



Centro de Estudios
CE-SOP
Sociales y de Opinión Pública



**EL PROGRAMA PARA EL
DESARROLLO LOCAL
MICRORREGIONES**

Jesús González Rodríguez

Agosto de 2005

Índice

	<i>Página</i>
<i>Resumen ejecutivo</i>	8

CAPITULO I

DESCRIPCION DEL PROYECTO

<i>Generalidades acerca del proyecto</i>	9
<i>Objetivos</i>	12
<i>La integración de las microrregiones</i>	16
<i>Alcances del programa</i>	21
<i>Estrategia de las banderas blancas</i>	23
<i>Distribución geográfica</i>	26
<i>Naturaleza de los proyectos apoyados por el programa</i>	30
<i>Asignaciones financieras a los proyectos</i>	32
<i>Responsabilidades</i>	33
<i>Instancias participantes</i>	33
<i>Mecanismos de operación</i>	35
<i>Bases de colaboración intersecretarial y política integral</i>	37
<i>De las instancias directivas</i>	43
<i>Control financiero</i>	44
<i>Evaluación, transparencia y control</i>	45

CAPITULO II

EL PRESUPUESTO Y LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA MICRORREGIONES

<i>Montos presupuestarios asignados al programa microrregiones 2002-2005</i>	48
<i>Reglas de operación del programa</i>	59

CAPITULO III
RESULTADOS 2001-2004, METAS 2005
EVALUACION EXTERNA Y OBSERVACIONES FINALES

Resultados 2001-2004 y metas 2005 del programa según SEDESOL	62
<i>Resultados 2001-2002</i>	62
<i>Resumen nacional Banderas Blancas 2002</i>	63
<i>Resultados 2003</i>	64
<i>Operación de la vertiente identidad jurídica 2003</i>	66
<i>La transparencia en función de los recursos y asignación 2003</i>	68
<i>Cumplimiento de metas físicas</i>	74
<i>Resultados 2004</i>	76
<i>Metas 2005</i>	78
Proceso de evaluación externa	
<i>Contexto y antecedentes del proceso de evaluación externa</i>	79
Observaciones finales	81

ANEXOS

1.- El Programa Microrregiones en los informes de gobierno 2002-2004	83
2.- Conclusiones y recomendaciones de la evaluación externa efectuada por la UNAM	90
<i>Introducción</i>	
Conclusiones de la evaluación externa	91
<i>Modelo de Demanda Social</i>	91
<i>Modelo de Oferta Institucional</i>	92
<i>Cruce de oferta institucional y demanda social: Congruencia entre actividades y objetivos</i>	93

<i>Análisis de las Reglas de Operación que regulan el Programa</i>	95
<i>Cobertura del Programa de Desarrollo Local</i>	97
<i>El gasto comprometido promedio por participante y beneficiario</i>	98
<i>Distribución del gasto comprometido del Programa de Desarrollo Local por entidad federativa</i>	98
<i>Ejercicio presupuestal: eficiencia en el gasto federal del Programa de Desarrollo Local</i>	99
<i>Resultados de Evaluación de Objetivos e Hipótesis.</i>	
<i>La complementariedad</i>	100
<i>La congruencia entre gestión y objetivos del programa</i>	101
<i>Cumplimiento de metas físicas y financieras del programa</i>	101
<i>Cobertura y focalización del Programa por tipo de apoyo</i>	102
<i>La eficacia del Programa, en términos del cumplimiento de metas físicas y financieras</i>	102
<i>El costo-beneficio en función de los gastos asociados directamente a la operación del Programa</i>	103
<i>Determinación del grado de cumplimiento de los objetivos, general y particulares, del programa</i>	104
<i>Grado de satisfacción de la población objetivo del Programa, respecto de las obras y acciones</i>	104
<i>Beneficios económicos y sociales</i>	105
<i>Comparación con otras alternativas a fin de determinar opciones para el logro de los objetivos</i>	106
<i>Análisis de los efectos del Programa sobre la población de las localidades de atracción CEC</i>	106
<i>Recomendaciones contenidas en la revisión externa del programa</i>	107
<i>Cuestiones metodológicas</i>	107
<i>Reglas de operación</i>	109

<i>Presupuesto y oferta institucional</i>	110
<i>Impactos evaluados</i>	111

Relación de cuadros y gráficos contenidos en el documento

Capítulo I

<i>Cuadro # 1. Microrregiones y Municipios</i>	15
<i>Cuadro #2 Microrregiones en las Entidades Federativas</i>	18
<i>Cuadro # 3 Características generales de las banderas blancas</i>	24
<i>Cuadro # 4 Datos totales sobre Microrregiones</i>	27
<i>Cuadro # 5 Comparativo de indicadores de marginación</i>	28
<i>Cuadro # 6 Concentrado de datos sobre Microrregiones</i>	29
<i>Cuadro # 7 Distribución de los Municipios atendidos en Microrregiones</i>	30
<i>Cuadro # 8 Beneficiarios de Microrregiones que recibieron apoyo de otro programa gubernamental 2003</i>	38
<i>Cuadro # 9 Dependencias y programas involucrados en las acciones de política integral de Microrregiones</i>	39
<i>Cuadro # 10 Programas federales participantes en Microrregiones</i>	42

Capítulo II

<i>Cuadro # 11 Composición del gasto del Programa de Desarrollo Local Microrregiones 2003</i>	50
<i>Cuadro # 12 Distribución del gasto total y federal comprometido por</i>	

<i>acción en Microrregiones, 2003</i>	51
<i>Cuadro # 13 Presupuesto del programa de desarrollo local Microrregiones</i>	54
<i>Cuadro # 14 Comparativo de presupuestos de programas de desarrollo social 2004</i>	56
<i>Cuadro # 15 Comparativo de presupuestos de Programas para el Desarrollo Rural Sustentable 2005</i>	58

Capítulo III

<i>Cuadro # 16 Desglose de acciones numéricamente mas relevantes del programa Microrregiones por Entidad Federativa y por subprograma 2003</i>	65
<i>Cuadro # 17 Indicadores de resultados de las reglas de operación enero-diciembre 2003</i>	66
<i>Cuadro # 18 Distribución del gasto comprometido de la vertiente de identidad jurídica por Estado 2003</i>	67
<i>Cuadro # 19 Distribución del gasto por Entidad y por participantes en el Programa de Desarrollo Local</i>	69
<i>Cuadro # 20 Población por grupos de Municipios de acuerdo a su nivel de marginación en cada una de las Entidades Federativas</i>	71

<i>Cuadro # 21 Número de beneficiarios por entidad y por grupos de Municipios</i>	73
<i>Cuadro # 22 Cumplimiento de metas físicas</i>	75
<i>Cuadro # 23 Indicadores de resultados de las reglas de operación enero-diciembre 2004</i>	77
<i>Cuadro # 24 Indicadores de Operación</i>	79

EL PROGRAMA PARA EL DESARROLLO LOCAL MICRORREGIONES

Resumen Ejecutivo

- En febrero de 2001 el Presidente de la República presentó la Estrategia de Microrregiones como una propuesta para superar la pobreza y promover el desarrollo de comunidades crónicamente rezagadas.
- El objetivo de *Microrregiones* radica en atender a municipios de alta y muy alta marginación en todo el país, con énfasis en aquéllos cuya población sea hablante de lengua indígena.
- Se han definido 263 microrregiones integradas por 1,338 municipios en 31 entidades federativas.
- El Programa pretende identificar Centros Estratégicos Comunitarios *CEC*'s para que sean detonadores del desarrollo para un conjunto de comunidades más pequeñas.
- En materia de desarrollo de infraestructura básica, se estableció el término "*obras bandera blanca*" concepto que se refiere a proyectos que fueron diseñados para incrementar el capital fijo de las comunidades en los ámbitos de agua potable, electrificación, drenaje, piso firme, etc.
- El monto federal máximo de apoyo para las obras o acciones será de hasta \$2,500,000.00 (dos millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.), o cifra superior si el impacto social o características específicas de la obra o acción lo justifican.
- En 2005 el presupuesto del Programa representó el 1.94% del presupuesto correspondiente a la Secretaría de Desarrollo Social.

CAPITULO I

DESCRIPCION DEL PROYECTO

Generalidades acerca del proyecto

El Programa de Desarrollo Local llamado comúnmente Microrregiones, fue anunciado en febrero de 2001 por el Presidente de la República y a partir de esa fecha es un instrumento de la presente administración para tratar de reducir la pobreza en las zonas con los más altos índices de marginación en el país.

Originalmente el Programa fue concebido como una estrategia que se limitaría a 250 microrregiones, conformadas por los 476 municipios del país clasificados como de muy alta marginación distribuidos en 17 entidades federativas, además el programa buscaba atender a 5.5 millones de personas, de las cuales 3.4 millones son considerados indígenas.

En sus inicios el programa tenía modalidades y alcances que fueron paulatinamente modificándose, sobre todo en lo referente al número de microrregiones consideradas, a los municipios incluidos, a los alcances, reglas de operación y montos de apoyo del propio programa.

Inicialmente doce Secretarías de Estado suscribieron las llamadas *Bases de Colaboración Intersecretarial*, instrumentos que buscan establecer medios de vinculación y cooperación entre las diferentes instancias involucradas en la implementación del programa¹.

Actualmente la unidad administrativa responsable del programa es la Coordinación General de Microrregiones, este es implementado por conducto de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano de la Secretaría de Desarrollo Social y está concebido como una estrategia en donde participan simultáneamente el Gobierno Federal por conducto de 14 Secretarías que implementan 68 programas y en donde se presenta la colaboración de los Gobiernos Estatales y

¹ Las dependencias de la administración pública federal involucradas originalmente en el programa fueron: SHCP, SEDESOL, SEMARNAT, SE, SAGARPA, SCT, SECODAM, SEP, SSA, STyPS, SRA y SECTUR.

Municipales, involucrándose también la sociedad civil, instituciones académicas y la iniciativa privada².

En el ejercicio fiscal 2005 en el Programa participan las siguientes dependencias de la Administración Pública Federal: Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo³.

El Programa opera a la fecha bajo 2 modalidades:

- a) *Microrregiones y zonas de alta marginación*
- b) *Identidad jurídica*

Cada una de esas modalidades apoya determinado tipo de acciones. En el caso de la modalidad de *Microrregiones y zonas de alta marginación*, se efectúan las siguientes tareas:

- *Obras de Accesibilidad*
- *Infraestructura Social Básica*
- *Desarrollo Comunitario*
- *Salud, Educación y Deporte*
- *Vivienda*
- *Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA)*
- *Abasto y Acopio*
- *Infraestructura y Fomento a la Producción y Productividad:*
- *Telefonía*

² Para consultar los programas involucrados en Microrregiones, ver la página electrónica <http://www.microrregiones.gob.mx/>

³ Debe tenerse en cuenta que las dependencias participantes en el Programa en sus inicios eran diferentes a las involucradas a la fecha. Asimismo eran distintas sus atribuciones y sus alcances. Ver las bases de colaboración y coordinación intersecretarial referentes a Microrregiones firmadas en el mes de mayo de 2001 y las publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2005.

- *Equipamiento Intermunicipal*⁴

Es requisito que las localidades susceptibles de recibir apoyo a través de esta modalidad, deben estar ubicadas en las microrregiones o en los espacios territoriales determinados por la SEDESOL y que además presenten como característica expresiones de exclusión social o resquebrajamiento del tejido social.

El programa pretende que las obras financiadas con cargo a la modalidad de Microrregiones y Zonas de Alta Marginación respondan a las demandas de las comunidades, para ello se nombra a representantes de la localidad los que son responsables de gestionar las propuestas ante las instancias correspondientes. Con el conjunto de los representantes de las localidades de una microrregión se integra un Consejo Microrregional o una instancia de participación social similar, que tiene la función de priorizar las propuestas de obras o acciones de las comunidades.

Las propuestas de inversión se presentan a través del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, COPLADE así como a la delegación federal de la SEDESOL en la entidad. Esta instancia debe resolver sobre la viabilidad de los proyectos presentados⁵.

Para la modalidad denominada *Identidad Jurídica*, el Programa asigna los siguientes apoyos:

- *Trámite, actividad o gestión a las personas físicas*: Actas de nacimiento, Actas de reconocimiento de hijos, Actas de tutela, Actas de emancipación, Actas de matrimonio, Actas de divorcio administrativo, Actas de defunción, Clave Única de Registro Poblacional (CURP), Registro Federal de Contribuyentes (RFC), Certificado de Estudios, etc.

⁴ En páginas posteriores se describen los alcances de cada una de estas acciones.

⁵ Sobre las asignaciones financieras a los proyectos respaldados en Microrregiones, véase “Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del Programas para el Desarrollo local Microrregiones a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2005”, visibles en <http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/fraccionXIV.htm>.

Para acceder a esta modalidad del programa, las personas deberán habitar en las microrregiones determinadas por la SEDESOL y requerir la obtención o actualización de documentos que acrediten jurídicamente su identidad o estado civil y el de sus familiares, la propiedad de sus bienes patrimoniales o que les permitan ejercer sus derechos ciudadanos.

Los recursos correspondientes a esta modalidad, se otorgarán para promover el acceso de información a la población en condiciones de pobreza sobre derechos y obligaciones, así como procedimientos jurídicos básicos.

Objetivos

Por conducto de Microrregiones el Estado pretende coordinar diversos programas federales a través de los llamados Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), que son instancias de coordinación locales que funcionan como polos de desarrollo de carácter social, productivo, comercial y educativo para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas dentro de cierto radio de influencia.

Debe destacarse que según las bases que regulan el programa, el objetivo principal de este es la generación de infraestructura social básica, por lo cual no es posible la identificación de los beneficiarios directos por medio de un padrón o listado de beneficiarios directos. Sin embargo, cuando es necesario la Secretaría debe construir una base de datos conforme lo establece la propia dependencia por conducto de la Unidad Responsable de los Padrones de Beneficiarios de los Programas Sociales.

Respecto al Programa la administración pública ha trazado diversas líneas de acción, mismas que pueden resumirse de la siguiente forma:

- *Identificación territorial de la marginación.*
- *Establecimiento de prioridades en los territorios identificados.*
- *Creación de Centros Estratégicos Comunitarios.*
- *Conformación de una oferta institucional articulada.*

- *Realización de las acciones bandera blanca*
- *Evaluación*

Algunas de las características que la propia SEDESOL ha definido como particularidades del Programa pueden resumirse en los siguientes puntos⁶:

- El Programa persigue alcanzar la equidad en el desarrollo regional, ello implicaría según la Secretaría reducir sustancialmente las condiciones de rezago en materia de infraestructura básica, de servicios y de fuentes productivas en las que se encuentran los habitantes de las microrregiones.
- Según la Secretaría, el Programa enfatiza la autonomía y la autogestión como complemento de las políticas de descentralización y como alternativa para plantear políticas sociales de carácter diferenciado a partir de las características y de las capacidades del territorio.
- La coordinación de esfuerzos de las 14 secretarías firmantes de las Bases de Colaboración junto con algunos organismos desconcertados y/o sectorizados que se han involucrado en la Estrategia, los cuales se comprometen a canalizar recursos o a realizar acciones en el marco del programa.⁷
- La participación directa de las comunidades en la elección y priorización de las obras, así como la participación de otros actores, tales como el sector empresarial, la Academia y organizaciones de diversa índole.

⁶ Sobre el particular, es necesario consultar la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social dedicada al programa microrregiones en su apartado denominado *¿Por qué es una estrategia diferente?* <http://www.microrregiones.gob.mx/menu4.htm>.

⁷ Para identificar los mecanismos y los alcances de las instancias que para el año 2005 se involucran en el Programa, véanse las *Bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial, que celebran las secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo, para la realización de acciones y programas en las microrregiones*. Este documento se publica en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2005.

Otros de los elementos distintivos del programa serían:

- Se fomenta el desarrollo de los Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) por medio de la dotación de servicios, infraestructura social y acciones de tipo productivo, fomentando la concurrencia de esfuerzos y recursos de los tres órdenes de gobierno a fin de evitar la duplicidad de acciones.
- El programa requiere que los beneficiarios aporten mano de obra o materiales para la ejecución de las obras o acciones, así como su participación en el seguimiento y mantenimiento de las mismas.
- Dependiendo de los avances que se registren en las localidades apoyadas, se resuelve la terminación del otorgamiento de los subsidios; para ello, se tomará en cuenta que las localidades objetivo cuenten con los elementos de infraestructura, organizativos o productivos que les permitan cumplir con el propósito del CEC, así como la suficiencia presupuestaria con que se cuente.

En este contexto, debe señalarse que se han establecido cuatro ejes estratégicos para el desarrollo del Programa⁸:

- Enfoque territorial
- Impulso al potencial de las localidades
- Participación comunitaria
- Coordinación interinstitucional

En el caso del llamado enfoque territorial, el Programa prevé atender los espacios territoriales de los municipios con grado de marginación alto y muy alto, además de aquellos que sin presentar esta condición tienen una población hablante de lengua indígena del 40% y más. Para el caso de los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Colima y Coahuila la SEDESOL resuelve incluir municipios con marginación relativa.

⁸ Respecto a este rubro, véase la página electrónica de SEDESOL sobre el programa microrregiones en su capítulo *Estrategia de microrregiones*, <http://www.microrregiones.gob.mx/menu1.htm>.

Para el impulso al potencial de las localidades, el programa pretende revitalizar la infraestructura de determinadas localidades que reúnan mejores condiciones geográficas y administrativas con respecto de otras más pequeñas y dispersas de su área de influencia.

La estrategia de participación comunitaria persigue fomentar la inserción de los habitantes de las localidades incluidas en el programa, en la planeación de los proyectos a implementar así como en su conservación y mantenimiento.

Por último, la coordinación interinstitucional pretende la articulación de programas de los tres órdenes de gobierno con el objeto de evitar duplicidades y optimizar el uso de los recursos.

A continuación se incluye un cuadro que muestra en las columnas segunda y tercera, el número de municipios y de microrregiones previstos en la versión original del programa de abril de 2001. Esos datos se confrontan con las cifras que aparecen en las columnas cuarta y quinta y que corresponden a los mismos indicadores para el año 2002 que fueron establecidos por la Secretaría de Desarrollo Social en enero de 2002. Se hace la observación que el número de microrregiones y municipios previstos desde entonces no ha variado a la fecha.

CUADRO # 1
MICRORREGIONES Y MUNICIPIOS

<i>Entidad federativa</i>	<i>Municipios incluidos en la Estrategia Nacional de Atención a 250 microrregiones 2001</i>	<i>Microrregiones en el Estado, según la Estrategia Nacional de Atención a 250 microrregiones 2001</i>	<i>Municipios incluidos a la fecha en microrregiones</i>	<i>Microrregiones por entidad federativa a la fecha</i>
Aguascalientes	No se incluye	No se incluye	2	2
Baja California	No se incluye	No se incluye	2	2
B. California Sur	No se incluye	No se incluye	2	2
Campeche	No se incluye	No se incluye	8	5
Coahuila	No se incluye	No se incluye	6	5
Colima	No se incluye	No se incluye	1	1
Chiapas	39	15	109	24
Chihuahua	12	12	16	6
Distrito Federal	No se incluye	No se incluye	No se incluye	No se incluye
Durango	3	2	9	4
Guanajuato	2	1	11	3
Guerrero	34	32	70	6

<i>Entidad federativa</i>	<i>Municipios incluidos en la Estrategia Nacional de Atención a 250 microrregiones 2001</i>	<i>Microrregiones en el Estado, según la Estrategia Nacional de Atención a 250 microrregiones 2001</i>	<i>Municipios incluidos a la fecha en microrregiones</i>	<i>Microrregiones por entidad federativa a la fecha</i>
Hidalgo	17	6	43	12
Jalisco	1	1	20	8
México	1	1	32	7
Michoacán	6	3	35	10
Morelos	No se incluye	No se incluye	3	3
Nayarit	1	1	3	3
Nuevo León	1	1	6	1
Oaxaca	221	101	475	75
Puebla	53	23	154	13
Querétaro	2	2	11	4
Quintana Roo	No se incluye	No se incluye	3	2
San Luis Potosí	15	14	40	14
Sinaloa	No se incluye	No se incluye	7	4
Sonora	No se incluye	No se incluye	4	2
Tabasco	No se incluye	No se incluye	4	4
Tamaulipas	No se incluye	No se incluye	14	3
Tlaxcala	No se incluye	No se incluye	4	3
Veracruz	60	32	147	22
Yucatán	8	3	87	9
Zacatecas	No se incluye	No se incluye	10	4
Total	476	250	1338	263

Fuente: Elaboración propia con datos del documento denominado *Estrategia Nacional de Atención a 250 Microrregiones, Presentación*, Secretaría de Desarrollo Social, México, abril de 2001, información en disco compacto y con datos publicados en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2002.

La integración de las microrregiones

Es necesario tener presente que de conformidad a los términos establecidos en el *Acuerdo que tiene por objeto establecer las microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación conforme a indicadores de pobreza para cada región, Estado y Municipio*, elaborado por la Secretaría de Desarrollo Social y publicado en el Diario Oficial de la Federación el 31 de enero de 2002, la identificación de los municipios que integran las microrregiones en los 31 estados, se basó en el Índice de Marginación Municipal (IMM) elaborado por el Consejo Nacional de Población (CONAPO), con base en los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) 2000.

Asimismo para integrar las microrregiones consideradas en el programa y resolver que municipios formarían parte de las mismas, se determinó que deberían estar integradas por localidades que reunieran alguno de los siguientes supuestos:

I. Municipios de Muy Alta Marginación y Alta Marginación

II. Municipios Predominantemente Indígenas

III. Municipios con Índice de Marginación Relativa de 5 entidades federativas

Por lo que se refiere al primer supuesto, debe señalarse que los indicadores utilizados en el Índice de Marginación Municipal -IMM- para medir la intensidad de la carencia son:

- *Porcentaje de la población analfabeta de 15 años o más.*
- *Porcentaje de la población sin primaria completa de 15 años o más.*
- *Porcentaje de ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo.*
- *Porcentaje de ocupantes en viviendas sin energía eléctrica.*
- *Porcentaje de ocupantes en viviendas sin agua entubada.*
- *Porcentaje de ocupantes en viviendas con algún nivel de hacinamiento.*
- *Porcentaje de ocupantes en viviendas con piso de tierra.*
- *Porcentaje de población en localidades con menos de 5,000 habitantes.*
- *Porcentaje de población ocupada con ingreso de hasta 2 salarios mínimos.*

En lo tocante al segundo punto, es preciso tener en cuenta que según el acuerdo de SEDESOL en referencia, entran al Programa Microrregiones los *Municipios Predominantemente Indígenas (MPI)*, cuya población *Hablante de Lengua Indígena (HLI)* supera el 40 por ciento de la población mayor de 5 años, esto de conformidad a los resultados del XII Censo General de Población y Vivienda del INEGI 2000. Lo anterior según criterio adoptado por el Consejo

Nacional de Población, CONAPO en 2001 en el estudio denominado “*La Población de México en el nuevo siglo*”.

