicación de subsidios para proyectos ejecutivos, estudio y diseño de programas y proyectos de inversión en infraestructura y equipamiento	Porcentaje de recursos del Fonregión destinados a <i>proyectos y estudios</i> , subsidiados	Base de datos del Fonregión	Las entidades ejecutoras del gasto notifican los avances físicos y financieros a la Unidad de Política y Control Presupuestario en tiempo y forma
2.a.1. Radicación de subsidios para evaluaciones de los programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento realizado por las entidades federativas	Porcentaje de recursos del Fonregión destinado a <i>evaluaciones</i>	Base de datos del Fonregión	
3.a.1. Radicación de subsidios para programas y proyectos enfocados en infraestructura y su equipamiento	Presupuesto destinado a programas y proyectos de inversión enfocados en infraestructura y su equipamiento	Base de datos del Fonregión	
	Porcentaje de programas y proyectos de inversión enfocados en infraestructura y su equipamiento que se ejecutan por contrato		
	Porcentaje de programas y proyectos de inversión enfocados en infraestructura y su equipamiento que se ejecutan por administración		
4.b.1. Radicación de subsidios para <i>proyectos y acciones prioritarias</i> de las entidades federativas	Porcentaje de recursos del Fonregión destinados a <i>proyectos y acciones prioritarias</i>	Base de datos del Fonregión	
5. Recepción de informes trimestrales e informes finales de ejecución de las entidades federativas	Porcentaje de entidades federativas que enviaron informes trimestrales e informe final en tiempo y forma	Base de datos del Fonregión	
6. Aprobación de <i>intervenciones</i> con base en los lineamientos del Fonregión	Porcentaje de <i>intervenciones</i> aprobadas		
7. Recepción de informes sobre condiciones o situaciones que afecten la buena marcha y desarrollo de las <i>intervenciones</i>	Porcentaje de intervenciones con informes relativos a condiciones o situaciones que afectaron su buena marcha y desarrollo	Base de datos del Fondo Recibo oficial de ingresos que expidan los municipios u organismos públicos locales	
8. Seguimiento a las medidas para la comprobación y transparencia en la aplicación y erogación de los recursos federales entregados a las entidades federativas, en los términos de las disposiciones aplicables	Porcentaje de informes de comprobación y transparencia en la aplicación y erogación de los recursos federales entregados a las entidades federativas, publicados en Internet	Información interna de la Unidad de Política y Control Presupuestario Base de datos del Fonregión	

Nota: Elaborado con base en la *Guía para el diseño de Indicadores Estratégicos* de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social, junio de 2010.

¹ Se engloba como *área atendida* a: las regiones, dentro de las 10 entidades federativas, que tienen las condiciones menos favorables en términos del Índice de Desarrollo Humano (IDH), considerando la desviación de cada una de ellas con respecto del índice o media nacional.

² Se considera como *intervenciones* a todos los: estudios, planes y programas de desarrollo urbano, evaluaciones, programas, proyectos, acciones y obras públicas de infraestructura y su equipamiento que son susceptibles de financiamiento.

⁴ Se engloba como *proyecto y estudios* a los proyectos ejecutivos, estudios y diseño de programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento.

⁵ Se refieren a las evaluación de costo-beneficio y otro tipo de evaluación de los programas y proyectos de inversión en infraestructura y su equipamiento.

⁶ Se dice que son prioritarias cuando involucren la participación y concurrencia financiera de diferentes órdenes de gobierno y de los sectores privado y social, así como la intervención conjunta de varios municipios o entidades federativas.

⁷ Se identificaron las actividades que debe realizar el área responsable de forma general para producir cada uno de los componentes.

ANEXO X. COMPLEMENTARIEDAD, SIMILITUD Y SINERGIAS DEL FONDO

44. Considerando las complementariedades de los recursos del Fonregión ¿tiene una colaboración y coordinación efectiva con los fondos o programas, federales o regionales, con los cuales se relaciona y complementa?

Calificación 1. No. No, tiene una colaboración y coordinación efectiva con los fondos o programas, federales o regionales, con los cuales se relaciona y complementa.

A pesar de que los funcionarios del Fondo mencionaron que los programas y proyectos de inversión financiados con recursos del Fonregión se complementaban o eran complementados por otros proyectos federales o regionales. Cuando se pregunto sobre la existencia de una colaboración y coordinación con los fondos con los cuales se relacionaba o complementaba, los funcionarios dijeron que no hay necesidad de establecer coordinación efectiva.

ANEXO XI. CARACTERÍSTICAS DEL PROYECTO Y/O PROGRAMA (FORMATO AG01-09)

(Se presentan en versión electrónica en el CD anexo)

ANEXO XII. DISTRIBUCIÓN DE RECURSOS A LAS ACCIONES PARA MITIGAR LOS DAÑOS DE LOS FENÓMENOS NATURALES (FORMATO ROPFM)

(Si bien en los Términos de Referencia, sección 5, páginas 72-74 se menciona que el contenido, incluyendo los anexos, es el mismo para el Fondo Regional y Fondo Metropolitano, en los “Formatos del Instrumento de Evaluación del Fondo Regional” no se incluye el Formato ROPFM, ya que fue definido de forma exclusiva para el Fondo Metropolitano. En ese sentido, la estructura del fondo no sería consistente con este anexo)

ANEXO XIII. TIPO DE ANÁLISIS COSTO Y BENEFICIO (FORMATO CBFM-09)

(Se presentan en versión electrónica en el CD anexo)

ANEXO XIV. VINCULACIÓN CON LOS OBJETIVOS (FORMATO VI0B-09)

(Se presentan en versión electrónica en el CD anexo)

ANEXO XV. CARTOGRAFÍA

(Debido a las características del Fondo Regional y su ámbito de acción definido a las entidades federativas no se considera la inclusión de un anexo cartográfico)