Por último en lo que respecta al tercero de los supuestos, el referente a los *Municipios con Índice de Marginación Relativa (IMR)*, SEDESOL determinó incluir en el programa a los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Colima, argumentando que estos estados presentan comportamientos disímiles al resto del país en cuanto a la presencia de grados de alta marginación, debido fundamentalmente al efecto que ejercen las cabeceras municipales sobre las zonas rurales, por lo que se estableció un universo entre los cinco estados y se analizó la marginación bajo este entorno. Junto con este perfil se analizaron las localidades de alta y muy alta marginación (*según la clasificación de CONAPO 1995*) de estos municipios y sus extensiones territoriales.

Considerando los tres supuestos enunciados, mismos que se detallan en el acuerdo administrativo de SEDESOL publicado en enero de 2002, se elabora el siguiente cuadro en el cual se aprecia el número de microrregiones en cada entidad federativa así como la denominación que a cada una de ellas asignó la Secretaría de Desarrollo Social.

De conformidad a los datos aparecidos en la página electrónica de SEDESOL, el número y nombre de las microrregiones en cada entidad no han variado desde 2002⁹.

CUADRO # 2
MICRORREGIONES EN LAS ENTIDADES FEDERATIVAS

<i>Entidad federativa</i>	<i>Número de microrregiones en el Estado</i>	<i>Microrregiones identificadas</i>
Aguascalientes	2	El Llano, Asientos.
Baja California	2	Mexicali, Ensenada.
B. California Sur	2	Comondú, Mulegé.
Campeche	5	Calakmul, Candelaria, Maya-Chenes, Maya-Camino Real, Sur.

⁹ Para identificar los datos específicos de las microrregiones véase la página <http://www.microrregiones.gob.mx/bd3.asp>

Entidad federativa	Número de microrregiones en el Estado	Microrregiones identificadas
Coahuila	5	Norte, Carbonífera, Centro-Desierto, Laguna, Sureste.
Colima	1	Ixtlahuacán.
Chiapas	24	Las microrregiones en esta entidad federativa, no tienen una denominación particular, solo se identifican de forma numérica de la microrregión 1 a la 24.
Chihuahua	6	Las microrregiones en esta entidad federativa, no tienen una denominación particular, solo se identifican de forma numérica de la microrregión 1 a la 6.
Distrito Federal	No se incluye	No se incluye
Durango	4	Quebradas 1, Quebradas 2, Indígena Sur, Semidesierto 1.
Guanajuato	3	Noreste, Norte, Sur.
Guerrero	6	Tierra Caliente, Norte, Centro, Montaña, Costa Grande, Costa Chica.
Hidalgo	12	Atotonilco El Grande, Tulancingo, Huichapan, Zimapán, Jacala, Ixmiquilpan, Actopan, Metztlán, Zacualtipán, Molango, Huejutla, Tenango de Doria.
Jalisco	8	Microrregión Norte, Microrregión Sureste, Microrregión Sur, Microrregión Sierra de Amula, Microrregión Costa Sur, Microrregión Costa Norte, Microrregión Sierra Occidental, Microrregión Centro.
México	7	Las microrregiones en esta entidad federativa, no tienen una denominación particular, solo se identifican de forma numérica de la microrregión I a la microrregión VII.
Michoacán	10	Aguila, Susupuato, Tierra Caliente 1, Tierra Caliente 2, Sierra Madre Occidental, Tierra Caliente 3, Oriente, Meseta Purépecha, Lago de Cuitzeo, Mariposa Monarca.
Morelos	3	Microrregión Ocuituco, Microrregión Tlanepantla, Microrregión Temoac
Nayarit	3	El Nayar, Huajicori, La Yesca.
Nuevo León	1	Sur Poniente
Oaxaca	75	Oaxaca, Ejutla, ETLA, Huitzo, Telixtlahuaca, Ocotlán, Tlacolula, Mitla, Tlacoahuaya, Totolapa, Zaachila, Zimatlán, Ayoquezco, Ixtlán Villa Alta, Yalalag, Santiago Zacatepec, Ayutla, Choapam, Cotzocon, Tuxtepec, Cosolapa, Valle Nacional, Jalapa de Díaz, Soyaltepec, Juchitán, Ixtepec, Matías Romero, Guichicovi,

Entidad federativa	Número de microrregiones en el Estado	Microrregiones identificadas
		Tapanatepec, San Dionisio del Mar, Chimalapa, Tehuantepec, Salina Cruz, Jalapa del Marqués, Laollaga, Cuicatlán, Chiquihuitlán, Teotitlán, Huautla, Eloxochitlán, Coixtlahuaca, Juxtlahuaca, Tecomaxtlahuaca, Huajuapán de León, Chazumba, Mariscala, Tezoatlán, Nochixtlán, Silacayoapan, Tamazola, Teposcolula, Tlaxiaco, Achiutla, San Miguel El Grande, Miahuatlán, Río Hondo, Coatlán, Putla, Zacatepec, Sola de Vega, Textitlán, Yautepec, Jamiltepec, Pinotepa Nacional, Pinotepa, Cacahuatepec, Juquila, Villa de Tututepec, Nopala, Puerto Escondido, Pochutla, Huatulco, Loxicha, Nochixtlán San Francisco
Puebla	13	Centro 1, Centro 3, Nororiental 1, Norte 1, Norte 2, Norte 3, Sierra Negra, Centro 2, Mixteca 1, Mixteca 2, Mixteca 3, Nororiental 2, Nororiental 3.
Querétaro	4	Serrana, San Juan del Río, Cadereyta, Querétaro.
Quintana Roo	2	Las microrregiones en esta entidad federativa, no tienen una denominación particular, solo se identifican de forma numérica como microrregión I y microrregión II
San Luis Potosí	14	Huasteca Sur Cafetalera, Huasteca Sur Citrícola, Huasteca Centro Piloncillera, Huasteca Centro, Huasteca Norte, Media Oeste, Media Este, Media Este Pame Sierra Gorda, Altiplano Oeste, Altiplano Centro, Altiplano Este, Altiplano Este Ixtlero, Centro, Centro Sur.
Sinaloa	4	Norte, Centro, San Lorenzo, Sur.
Sonora	2	Sierra de Alamos, Río San Miguel.
Tabasco	4	Centla, Huimanguillo, Jonuta, Tacotalpa.
Tamaulipas	3	Región Prioritaria Cañera, Región Prioritaria IV Distrito, Región Prioritaria Serrana.
Tlaxcala	3	Altzayanca-Terrenate, Emiliano Zapata, Espanta.

Entidad federativa	Número de microrregiones en el Estado	Microrregiones identificadas
Veracruz	22	Sierra del Totonacapan, Papantla, Alamo Temapache, Sierra de Otontepec y Laguna de Tamiahua, Huasteca Alta, Huasteca Media, Huasteca Baja, Sierra de Misantla, Cofre de Perote, Jalcomulco los Pescados, Central Semiárida, Huatusco, Cuenca del Papaloapan, Pico de Orizaba, Córdoba Tezonapa, Sierra de Zongolica, Los Tuxtlas, Playa Vicente, Sierra de Sotepan, Valle de Uxpanapa, Soconusco, Las Choapas
Yucatán	9	1 Litoral Oriente, 2 Oriente, 3 Litoral Centro, 4 Centro, 5 Centro Sur, 6 Influencia Metropolitana, 7 Litoral, 8 Sur Poniente, 9 Sur.
Zacatecas	4	Microrregión de la Montaña, Microrregión de los Cañones, Microrregión Semidesierto Noreste, Microrregión Semidesierto Sureste.
Nacional	263	

Fuente: Acuerdo que tiene por objeto establecer las microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio, Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 2002.

Es de destacarse que tanto en la primera versión del Programa como en la vigente a la fecha se excluye al Distrito Federal de Microrregiones, aún cuando de conformidad a los índices de marginación de CONAPO-PROGRESA de 1995, esta entidad presenta 3 demarcaciones con índices bajos de marginación.¹⁰

Alcances del programa

El programa cubre las localidades identificadas como Centros Estratégicos Comunitarios (CEC), ubicadas en las microrregiones las cuales son determinadas por la Secretaría de Desarrollo Social.

El Programa puede operar también en las localidades ubicadas en el área de influencia del CEC, siempre y cuando las acciones que se desarrollen tengan impacto en éste.

¹⁰ Véase el documento *Índices de marginación 1995, resultados principales*, en la página electrónica del Consejo Nacional de Población www.conapo.gob.mx

El Programa se aplica en las microrregiones identificadas por la SEDESOL y para la aprobación de las obras o proyectos a realizarse se deberá contar con la aprobación de un comité de validación ante el que se presenta la justificación de las obras o acciones a realizar por medio del programa.

Según la Secretaría de Desarrollo Social, las microrregiones son espacios geográficos integrados por municipios de muy alto o alto grado de marginación y/o los predominantemente indígenas, de marginación relativa. De acuerdo a la Secretaría para agrupar a los municipios en microrregiones, se toman en cuenta características comunes que les identifiquen, tales como antecedentes culturales o factores económicos o sociales, etc.¹¹

La SEDESOL, caracteriza a los Centros Estratégicos Comunitarios como las localidades que funcionan como centros naturales de confluencia de carácter social, productivo, comercial y de servicios (salud, educación, abasto), para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas dentro de su área de influencia¹².

Dentro del programa se han establecido diferentes criterios para la selección de los Centros Estratégicos Comunitarios CEC, entre otros los criterios son:

- *Tamaño de la localidad: de 500 a 5,000 habitantes*
- *Contar con vías de acceso transitables todo el año*
- *Disposición de servicio médico básico*
- *Acceso a servicios de educación básica*
- *Servicios de infraestructura básica*
- *Un CEC debe estar vinculado con otras localidades.*
- *Debe existir en el CEC disponibilidad de insumos e infraestructura y las condiciones propicias para participar en la cadena productiva.*
- *En conjunto con las autoridades locales y estatales, SEDESOL, ha identificado 2,966 localidades CEC con estas características en 1,338 municipios de todo el país, considerados de Muy Alta Marginación, Alta*

¹¹ Ver “*Que es una microrregión*” en <http://www.microrregiones.gob.mx/menu3.htm>

¹² Consultar la página electrónica de SEDESOL en su apartado *Centros Estratégicos Comunitarios*, <http://www.microrregiones.gob.mx/menu6ba.htm>

*Marginación y predominantemente indígenas, así como aquellos de Marginación Relativa*¹³.

Estrategia de las banderas blancas

Una de las estrategias del programa es el establecimiento en los distintos Centros Estratégicos Comunitarios de las llamadas *Banderas Blancas*, las mismas son acciones mediante las cuales se accede a servicios básicos como salud y educación para las localidades en su área de influencia. Las obras y acciones denominadas *Bandera Blanca*, se ejecutan a través de la participación de 68 programas federales y otros de alcance estatal y municipal, así como de acciones de colaboración provenientes de organizaciones de la sociedad civil y la iniciativa privada.

Dentro de esta estrategia se han establecido como prioritarias las acciones dirigidas a mejorar la infraestructura física y los servicios sociales básicos en las comunidades, de ahí la denominación que hace el programa de *banderas blancas*, en tanto señalan el cumplimiento de una meta.

Algunas de las acciones llamadas *Bandera Blanca*, el programa las considera indispensables y otras elegibles.

En el cuadro que a continuación se inserta se incluyen algunas de las características generales de las acciones denominadas *Banderas Blancas*, señalándose si por su naturaleza se consideran indispensables o elegibles para determinada comunidad, ubicando los objetivos de estas y el impacto de las mismas en las localidades, entre otras variables.

¹³ Para consultar el listado completo de los municipios incluidos en el Programa Microrregiones y la relación total de los Centros Estratégicos Comunitarios, véase la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social <http://www.microrregiones.gob.mx/map.htm>.

CUADRO # 3
CARACTERÍSTICAS GENERALES DE LAS BANDERAS BLANCAS

Banderas blancas	Naturaleza	Objetivo	Criterio mínimo de aceptación	Impacto en el capital territorial	Observaciones
Suministro de agua	Indispensable	Garantizar a través de obras de mejora o de infraestructura y equipamiento, el suministro de agua a la mayor parte de la población local asentada regularmente.	Cuando se complete la construcción de la obra hidráulica suficiente para atender la eventual demanda del 100% de los habitantes de la localidad	Con esta obra que se suma al capital físico existente, se asegura en la localidad un servicio que es requisito fundamental para funcionar y desarrollarse como centro urbano.	El proyecto de suministro será validado por la CNA. El establecimiento y mantenimiento de la red de distribución serán responsabilidad del municipio.
Piso firme	Indispensable	Evitar que se propaguen las enfermedades infecto-contagiosas mediante la eliminación de los pisos de tierra.	Cuando la cobertura de viviendas con piso firme en la localidad CEC, alcance el promedio de cobertura a nivel estatal según datos del censo de 2000.	Con esta obra en beneficio del capital humano se contribuye a mejorar las condiciones generales de salubridad en la localidad.	Se promoverá como un factor de calidad de vida en la localidad.
Abasto	Indispensable	Que la localidad cuente con abastecimiento regular y a precios justos de la canasta básica.	Cuando esté funcionando de manera permanente el centro de servicios DICONSA o tres establecimientos independientes o un mercado público.	Con alguno de estos componentes del capital físico se facilita la convergencia y la actividad comercial del área.	En las reglas de operación 2003 de DICONSA se considera el requisito de tres o mas servicios adicionales al abasto para abrir una tienda. La comunidad determinará si la unidad de servicios es una alternativa satisfactoria de abasto.
Saneamiento	Indispensable	Que la comunidad cuente con salubridad en las viviendas o la infraestructura necesaria para asegurar un uso y manejo sustentable de las aguas residuales.	Cuando el 80% de las viviendas tengan servicio de letrina del tipo seco y/o se alcance el 100% de construcción de la red de drenaje y el sistema de tratamiento de aguas residuales o sólo de esta, en el caso de que ya exista aquella.	Se contribuye a mejorar las condiciones generales de salubridad y a optimizar el aprovechamiento y la sustentabilidad de uno de los recursos imprescindibles de su capital natural.	La entidad responsable de dictaminar la calidad del sistema es la Comisión Nacional del Agua.
Camino	Indispensable	Construir o mejorar una ruta de comunicación para los autotransportes, conectada al sistema estatal o federal de camino, a efecto de realizar sus actividades sociales, culturales y productivas.	Cuando se cuente con un camino para autotransportes transitable todo el año conectado a una carretera del sistema estatal o federal de caminos.	Su efecto en el capital físico facilita la comercialización de bienes y servicios producidos o requeridos en la región.	El camino formaría parte de la red estatal y la responsabilidad del mantenimiento de la obra deberá especificarse al hacer la entrega.
Salud	Indispensable	Ofrecer a la población el	Cuando se proporcione el	Se protege el capital humano de la región y	Conjunto irreductible de acciones de salud.

Banderas blancas	Naturaleza	Objetivo	Criterio mínimo de aceptación	Impacto en el capital territorial	Observaciones
		paquete básico de servicios de salud de manera permanente y con una infraestructura adecuada.	servicio de manera permanente, de conformidad con las normas oficiales de salud y con el modelo de equipamiento vigente.	se promueven oportunidades de desarrollo físico de forma homogénea entre la población del CEC y su área de influencia.	Incluye medidas promocionales, preventivas y terapéuticas. Permite el otorgamiento de otros servicios según la necesidad regional (paludismo, cisticercosis, dengue, salud bucal, entre otros).
Telefonía	Indispensable	Instalar el servicio de telefonía pública a efecto de proveer de un medio de comunicación a la localidad.	Cuando el servicio público esté funcionando en la localidad.	Mediante esta mejora en su capital físico, se ayuda a superar el aislamiento territorial y la comunicación con el exterior.	Procederá a través de caseta telefónica o tecnología alterna que garantice el servicio de manera permanente.
Servicio educativo básico	Indispensable	Asegurar la cobertura del servicio educativo básico para los habitantes de la localidad CEC y su área de influencia.	Cuando se cuente con la cobertura del servicio de educación básica para la comunidad CEC y su área de influencia, contando con aulas equipadas, sanitarios dignos y el personal docente necesario.	Dotar al CEC de la capacidad de desarrollar su capital humano y el de su área de influencia posibilitándole el acceso a niveles superiores de desarrollo personal y comunitario.	El servicio educativo comprende la educación preescolar, primaria y secundaria.
Servicio público de computación y acceso a internet	Indispensable	Brindar servicios de computación y conectividad a internet, a efecto de tener acceso al portal de los Centros Comunitarios de Aprendizaje y a otros servicios cibernéticos de información, educación, capacitación para el trabajo y comunicación.	Cuando el servicio de conectividad con un mínimo de seis computadoras, esté abierto a la población en general y se hayan firmado con el ayuntamiento los convenios de cooperación y mantenimiento correspondientes o en su caso esté asegurada dicha función por parte de la institución promotora o de un tercero.	Con esta obra de capital físico se abre una ventana virtual entre el CEC y el resto del mundo en beneficio de la comunidad local (incluyendo al área de influencia).	Se consideran equivalentes otras modalidades del servicio tales como la plaza y la plataforma comunitarias, entre otras siempre y cuando no se orienten de forma primaria al entretenimiento y abran sus servicios al público en general un mínimo de 4 horas diarias.
Suministro eléctrico básico	Indispensable	Ofrecer energía eléctrica a la población de los CEC a efecto de que con ella se pueda hacer uso doméstico y público así como poder desarrollar actividades productivas a pequeña escala.	Cuando se alcance el 100% de construcción de la obra de electrificación capaz de atender la eventual demanda del 100% de los hogares y talleres de la localidad y del servicio de alumbrado público.	El capital físico de la microrregión se incrementa al disponer de localidades con suministro eléctrico adecuado para actividades domésticas, comunitarias, y productivas tradicionales y no tradicionales.	La obra consistirá en llevar o ampliar la postera, línea y transformadores para satisfacer el servicio doméstico, comercial y público o bien lograr un efecto similar mediante tecnología de electrificación no convencional.
Plan de ordenamiento urbano local	Elegible	Inducir el crecimiento ordenado de la localidad acorde con su	Cuando el Plan de Ordenamiento Urbano del centro de población elaborado con la	Propiciar que la localidad se constituya en un ámbito que favorezca la calidad de vida de	Su aprobación es facultad del Ayuntamiento. SEDESOL apoyará el proceso con la

Banderas blancas	Naturaleza	Objetivo	Criterio mínimo de aceptación	Impacto en el capital territorial	Observaciones
		proyección como centro estratégico comunitario.	participación de la comunidad esté aprobado por el Cabildo y registrado ante la instancia competente.	sus habitantes y con ello incrementar su capital social.	promoción del servicio social y sugiriendo una metodología.
Legalización patrimonial rural	Elegible	Alcanzar la seguridad jurídica en la tenencia de la tierra como un soporte fundamental para el desarrollo productivo del CEC y su área de influencia.	Cuando en los municipios con Centros Estratégicos Comunitarios se alcance el 100% de la certificación de la tenencia de la tierra acordada por los núcleos agrarios y queden debidamente documentados todos los casos de los núcleos que no deseen o que por estar en litigio no puedan certificarse.	Propiciar la seguridad en la tenencia de la tierra como un aliciente a la inversión privada y con ello impulsar el desarrollo económico del capital físico del CEC y su área de influencia.	Se registrará la incorporación de la propiedad social del CEC y su área de influencia al Programa de titulación de solares urbanos y certificación de derechos agrarios (PROCEDE).
Identidad jurídica	Elegible	Asegurar la obtención del CURP, así como el registro de los integrantes de la comunidad que no cuenten con acta de nacimiento.	Cuando en el CEC y su área de influencia se alcance el 80% de la población registrada y con CURP.	Salvar un requisito indispensable de identidad y acceso a los formalismos del derecho.	Esta bandera implica una fuerte labor de promoción coordinada entre los tres órdenes de gobierno.
Fuente: Elaboración propia con información contenida en la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social, Véase http://www.microrregiones.gob.mx/menu6b.htm					

Distribución geográfica

Es preciso tener presente que excluyendo al Distrito Federal, el Programa se aplica en 31 Entidades federativas, en estas se implementa en municipios de muy alta, alta y relativa marginación y en comunidades con población predominantemente indígena, localidades en las que residen mas de 19 millones de habitantes. De los municipios incluidos en el programa, 1,295 están considerados de alta y muy alta marginación, 13 municipios de marginación relativa y 27 municipios con 40% o más de hablantes de lengua indígena. El programa según SEDESOL tendría efectos en 99,891 comunidades de las cuales 62,238 tienen menos de 50 habitantes.

Según SEDESOL, el programa que abarca a 263 microrregiones en total, incluye a nivel nacional a 1,338 municipios, en los cuales se ubican 2,966 Centros

Estratégicos Comunitarios CEC, en dichas localidades residen 4,940,734 personas¹⁴.

En el cuadro siguiente, se aprecian algunos datos sobre el Programa en los que es posible observar las diferentes clasificaciones de las comunidades en las que el mismo se aplica (*comunidades con muy alta, alta, relativa y con población predominantemente indígena*), en este cuadro se observa también de las columnas segunda a la quinta, el número de entidades federativas, el número de microrregiones, de municipios, de localidades CEC y de población en localidades CEC, que corresponde para cada uno de los rubros enlistados en la primer columna.

CUADRO # 4
DATOS TOTALES SOBRE MICRORREGIONES

TIPO DE COMUNIDAD	ENTIDADES FEDERATIVAS	MICRO-REGIONES	MPIOS. A NIVEL NAL.	LOCALIDADES CEC	POBLACIÓN EN LOCALIDADES CEC
<i>Comunidades con muy alta marginación</i>	17	124	388	833	1,220,305
<i>Comunidades con alta marginación</i>	26	230	910	2026	3,339,161
<i>Comunidades con marginación relativa</i>	5	12	13	43	83,617
<i>Comunidades con población predominantemente indígena</i>	5	18	27	64	297,651
Total	n.a.	n.a.	1338	2966	4,940,734

Fuente: Elaboración propia con información contenida en la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social, Véase <http://www.microrregiones.gob.mx/map.htm>

Según las cifras manejadas por la Secretaría de Desarrollo Social, tendríamos que de acuerdo con el INEGI existen en el país alrededor de 200 mil localidades, de las cuales un poco más de 133 mil tienen menos de 50 habitantes, lo que evidencia la dispersión poblacional y es una justificación según SEDESOL de la existencia del propio Programa. En ese contexto la Secretaría argumenta el proceso para la conformación de las Microrregiones y de los Centros Estratégicos Comunitarios que se integran tomando en consideración las condiciones estructurales de rezago de los municipios de muy alta y alta marginación, e

¹⁴ Respecto a las cifras anteriores, consúltense la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social en el apartado correspondiente el Programa Microrregiones <http://www.microrregiones.gob.mx/>

identificando luego aquellas localidades (*Centros Estratégicos Comunitarios*) que presenten las mejores condiciones para brindar servicios y oportunidades a los habitantes de otras localidades más pequeñas y en situación de dispersión dentro su área de influencia.

En el cuadro siguiente se efectúa un cotejo entre varios indicadores de marginación prevalecientes tanto a nivel nacional, como en las diferentes microrregiones clasificadas por el Programa, del mismo pueden desprenderse algunos elementos interesantes que servirían en el proceso análisis y evaluación del mismo.

CUADRO # 5
COMPARATIVO DE INDICADORES DE MARGINACION

	Nacional	Microrregiones
Población total	97.4 millones	19.9 millones
Población analfabeta de 15 años o más	9.5%	23.2%
Población sin primaria completa de 15 años o más	28.5%	51.9%
Ocupantes en viviendas sin drenaje ni servicio sanitario exclusivo	9.9%	27.5%
Ocupantes en viviendas sin energía eléctrica	4.8%	15.4%
Ocupantes en viviendas sin agua entubada	11.2%	30.3%
Viviendas con algún nivel de hacinamiento	45.9%	62.1%
Ocupantes en viviendas con piso de tierra	14.8%	41.5%
Población que vive en localidades con menos de 5,000 habitantes	31.0%	77.8%
Municipios expulsores	765 municipios	515 municipios
Población ocupada	33.7 millones	5.7 millones
Gana menos de 2 salarios mínimos	51.0%	76.4%
Se dedica a labores del sector primario: agricultura, ganadería, silvicultura, caza, pesca	15.2%	49.7%
Se dedica a labores del sector secundario: transformación de la materia prima o recursos naturales en bienes o productos	28.2%	21.2%
Se dedica a labores del sector terciario: comercio, transporte, servicios financieros y personales, entre otros	53.6%	29.1%
Fuente: Elaboración propia con datos aparecidos en la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social, véase http://www.microrregiones.gob.mx/opinio.htm		

Atendiendo la información contenida en el cuadro anterior y teniendo en cuenta que el análisis del Programa hace necesario considerar otras variables, se incluyen a continuación los datos correspondientes a las diversas entidades

federativas, detallándose el número de microrregiones, municipios, comunidades de alta, muy alta y relativa marginación de los distintos Estados de la República, entre otros aspectos.

**CUADRO # 6
CONCENTRADO DE DATOS SOBRE MICRORREGIONES**

ENTIDAD	Numero de microrregiones en el Estado	Comunidades con muy alta marginación	Comunidades con alta marginación	Comunidades con marginación relativa	Comunidades con población predominantemente indígena	Localidades CEC	Población en localidades CEC
Ags.	2	0	0	2	0	9	19,056
B. California	2	0	0	2	0	8	28,550
B. C. S.	2	0	0	2	0	6	9,391
Campeche	5	1	5	0	2	29	63,226
Coahuila	5	0	0	6	0	18	23,699
Colima	1	0	0	1	0	2	2,921
Chiapas	24	44	65	0	0	359	598,457
Chihuahua	6	10	6	0	0	39	46,969
D.F.	No se incluye	No se incluye	No se incluye	No se incluye	No se incluye	No se incluye	No se incluye
Durango	4	3	6	0	0	31	29,175
Guanajuato	3	1	10	0	0	31	57,764
Guerrero	6	32	38	0	0	248	423,748
Hidalgo	12	9	32	0	2	174	201,681
Jalisco	8	1	19	0	0	33	36,286
México	7	1	31	0	0	147	245,452
Michoacán	10	7	28	0	0	96	155,705
Morelos	3	0	3	0	0	6	19,724
Nayarit	3	1	2	0	0	9	8,383
Nuevo León	1	0	6	0	0	13	13,934
Oaxaca	75	182	276	0	17	511	829,846
Puebla	13	35	118	0	1	284	533,072
Querétaro	4	1	10	0	0	50	47,016
Q. Roo	2	0	3	0	0	31	35,276
S.L.P.	14	6	34	0	0	137	202,567
Sinaloa	4	0	7	0	0	22	22,314
Sonora	2	0	4	0	0	7	6,876
Tabasco	4	0	4	0	0	55	80,489
Tamaulipas	3	0	14	0	0	20	16,741
Tlaxcala	3	0	4	0	0	7	8,134
Veracruz	22	49	98	0	0	420	715,644
Yucatán	9	5	77	0	5	129	407,124
Zacatecas	4	0	10	0	0	35	51,514
Total	263	388	910	13	27	2,966	4,940,734

Fuente: Elaboración propia con datos contenidos en el "Acuerdo que tiene por objeto establecer las microrregiones identificadas por sus condiciones de rezago y marginación conforme a indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio, Diario Oficial de la Federación del 31 de enero de 2002" y con información contenida en la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social denominada Universo de Microrregiones, <http://www.microrregiones.gob.mx/map.htm>

En este punto es preciso remitirnos a la información contenida en la Evaluación Externa del Programa Microrregiones, del ejercicio fiscal 2003 efectuada por la UNAM y presentada en 2004 en el Informe Final Ramo 20, Desarrollo Local Microrregiones 4ª entrega definitiva 14-05-2004, la cual señala que "durante el año 2003, el Programa de Desarrollo Local atendió a 745

municipios, de los cuáles el 95% son municipios de muy alta y alta marginación, el restante porcentaje se divide entre los municipios de marginación media, baja y muy baja. Por su parte, el número de beneficiarios por el programa en este periodo fue de 1.6 millones de personas.”.

**CUADRO # 7
DISTRIBUCIÓN DE LOS MUNICIPIOS ATENDIDOS**

Concepto		Municipios	Gasto federal Comprometido	Beneficiarios
Número de Municipios Atendidos		745	\$ 340,110,832.64	1 616 209
Municipios	Muy Alta Marginación	275	\$122,549,063.04	508 363
	Alta Marginación	433	\$180,731,479.89	911 914
	Marginación Media	30	\$29,728,118.71	112 569
	Baja Marginación	4	\$4,178,950.00	15 126
	Muy Baja Marginación	3	\$2,923,220.00	68 237

Fuente: Base de datos de SEDESOL, corte de Diciembre 31 de 2003, citado en “Informe Final, Ramo 20 Desarrollo Local Microrregiones, cuarta entrega definitiva, 14-05-2004”, Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Local Microrregiones, ejercicio 2003, UNAM 2004. Información en disco compacto

La evaluación efectuada por la Universidad Nacional señala como una de las conclusiones sobre este particular que *“el universo total de atención se compone de cerca de 19.9 millones de habitantes, sin embargo si nos limitamos a considerar el universo de población que habita en las comunidades de alta y muy alta marginación, la cuál asciende alrededor de 18.1 millones de personas; por tanto, el Programa logró beneficiar a sólo el 7.8% de su población objetivo”.*

Naturaleza de los proyectos apoyados por el programa

De conformidad a los reglas que norman el Programa y a las disposiciones contenidas en los lineamientos administrativos, en las Reglas de Operación de Microrregiones y en las normas aplicables, es posible identificar distintos tipos de apoyos que brinda el programa, mismos que consistirán en obras y acciones. Entre otras se encuentran¹⁵:

¹⁵ Para mayor información sobre el tema consúltense las reglas de operación del Programa, contenidas en el “Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del Programas para el Desarrollo local Microrregiones a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2005”, visibles en <http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/fraccionXIV.htm>.

- *Infraestructura Social*: construcción, ampliación y rehabilitación de redes de energía eléctrica; de agua y alcantarillado; la construcción y el empedrado o pavimentación de calles, urbanización, construcción de letrinas, fosas sépticas, plantas de tratamiento de aguas, acciones para la conservación del medio ambiente y estudios y proyectos ejecutivos o de preinversión, entre otros.
- *Accesibilidad*: obras de construcción, ampliación, rehabilitación, conservación y mejoramiento de vías de comunicación que permitan una mayor integración económica y social.
- *Desarrollo Comunitario*: realización de obras de construcción, ampliación, remodelación y rehabilitación de espacios públicos de asistencia social, esparcimiento, cultura y recreación, entre otras.
- *Salud, Educación y Deporte*: obras de construcción, ampliación, rehabilitación y equipamiento de escuelas, clínicas, hospitales, centros de salud y espacios deportivos.
- *Vivienda*: rehabilitación y ampliación de vivienda y dotación de piso firme.
- *Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA)*: establecer y/o equipar unidades de capacitación, con el propósito de brindar oportunidades de desarrollo personal y comunitario a los habitantes de las microrregiones.
- *Abasto y Acopio*: establecer los mecanismos y acciones de apoyo para la distribución y comercialización de productos de abasto.
- *Infraestructura y fomento a la producción y productividad*: apoyar la construcción y rehabilitación de la infraestructura agrícola, forestal y pecuaria, el cultivo de productos, así como el establecimiento de talleres de orientación y capacitación en materia productiva, entre otras; podrán promoverse oportunidades para jóvenes egresados de las instituciones de educación media superior, técnica superior, superior y normal.
- *Telefonía*: impulsar una red rural de comunicaciones, mediante la construcción de redes telefónicas.

- *Promoción Social:* Actividades de la SEDESOL en apoyo a las localidades objetivo tales como apoyo a las actividades de organización comunitaria, de coordinación con los órdenes de gobierno, estudios, investigaciones y promoción del programa en las microrregiones
- *Equipamiento Intermunicipal:* Apoyar la conformación de lotes de maquinaria y equipo que doten a los municipios de mayor capacidad de ejecución y fomenten la utilización de mano de obra local.
- *Identidad Jurídica:* Acciones y actividades orientadas a brindar identidad y certeza jurídica a la población objetivo, como lo son actas de nacimiento, matrimonio, defunción, divorcio, Clave Única de Registro Poblacional (CURP), Registro Federal de Contribuyentes (RFC), certificado de estudios, sucesiones testamentarias y por herencia legítima, testimonios de bienes muebles e inmuebles, entre otras.

El programa prevé que algunos de estos proyectos se implementen con el respaldo de estudiantes que realicen su servicio social en las localidades respectivas.

Asignaciones financieras a los proyectos

Los recursos de origen federal con que son apoyadas las obras o acciones será de hasta \$2,500,000.00 (dos millones quinientos mil pesos 00/100 M.N.), o cifra superior si el impacto social o características específicas de la obra o acción lo justifica, mediante dictamen del Comité de Validación Central¹⁶.

En los casos de apoyos para acciones de identidad y certeza jurídica, el monto máximo federal puede ser equivalente a 105 días de salario mínimo vigente, por documento, según la zona geográfica que corresponda.

¹⁶ El Subsecretario de Desarrollo Social y Humano de SEDESOL designa al Presidente del Comité de Validación, los vocales son representantes de las unidades administrativas de la misma Subsecretaría. El presidente del Comité designa al Secretario Técnico de este. En el Comité pueden participar como invitados representantes de la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, así como representantes del Instituto Nacional de Desarrollo Social, del Órgano Interno de Control, de la Unidad del Abogado General y de la oficina del Comisionado para la Transparencia, todos ellos funcionarios adscritos a SEDESOL. Ver: <http://www.microrregiones.gob.mx/3x1.asp?page=3x1/3x1oper3.htm>

Para el desarrollo de las diversas acciones asociadas con una eficiente operación, supervisión, seguimiento y evaluación externa, la SEDESOL podrá contar con recursos de hasta un 7% del monto total asignado al Programa.

Responsabilidades

Los beneficiarios además deben manifestar sus datos personales convencionales (*nombre, edad, sexo, domicilio, situación socio-económica, RFC, CURP, etc.*), deben declarar su compromiso de utilizar los apoyos para los fines con que fueron autorizados; de informar a la SEDESOL, sobre la aplicación de los mismos o, en su caso, informar los motivos por los que los recursos no fueron ejecutados.

Además en las disposiciones contenidas en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, se señala que en el caso de que la SEDESOL, la SHCP o algún órgano de fiscalización detecten desviaciones o incumplimiento en el ejercicio de los recursos, la SEDESOL debe suspender los apoyos e inclusive puede solicitar su reintegro. Asimismo, ante el incumplimiento a las Reglas de Operación del programa, la SEDESOL determinará la procedencia o no de los apoyos subsecuentes.

Instancias participantes

En el ejercicio de los recursos del Programa, las instancias responsables pueden ser los Gobiernos Municipales o los de los Estados, las dependencias o entidades federales, las Delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas, organizaciones de la sociedad civil, de acuerdo a las disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación, además podrán ejercer recursos instituciones académicas o de investigación, los propios beneficiarios de los proyectos, (dependiendo en este caso del tipo de acción a realizar). Para ello se

deben suscribir los acuerdos, anexos o convenios de ejecución, coordinación o concertación respectivos¹⁷.

Debe señalarse que la SEDESOL, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, es la instancia facultada para la interpretación de las Reglas de Operación del Programa.

Es conveniente recordar que en la fase inicial del programa, se contemplaba la participación de diferentes instituciones académicas y asociaciones civiles, coordinados por el programa *“Contigo, manos a la Obra”*. La participación de tales instancias se efectuaría bajo la modalidad de *“cooperar en la construcción de caminos a la prosperidad”*. Además de la participación de los tres niveles de gobierno, el programa microrregiones en su fase inicial contemplaba la participación de: *Empresarios y empresas, Organizaciones de la Sociedad Civil, Municipios mas prósperos, habitantes de grandes ciudades de países desarrollados, y de mexicanos que deseen un país mas equitativo.*

La relación de esas instancias participantes en la fase inicial del programa se aprecia en la *“Estrategia Nacional de Atención a 250 Microrregiones”*, e incluye a las siguientes personas morales:¹⁸

- *Centro de Investigación para el Desarrollo A.C.*
- *Centro de Investigación y Docencia Económicas*
- *Colegio de México*
- *Instituto Panamericano de Alta Dirección de Empresas*
- *Instituto Politécnico Nacional*
- *Instituto Tecnológico Autónomo de México*
- *Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey*
- *Universidad Anáhuac*
- *Universidad Autónoma Metropolitana*

¹⁷ Sobre las atribuciones y responsabilidades de las instancias participantes en el programa, consúltese la información contenida sobre el particular en la dirección electrónica <http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/normatividad/transparencia/reglasoperacion2005/DesarrolloLocal180205.pdf>

¹⁸ Para ahondar sobre el particular, véase el documento *Estrategia Nacional de Atención a 250 Microrregiones, Presentación*, Secretaría de Desarrollo Social, México, abril de 2001, información en disco compacto.

- *Universidad Iberoamericana*
- *Universidad La Salle*
- *Universidad Nacional Autónoma de México*
- *Asociación Mexicana del Voluntariado*
- *Centro Mexicano para la Filantropía A.C.*
- *Consejo Nacional de ONG´s de la República Mexicana A.C.*
- *Convergencia de Organizaciones Civiles por la Democracia*
- *Fomento Cultural y Educativo*
- *Fundación Comunitaria de Oaxaca A.C.*
- *Fundación Comunitaria del Bajío A.C.*
- *Fundación del Empresario Chihuahuense A.C.*
- *Fundación DEMOS I.A.P.*
- *Fundación Mexicana para el Desarrollo Rural A.C.*
- *Fundación Miguel Alemán A.C.*
- *Promoción para el Desarrollo Popular A.C.*
- *Vamos FDS A.C.*
- *Apasco*
- *BANAMEX*
- *BANORTE*
- *CEMEX*
- *COMEX*
- *GRUMA*
- *Grupo Carso*
- *Ilusión*
- *Smurfit*

Mecanismos de operación

De conformidad a los lineamientos del Programa¹⁹, los ciudadanos interesados en implementar un proyecto específico en el marco del Programa Microrregiones,

¹⁹ Las disposiciones normativas aplicables al respecto, están contenidas en el “Acuerdo por el que se modifican las reglas de operación del Programas para el Desarrollo local Microrregiones a cargo de la Secretaría de Desarrollo Social, para el ejercicio fiscal 2005”, véase la siguiente dirección:

deben presentar sus propuestas a través del Comité de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), quien lo canaliza a la Delegación de la SEDESOL en la entidad federativa correspondiente, la cual resuelve sobre la viabilidad de los mismos en un plazo de 30 días.

Las particularidades del procedimiento se regulan por medio de los llamados *Lineamientos Específicos*, emitidos por la SEDESOL, mismos que se difunden de acuerdo a las disposiciones contenidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El programa contempla la posibilidad de que los propios beneficiarios o las organizaciones de la sociedad civil involucradas en los proyectos se constituyan en ejecutores de estos, en esos casos las propuestas de inversión deben contar con la siguiente información:

- Descripción del proyecto.
- Ubicación, incluyendo entidad federativa, municipio, localidad y microrregión.
- Costo total del proyecto, incluyendo la mezcla financiera a aplicar y la fuente de financiamiento (*federal, estatal, municipal o de participantes*).
- Número de personas a beneficiar, desagregando por género y grupos de edad, en su caso.
- Metas a alcanzar en el período de ejecución.

En el supuesto de que sean organizaciones de la sociedad civil quienes participen en un proyecto, se les solicita la entrega ante SEDESOL de diversa documentación (*acta constitutiva, cédula de identificación fiscal, identificación del representante legal, comprobante de domicilio, formulario de registro ante SHCP, estados de cuenta y contrato de apertura bancario, certificación de la CLABE bancaria, carta de cumplimiento de obligaciones fiscales, currículum, carta*

manifestando que no presenta irregularidades con la SEDESOL u otra instancia Federal y, en su caso, la garantía de ley correspondiente etc).

Antes de la ejecución de los proyectos obras o acciones, los beneficiarios y organizaciones de la sociedad civil, deben suscribir el convenio de concertación correspondiente.

Bases de colaboración intersecretarial y política integral

A nivel central el Programa opera a través de una Coordinación Intersecretarial, misma que busca dirigir los recursos y acciones de las Secretarías federales hacia las zonas definidas por el programa, atendiendo a los lineamientos establecidos en las bases de colaboración intersecretarial. En este proceso participan dependencias y organismos estatales, así como los gobiernos municipales.²⁰

La coordinación intersecretarial entre las dependencias federales se lleva a cabo mediante la conformación de dos grupos de trabajo, uno de los cuales es denominado *grupo de trabajo normativo* y el otro *grupo de trabajo operativo* con distintas atribuciones y responsabilidades²¹.

La coordinación y vinculación de acciones entre los Programas de la SEDESOL y los de otras dependencias se llevará a cabo por el COPLADE. Por otra parte la Secretaría establecerá los mecanismos de coordinación para garantizar que sus programas y acciones no se contrapongan o presenten duplicidades con otros programas del gobierno federal, de los Estados o municipios.

Sin embargo, es conveniente tener en cuenta que según la revisión externa al Programa efectuada por la UNAM a la que se ha hecho referencia, “no se

²⁰ Remitirse a la página electrónica de SEDESOL sobre el programa microrregiones en su capítulo denominado, *¿Como opera la estrategia?* <http://www.microrregiones.gob.mx/menu6.htm>

²¹ Sobre los alcances de la vinculación entre las dependencias federales en el Programa, consúltense las “*Bases de Colaboración y Coordinación Intersecretarial, que celebran las secretarías de Gobernación; Hacienda y Crédito Público; Desarrollo Social; Medio Ambiente y Recursos Naturales; Energía; Economía; Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Comunicaciones y Transportes; Función Pública; Educación Pública; Salud; Trabajo y Previsión Social; Reforma Agraria y Turismo, para la realización de acciones y programas en las microrregiones*” publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 4 de mayo de 2005

percibe la existencia (...) de una estrategia general de coordinación que promueva un esquema de atención articulada y coordinada en lo referente a otras dependencias federales o programas mismos de SEDESOL”, al respecto se incluye un cuadro de información sobre los beneficiarios de Microrregiones y su relación con beneficiarios de otros programas oficiales.

CUADRO # 8
BENEFICIARIOS DE MICRORREGIONES QUE RECIBIERON APOYO DE OTRO PROGRAMA GUBERNAMENTAL. 2003

PROGRAMA	SI	NO
<i>De abasto rural a cargo de DICONSA</i>	10.5%	89.5%
<i>De abasto social de leche a cargo de LICONSA</i>	8.2%	91.8%
<i>Oportunidades</i>	43.5%	56.5%
<i>De coinversión social</i>	1.3%	98.7%
<i>Fondo Nacional para el Fomento a las Artesanías</i>	0.1%	99.9%
<i>HABITAT</i>	0.1%	99.9%
<i>Instituto Nacional Indigenista</i>	0.1%	99.9%
<i>De Desarrollo Humano de Oportunidades</i>	0.1%	99.9%
<i>Iniciativa Ciudadana 3x1</i>	0.1%	99.9%
<i>Jóvenes por México</i>	0.2%	99.8%
<i>Opciones Productivas</i>	0.3%	99.7%
<i>De atención a jornaleros agrícolas</i>	0.8%	99.2%
<i>De tortilla a cargo de LICONSA</i>	0.3%	99.7%
<i>De ahorro, subsidio y crédito para la vivienda progresiva "Tu Casa"</i>	0.1%	99.9%
<i>De empleo temporal</i>	0.4%	99.6%
<i>De incentivos estatales</i>	0.3%	99.7%
Fuente: Encuesta a beneficiarios del Programa Desarrollo Local ejercicio fiscal 2003, citado en "Informe Final, Ramo 20 Desarrollo Local Microrregiones, cuarta entrega definitiva, 14-05-2004", Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Local Microrregiones, ejercicio 2003, UNAM 2004. Información en disco compacto.		

Es menester señalar que el Programa ha pretendido establecer en materia de atención a Microrregiones una serie de medidas a las que ha denominado *Política Integral*, en donde dicho concepto según SEDESOL, debe entenderse como "el marco de una política de desarrollo empresarial basada en una intensa participación con las entidades federativas y los empresarios, en el que se

identifican prioridades para aprovechar oportunidades con el que se acelere el desarrollo económico sustentable”.²²

Bajo este criterio de “política integral”, la Secretaría ha implementado un esquema de aplicación de las acciones correspondientes al Programa en tres grandes apartados:

- A) Desarrollo productivo
- B) Servicios sociales básicos e infraestructura
- C) Eco-eficiencia

Cada uno de los anteriores apartados comprende diferentes acciones específicas que involucran distintos programas de diferentes dependencias de la administración pública, tal situación se advierte al examinar los datos que aparecen en el cuadro que a continuación se incluye.

CUADRO # 9
DEPENDENCIAS Y PROGRAMAS INVOLUCRADOS EN LAS ACCIONES DE
POLÍTICA INTEGRAL DE MICRORREGIONES

ACCIONES ESPECIFICAS DE POLITICA INTEGRAL	AREAS	DEPENDENCIAS PARTICIPANTES	PROGRAMAS INVOLUCRADOS
Suministro de agua y caminos	Desarrollo productivo	SE, SCT, SAGARPA, SEDESOL, SRA, SEMARNAT, SFP,	Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales (FONAES), Caminos Rurales (Obras a Contrato), Estudios y Proyectos Alianza Contigo, Programa para el Desarrollo Local (Micro Regiones), Opciones Productivas, Incentivos Estatales, Programa de Coinversión Social, Programa para el desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Programa de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (PROCEDE), Programa Hereda, Programa de Desarrollo e Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento de Zonas
Plan de Desarrollo local	Servicios sociales básicos e infraestructura		
Legalización patrimonial	Eco-eficiencia		
Agencia de desarrollo local			
Capacitación a sujetos agrarios			

²² Consultar la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social para conocer los alcances del concepto de política integral para el programa microrregiones. <http://www.microrregiones.gob.mx/menu2b.htm>

ACCIONES ESPECIFICAS DE POLITICA INTEGRAL	AREAS	DEPENDENCIAS PARTICIPANTES	PROGRAMAS INVOLUCRADOS
			Rurales (Ejecutados por la CNA), Programa de Contraloría Social Capacitación a Sujetos Agrarios.
Abasto Legalización personal Suministro eléctrico básico Caja de ahorro Telefonía Servicio público de computación e internet Paquete básico de salud	Desarrollo productivo Servicios sociales básicos e infraestructura	SCT, SAGARPA, SEDESOL, STyPS, SS, SRA.	Telefonía Rural, Programa E-México, Programa de Empleo Temporal (PET), Programa de Apoyos al Campo (PROCAMPO), Programa Jóvenes por México, Programa Jóvenes por México, Programa Oportunidades, Sistema de Apoyo Económico a la Movilidad Laboral Interna, Sistema de Apoyo Económico a Buscadores de Empleo, Proyectos de Inversión Productiva, Componente de Salud de Oportunidades, PROCEDES, Programa del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos de las Organizaciones Agrarias (FAPPA), Programa de Financiamiento a proyectos productivos de Mujeres Indígenas Campesinas, Programa de Fomento de Actividades Productivas, para los Jóvenes Campesinos, Programa de Autorización y Entrega de Fondos Comunes, Programa de la Mujer en el Sector Agrario (PROMUSAG), Programa de Constitución de Figuras Asociativas para la Producción Rural, Programa de Parcelas con Destino Específico.
Capacitación para el trabajo Consenso sobre el agrupamiento	Desarrollo productivo Eco-eficiencia	SECTUR, SEDESOL, STyPS, SEMARNAT, SEP.	Convenios de Reasignación de Recursos, Programa del Fondo Nacional de Apoyo a las Artesanías (FONART), Sistema de Capacitación para el Trabajo (SICAT), Programa de Desarrollo Regional Sustentable (PRODERS), Comisión Natural de Áreas Naturales Protegidas, Componente Educativo de Oportunidades.
Servicio de educación básica Saneamiento	Servicios sociales básicos e infraestructura Eco-eficiencia	SEP	Programas Compensatorios de CONAFE.
Piso firme	Servicios sociales básicos e infraestructura Eco-eficiencia	SCT, SEDESOL, STyPS, SS, SEP.	Programa de Empleo Temporal (PET), Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, Programa de Ahorro, Subsidio y Crédito para la Vivienda Progresiva "Tu Casa" (FONHAPO), Programa de leche

ACCIONES ESPECIFICAS DE POLITICA INTEGRAL	AREAS	DEPENDENCIAS PARTICIPANTES	PROGRAMAS INVOLUCRADOS
			industrializada (LICONSA), Programa de Abasto Rural (DICONSA), Programas del Instituto Nacional Indigenista (INI), Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior, Programa de Salud y Nutrición para Pueblos Indígenas, Programa de Ampliación de Cobertura (PAC), Programa IMSS-Solidaridad, Educación Comunitaria de CONAFE.
Asociación para los productores para el mercadeo	Desarrollo productivo Eco-eficiencia	SE, SRA, SAGARPA.	Marcha Hacia el Sur, Programa de Apoyo al Diseño Artesanal (PROADA), Financiamiento al Microempresario, Fondo de Microfinanciamiento a las Mujeres Rurales (FOMMUR), Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP), Programa de convenios y contratos, Programa de regularización de colonias agrícolas y ganaderas, Fondo de Estabilización del Café.
Recarga de acuíferos Conservación de suelos Reforestación Preservación de biodiversidad Control de desertificación.	Desarrollo productivo Servicios sociales básicos e infraestructura Eco-eficiencia	SEDESOL, SEMARNAT.	Programa de la Comisión Nacional de Zonas Áridas (CONAZA), Programa de Operación de las Áreas Naturales Protegidas (ANPs), Programa Nacional de Reforestación (ejecutado por la CONAFOR).
Fuente: Elaboración propia con datos contenidos en el apartado de Política integral del Programa Microrregiones, véase la página electrónica de SEDESOL http://www.microrregiones.gob.mx/menu2.htm			

Atendiendo al contenido del cuadro anterior, es preciso identificar a cual dependencia de la Administración Pública Federal pertenece cada uno de los 68 programas federales anotados, lo anterior teniendo en cuenta las *Bases de Colaboración Intersecretarial*, a las que se ha hecho ya referencia.

En el cuadro anexo a continuación se enlistan algunos de los diferentes programas involucrados en la estrategia de Microrregiones, señalando la dependencia que los implementa²³.

Debe destacarse que a pesar de que en 2005 existen 14 dependencias de la administración pública federal firmantes de las bases de colaboración, en la página electrónica de la SEDESOL, solo se detallan los programas implementados por once de las dependencias participantes que son las que se enlistan enseguida²⁴.

CUADRO # 10
PROGRAMAS FEDERALES PARTICIPANTES EN MICRORREGIONES

Secretaría	Programa
Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación. (SAGARPA)	Programa de Empleo Temporal, Programa de Apoyos al Campo (PROCAMPO), Alianza Contigo, Fondo de Estabilización del Café.
Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT)	Programa de Empleo Temporal, Caminos Rurales (obras a contrato), Programa Estudios y Proyectos, Programa Telefonía Rural, Programa e-México.
Secretaría de Economía (SE)	Programa Marcha hacia el Sur, Programa de Apoyo al Diseño Artesanal (PROADA), Fondo Nacional de Apoyo a Empresas Sociales, (FONAES), Financiamiento al Microempresario, Fondo de Microfinanciamiento a las Mujeres Rurales (FOMMUR), Fondo de Fomento a la Integración de Cadenas Productivas (FIDECAP).
Secretaría de la Función Pública (SFP)	Programa de Contraloría Social.
Secretaría de Turismo (SECTUR)	Convenios de Reasignación de Recursos.
Secretaría de Desarrollo Social, (SEDESOL)	Programa para el Desarrollo Local, (Microrregiones), Opciones Productivas, Programa Jóvenes por México, Programa Iniciativa Ciudadana 3x1, Programa Incentivos Estatales, Programa de Atención a Jornaleros Agrícolas, Programa de Coinversión Social, Programa de Empleo Temporal, Programa Oportunidades, Programa de Ahorro, Subsidio, y Crédito para la Vivienda Progresiva Tu Casa-FONHAPO, Programa de Leche Industrializada y Tortilla (LICONSA), Programa de Abasto Rural (DICONSA), Programas de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA), Programa de la Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra (CORETT), Programas del Fondo Nacional de Apoyo a las Artesanías (FONART), Programa para el Desarrollo de los Pueblos y Comunidades Indígenas, Programa del Instituto Nacional Indigenista (<i>Estos dos últimos programas fueron transferidos en junio de 2003 a la Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas</i>).

²³ Para la identificación de las características de los programas gubernamentales participantes en Microrregiones, véase la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social, <http://www.microrregiones.gob.mx/progra3.htm>

²⁴ Al respecto consúltese la página <http://www.microrregiones.gob.mx/>

Secretaría	Programa
Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales (SEMARNAT)	Programa de Desarrollo Regional Sustentable (<i>PRODERS ejecutado por la Comisión Nacional de Áreas Naturales Protegidas</i>), Programa de Operación de las Áreas Naturales Protegidas (<i>ANPs</i>), Programa de Desarrollo de Infraestructura de Agua Potable y Saneamiento de Zonas Rurales (<i>Ejecutado por la CNA</i>), Programa Nacional de Reforestación (<i>Ejecutado por la CONAFOR</i>).
Secretaría de Educación Pública (SEP)	Componente Educativo de Oportunidades, Educación Comunitaria de CONAFE, Programas Compensatorios de CONAFE.
Secretaría de la Reforma Agraria (SRA)	Programa de Certificación de Derechos Ejidales y Titulación de Solares (<i>PROCEDE</i>), Programa Hereda, Programa del Fondo para el Apoyo a Proyectos Productivos de las Organizaciones Agrarias (<i>FAPPA</i>), Programa de Financiamiento a Proyectos Productivos de Mujeres Indígenas Campesinas, Programa de Fomento de Actividades Productivas para los Jóvenes Campesinos, Programa de Autorización y Entrega de Fondos Comunes, Programa de la Mujer en el Sector Agrario (<i>PROMUSAG</i>), Programa de Constitución de Figuras Asociativas para la Producción Rural, Programa de Parcelas con Destino Específico, Programa de Convenios y Contratos, Programa de Regularización de Colonias Agrícolas y Ganaderas, Capacitación a Sujetos Agrarios, Representación Legal (<i>Conciliación, Resolver solicitudes de regularización de terrenos, Tramitar y resolver solicitudes de expropiación, Órganos de representación y vigilancia, Libros de registro</i>)
Secretaría de Salud (SSA)	Componente de Salud de Oportunidades, <i>PROCEDES</i> Programa de Salud y Nutrición para Pueblos Indígenas, Programa de Ampliación de Cobertura (<i>PAC</i>), Programa de IMSS-Solidaridad.
Secretaría del Trabajo y Previsión Social (STPS):	Sistema de Capacitación para el Trabajo (<i>SICAT</i>), Sistema de Apoyo Económico a la Movilidad Laboral Interna, Sistema de Apoyos Económicos a la Movilidad Laboral al Exterior, Proyectos de Inversión Productiva.
Fuente: Elaboración propia con información contenida en la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social, http://www.microrregiones.gob.mx/	

De las instancias directivas

Como una de las instancias directivas del Programa, la Secretaría ha constituido un Comité de Validación Central, cuyo presidente es designado por el Subsecretario de Desarrollo Social y Humano, dicho comité cuenta con la participación de representantes de las Unidades Administrativas adscritas a la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano, en calidad de vocales²⁵.

El Secretario Técnico del Comité es designado por el Presidente de este y en el referido órgano pueden participar en calidad de invitados, representantes de

²⁵ Para identificar las atribuciones y facultades del Comité de Validación Central del Programa, véase <http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/normatividad/transparencia/reglasoperacion2005/DesarrolloLocal180205.pdf>

la Subsecretaría de Prospectiva, Planeación y Evaluación, del Instituto Nacional de Desarrollo Social, del Órgano Interno de Control y de la Comisión de Transparencia y Combate a la Corrupción de la Secretaría u otras personas.

Entre otras las atribuciones del Comité se encuentran la de valorar la viabilidad y congruencia de los proyectos que se le presenten y emitir las recomendaciones a la Unidad Responsable del Programa; dicho Comité tendrá la facultad también de aprobar las inversiones centrales en las microrregiones.

Control financiero

De conformidad a las Reglas de Operación 2005 las instancias ejecutoras del programa deberán formular mensual y trimestralmente reportes sobre el avance físico-financiero de las obras bajo su responsabilidad y remitirlas al COPLADE, instancia que las validará y remitirá a la Delegación de la SEDESOL en la entidad federativa correspondiente²⁶.

Posteriormente a ello, la SEDESOL debe realizar al 30 de septiembre una evaluación del avance de las acciones con base en el nivel de ejecución en cada entidad federativa y tomando en cuenta su desempeño y gestión observada en el transcurso del ejercicio.

En el caso de que los beneficiarios u organizaciones de la sociedad civil se constituyan en ejecutores de los proyectos deberán presentar, ante SEDESOL o COPLADE el informe de avance físico-financiero correspondiente.

Las Reglas de Operación 2005 establecen también que para cada una de las obras terminadas se debe formular la correspondiente acta de entrega-recepción, en la que participa el ejecutor de la obra y la comunidad beneficiada, estipulándose que los recursos que no se destinen a los fines autorizados y aquellos que al cierre del ejercicio no se hayan devengado, deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación (TESOFE).

²⁶ Las disposiciones referentes a la ejecución y al manejo financiero del programa pueden encontrarse en <http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/normatividad/transparencia/reglasoperacion2005/DesarrolloLocal180205.pdf>

Por otra parte, la normatividad del Programa señala que se debe informar a la ciudadanía sobre la ejecución de las obras de Microrregiones y el presupuesto de cada una de estas, debiendo señalarse en cada proyecto ejecutado cuales instancias de gobierno u organizaciones privadas participaron en dicha obra así como los montos invertidos.

Evaluación, transparencia y control

Las Reglas de Operación 2005 del Programa recogen la obligación señalada en el Presupuesto de Egresos de la Federación de implementar evaluaciones internas y externas al programa. En lo tocante a la primera de ellas, la Secretaría a través de la Dirección General de Seguimiento y en coordinación con la Unidad Administrativa Responsable del Programa, han definido diversos indicadores de resultados, con los cuales se pretende dar seguimiento a la operatividad del Programa, tales indicadores son los que se señalan a continuación²⁷:

- Impulso a CEC (*Relación entre el número de CEC impulsados con recursos del Programa y el número de CEC identificados*)
- Participación comunitaria (*Relación entre la aportación de las comunidades beneficiadas y la aportación federal del programa*)
- Concurrencia de recursos (*Relación entre Recursos aportados por Estados y Municipios, respecto a los recursos federales aportados por el Programa*)
- Dotación de servicios e infraestructura (*Relación entre numero de obras o proyectos de servicios e infraestructura apoyados con recursos del Programa en CEC, respecto a la carencia de servicios e infraestructura identificada en localidades CEC*)
- Acciones de tipo productivo (*Relación entre el numero de acciones o proyectos de tipo productivo apoyados con recursos del Programa en CEC,*

²⁷ Para identificar las características y los alcances de los indicadores de resultados utilizados en la evaluación interna del programa véase la siguiente dirección electrónica <http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/normatividad/transparencia/reglasoperacion2005/DesarrolloLocal180205.pdf>

respecto a la carencia de proyectos productivos identificada en localidades CEC)

- Fomento a la participación municipal (*Relación entre el número de municipios que aportan recursos al programa, respecto al número de municipios participantes en el programa*)
- Fomento a la participación estatal (*Relación entre el número de estados que aportan recursos al programa, respecto al número de estados participantes en el programa*)
- Participación comunitaria al concluir la operación (*Relación entre número de actas de entrega-recepción de obra, respecto al número de localidades apoyadas con obras por el programa*)

De los anteriores indicadores solo el último es de periodicidad anual, el resto se aplican de forma trimestral. Los lineamientos señalan que cuando sea aplicable, los indicadores se desagregarán por género y grupo de edad.

Por lo que se refiere a la evaluación externa del Programa la Dirección General de Evaluación y Monitoreo de los Programas Sociales de SEDESOL, es la instancia responsable de conducir ésta de conformidad a las disposiciones establecidas en el Presupuesto de Egresos de la Federación. Debe recordarse que la evaluación externa se realiza por una institución académica y de investigación u organismo especializado y que los resultados de dicho examen serán reportados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados²⁸.

Por otra parte, las Delegaciones de la SEDESOL en las entidades federativas, en coordinación con la Unidad Responsable del Programa, serán las encargadas de realizar la promoción del Programa y por lo que se refiere a la transparencia administrativa y financiera del programa se estará a lo dispuesto por la Ley de Transparencia y Acceso a la Información Pública Federal.

²⁸ Las particularidades del proceso de evaluación externa del Programa Microrregiones para el presente ejercicio fiscal están contemplados en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 2005, publicado en el Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2004.

Es de tener en cuenta que tanto en la papelería, en la documentación oficial, así como en la publicidad y en la promoción del programa debe señalarse de forma expresa que el programa es público, ajeno a cualquier partido político y que queda prohibido el uso del mismo para fines distintos al desarrollo social.

Es necesario subrayar que las reglas de operación del programa, establecen la obligación de implementar los denominados Consejos de Contraloría Social, mismos que se conciben como una instancia de carácter local con área de influencia en el *Centro Estratégico Comunitario* (CEC) y que persiguen realizar acciones de de contraloría social.²⁹

El número de integrantes del Consejo de Contraloría Social depende de la cobertura del CEC pudiendo variar el número de los mismos, existiendo por regla general un Contralor Social y a varios Contralores Sociales auxiliares, de acuerdo a lo que establezca la asamblea general celebrada en cada Centro Estratégico Comunitario.

A través de las tareas de la contraloría social se buscará la participación de la comunidad en las actividades de vigilancia del Programa por parte de los beneficiarios de los proyectos aprobados. De manera que las inconformidades, quejas o denuncias respecto de la operación del programa, entrega de apoyos, ejecución o algún otro aspecto relativo al propio Programa, pueden ser presentadas por los beneficiarios o por la población, en general a través de los medios convencionales de procuración de justicia de los tres niveles de gobierno. Igualmente, éstas podrán ser presentadas a través del Programa de Atención Ciudadana, que ha instrumentado la Contraloría Interna en SEDESOL.

²⁹ Sobre los mecanismos de participación ciudadana en los programas sociales implementados por SEDESOL véase: <http://www.sedesol.gob.mx/transparencia/fraccionXVI.htm>

CAPITULO II

EL PRESUPUESTO Y LAS REGLAS DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA MICRORREGIONES

Montos presupuestarios asignados al Programa Microrregiones 2002-2005

Dentro de los distintos Decretos de Presupuestos de Egresos de la Federación en los diferentes ejercicios fiscales en donde se establecen los programas de subsidios en materia de desarrollo social, se ha señalado que invariablemente se destinarán los recursos asignados a este rubro de manera exclusiva a la población en condiciones de pobreza y marginación, de acuerdo con los criterios oficiales establecidos y dados a conocer por la SEDESOL.

Atendiendo a que el programa es implementado en los inicios de 2001, no se incluyen las partidas financieras para el mismo de manera expresa en el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese ejercicio fiscal, sino que los recursos empleados en *Microrregiones* en ese periodo, se derivan de asignaciones financieras que fueran canalizadas al programa por conducto de las acciones de la denominada *Coordinación Intersecretarial*.

Sobre el particular es necesario observar las cifras que aparecen en la página electrónica de SEDESOL, en donde se señala que para el ejercicio fiscal de 2001 se canalizaron un total de 12 mil millones de pesos en 476 municipios y para 2002 se invirtieron más de 14.7 mil millones de pesos en 539 municipios³⁰.

Debe subrayarse que las cantidades referidas corresponderían a los diferentes programas que convergen en Microrregiones y no al presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados a este rubro en particular, ya que las asignaciones etiquetadas a este son desde luego de menor cuantía, como se observará en los presupuestos de este programa para los ejercicios fiscales 2003-2005.

³⁰ Al respecto véase la página electrónica <http://www.microrregiones.gob.mx/menu6.htm>

Regresando a las asignaciones financieras destinadas al Programa a través de la Coordinación Intersecretarial, debe tenerse en cuenta que tales montos tienen su origen en los presupuestos de las distintas Secretarías que participan en *Microrregiones* y que se destinan a programas involucrados en este. En este tipo de mecanismos de vinculación, administrativa y financiera se han sumado otras dependencias así como organismos estatales y gobiernos municipales y su funcionamiento esta regulado en las *Bases de Coordinación Intersecretarial*, cuyas generalidades fueron ya abordadas anteriormente.

Es menester recordar que en los Presupuestos de Egresos de la Federación, se incluyen también algunas directrices sobre el funcionamiento de Microrregiones y del resto de los programas implementados en la materia, lineamientos que se suman a las disposiciones contenidas en la Ley General de Desarrollo Social, en los convenios celebrados en la materia y en las restantes disposiciones legislativas y administrativas que se mencionan en el apartado correspondiente de este trabajo.

Sobre lo anterior debe tenerse en cuenta que el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría del ramo suscribe convenios de coordinación con los Gobiernos Estatales, por conducto de dichos instrumentos se promueven acciones y se asignan recursos con la participación de los llamados Comités de Planeación para el Desarrollo Estatal COPLADE en cada entidad federativa.

Derivados de los convenios de coordinación aludidos se suscriben acuerdos técnicos y anexos de ejecución en los que se establecen: la distribución de los recursos de cada programa por región de acuerdo con sus condiciones de rezago, marginación y pobreza, indicando la asignación correspondiente a cada municipio; las atribuciones y responsabilidades de la federación, estados y municipios y, las asignaciones presupuestarias de los órdenes de gobierno que concurren en sujeción a los programas concertados.

Ahora bien, debe señalarse que en lo tocante al cumplimiento de metas del Programa, la Secretaría de Desarrollo Social está obligada a remitir a la Cámara de Diputados, por conducto de las comisiones correspondientes, así como a las

Secretarías de Hacienda y Crédito Público y a la de la Función Pública, informes trimestrales sobre el presupuesto ejercido a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como el cumplimiento de metas y objetivos con base en los indicadores de resultados previstos en las Reglas de Operación de los programas de desarrollo social como es el caso del Programa de Desarrollo Local Microrregiones.

Por lo que se refiere al Presupuesto para el Programa correspondiente al ejercicio fiscal 2003, es oportuno hacer referencia en primer término a la revisión externa efectuada por la UNAM, en ese estudio se advierte por una parte que *“el gasto federal que el Programa de Desarrollo Local comprometió en el ejercicio fiscal del 2003, ante los demás participantes (gobierno estatal, municipal y ciudadanía) ascendió a 340 110 831.64 pesos; es decir, el 67.7% del total del gasto del Programa (502.635 millones de pesos).*

El estudio en referencia hace mención también que la participación del gasto federal comprometido en el programa representa el 67.7% del total del gasto del programa de desarrollo local e incluye en el análisis dos cuadros particularmente interesantes. El primero de ellos es referente a la composición del gasto del Programa para el Ejercicio Fiscal 2003, que es el mismo que a continuación se adjunta.

CUADRO # 11
COMPOSICIÓN DEL GASTO DEL PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL
2003 (PESOS)

<i>Nivel de Margina- ción</i>	<i>Número de Mpios.</i>	<i>Importe total de proyecto</i>	<i>Importe Federal</i>	<i>Importe Estatal</i>	<i>Importe Municipal</i>	<i>Importe de Participantes</i>	<i>Crédito otorgado para el proyecto</i>
Nacional	745	\$502,635,525.30	\$340,110,831.60	\$55,514,715.50	\$71,405,39.40	\$33,883,279.70	\$82,875
Muy Alto	275	\$189,492,692.20	\$122,549,063.00	\$22,701,405.70	\$31,884,147.40	\$11,139,519.90	-
Alto	433	\$258,623,247.40	\$180,731,479.80	\$26,924,031.40	\$34,618,639.70	\$15,846,274.50	\$82,875
Medio	30	\$42,588,604.80	\$29,728,118.70	\$3,588,455.40	\$2,600,269.20	\$6,671,761.50	-
Bajo	4	\$6,676,661.80	\$4,178,950.00	\$1,561,988.00	\$710,000.00	\$225,723.80	-
Muy Bajo	3	\$5,254,319.10	\$2,923,220.00	\$738,836.00	\$1,592,263.10	\$0.00	-

Fuente: “Informe Final, Ramo 20 Desarrollo Local Microrregiones, cuarta entrega definitiva, 14-05-2004”, Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Local Microrregiones, ejercicio 2003, UNAM 2004. Información en disco compacto.

El segundo cuadro contenido en la revisión de la Universidad Nacional Autónoma de México, es referente a la *Distribución del gasto total y federal comprometido por acción* y hace referencia a las acciones del Programa, que se encuentran definidas en las reglas de operación, mismas que se llevan a cabo a través de la ejecución de 20 subprogramas, cuyo gasto total y federal comprometido por acción. Lo anterior, se encuentra detallado en el siguiente cuadro.

CUADRO # 12
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO TOTAL Y FEDERAL COMPROMETIDO POR ACCIÓN. 2003

<i>Concepto</i>	<i>Importe total de proyecto</i>	<i>Distribución porcentual del gasto total comprometido de proyecto</i>	<i>Importe Federal</i>	<i>Distribución porcentual del gasto federal comprometido de proyecto</i>
Total	502,635,526	100.0%	340,110,832	100.0%
Vivienda	122,386,185	24.3%	84,759,720	24.9%
Agua Potable	73,160,736	14.6%	44,550,902	13.1%
Asistencia Social y Servicios	57,097,551	11.4%	43,880,959	12.9%
Electrificación	63,946,765	12.7%	42,710,013	12.6%
Alcantarillado	60,720,009	12.1%	42,611,113	12.5%
Caminos Rurales	35,774,912	7.1%	25,581,393	7.5%
Infraestructura educativa	28,633,524	5.7%	20,109,965	5.9%
Centro de Salud	17,955,297	3.6%	12,610,083	3.7%
Fomento a la productividad	15,739,541	3.1%	8,727,117	2.6%
Apoyo a la Producción primaria	10,994,209	2.2%	5,508,480	1.6%
Pavimentación	3,193,364	0.6%	2,028,722	0.6%
Urbanización	2,839,244	0.6%	1,922,868	0.6%
Desarrollo de áreas de riego	4,096,113	0.8%	1,692,863	0.5%
Infraestructura hospitalaria	2,455,968	0.5%	1,352,081	0.4%
Infraestructura Pecuaria	2,064,660	0.4%	1,217,808	0.4%
Abasto y Comercialización	624,878	0.1%	317,231	0.1%
Protección de áreas y causas	460,000	0.1%	230,000	0.1%
Desarrollo regional	233,405	0.0%	180,405	0.1%
Infraestructura deportiva	219,164	0.0%	92,441	0.0%
Telefonía rural	40,000	0.0%	26,668	0.0%

Fuente: "Informe Final, Ramo 20 Desarrollo Local Microrregiones, cuarta entrega definitiva, 14-05-2004", Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Local Microrregiones, ejercicio 2003, UNAM 2004. Información en disco compacto.

Una vez incluidos los dos cuadros anteriores, es conveniente hacer algunas reflexiones sobre los datos contenidos en estos.

Como es posible advertir en la columna denominada *Importe total del proyecto*, en esta revisión efectuada por la UNAM se maneja en los dos cuadros anteriores, como presupuesto total del Programa Microrregiones para el año fiscal 2003 un monto total de \$502,635,525.30 pesos de los cuales poco mas de 340 millones de pesos provienen del presupuesto federal.

Si atendemos a las cifras señaladas y las confrontamos con los montos presupuestarios del programa para 2003, que aparecen en la página electrónica de la Secretaría de Desarrollo Social <http://SEDESOL.gob.mx/cuentas/> <http://SEDESOL.gob.mx/cuentas/reporte/2003>, nos percataremos que existen discrepancias importantes. Debe mencionarse que el Presupuesto de Egresos de la Federación para 2003 aprobado por la Cámara de Diputados contempla por su parte una asignación financiera al Programa diferente. Véase el Diario Oficial de la Federación del 30 de diciembre de 2002.

Se menciona lo anterior como una referencia que permita tomar con reservas las distintas cifras del presupuesto del Programa en el año 2003, destacando que el cuadro comparativo sobre el Presupuesto del Programa Microrregiones que se incluye mas adelante, contiene por una parte las cifras publicadas en el Diario Oficial de la Federación y las cantidades que difunde la propia Secretaría de Desarrollo Social en su página electrónica.

Hecha la anterior observación, pasamos a referirnos al presupuesto correspondiente al ejercicio fiscal 2004, en este caso, la Cámara de Diputados estableció en el Presupuesto de Egresos de la Federación de ese año, recursos para la Secretaría de Desarrollo Social, por un monto total que ascendía a 21 mil 98 millones 544 mil 310 pesos. Al cierre del cuarto trimestre, el presupuesto ejercido ascendió a 21 mil 245 millones 735 mil 970 pesos, cifra que representó

98.8 por ciento de avance financiero, respecto al presupuesto modificado a diciembre de 21 mil 514 millones 180 mil 850 pesos.³¹

En ese mismo año, el presupuesto ejercido de los 16 programas de la SEDESOL sujetos a Reglas de Operación, ascendió a 17 mil 181 millones 843 mil 160 pesos, de un presupuesto modificado autorizado de 17 mil 366 millones 50 mil 860 pesos, lo que representa un avance financiero de 98.9 por ciento. Destacan por su monto ejercido los Programas Oportunidades y los programas de desarrollo social y humano, Diconsa, Hábitat y Liconsa, que agrupan 98.3 por ciento del total ejercido por estos 16 programas.

La diferencia de 4 mil 63 millones 892 mil 810 pesos entre el presupuesto total ejercido por la SEDESOL y los 16 programas sujetos a Reglas de Operación corresponde a acciones que no se consideran en el Anexo 15 "*Programas Sujetos a Reglas de Operación*" del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004 y se refieren a recursos erogados a través de los programas que operan el Instituto Nacional de las Personas Adultas Mayores (Inapam), la Comisión Nacional de Fomento a la Vivienda (Conafovi) y la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (Conaza), "Tu Casa" (Fonhapo), así como a gastos de administración e inversión directa.

En este contexto puede advertirse que las asignaciones financieras que para el ejercicio fiscal correspondiente al 2004, se presupuestó inicialmente un monto de 400 millones de pesos al programa, cantidad que fuera incrementada en poco mas de 160 millones de pesos adicionales, para el periodo en referencia.

Por ello, es ilustrativo tener en cuenta el contenido del siguiente cuadro, mismo que muestra las variaciones financieras 2003-2005 del Programa Desarrollo Local Microrregiones, en el presupuesto original y en el modificado por la Cámara de Diputados en tal periodo.

³¹ La información sobre el ejercicio fiscal 2004 se toma del documento denominado programas de subsidios del ramo 20, Presupuesto ejercido, cumplimiento de objetivos y metas e indicadores de resultados, cuarto trimestre de 2004. Véase la página electrónica de SEDESOL http://www.sedesol.gob.mx/cuentas/reporte_cuarto_trimestre_2004.htm

CUADRO # 13
PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL (MICRORREGIONES)
PRESUPUESTO (pesos)

Año	Presupuesto original	Presupuesto modificado
2003	405,000,000 a)	358,279,700 b)
2004	400,000,000	560,612,331 c)
2005	461,300,000	461,300,000

a) En este cuadro se están presentando dos grupos de cifras que corresponden al presupuesto original y al presupuesto modificado para el Programa Microrregiones. Debe decirse que la clasificación obedece por lo que se refiere al rubro de *Presupuesto original*, al monto que es presentado por el Ejecutivo Federal ante la Cámara de Diputados para su aprobación. En el caso de las cifras agrupadas bajo el rubro de *Presupuesto modificado*, debe recordarse que la Cámara de Diputados efectúa distintas adecuaciones a diversas asignaciones financieras, atribución que como es sabido, ha sido cuestionada por el Ejecutivo Federal ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

b) Además del monto denominado en este cuadro como presupuesto modificado 2003, debe considerarse el Presupuesto efectivamente ejercido en la implementación de Microrregiones en ese año, ya que como es usual en algunos casos se llegan a presentar subejercicios presupuestarios como al parecer es el caso que nos ocupa, ya que la cantidad de recursos ejercida por la Secretaría a diciembre de 2003 en este programa ascendió a 355,705,400 pesos. Para consultar el presupuesto ejercido a nivel de capítulo y concepto de gasto del Programa microrregiones, véase la página electrónica <http://SEDESOL.gob.mx/cuentas/reporte/2003>.

c) El presupuesto ejercido para este programa en el periodo enero-diciembre de 2004, ascendió según SEDESOL a 541,291,600 pesos, señalando la dependencia un avance financiero del 96.6% respecto al presupuesto calendarizado para el mismo periodo. Para consultar el presupuesto ejercido a nivel de capítulo y concepto de gasto del Programa microrregiones, véase la página electrónica <http://SEDESOL.gob.mx/cuentas/>.

Fuente: Elaboración propia con datos contenidos en los Presupuestos de Egresos de la Federación 2003-2005 y con información incluida en las siguientes páginas electrónicas de la Secretaría de Desarrollo Social, véase <http://SEDESOL.gob.mx/cuentas/> <http://SEDESOL.gob.mx/cuentas/reporte/2003>

Para el año fiscal 2005 se asigna al programa la cantidad de 461.3 mdp. En este punto es necesario tener en cuenta que esa cifra corresponde solo a la cantidad canalizada a la Secretaría de Desarrollo Social. Debe señalarse que para el presente año, también se incluyen partidas específicas para el Programa Microrregiones en el rubro correspondiente a la Secretaría de Economía, dependencia a la cual se le asignan 68.9 millones.

Sobre el particular, es preciso remitirse al rubro Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable 2005, contenido en el anexo 17 del Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2004.

Por otra parte debe tenerse presente que dentro de las diferentes partidas financieras contenidas en el Presupuesto 2005, existen otros conceptos como el denominado *“Diseño, elaboración y coordinación ejecutiva de proyectos de*

desarrollo regional”, que por su denominación pudiera pensarse análogo al Programa Microrregiones. En este sentido se señala también que dentro del PEF existe una partida por 50 MDP incluida en el rubro denominado “*Programas Regionales*” visible en el anexo 4 del PEF. Sin embargo ni estos ni otros conceptos con denominaciones similares contenidos en el Presupuesto de Egresos, se consideran en este trabajo para efectos de la cuantificación de los recursos asignados en 2005 al Programa Microrregiones.³²

En el cuadro que se inserta a continuación denominado *Comparativo de Presupuestos de Programas de Desarrollo Social 2004*, es posible advertir el comportamiento de las asignaciones presupuestarias para el ejercicio fiscal referido, en los diferentes programas referentes al tema del desarrollo social implementados por la Secretaría del ramo.

En principio se advierte en el cuadro en referencia, la relación de los Programas de Desarrollo Social, señalando en las columnas correspondientes el presupuesto anual original y el presupuesto modificado para cada uno de tales programas. Posteriormente se señalan los montos calendarizados para cada uno de los programas al mes de agosto de 2004, seguida dicha información de las asignaciones financieras liberadas. Se concluye con los cálculos porcentuales para cada uno de los programas en donde se establece la relación entre presupuesto calendarizado respecto al presupuesto liberado.

En la parte inferior del cuadro se incluyen además los montos financieros asignados a gastos administrativos y los gastos inherentes a otras actividades institucionales, concluyéndose con las cifras totales correspondientes al sector desarrollo social.

³² Sobre el particular véase el contenido del anexo 4 del Presupuesto de Egresos correspondiente al ejercicio fiscal 2005, visible en la página 76 del Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2004, en donde aparece el rubro *Diseño, elaboración y coordinación ejecutiva de proyectos de desarrollo regional*, dentro de la partida “*Programas Regionales*”. Corrobora lo anterior la partida asignada al rubro “microrregiones” dentro del Presupuesto correspondiente a la Secretaría de Economía a la que ya se hizo referencia.

CUADRO # 14
COMPARATIVO DE PRESUPUESTOS DE PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL 2004

(Secretaría de Desarrollo Social, Estado de Avance del Ejercicio al 31 de Agosto de 2004, Información preliminar, cifras en millones de pesos)

	Presupuesto anual original	Presupuesto anual modificado	Presupuesto calendarizado al 31 de agosto	Presupuesto liberado	Liberación vs calendario
PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL	19,252.1	19,051.8	10,818.0	10,162.1	93.9%
<i>Oportunidades</i>	10,045.6	10,031.8	5,428.7	5,262.3	96.9%
<i>Hábitat</i>	2,070.0	1,792.5	889.1	856.2	96.3%
<i>Programas del FONHAPO</i>	1,867.0	1,942.3	986.0	775.0	78.6%
<i>DICONSA</i>	1,300.0	1,300.0	1,118.0	1,068.4	95.6%
<i>Opciones productivas</i>	840.0	787.2	528.3	493.5	93.4%
<i>Empleo temporal</i>	700.0	699.8	395.1	391.8	99.2%
<i>Adultos mayores</i>	500.0	540.0	218.1	218.1	100.0%
<i>Desarrollo local microrregiones</i>	400.0	374.6	222.6	199.9	89.8%
<i>Abasto social de leche LICONSA</i>	220.0	400.0	312.3	312.3	100.0%
<i>Iniciativa 3x1</i>	220.0	188.1	88.2	81.7	92.7%
<i>Coinversión social INDESOL</i>	220.0	240.2	164.5	159.6	97.0%
<i>INAPAM</i>	220.0	207.9	132.4	132.4	100.0%
<i>Incentivos Estatales</i>	200.0	189.7	112.8	62.2	55.1%
<i>Jornaleros agrícolas</i>	140.0	130.2	84.7	77.7	91.7%
<i>CONAZA</i>	87.5	115.4	98.8	44.1	44.6%
<i>FONART</i>	42.0	42.1	27.2	27.0	99.2%
<i>Fondos regionales</i>	0.0	100.0	11.1	0.0	0.0%
<i>Otras opciones institucionales</i>	183.1	190.9	82.5	40.2	48.7%
<i>Proyectos de desarrollo urbano y ord. territorial</i>	70.0	78.4	39.1	13.3	34.0%
<i>Comis. Nal. De Fomento a la Vivienda</i>	61.1	60.5	22.4	17.4	77.7%
<i>Evaluación y Monitoreo</i>	52.0	52.0	21.0	9.5	45.3%
<i>Gasto de administración</i>	1,663.4	1,771.4	1,209.9	1,097.1	90.7%
<i>Servicios Personales</i>	1,328.7	1,443.2	986.7	952.8	96.6%
<i>Materiales y Servicios</i>	292.2	286.3	188.0	132.2	70.3%
<i>Inversión Directa</i>	42.5	41.9	35.2	12.1	34.3%
Total del Sector Desarrollo Social.	21,098.5	21,014.2	12,110.4	11,299.4	93.3%

Fuente: Elaborado por la Dirección General de Seguimiento con base en información del Sistema integral de Administración Financiera Federal, del Sistema Integral de Presupuesto y Contabilidad y del Sistema Integral de Información de los Programas Sociales, véase la página electrónica http://SEDESOL.gob.mx/cuentas/avance_31VIII_04.pdf

Como es posible apreciar en el cuadro anterior, las asignaciones financieras de mayor cuantía corresponden a los Programas Oportunidades, Hábitat, Programas del Fonhapo y de Diconsa, los que por si mismos representan un gran porcentaje en relación con el presupuesto total del sector desarrollo social para el ejercicio fiscal 2004.

Respecto al presupuesto de este año, es posible advertir con un simple cotejo, que existe una discrepancia importante entre las cifras manejadas como “*presupuesto anual modificado*” del programa microrregiones. Así tenemos que la propia Secretaría de Desarrollo Social en la página electrónica http://www.SEDESOL.gob.mx/cuentas/reporte_cuarto_trimestre_2004/03DesarrolloLocal.pdf, señala que el presupuesto modificado anual 2004 para el Programa Microrregiones ascendió a 560,612,331 y por otro lado la Dirección General de Seguimiento con base en información del Sistema integral de Administración Financiera Federal, del Sistema Integral de Presupuesto y Contabilidad y del Sistema Integral de Información de los Programas Sociales, señala en su página electrónica http://SEDESOL.gob.mx/cuentas/avance_31VIII_04.pdf, que el mismo Presupuesto anual modificado asciende a 374.6 millones de pesos.

Sobre el particular debe recordarse que los datos que aparecen en las páginas electrónicas de las dependencias gubernamentales solo tienen efectos informativos y deben tomarse con reservas, aunándose a tal cosa el hecho de que ese tipo de información es presentada por las dependencias con carácter preliminar. Por lo que tanto el monto del llamado presupuesto modificado correspondiente a 2004 manejado en las páginas electrónicas señaladas debe tomarse con suma reserva, siendo conveniente considerar solo la información contenida en el Diario Oficial de la Federación.

Por último, en el cuadro que se inserta a continuación, se detallan las asignaciones financieras correspondientes a los *Programas para el Desarrollo Rural Sustentable 2005*, implementados por la Secretaría de Desarrollo Social, en donde se aprecian las cantidades a ejercerse en el presente año en los distintos programas sujetos a reglas de operación entre ellos *Microrregiones*.

CUADRO # 15
COMPARATIVO DE PRESUPUESTOS DE PROGRAMAS PARA EL
DESARROLLO RURAL SUSTENTABLE 2005
(Millones de pesos)

Nombre del programa	Presupuesto
Adultos mayores en zonas rurales	592.0
Fondo nacional de fomento a las artesanías (FONART)	17.3
Microrregiones	461.3
Oportunidades	10,092.9
Programa de atención a jornaleros agrícolas	138.6
Programa de Empleo Temporal	148.5
Programa de Opciones Productivas	596.0
Programa de vivienda rural	886.6
Programas alimentarios	4,514.3
<i>Abasto Social de Leche LICONSA (adquisición de leche ganaderos)</i>	411.8
<i>Construcción de Centros de Acopio</i>	111.8
<i>Adquisición de Leche Nacional</i>	300.0
<i>Alto Comisionado de las Naciones Unidas (ACNUR)</i>	1.1
<i>Apoyo Alimentario</i>	495.0
<i>Aula abierta en Oaxaca SEP</i>	9.3
<i>Casas de Asistencia</i>	0.0
<i>Cocinas Populares y Unidades de Servicios FAM</i>	16.3
<i>Comisión Mexicana de Ayuda a Refugiados (COMAR)</i>	0.0
<i>Desayunos Escolares en Chiapas</i>	99.5
<i>Despensas Programa Estímulos a la Educación Ramo 33</i>	227.5
<i>DICONSA</i>	637.6
<i>Inversión para infraestructura y plataforma tecnológica</i>	30.0
<i>Apoyo a compras de maíz de alto contenido proteínico</i>	50.0
<i>Programa normal</i>	557.6
<i>Otros programas de asistencia (incluye población en desamparo) FAM</i>	373.2
<i>Programas de Asistencia Social Familias (FAM)</i>	753.7
<i>Programa Desayunos Escolares (FAM)</i>	1,489.3
Total SEDESOL	17,447.6
Fuente: Datos tomados del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2005, véase el anexo 17 del PEF, <i>Programa Especial Concurrente para el Desarrollo Rural Sustentable, 2005</i> . Diario Oficial de la Federación del 20 de diciembre de 2004. Páginas 99-100.	

Reglas de operación del Programa

Las disposiciones normativas inherentes al tema del desarrollo social vigentes en nuestro sistema legal, tienen jerarquías distintas y su origen es diverso. En principio, las normas de carácter general sobre el tema están contenidas en la Constitución General de la República, la cual es fundamento para la expedición de las diferentes disposiciones administrativas y reglamentarias aplicables al Programa que nos ocupa. En el mismo sentido, son de considerarse los distintos instrumentos internacionales suscritos y ratificados por nuestro país, los que junto a la propia Constitución y al resto de los ordenamientos expedidos por el Congreso y por el Ejecutivo constituyen el marco legal sobre desarrollo social en México.

La implementación de los programas de desarrollo social en nuestro país, motivó la promulgación de distintas disposiciones tendientes a la regulación del tema, o en su defecto la inclusión de dichas normas en ordenamientos legales ya existentes, con el objeto de regular adecuadamente esta asignatura.

La expedición de la Ley General de Desarrollo Social en enero de 2004, pretendió ser el instrumento aglutinador de los preceptos referentes al punto, sin embargo parte importante de las reglas en la materia, continuaron incluyéndose en otros ordenamientos, como el propio Presupuesto de Egresos de la Federación, situación había sido usual en ejercicios fiscales anteriores.

Ha sido en el señalado ordenamiento en donde por práctica común, se han insertado las reglas de operación de los programas sociales implementados por la Federación, publicándose en los propios Presupuestos de Egresos de los diferentes años, las características, los plazos, las modalidades, los medios de fiscalización, las entidades responsables de diseñar las reglas, los plazos y los requisitos para efectuar modificaciones a las mismas, los requisitos para el ejercicio de los recursos de los programas, los mecanismos de evaluación y control de los programas de desarrollo social derivados del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Es decir, gran parte de las disposiciones normativas sobre la implementación y seguimiento de los programas en materia de desarrollo social llevados a cabo por el Gobierno Federal, se incluyen en el Presupuesto de Egresos de la Federación y no en la Ley General de Desarrollo Social, como pudiera esperarse.

Junto a lo anterior debe de tenerse en cuenta que las diferentes disposiciones de carácter administrativo y reglamentario que han sido expedidas por el Ejecutivo Federal o por la propia Secretaría de Desarrollo Social encaminadas a la reglamentación de los tópicos inherentes sobre el particular, siguen un procedimiento específico tanto para su expedición como para su actualización periódica.

Sobre este aspecto, es de tenerse en cuenta el procedimiento que se observa para la emisión y actualización de dichas reglas, mismas que deberán ser autorizadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y dictaminadas por la Comisión Federal de Mejora Regulatoria, a efecto de que se publiquen en el Diario Oficial de la Federación³³.

Al respecto debe señalarse que existe un capítulo específico dentro de los Presupuestos de Egresos de la Federación, referente al tema de las Reglas de Operación para Programas implementados por la administración pública a nivel federal. En dicho capítulo, se señalan los criterios generales y las disposiciones expresas que serán aplicables a los programas sujetos a reglas de operación implementados por las diferentes dependencias.

Así tenemos que las Normas Generales sobre Reglas de Operación para el Programa de Desarrollo Local Microrregiones correspondientes al ejercicio fiscal 2002 fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 1 de enero de ese mismo año, las normas para el ejercicio 2003 fueron publicadas en el mismo medio el 30 de diciembre de 2002, las correspondientes al ejercicio fiscal 2004

³³ Sobre el mecanismo de emisión y actualización de las Reglas de Operación de los Programas de Desarrollo Social, véase la página de la Comisión Federal de Mejora Regulatoria <http://www.cofemer.gob.mx/>.

aparecieron en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 2003 y las aplicables al 2005 se publican el 20 de diciembre de 2004.

Algunos de los rasgos que pudieran considerarse distintivos de las Normas Generales de Operación para los programas implementados por la Secretaría de Desarrollo Social, entre ellos Microrregiones son: a) la obligación de presentar indicadores de resultados desagregados por género, b) garantizar un acceso no discriminatorio a las mujeres e indígenas a los beneficios del programa, c) la responsabilidad de que en el diseño de las reglas de operación se propicie la protección al medio ambiente y a los recursos naturales, d) el hecho de que los recursos correspondientes al programa no podrán ejercerse mientras no sean publicadas sus reglas de operación, e) la obligación de enviar informes trimestrales a la Secretaría de la Función Pública y a la Cámara de Diputados sobre el presupuesto ejercido a nivel de capítulo y concepto de gasto, así como el cumplimiento de las metas y objetivos con el objeto de que tal información sea considerada en el proceso de análisis del presupuesto de egresos respectivo, f) se establece la obligación de evaluar los programas por medio de instituciones académicas y de investigación nacionales o extranjeras, g) se prevé la posibilidad de que en la ejecución de los programas participen organizaciones de la sociedad civil, h) la obligación de que en los programas a aplicarse en zonas indígenas se deberán divulgar las reglas de operación en la lengua respectiva, entre otras características.

CAPITULO III

RESULTADOS 2001-2004, METAS 2005 EVALUACION EXTERNA Y OBSERVACIONES FINALES

En este apartado se presentan en primer término, los resultados que la Secretaría ha manejado públicamente como logros del Programa durante el periodo 2001-2004, se incluyen también los datos correspondientes a las metas del programa para el presente año. En ambos casos la información procede de la página electrónica de SEDESOL.³⁴

Para el caso del ejercicio fiscal 2003 se incluyen en este trabajo los datos generados sobre el particular en la revisión externa realizada por la UNAM al Programa. Respecto a este proceso de evaluación externa, debe decirse que se señalan en este documento los antecedentes y las generalidades del mismo, incluyéndose algunas de las conclusiones y de las recomendaciones que sobre el programa microrregiones, se generaron en el estudio realizado por la señalada institución educativa para el ejercicio fiscal 2003.

El capítulo concluye con diferentes observaciones respecto a la naturaleza y los alcances del Programa.

Resultados 2001-2004 y metas 2005 del programa según SEDESOL³⁵

Resultados 2001-2002

De conformidad a los datos aportados por la Secretaría, la estrategia de Microrregiones realizó la instalación de 364 Banderas Blancas en 2001. En 2002 SEDESOL reporta la instalación de 1,070 Banderas Blancas en localidades CEC

³⁴ Consultar <http://www.microrregiones.gob.mx/menu.asp?page=menu/menu7.htm>

³⁵ Para consultar los resultados del programa en las fechas señaladas, ver <http://www.microrregiones.gob.mx/menu.asp?page=menu/menu7.htm>

con una inversión total de 632,759,679.92 pesos. Para ese mismo año la dependencia refiere que fueron atendidas 257 Micro Regiones (98% del total) con al menos 3 programas de desarrollo social.

En ese mismo periodo la Secretaría destaca que se llevaron a cabo 1,904 acciones intersecretariales que no representan por si mismas Banderas Blancas, pero que las complementan o fortalecen, y algunas otras que se realizan en localidades de influencia de los Centros Estratégicos Comunitarios. Según SEDESOL con esas acciones se beneficiaron 1.6 millones de habitantes.

Resumen nacional banderas blancas 2002

Según la Secretaría, durante este ejercicio se llevó a cabo la instalación de más de mil banderas blancas. De estas se puede efectuar el siguiente desglose considerando en principio solamente la entidad federativa y la cantidad de banderas: Campeche 24, Chiapas 182, Chihuahua 52, Durango 16, Guanajuato 28, Guerrero 156, Hidalgo 65, Jalisco 6, México 14, Michoacán 30, Nayarit 13, Nuevo León 11, Oaxaca 156, Puebla 54, Querétaro 17, San Luis Potosí 52, Veracruz 131 y Yucatán 63, haciendo un total de 1,070 banderas blancas para este año.

Para el mismo año, SEDESOL informa de la instalación en diversas localidades del país de 77 banderas blancas en materia de agua potable, 62 en electrificación, 70 en drenaje, 102 en piso firme, 120 en caminos, 157 en educación, 56 en salud, 119 en Centros Comunitarios de Aprendizaje, 235 en abasto, 14 en telefonía y 58 en proyectos productivos. Lo anterior sin señalar en que localidades o entidades se llevaron a cabo dichas acciones³⁶.

³⁶ Ver <http://www.microrregiones.gob.mx/menu.asp?page=menu/menu7.htm>

Resultados 2003

La meta programada por la Secretaría para este año fue la instalación de 2,000 Banderas Blancas, sin embargo SEDESOL señala que se instalaron un total de 2,372 Banderas Blancas con una inversión de 1'243,734,297.44 pesos.

Para 2002 la dependencia programó el funcionamiento de 200 Centros Comunitarios de Aprendizaje, CCA's, meta que según la Secretaría fue superada al establecerse 275 CCA's en 2003, señalándose que entre 2001 y 2003 se instalaron 423 Centros Comunitarios de Aprendizaje, de los cuales 281 cuentan a la fecha con conectividad satelital, ubicados en 253 municipios de 28 entidades federativas del país.³⁷

Respecto a los Centros Estratégicos Comunitarios que según la Secretaría deberían de estar operando en las diferentes microrregiones, se contemplaba un universo de cobertura de 244 Centros Estratégicos, los cuales deberían ser instalados en un 100 por ciento en el 2003.

La Secretaría reporta además otras acciones en el rubro, tales como la elaboración de 2,996 fichas de inventario de las localidades CEC, además de que según la dependencia se dictaminaron 3,863 proyectos de inversión³⁸.

Durante 2003 dentro del marco del Programa se llevan a cabo acciones de *asistencia social y servicios* y acciones de *vivienda*. Se desglosa en el cuadro que se incluye mas adelante el reporte de estas porque numéricamente son las más representativas, aunque deben señalarse otro tipo de acciones contenidas en el programa y llevadas a cabo en el mismo periodo. Los montos totales de acciones consideradas a nivel nacional en 2003 serían: Acciones de Abasto y comercialización 30, Acciones de agua potable 187, de Alcantarillado 108, de apoyo a la producción primaria 305, de caminos rurales 93, Acciones en materia de centros de salud 90, de infraestructura educativa 140, de infraestructura

³⁷ Para consultar otros aspectos de los Centros Comunitarios de Aprendizaje ver: <http://www.microrregiones.gob.mx/cca.asp?page=ccaweb/cca204g.htm>

³⁸ Para ahondar sobre los resultados del Programa Microrregiones en dicho periodo, véase la siguiente página electrónica: http://www.sedesol.gob.mx/cuentas/reporte_cuarto_trimestre_2003/03DesarrolloLocal.pdf

hospitalaria 2, infraestructura pecuaria 55, pavimentación 11, protección de áreas y cauces 2, urbanización 35, fomento a la producción y productividad 275, electrificación 203, infraestructura deportiva 2, definición y conducción de la planeación del desarrollo regional 76, desarrollo de áreas de riego 6.

En el cuadro que a continuación se adjunta aparecen el total y las acciones de *asistencia social y servicios* y las acciones de *vivienda* llevadas a cabo durante 2003 por el programa, según la Secretaría.

CUADRO # 16
DESGLOSE DE ACCIONES NUMERICAMENTE MAS RELEVANTES DEL
PROGRAMA MICRORREGIONES POR ENTIDAD FEDERATIVA Y POR
SUBPROGRAMA 2003

ENTIDAD	Total de acciones	Asistencia social y servicios	Vivienda
NACIONAL	3989	1045	1321
Ags.	41	18	16
B. California	18	7	0
B. C. S.	17	7	5
Campeche	179	89	27
Coahuila	111	6	49
Colima	17	5	0
Chiapas	930	31	275
Chihuahua	340	197	118
D.F.	0	0	0
Durango	60	4	4
Guanajuato	137	4	108
Guerrero	184	38	4
Hidalgo	61	6	3
Jalisco	41	8	5
México	26	15	0
Michoacán	54	7	2
Morelos	34	10	8
Nayarit	20	1	6
Nuevo León	5	0	0
Oaxaca	790	228	527
Puebla	99	23	45
Querétaro	145	77	4
Q. Roo	19	10	0
S.L.P.	208	158	23
Sinaloa	23	6	14
Sonora	101	31	1
Tabasco	23	0	5
Tamaulipas	26	0	4
Tlaxcala	28	10	0
Veracruz	125	26	43
Yucatán	54	5	17
Zacatecas	73	18	8

Fuente: Elaboración propia con datos del Informe Final, Ramo 20 Desarrollo Local Microrregiones, cuarta entrega definitiva, 14-05-2004, evaluación externa 2003, UNAM 2004. Información en disco compacto.

Como parte de la evaluación interna de las acciones del programa, la Secretaría incluye en su dirección electrónica diferentes indicadores de resultados de Microrregiones. Por lo que corresponde a las reglas de operación de este se tiene que según SEDESOL, los indicadores serían los que se señalan en el cuadro siguiente:

CUADRO # 17
INDICADORES DE RESULTADOS DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN
(enero-diciembre 2003)

Nombre del indicador	Resultados
Eficiencia programática	<ul style="list-style-type: none"> • Microrregiones y Zonas de Alta Marginación: 96.4%
Beneficiarios por modalidad, por genero	<p><i>Hombres</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Microrregiones y Zonas de Alta Marginación: 48.5% • Identidad jurídica 2.0% <p><i>Mujeres</i></p> <ul style="list-style-type: none"> • Microrregiones y Zonas de Alta Marginación: 48.2% • Identidad Jurídica: 1.3%
Proyectos aprobados	<ul style="list-style-type: none"> • Microrregiones y Zonas de Alta Marginación: 99.8% • Identidad Jurídica: 100.0%

Fuente: Elaboración propia con datos aparecidos en el documento denominado Programas de Desarrollo Local Microrregiones, cuarto trimestre 2003 indicadores de resultados de la Reglas de Operación periodo enero-diciembre de 2003. Véase la página electrónica http://www.SEDESOL.gob.mx/cuentas/reporte_cuarto_trimestre_2003/03DesarrolloLocal.pdf

Operación de la vertiente de identidad jurídica 2003

Tal y como se aprecia en la evaluación externa efectuada por la UNAM a la que se ha hecho referencia en el transcurso de este trabajo, “*La operación de la Vertiente de identidad jurídica bajo el Programa de Desarrollo Local, se inicio en el año de 2002 como respuesta a una de las recomendaciones realizadas por los evaluadores externos del Programa. Por ello, a partir de este año se incorporó y entró en funcionamiento dentro del Programa*”³⁹.

(...)

³⁹ *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Local Microrregiones, ejercicio 2003, UNAM 2004, información en disco compacto. pp. 108-110*

“De acuerdo a los datos entregados por SEDESOL, únicamente han presentado tres participantes en la vertiente para su financiamiento, el caso del gobierno federal, el cuál es el principal participante, los gobiernos estatales y los participantes. La vertiente ha operado durante 2003 en 13 entidades del país en donde se han realizado 441 acciones que van desde la actualización de certificados de actas de nacimiento, apoyos económicos a personas que habitan en la Micro región para tramites de sucesiones patrimoniales, listas de sucesión de sujetos agrarios, Programa de Nacional de testamentos agrarios (HEREDA), hasta el registros extemporáneos de personas. Lo anterior significó un gasto de 6 268 547.5 millones de pesos, de los cuáles el gobierno federal participó con 5 338 376.35 millones (85%)”.⁴⁰

Para ilustrar lo anterior se adjuntan los siguientes datos:

CUADRO # 18
DISTRIBUCION DEL GASTO COMPROMETIDO
DE LA VERTIENTE DE IDENTIDAD JURIDICA POR ESTADO 2003

Concepto	Importe total de proyecto	Importe total Federal	Importe total Estatal	Importe de participantes
<i>Aguascalientes</i>	199,990	99,995	99,995	-
<i>Baja California Sur</i>	50,751	50,751	-	-
<i>Campeche</i>	1,006,682	1,006,682	-	-
<i>Colima</i>	1,773	1,773	-	-
<i>Chiapas</i>	1,385,563	1,180,910	204,653	-
<i>Chihuahua</i>	550,013	412,509	137,504	-
<i>Guanajuato</i>	1,326	1,326	-	-
<i>Oaxaca</i>	1,498,945	1,498,945	-	-
<i>Querétaro</i>	1,314,887	840,860	-	474,027
<i>Quintana Roo</i>	50,000	50,000	-	-
<i>San Luis Potosí</i>	102,850	102,850	-	-
<i>Tlaxcala</i>	63,788	63,788	-	-
<i>Zacatecas</i>	41,980	27,988	13,992	-
TOTAL	6,268,547.50	5,338,376.35	456,144.15	474,027.00

Fuente: Informe Final, Ramo 20 Desarrollo Local Microrregiones, cuarta entrega definitiva, 14-05-2004”, Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Local Microrregiones, ejercicio 2003, UNAM 2004. Información en disco compacto, con datos proporcionados por la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) con fecha de corte al 31 de Diciembre de 2003 y fecha de procesamiento del 27 de febrero de 2004

Para ahondar en lo referente al cumplimiento de metas del Programa correspondientes al año fiscal 2003, es preciso examinar los datos generados en la revisión externa efectuada por la UNAM en el año de 2004 a la que hemos

⁴⁰ Fuente: Informe final ramo 20, op.cit. 110

hecho referencia. De tal suerte que sea necesario tener en cuenta dos vertientes de análisis sobre el comportamiento del programa en 2003 que resulta conveniente examinar con el objeto de visualizar un escenario mas completo sobre el cumplimiento de los objetivos y metas de Microrregiones en ese periodo.

Las variables que es necesario examinar, versan sobre dos temas complementarios.

- *La transparencia en función de los recursos y asignación*
- *Cumplimiento de metas físicas*

La transparencia en función de los recursos y asignación 2003

Según el informe final de la UNAM, para revisar la transparencia en función de los recursos y operación del Programa, es necesario analizar si la selección de los proyectos autorizados es oportuna y precisa, evitando la discrecionalidad en la aprobación de los recursos. Es importante, además, conocer la percepción de los beneficiarios respecto de los derechos y obligaciones derivados de la operación del programa, así como su conocimiento del proceso de operación del mismo.

“Del total de los recursos del programa de desarrollo local, el 67.7% fueron recursos federales, 14.04% recursos municipales, 11.4% recursos estatales y 6.74% recursos provenientes de los participantes. Sin embargo esta mezcla de recursos no fue similar en todas las entidades del país, por ejemplo, en el estado de Jalisco el 99.5% de los recursos fueron federales, en Querétaro el monto de recursos federales fue de 97.6%, en Yucatán la participación de los recursos federales significo el 91.3%. En cambio en las entidades de Michoacán, Morelos y Nuevo León la participación del gasto federal significo menos del 40% de los recursos destinados para la realización de una acción en promedio”.⁴¹

Lo anterior se puede observar en el cuadro adjunto en donde se muestra la mezcla de recursos por los diferentes participantes en cada una de las entidades.

⁴¹ Fuente: Informe final ramo 20, op.cit. 143

CUADRO # 19
DISTRIBUCIÓN DEL GASTO POR ENTIDAD Y POR PARTICIPANTES EN EL PROGRAMA DE DESARROLLO LOCAL

	<i>Importe total de proyecto (%)</i>	<i>Importe Federal (%)</i>	<i>Importe Estatal (%)</i>	<i>Importe Municipal (%)</i>	<i>Importe de Participantes (%)</i>	<i>Crédito otorgado para el proyecto (%)</i>
<i>Jalisco</i>	100	99,50	0,00	0,50	0,00	0,00
<i>Querétaro</i>	100	97,65	0,00	0,00	2,35	0,00
<i>Yucatán</i>	100	91,33	0,00	8,67	0,00	0,00
<i>Guanajuato</i>	100	89,04	3,83	6,60	0,53	0,00
<i>Tamaulipas</i>	100	88,68	8,80	2,53	0,00	0,00
<i>Veracruz</i>	100	87,73	0,00	4,88	7,39	0,00
<i>Sonora</i>	100	87,12	0,00	9,09	0,00	0,00
<i>Coahuila</i>	100	84,37	0,00	0,00	15,63	0,00
<i>Tlaxcala</i>	100	82,61	0,00	15,63	1,76	0,00
<i>B.C.S.</i>	100	81,48	18,52	0,00	0,00	0,00
<i>Tabasco</i>	100	80,51	19,49	0,00	0,00	0,00
<i>Campeche</i>	100	80,08	0,00	0,00	19,92	0,00
<i>Nayarit</i>	100	77,93	15,93	6,14	0,00	0,00
<i>México</i>	100	76,88	7,82	12,79	2,51	0,00
<i>Chihuahua</i>	100	75,00	25,00	0,00	0,00	0,00
<i>Puebla</i>	100	73,44	0,00	8,19	18,37	0,00
<i>Colima</i>	100	72,86	4,76	22,39	0,00	0,00
<i>S.L.P.</i>	100	69,83	0,00	27,86	2,31	0,00
<i>Zacatecas</i>	100	65,01	32,50	2,41	0,07	0,00
<i>Chiapas</i>	100	64,12	25,41	9,65	0,83	0,00
<i>Oaxaca</i>	100	62,17	0,00	14,94	21,25	0,10
<i>Sinaloa</i>	100	55,38	41,14	3,48	0,00	0,00
<i>B.C.</i>	100	54,55	14,40	31,04	0,00	0,00
<i>Ags.</i>	100	52,70	47,30	0,00	0,00	0,00
<i>Durango</i>	100	51,83	24,09	18,92	5,16	0,00
<i>Hidalgo</i>	100	49,82	16,37	31,64	2,17	0,00
<i>Q. Roo</i>	100	49,25	0,00	16,69	34,05	0,00
<i>Guerrero</i>	100	47,14	0,00	49,81	3,05	0,00
<i>Michoacán</i>	100	38,54	17,55	42,93	0,98	0,00
<i>Morelos</i>	100	31,37	32,75	35,56	0,32	0,00
<i>Nuevo León</i>	100	27,27	23,40	25,93	23,40	0,00
<i>Nacional</i>	100	67,67	11,04	14,21	6,74	0,02

Fuente: Informe Final Ramo 20, Desarrollo Local Microrregiones, Cuarta Entrega Definitiva 14-05-2004, evaluación externa del Programa de Desarrollo Local Microrregiones, ejercicio 2003. UNAM 2004, información en disco compacto, con datos proporcionados por la Secretaria de Desarrollo Social (SEDESOL) con fecha de corte al 31 de Diciembre de 2003 y fecha de procesamiento del 27 de febrero de 2004.

En los que se refiere a los tiempos de ejecución del programa, la evaluación externa efectuada por la UNAM concluye que “el 54.7% de los beneficiarios no sabe sobre los tiempos de realización de las obras explicado por una falta de información hacia los beneficiarios. De las personas que estuvieron enteradas de

*los tiempos de realización de las obras, el 21.2% declaró que el tiempo de entrega fue de 1 a 3 meses, el 13.5% de los beneficiarios declaro de 4 a 7 meses, en un rango de 8 a 11 meses el 4.5% y mas de 12 meses 6.0%”.*⁴²

*Entre otras cosas la evaluación efectuada por la UNAM establece que “no obstante que el Programa se ha diseñado para ofrecer una oferta institucional Integral, el proceso de apoyo atraviesa diferentes “filtros” antes de que los beneficios lleguen a sus verdaderos destinatarios. Es decir, para que las acciones se concreten, se tienen que establecer diferentes acuerdos o convenios con los gobiernos estatales y municipales para la transferencia de recursos, o bien para proporcionar la asistencia técnica necesaria a los proyectos o localidades; y debido a que las autoridades locales, tiene diferentes agendas y compromisos de trabajo, los impactos esperados no sólo son diferenciados, sino que en algunos casos son influidos por factores políticos propios de la localidad, lo cual conlleva a que las actividades planteadas en los objetivos del Programa se vean limitados por externalidades negativas”*⁴³

Es necesario señalar que “el Programa no dispuso para 2003 de Diagnósticos Situacionales por localidad, sino de inventarios de necesidades que es la ultima fase de como se determina la demanda, y por ende, es la herramienta para construir la oferta de apoyos personalizada. Ello favorece a que en la construcción y disposición de la oferta de apoyos se apliquen criterios discrecionales. Por ello, es necesario establecer un esquema más preciso de la forma cómo se conforma el modelo de oferta, para lo que sería conveniente definir estrategias líderes y estrategias complementarias a efecto de dar mayor transparencia a la acción del gobierno en la lucha contra la pobreza.

Otra situación que se presenta es la falta de información de los beneficiarios, esto se debe a que no hay acciones concretas en lo general que permitan dar una información completa hacia los beneficiarios. Debido a esta falta de información los beneficiarios difícilmente estarán enterados de sus compromisos y derechos.

⁴² Ibid p. 145

⁴³ Ibidem

Los recursos son aplicados adecuadamente, a zonas de alta y muy alta marginación sin embargo las acciones hechas no siempre son las prioritarias para la comunidad “.⁴⁴

El estudio de la Universidad señala sobre este aspecto, que en el país existen 4.4 millones de personas que habitan en municipios de muy alta marginación, 13.6 millones en municipios de alta marginación, 11.5 en municipios con marginación media, 14.6 millones en municipios de baja marginación y 44.5 millones de personas en municipios de muy baja marginación. En conjunto, se tiene que el programa opera en 32 entidades las cuales cuentan con 88.8 millones de personas

La situación que se señala en los párrafos anteriores se detalla en el cuadro que se incluye a continuación, en donde se aprecian los datos correspondientes a la población residente en municipios de muy alta, alta, media, baja y muy baja marginación para cada una de las entidades federativas.

CUADRO # 20
POBLACIÓN POR GRUPOS DE MUNICIPIOS DE ACUERDO A SU NIVEL
DEMARGINACIÓN EN CADA UNA DE LAS
ENTIDADES FEDERATIVAS

Estados	Población de los Mpios de muy alta marginación	Población de los Mpios de alta marginación	Población de los Mpios de marginación media	Población de los Mpios de baja marginación	Población de los Mpios de muy baja marginación	Total nacional
<i>Ags.</i>	-	-	69.598	196 972	677 715	944.285
<i>B. California</i>	-	-	-	-	2.487.367	2.487.367
<i>B.C.S.</i>	-	-	-	109.853	314.188	424.041
<i>Campeche</i>	23.115	136.259	142.342	172.076	216.897	690.689
<i>Coahuila</i>	-	-	55.349	334.615	1.908.106	2.298.070
<i>Colima</i>	-	-	13.944	166.003	362.680	542.627
<i>Chiapas</i>	907.048	1.867.549	576.596	132.421	434.143	3.917.757
<i>Chihuahua</i>	171.325	57.105	20.269	247.517	2.556.691	3.052.907
<i>Durango</i>	59.749	65.211	18.246	264.571	1.040.884	1.448.661
<i>Guanajuato</i>	11.323	278.042	1.292.504	742.824	2.338.339	4.663.032
<i>Guerrero</i>	716.903	1.031.120	196.672	1.134.954	-	3.079.649
<i>Hidalgo</i>	159.633	590.242	391.126	580.680	513.910	2.235.591

⁴⁴ Ibid pp.. 287-288

Estados	Población de los Mpios de muy alta marginación	Población de los Mpios de alta marginación	Población de los Mpios de marginación media	Población de los Mpios de baja marginación	Población de los Mpios de muy baja marginación	Total nacional
Jalisco	14.614	151.653	410.927	1.619.319	4.125.489	6.322.002
México	74.043	1.235.400	526.324	2.108.698	9.152.221	13.096.686
Michoacán	92.760	603.209	1.326.655	1.005.530	957.513	3.985.667
Morelos	-	32.781	330.460	496.100	695.955	1.555.296
Nayarit	26.649	23.234	251.007	251.073	368.222	920.185
Nuevo León	-	67.312	44.568	234.341	3.487.920	3.834.141
Oaxaca	888.563	1.157.227	706.212	263.596	423.167	3.438.765
Puebla	372.375	1.424.907	926.173	829.165	1.524.066	5.076.686
Querétaro	27.290	282.886	148.549	49.969	895.612	1.404.306
Q. Roo	-	111.828	-	271.916	491.219	874.963
S.L.P.	117.207	743.890	317.982	269.453	850.828	2.299.360
Sinaloa	-	295.796	262.952	419.601	1.558.495	2.536.844
Sonora	-	39.545	177.160	239.430	1.760.834	2.216.969
Tabasco	-	315.894	957.912	97.715	520.308	1.891.829
Tamaulipas	-	126.399	241.699	429.250	1.955.874	2.753.222
Tlaxcala	-	34.954	133.435	471.864	322.393	962.646
Veracruz	746.344	2.288.824	1.327.856	956.992	1.588.959	6.908.975
Yucatán	35.216	553.465	307.800	7.877	753.852	1.658.210
Zacatecas	-	174.927	383.106	562.612	232.965	1.353.610
Nacional	4.444.157	13.689.659	11.557.423	14.666.987	44.516.812	88.875.038

Fuente: Informe Final, Ramo 20 Desarrollo Local Microrregiones, cuarta entrega definitiva, 14-05-2004", Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Local Microrregiones, ejercicio 2003, UNAM 2004.
Información en disco compacto.

Continuando con la revisión efectuada por la Universidad Nacional, tenemos que en municipios de muy alta marginación, el programa benefició en el ejercicio de 2003 a 508,363 personas, en los de alta marginación, el programa benefició a 911,914 personas; es decir, en municipios de alta y muy alta marginación, el programa de desarrollo local logró beneficiar a 1,420,220 personas (87.8% del total de beneficiarios).

Lo señalado se aprecia de forma desglosada en el cuadro adjunto, mismo que muestra el número de beneficiarios por entidad federativa de conformidad a la clasificación de índices de marginación municipal -de muy alta marginación a muy baja- para cada uno de los Estados de la República.

CUADRO # 21
NÚMERO DE BENEFICIARIOS POR ENTIDAD Y POR GRUPOS DE
MUNICIPIOS

	<i>Muy alto</i>	<i>Alto</i>	<i>Medio</i>	<i>Bajo</i>	<i>Muy bajo</i>	<i>Total Nacional</i>
<i>Aguascalientes</i>	0	0	11.660	0	0	11.660
<i>Baja California</i>	0	0	0	0	61.013	61.013
<i>B. California Sur</i>	0	0	0	14.634	0	14.634
<i>Campeche</i>	1.398	12.968	32.401	0	0	46.767
<i>Coahuila</i>	0	0	18.466	0	0	18.466
<i>Colima</i>	0	0	3.224	0	0	3.224
<i>Chiapas</i>	98.091	58.082	0	0	0	156.173
<i>Chihuahua</i>	57.207	14.039	0	0	0	71.246
<i>Durango</i>	5.986	2.045	7.643	492	0	16.166
<i>Guanajuato</i>	4.794	14.762	0	0	0	19.556
<i>Guerrero</i>	99.673	130.782	0	0	0	230.455
<i>Hidalgo</i>	28.348	34.839	3.708	0	0	66.895
<i>Jalisco</i>	950	23.852	0	0	0	24.802
<i>México</i>	32.679	90.201	0	0	0	122.880
<i>Michoacán</i>	15.009	40.653	0	0	0	55.662
<i>Morelos</i>	0	57.450	0	0	0	57.450
<i>Nayarit</i>	2.288	1.860	0	0	0	4.148
<i>Nuevo León</i>	0	868	0	0	0	868
<i>Oaxaca</i>	62.657	83.701	2.560	0	7.224	156.142
<i>Puebla</i>	24.599	27.489	1.452	0	0	53.540
<i>Querétaro</i>	130	58.442	0	0	0	58.572
<i>Quintana Roo</i>	0	25.497	0	0	0	25.497
<i>San Luis Potosí</i>	16.781	28.485	0	0	0	45.266
<i>Sinaloa</i>	0	9.207	0	0	0	9.207
<i>Sonora</i>	0	41.926	0	0	0	41.926
<i>Tabasco</i>	0	10.717	0	0	0	10.717
<i>Tamaulipas</i>	0	7.422	0	0	0	7.422
<i>Tlaxcala</i>	0	32.417	0	0	0	32.417
<i>Veracruz</i>	43.160	25.698	0	0	0	68.858
<i>Yucatán</i>	14.613	5.288	31.455	0	0	51.356
<i>Zacatecas</i>	0	73.224	0	0	0	73.224
NACIONAL	508.363	911.914	112.569	15.126	68.237	1.616.209

Fuente: *Informe Final, Ramo 20 Desarrollo Local Microrregiones, cuarta entrega definitiva, 14-05-2004*,
Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Local Microrregiones, ejercicio 2003, UNAM 2004.
Información en disco compacto.

*“Con ayuda de los dos cuadros anteriores es posible identificar el porcentaje de población que fue beneficiada con las acciones del programa de desarrollo local en cada una de las entidades participantes y por grupo de municipios. (...) Cabe mencionar que en los municipios de muy alta marginación es donde existe el porcentaje más alto de atención (11.4%) seguido por el grupo de los municipios de alta marginación. ¿Pero por que se da esta situación si los municipios de muy alta marginación no tenían el mayor número de beneficiarios? Lo anterior es resultado de que en los municipios de muy alta marginación no existe una población tan grande, por lo que las acciones que el programa de desarrollo local impactan a un importante grupo de personas”.*⁴⁵

La segunda de las variables que es necesario examinar, y que se analiza en el estudio externo efectuado por la Universidad Nacional, es relativa al cumplimiento de metas físicas del programa. Los datos que se insertan se toman también del estudio en referencia

Cumplimiento de metas físicas.

*“En cada localidad CEC visitada se hizo una verificación de las obras hechas por el Programa de Desarrollo Local para corroborar la información que las autoridades locales registraron ante SEDESOL, se tomaron fotografías y, donde fue posible, se constató los documentos que avalan las acciones realizadas en la localidad; toda esta información obtenida se registró en las guías de observación. Con base en este instrumento de campo, el promedio de cumplimiento de metas en las entidades federativas seleccionadas en la muestra fue de 79%; la explicación a este indicador obtenido es que muchas obras no se encontraban terminadas en su totalidad en el momento de la evaluación, aún cuando correspondían al ejercicio fiscal 2003.”*⁴⁶

“Es importante destacar que en algunas entidades los funcionarios reconocen que las metas no se ha cumplido en su totalidad, los argumentos que

⁴⁵ Ibid p. 153

⁴⁶ Informe Final, Ramo 20, op. cit. pp. 156-158

dieron en las entrevistas fueron: que los recursos no llegan a tiempo, que algunos trámites con las instancias de gobierno involucradas retrasan la autorización y la entrega de las obras, la falta de coordinación y acuerdos entre los diferentes niveles de gobierno, así como con la comunidad”.⁴⁷

“De los 23 estados evaluados, solo 8 tienen un cumplimiento de metas físicas igual o mayores al 90%, 9 entidades federativas se encuentran por debajo de la media nacional, dentro de los cuales sobresalen Oaxaca y Guerrero con un 45% y 28%, respectivamente, en el cumplimiento de metas...”⁴⁸ Los datos señalados se condensan en el cuadro siguiente:

**CUADRO # 22
CUMPLIMIENTO DE METAS FÍSICAS**

Entidad Federativa¹	Guías de Observación²	Información de funcionarios municipales	Información de funcionarios estatales
Durango	100%	-	-
Puebla	100%	-	92%
Jalisco	97%	-	-
Tamaulipas	95%	-	95%
Sonora	94%	-	-
Zacatecas	93%	-	-
Yucatán	92%	-	-
S.L.P.	90%	-	-
Querétaro	89%	-	-
Hidalgo	86%	100%	97%
México	85%	-	-
Michoacán	85%	-	-
Tlaxcala	80%	-	100%
Veracruz	79%	98%	-
Morelos	75%	70%	100%
Chihuahua	75%	-	60%
Chiapas	71%	100%	97%
Campeche	70%	-	-
B. California	67%	-	100%

⁴⁷ Ibidem

⁴⁸ Ibidem

Entidad Federativa ¹	Guías de Observación ²	Información de funcionarios municipales	Información de funcionarios estatales
Ags.	66%	-	95%
Q. Roo	65%	100%	-
Oaxaca	45%	83%	98%
Guerrero	28%	67%	-

Fuente: *Informe Final, Ramo 20 Desarrollo Local Microrregiones, cuarta entrega definitiva, 14-05-2004*, *Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Local Microrregiones, ejercicio 2003, UNAM 2004*. Información en disco compacto.

¹ Los estados se encuentran ordenados en orden descendente bajo el criterio del cumplimiento de metas físicas de las guías de observación

² Para obtener el cumplimiento de metas físicas a nivel estatal con las guías de observación, se obtuvo un promedio de las localidades visitadas por Entidad Federativa

El informe final de la UNAM también menciona que los funcionarios municipales de Morelos, Oaxaca y Guerrero concuerdan en que aún existe una gran brecha para lograr el 100% del cumplimiento de metas físicas; particularmente, en los estados de Morelos y Guerrero los problemas se originan por falta de acuerdos entre los niveles de gobierno como consecuencia de intereses partidistas, esto de acuerdo a la información obtenida en las entrevistas.

Resultados 2004

La Secretaría había señalado como meta de la Estrategia de Microrregiones para el año de 2004 la instalación de 2,000 Banderas Blancas. Según lo subraya la dependencia, se instalaron en ese periodo 2,417 Banderas Blancas. De acuerdo con la Secretaría en el periodo 2002-2004 Microrregiones había logrado establecer 6,223 Banderas Blancas en 31 entidades del país, lo que a criterio de la dependencia significa un avance del 62 % de la meta planteada para este sexenio⁴⁹.

En ese mismo periodo se reporta que han sido apoyadas 2,196 localidades CEC lo que según SEDESOL representa el 74 % del total del ámbito de acción de la estrategia.

⁴⁹ Ver <http://www.microrregiones.gob.mx/menu.asp?page=menu/menu7.htm>

Para este ejercicio fiscal el programa contó con un presupuesto original de 400 millones de pesos para la realización de las metas derivadas del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 2004, que fueron entre otras las siguientes:

- Identificación y consenso estatal de 2 mil 966 localidades CEC
- Levantamiento en campo de información relacionada con 2 mil 966 localidades CEC

En el período enero-diciembre 2004, el Programa por medio del presupuesto aprobado por la Cámara de Diputados programó la realización de 4 mil 495 proyectos de inversión en los 31 estados del país.

Es necesario subrayar que la Secretaría de Desarrollo Social, presenta una serie de indicadores de resultados para el año 2004 en donde desarrollando una formula contenida en las Reglas de Operación del programa, se obtienen diversos índices de resultados en 3 grupos de indicadores. El primero de esos indicadores se denomina *Eficiencia programática*, el segundo se llama *Beneficiarios por modalidad* y el tercero es nombrado *Proyectos aprobados*.

El cumplimiento de esos indicadores, según SEDESOL, es tomando como base la población estimada para el año 2000 de 7,411,000 habitantes de las comunidades denominadas CEC y áreas de influencia de estas. Lo anterior se expresa en el cuadro inserto a continuación.

CUADRO # 23
INDICADORES DE RESULTADOS DE LAS REGLAS DE OPERACIÓN
(enero-diciembre 2004)

Nombre del indicador	Resultados
Eficiencia programática	<ul style="list-style-type: none"> • Microrregiones y Zonas de Alta Marginación: 97.1% • Identidad Jurídica: 100%
Beneficiarios por modalidad, por genero	<ul style="list-style-type: none"> • Microrregiones y Zonas de Alta Marginación <i>Mujeres: 14.8%</i> <i>Hombres: 13.6%</i>

Nombre del indicador	Resultados
	<ul style="list-style-type: none"> • Identidad Jurídica: Mujeres: 0.7% Hombres: 0.7%
Proyectos aprobados	<ul style="list-style-type: none"> • Microrregiones y Zonas de Alta Marginación: 99.9% • Identidad Jurídica: 100.0%
Fuente: Elaboración propia con datos aparecidos en el documento denominado Programas de Subsidios del Ramo 20, presupuesto ejercido, cumplimiento de objetivos y metas e indicadores de resultados, cuarto trimestre de 2004. Véase la página electrónica http://www.SEDESOL.gob.mx/cuentas/reporte_cuarto_trimestre_2004.htm	

Metas 2005

En el 2005 según SEDESOL la Estrategia de Microrregiones tiene la meta de instalar 2,400 Banderas Blancas⁵⁰.

La meta sexenal que la Secretaría se fija para el programa es colocar 10,400 Banderas Blancas en los territorios definidos como microrregiones. Al contar ya a la fecha con 6,223 Banderas Blancas establecidas entre el 2002 y 2004, resta instalar 4,177 Banderas Blancas más.

La dependencia prevé que en el 2005 se instalarán 2,400 banderas, mientras que en el 2006 se contempla la instalación de 1,777 Banderas Blancas adicionales para cumplir la meta establecida por el actual gobierno federal.

El cuadro siguiente agrupa los diferentes indicadores de operación que fueron determinados en la evaluación externa del programa a la cual se ha hecho referencia. Estos indicadores abarcan desde el porcentaje de cumplimiento de metas, pasando por los porcentajes de obras completas, incompletas, sin funcionar o inexistentes entre otras variables.

⁵⁰ Para conocer las metas que la Secretaría tiene previstas para el ejercicio fiscal 2005, ver: <http://www.microrregiones.gob.mx/menu.asp?page=menu/menu9.htm>

CUADRO # 24
INDICADORES DE OPERACION

<i>INDICADORES DE OPERACIÓN, DESARROLLO LOCAL</i>	
<i>Porcentaje de cumplimiento de metas</i>	80%
<i>Porcentaje de obras completas</i>	70%
<i>Porcentaje de obras completas y funcionando</i>	60%
<i>Porcentaje de obras completas que no están funcionando</i>	10%
<i>Porcentaje de obras terminadas parcialmente</i>	20%
<i>Porcentaje de obras inexistentes</i>	10%
<i>Porcentaje de focalización de proyectos</i>	90%
<i>Error de exclusión</i>	12%
<i>Índice de eficiencia</i>	83%
<i>Índice de eficacia</i>	78%
<i>Porcentaje de costos administrativos por tipos de apoyo</i>	-
<i>Porcentaje de mujeres atendidas</i>	51%
<i>Fuente: Informe Final, Ramo 20 Desarrollo Local Microrregiones, cuarta entrega definitiva, 14-05-2004”, Evaluación Externa del Programa de Desarrollo Local Microrregiones, ejercicio 2003, UNAM 2004</i>	

PROCESO DE EVALUACION EXTERNA

Contexto y antecedentes del proceso de evaluación externa

En los Decretos de Presupuestos de Egresos de la Federación, se ha establecido que en los Programas de Desarrollo Social implementados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, éstas deberán presentar una evaluación de resultados de cada programa a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados, así como a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y a la Secretaría de la Función Pública, a efecto de que sus resultados sean considerados en el proceso de análisis y aprobación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el siguiente ejercicio fiscal.

De la misma forma se ha establecido sobre el particular que el costo de la evaluación referida, deberá cubrirse con cargo a los presupuestos de los programas sociales respectivos y que las evaluaciones deberán de llevarse a cabo por instituciones académicas u organismos especializados que cuenten con reconocimiento y experiencia en las materias de los programas, en los términos de

las disposiciones emitidas por la SHCP y la Secretaría de la Función Pública, en el ámbito de sus competencias.

Las anteriores disposiciones, se han incluido en los diferentes Presupuestos de Egresos de la Federación con diferentes variantes a partir de 2003.

Por lo que se refiere al ejercicio fiscal de 2003, se acordó que fuera la Universidad Nacional Autónoma de México, UNAM, quien efectuara la revisión del Programa de Desarrollo Local, Microrregiones, seleccionándose a diferentes instituciones académicas y de investigación para que llevaran a cabo el análisis de los restantes programas del ramo (*Fundación Mexicana para la Salud A.C. Colegio Nacional de Economistas, Red de Consultores Nacionales S.C. Red para el Desarrollo Sostenible de México A.C. Instituto Nacional de Salud Pública, Centro de Investigaciones y Estudios Superiores en Antropología Social, CIESAS, Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, Campus Ciudad de México, Centro de Estudios Estratégicos, Alternativas en Economía Consultores, Unidad de Investigación, Capacitación y Evaluación para el Desarrollo Rural S.C. UNICEDER, Facultad de Economía de la UNAM*).

En lo tocante a la revisión externa del Programa de Desarrollo Local Microrregiones, la UNAM presenta a la Secretaría de Desarrollo Social, una entrega definitiva de la misma el mes de mayo de 2004. Dicha entrega consta de un informe final y ocho anexos, documentos que por conducto de la SEDESOL fueron canalizados a la Comisión de Presupuesto y Cuenta Pública de la Cámara de Diputados y a las restantes instancias que establece el Presupuesto de Egresos de la Federación.

El informe final sobre el Programa de Desarrollo Local, *Microrregiones*, consta de 302 páginas que incluyen los usuales contenidos de un trabajo de esta naturaleza (*Síntesis ejecutiva, Modelo de oferta y demanda social, Resultados de Evaluación de Objetivos e Hipótesis, Conclusiones y Recomendaciones*). Los anexos del trabajo se denominan: *Entrevistas a profundidad, Guías de observación, Instrumentos aplicados, Memoria fotográfica, Muestra, Presentación, Tabulados de Encuestas y Modelo contrafactual*.

En los anexos de este documento, se incluyen extractos de algunas de las conclusiones y de las recomendaciones elaboradas por el equipo de trabajo de la UNAM sobre el Programa.

OBSERVACIONES FINALES

- Teniendo en cuenta que el universo de atención del Programa Microrregiones incluye a casi veinte millones de personas y que el número de beneficiarios directos en 745 municipios atendidos por SEDESOL a diciembre de 2003 ascendió a un poco mas de un millón y medio de personas, -según se advierte en el cuadro # 7 de este documento-, se tiene que para 2003 el Programa ha logrado atender a poco menos del 8% de su población objetivo original.
- Como se advierte del examen de los datos contenidos en el cuadro número 11 de este documento, el gasto de origen federal ejercido por el Programa, respecto a las erogaciones de naturaleza estatal, municipal o privada, representó durante el ejercicio fiscal 2003 el 67.7% del presupuesto total del Programa Microrregiones.
- De los veinte subprogramas contemplados en las Reglas de Operación de Microrregiones, el subprograma de vivienda absorbió para el ejercicio fiscal de 2003, casi la cuarta parte del presupuesto total de Microrregiones, siguiéndole los subprogramas de agua potable con el 13%, el de electrificación y el de alcantarillado con poco mas del 10% del presupuesto cada uno, según se desprende de las cifras contenidas en el cuadro número doce de este documento.
- Para el año de 2005, la Cámara de Diputados apruebo un monto financiero de 461 millones de pesos para el Programa. La asignación total para la Secretaría de Desarrollo Social fue de 23,744 millones de pesos. El Presupuesto de Egresos de la Federación en sus diversos ramos y partidas ascendió a la cantidad total de \$ 1,818,441,700,000.00. El monto asignado

al Programa Microrregiones representa el 0.025% del total del Presupuesto de Egresos de la Federación y es el 1.94% del presupuesto correspondiente a la Secretaría de Desarrollo Social.

- En 2005 el presupuesto de Microrregiones es 21 veces menor que los recursos asignados al programa Oportunidades, equiparándose su asignación financiera a las partidas correspondientes a los programas Adultos Mayores en Zonas Rurales, Abasto Social de Leche LICONSA o Apoyo Alimentario, tal como se advierte en la información contenida en el cuadro numero 15.
- Una de las pretensiones del Programa Microrregiones es la articulación de los diferentes programas federales que se aplican en las distintas zonas marginadas del país. Sin embargo, ha sido particularmente compleja la implementación de una estrategia que coordine de forma eficaz y funcional a los programas públicos y a las instancias de gobierno involucrados.
- No obstante que el Programa ha sido concebido para ofrecer una oferta institucional integral, el proceso de apoyo atraviesa diferentes filtros antes de que los beneficios lleguen a sus verdaderos destinatarios, ya que se tienen que establecer diferentes convenios con los gobiernos estatales y municipales para la transferencia de los recursos del programa, de ahí que los impactos esperados no sólo son diferenciados, sino que en algunos casos pueden llegar a ser influidos por factores propios de la localidad.
- El Programa ha sido diseñado para tratar de detonar procesos de desarrollo integrales en las comunidades en las que se implementa. Sin embargo la revisión externa que se ha efectuado al mismo, deja entrever la eventualidad de que el programa no esté en posibilidades de revertir un fenómeno económico de alcances nacionales.

Anexo #1

EL PROGRAMA MICRORREGIONES EN LOS INFORMES DE GOBIERNO 2002-2004

2do. Informe de Gobierno *	3er. Informe de Gobierno **	4to. Informe de Gobierno***
<p>Estudios de Pobreza y Atención a Microrregiones</p> <p>La medición de la pobreza es una herramienta fundamental para el diseño y seguimiento de las políticas de desarrollo humano y social, que permite:</p> <p>Evaluar el desarrollo del país en términos del mejoramiento de las condiciones de vida de la población con mayores carencias o menos privilegiadas. Conocer la magnitud del problema de la pobreza. Diseñar políticas públicas, basadas en las características de los grupos sociales en pobreza. Evaluar los programas de desarrollo social, en términos de su incidencia sobre la pobreza.</p> <p>Por ello, el Gobierno Federal se planteó el propósito de generar mediciones de pobreza que sirvan como punto de referencia para la definición de políticas, para lo cual, a través de la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL), convocó la creación de un Comité Técnico para la Medición de la Pobreza en México, integrado por un grupo de expertos nacionales en el tema, para diseñar una metodología que permita la medición oficial de la pobreza en el país. Dicha metodología fue concluida este mismo año, así como un amplio análisis del comportamiento de la pobreza en los últimos 10 años.</p> <p>La SEDESOL adoptó como oficiales los resultados de esta propuesta, aunque reconoce que existen múltiples formas de medir el fenómeno y no intenta descalificar el uso o veracidad de otras alternativas. En este sentido, definió los siguientes criterios:</p>	<p style="text-align: center;">Programa para el Desarrollo Local (microrregiones)</p> <p>Este Programa de reciente creación tiene como objetivo el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación del país, mediante la promoción de proyectos estratégicos emanados de la planeación participativa y corresponsable de la población, con un enfoque de género en la distribución de recursos, oportunidades y beneficios, además del apoyo para la obtención de documentos oficiales y fomento a la organización social.</p> <p>Opera bajo dos modalidades de atención: Microrregiones y Zonas de Alta Marginación, e Identidad Jurídica.</p> <p>En 2003 el Programa cuenta con una asignación original de 405 millones de pesos para la atención de las 31 entidades federativas en las que se encuentran comprendidos 1 334 municipios y 263 microrregiones de alta y muy alta marginación.</p>	<p style="text-align: center;">Desarrollo de la Infraestructura de Microrregiones</p> <p>La Estrategia de Microrregiones es el instrumento del Gobierno de la República para combatir de forma estructural y sustentable la tendencia crónica al rezago que presentan los municipios rurales del país de alto o muy alto grado de marginación. Para cumplir con tal propósito se trabaja por lograr la convergencia articulada de las acciones de todos los programas federales de alcance rural, los programas de los órdenes de gobierno estatal y municipal y la propia sociedad civil organizada.</p> <p>En el campo, la estrategia de Microrregiones y Microcuencas está dotando de infraestructura social a las localidades de más alta marginación en los mil 340 municipios más pobres del país.</p>

2do. Informe de Gobierno *	3er. Informe de Gobierno **	4to. Informe de Gobierno ***
<p>Se considera como población en estado de pobreza alimentaria a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, equivalentes a 15.4 y 20.9 pesos diarios del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En el año 2000, 18.6 por ciento de los hogares del país contaba con un ingreso inferior a este punto de referencia.</p> <p>Se considera como población en estado de pobreza de capacidades a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, educación y salud, equivalentes a 18.9 y 24.7 pesos diarios del año 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En el año 2000, 25.3 por ciento de los hogares a nivel nacional se encontraba en esta situación.</p> <p>Se considera como población en estado de pobreza de patrimonio a todos aquellos hogares cuyo ingreso es insuficiente como para cubrir las necesidades de alimentación, salud, educación, vestido, calzado, vivienda, y transporte público, equivalentes a 28.1 y 41.8 pesos diarios de 2000 por persona en áreas rurales y urbanas, respectivamente. En el año 2000, el 45.9 por ciento de los hogares del país pertenecía a este grupo.</p> <p>Estas medidas son preliminares y se utilizarán oficialmente en nuestro país, a reserva de que el Comité concluya el proceso de investigación y obtenga los resultados definitivos con los datos que se recolecten en la Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares de 2002.</p> <p>A partir de la metodología y criterios definidos por el Comité Técnico para la Medición de la</p>		

2do. Informe de Gobierno *	3er. Informe de Gobierno **	4to. Informe de Gobierno ***
<p>Pobreza y con base en los datos de las Encuestas Nacionales de Ingresos y Gastos de los Hogares, se puede observar que la pobreza de hogares en los tres tipos de criterio presentó un crecimiento importante durante la década de los noventa, alcanzando sus niveles más altos en 1996.</p> <p>Los casos más notables fueron los crecimientos de hogares en estado de “pobreza alimentaria” y “pobreza de capacidades”; en ambos, el porcentaje de hogares se incrementó en más de 65 por ciento de 1992 a 1996, en tanto que el porcentaje de los hogares en “pobreza de patrimonio” aumentó 37.8 por ciento en el mismo periodo.</p> <p>El porcentaje de hogares en “pobreza alimentaria” pasó de 17.4 en 1992 a 28.8 en 1996. Para la “pobreza de capacidades” los porcentajes para esos años fueron de 21.8 y 36.5, respectivamente.</p> <p>Con relación a la incidencia de la pobreza en los hogares para el año 2000, según medio urbano o rural, los indicadores muestran el mayor contraste en el caso de “pobreza alimentaria”: por cada hogar urbano que presentaba esta condición, casi 3.5 hogares en el medio rural padecían de “pobreza alimentaria”. En “pobreza de capacidades” y “patrimonio” esta relación es de 2.5 y 1.6, respectivamente.</p> <p>Hacia fines de los años noventa se produjo un cambio en la tendencia en la pobreza. La incidencia de la pobreza se redujo en más de 35 por ciento en el caso de la “pobreza alimentaria”, al pasar de 28.8 por ciento de hogares en esta condición en 1996 a 18.6 por ciento en 2000.</p> <p>Sin embargo, la evolución positiva de esta tendencia muestra una acentuada</p>		

2do. Informe de Gobierno *	3er. Informe de Gobierno **	4to. Informe de Gobierno***
<p>diferencia en la recuperación entre el medio rural y urbano de la “pobreza alimentaria”. Mientras que los hogares urbanos que padecían pobreza alimentaria se redujeron de 20.1 en 1996, a 9.8 por ciento en 2000, en los hogares rurales la reducción fue de 43.3 por ciento a 34.1 entre esos mismos años. Es decir, mientras que la incidencia de la “pobreza alimentaria” urbana se redujo en más de 51 por ciento, la pobreza rural alimentaria lo hizo en 21 por ciento.</p> <p>A pesar del cambio de tendencia en la evolución de la incidencia de la pobreza a partir de 1996, en general los indicadores en el año 2000 continúan siendo mayores a los que se presentaron al principio de la década, a excepción de la “pobreza alimentaria” en el medio urbano. Es decir, en la década de los noventa prácticamente no existió un mejoramiento en las condiciones de vida de las familias pobres.</p>		
	<p>Centros estratégicos comunitarios</p> <p>Se identificaron 2 966 localidades que fungirán como Centros Estratégicos Comunitarios (CEC) cuyo principal objetivo es constituirse en centros de carácter social, productivo, comercial y educativo para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas dentro de cierto radio de influencia; los CEC se impulsan a través de distintos tipos de apoyo para que funcionen como detonadores del desarrollo.</p> <p>Para identificar las necesidades más apremiantes de estas localidades, durante el ejercicio 2002 y en el transcurso de 2003, se integraron 2 966 fichas de inventario que revelan las principales carencias de las comunidades; en una segunda etapa se realizará el diagnóstico situacional de cada localidad CEC, que trazarán una línea de base que permitirá analizar los factores sociales, económicos, políticos y productivos de</p>	<p>Centros estratégicos comunitarios</p> <p>La Estrategia de Microrregiones en su vertiente de Centros Estratégicos Comunitarios, (CEC) considera un modelo de intervención para el apoyo al crecimiento de capacidades locales de desarrollo, comunitarias e institucionales, a partir de Agencias de Desarrollo Local (ADL).</p> <p>En 2004 se comenzó a trabajar con 50 ADL conformadas por grupos profesionales de la sociedad civil, que en calidad de agentes externos animan, acompañan y dan soporte a los actores locales para asumir la conducción de su propio desarrollo integral; las cuales apoyan la integración de estos actores para planear, instrumentar, controlar y evaluar su proceso de desarrollo</p>

2do. Informe de Gobierno *	3er. Informe de Gobierno **	4to. Informe de Gobierno***
	<p>las zonas, identificación de las vocaciones y potencialidades locales y medir el impacto de las acciones sobre la población y espacios territoriales apoyados.</p>	<p>microrregional con un enfoque integral y sustentable. De enero a julio de 2004 se han apoyado 1 400 obras o acciones en las microrregiones, en 465 municipios, estimándose una población beneficiada de un millón 690 mil personas. Al cierre del mes de julio se registran apoyos para 1,053 localidades CEC.</p> <p>Es importante señalar que las localidades CEC son trascendentales para lograr los objetivos del Programa de Desarrollo Local (Microrregiones), toda vez que éstas funcionan como centros de carácter social, productivo, comercial y educativo para un conjunto de localidades más pequeñas y dispersas ubicadas dentro de cierto radio de influencia; los CEC se atienden a través de distintos tipos de apoyo, para que impulsen el desarrollo de las microrregiones. El apoyo de las localidades CEC ha ido en aumento: en 2002, con el Programa se apoyaron 311 CEC; en 2003 la cobertura fue de 1 071; y a julio de 2004 el avance refleja 1 053 CEC apoyados, estimando concluir el ejercicio fiscal con 1 200. La proyección y expectativa del Programa es atender el universo de localidades CEC (2 966) al concluir la presente Administración.</p>
<p>La definición territorial de las microrregiones de atención prioritaria representa un gran avance en el esfuerzo para focalizar los programas dirigidos a la población que menos tiene, y propiciar la concentración de los recursos y acciones de los tres órdenes de gobierno en estas zonas.</p> <p>La SEDESOL publicó el 31 de enero de 2002 en el Diario Oficial de la Federación el Acuerdo que establece las 263 microrregiones con alto grado de rezago y marginación, conforme a los indicadores de pobreza para cada región, estado y municipio. Estas</p>	<p>Estrategia Nacional de Atención a Microrregiones</p> <p>La Estrategia de Microrregiones está orientada a contener y revertir la marginación existente en 263 microrregiones del país. Sus ejes son: articular las acciones de los programas federales, estatales y municipales de alcance rural; incorporar a la sociedad civil organizada; identificar en las regiones los centros de convergencia natural y desarrollarlos como Centros Estratégicos Comunitarios (CEC); promover la participación protagónica de las comunidades locales; e impulsar la equidad con enfoque territorial.</p>	<p>Programa para el Desarrollo Local</p> <p>El Programa para el Desarrollo Local, PDL (Microrregiones) fue desarrollado hasta 2003 a través de la infraestructura del Programa de Apoyo al Empleo; sin embargo, a partir de enero de 2004 opera de manera independiente con el propósito de lograr una mayor focalización al objetivo de atender a la población que radica en los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación en el país.</p> <p>Para la operación del Programa se han liberado recursos por 0.9</p>

2do. Informe de Gobierno *	3er. Informe de Gobierno **	4to. Informe de Gobierno ***
<p>microrregiones están integradas por municipios de muy alta y alta marginación, por municipios predominantemente indígenas, y por los municipios con índice de marginación relativa en los estados de Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Coahuila y Colima.</p> <p>Las 263 microrregiones comprenden 99 891 localidades ubicadas en 1 334 municipios de los 31 estados del país, donde habitan 19.9 millones de personas.</p> <p>En 2002, la SEDESOL puso en marcha la estrategia de Microrregiones, cuyo objetivo es impulsar el desarrollo integral sustentable de estos espacios territoriales, a través de la ejecución de proyectos estratégicos que buscan reforzar y ampliar la oferta de servicios de educación, salud, abasto de alimentos, infraestructura social básica (electricidad, agua potable y drenaje), capacitación, vivienda, y servicios de ahorro y crédito, así como facilitar su acceso a la infraestructura productiva.</p> <p>En el presente año se instalarán 244 Centros Estratégicos Comunitarios en las microrregiones que comprenden a los 539 municipios de muy alta marginación. Estos Centros -en los que confluyen las acciones públicas, privadas y sociales-, funcionarán como polos de desarrollo que, en el corto plazo, proporcionen servicios a los habitantes de la microrregión y promuevan proyectos productivos y, en el mediano y largo plazos, favorezcan la reducción de la dispersión poblacional.</p>		<p>millones de pesos, lo que significa 2.2 por ciento de avance del presupuesto autorizado para el año.</p> <p>En los primeros siete meses de 2004 el Programa apoyó a 1 287 personas, de las cuales se estima que el 38.1 por ciento (490) se colocó en un empleo. Las microrregiones atendidas de manera prioritaria por el Programa son: Campeche (Maya-Camino Real), Chiapas (Microrregión 23), Colima (Ixtlahuacán), Guerrero (Centro, Costa Chica, Costa Grande, Montaña, Tierra Caliente), México (Microrregión II, Microrregión III), Michoacán de Ocampo (Sierra Madre Occidental, Tierra Caliente 3), Oaxaca (Ejutla, Eloxochitlán, Juchitán, Miahuatlán, Pochutla, Salina Cruz, Tehuantepec, Zaachila) Quintana Roo (Micro2), Sonora (Sierra de Álamos), Veracruz-Llave (Cofre de Perote, Córdoba Tezonapa, Huasteca Baja, Huasteca Media, Huatusco, Jalcomulco los Pescados, Los Tuxtles, Papantla, Sierra de Misantla, Sierra de Otontepec y Laguna de Tamia, Sierra de Soteapan, Sierra de Zongolica) y en Zacatecas (Microrregión Semidesierto Noreste, Microrregión de los Cañones).</p>
	<p>Banderas blancas</p> <p>En 2002 se detonaron 266 localidades identificadas como CEC, se establecieron 1 070 banderas blancas en los municipios de muy alta</p>	<p>Banderas blancas</p> <p>En el ejercicio 2003 se establecieron 2 372 banderas blancas. Cada Bandera equivale a una obra desarrollada que</p>

2do. Informe de Gobierno *	3er. Informe de Gobierno **	4to. Informe de Gobierno***
	<p>marginación, superando la meta inicial de mil banderas blancas para ese tipo de municipios, que son obras que incrementan el capital físico de las comunidades, tales como agua entubada, electrificación, drenaje, piso firme, caminos, educación, salud, servicio público de computación e internet, abasto, telefonía y apoyo a proyectos productivos. La meta para 2003 es establecer al menos dos mil banderas blancas en 255 microrregiones, que incorporan a casi la totalidad de municipios de alta y muy alta marginación y a los municipios preponderantemente indígenas del país. Al 15 de julio se registran como obras en proceso de autorización o en establecimiento 2 289 banderas blancas, 319 de las cuales ya se concluyeron.</p>	<p>incrementa el capital físico de las comunidades, tales como agua entubada, electrificación, drenaje, piso firme, caminos, educación, salud, servicio público de computación e internet, abasto, telefonía y apoyo a proyectos productivos. Lo anterior implicó una inversión de 1 244 millones de pesos, provenientes de los tres órdenes de gobierno y de los propios beneficiarios. Con ello se alcanzó un acumulado de 3 442 banderas blancas establecidas entre 2002 y 2003, de las cuales 3 280 son indispensables y 162 elegibles.</p> <p>Al mes de julio se tienen establecidas 631 banderas.</p>
<p>Nota: No se incluye el primer informe de gobierno, en razón de que entonces el Programa Microrregiones no había iniciado formalmente.</p> <p>Fuentes:</p> <p>*Segundo informe de Gobierno, Ejecutivo Federal, México 2002. Página electrónica de la Presidencia de la República. www.presidencia.gob.mx</p> <p>** Tercer informe de Gobierno, Ejecutivo Federal, México 2003. Página electrónica de la Presidencia de la República. www.presidencia.gob.mx</p> <p>***Cuarto informe de gobierno, Ejecutivo Federal, México 2004. Página electrónica de la Presidencia de la República. www.presidencia.gob.mx</p>		

ANEXO #2

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES DE LA EVALUACIÓN EXTERNA EFECTUADA POR LA UNAM

Introducción

En este apartado se incluyen extractos del estudio efectuado por la Universidad Nacional Autónoma de México al Programa Microrregiones que fuera presentado por esa institución educativa el mes de mayo de 2004.

En principio se seleccionan las conclusiones sobre el modelo de demanda social e institucional del programa, se incluyen los comentarios sobre el cruce de oferta institucional y los análisis de las reglas de operación, se transcriben las opiniones acerca de la cobertura y del gasto comprometido y su distribución, la operación de la vertiente jurídica, el ejercicio presupuestal, los resultados de evaluación y congruencia, el cumplimiento de metas, la complementariedad, la congruencia, transparencia, cobertura, diagnósticos situacionales, eficacia y eficiencia del programa, costo-beneficio, grado de cumplimiento y de satisfacción de objetivos, beneficios y efectos económicos y sociales, finalizando con el análisis de impacto y de efectos del Programa Microrregiones.

Los extractos de las conclusiones que forman parte de este anexo, se toman del capítulo correspondiente del trabajo al que se ha hecho referencia.

En lo tocante a las recomendaciones que se transcriben en la parte final de este apartado, las mismas abordan cuestiones metodológicas del programa microrregiones, sus reglas de operación, observaciones sobre su presupuesto y otros aspectos.

Conclusiones de la evaluación externa

El equipo evaluador de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), consideró necesario tener un marco metodológico para llevar a cabo un proceso de evaluación; en esta perspectiva se realizó un modelo de oferta institucional y demanda social con el objetivo de sistematizar los procesos que contiene el programa.

Dicho marco metodológico se dividió en tres grandes apartados:

- Demanda Social
- Oferta institucional
- Cruce de Oferta Institucional y Demanda Social

A continuación se presentan los puntos fundamentales de estos apartados y sus conclusiones.

Modelo de Demanda Social⁵¹

- *La identificación de la demanda social que realiza el Programa de Desarrollo Local, se basa en variables obtenidas del XII Censo de Población y Vivienda del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática (INEGI) 2000. Estas variables fueron ordenadas por el Consejo Nacional de Población (CONAPO) a través de un análisis de las carencias que existen a nivel nacional en materia de: condiciones de vivienda, educación, nivel de ingreso, y distribución de la población*
- *Además, la estrategia Microrregiones divide al país en espacios territoriales llamados Microrregiones a partir de la clasificación que establece el CONAPO. En esta clasificación se identifica a los municipios del país de Muy Alta Marginación y Alta Marginación, por medio del Índice de Marginación Municipal (IMM) que permite medir la intensidad en carencias por medio de las cuatro dimensiones socioeconómicas ya mencionadas*

⁵¹ Ibid, pp 262-264

- *La delimitación del modelo de la demanda social, está determinado por medio de “Inventarios de Necesidades” que es una herramienta establecida por la Estrategia de Microrregiones, y que le facilitan conocer el tipo de servicios que requiere la comunidad, que está contemplada dentro del Programa de Desarrollo Local.*
- *Las dimensiones socio-económicas se toman como los criterios base para la identificación de la demanda social a nivel Microrregional y una vez seleccionadas las localidades CEC sujetas de atención, la Estrategia lleva a cabo los inventarios de necesidades a nivel de comunidad. De tal manera que después de contar con los inventarios, el Programa de Desarrollo Local entra en operación apoyando a aquellos proyectos que cumplen con los criterios de selección de acuerdo a sus reglas de operación.*

Modelo de Oferta Institucional⁵²

- *El Programa de Desarrollo Local, opera a partir del conocimiento previo que se tiene sobre las condiciones sociales de las Micro regiones y otros espacios territoriales marginados, y este conocimiento se construye a partir primero de los criterios de marginalidad establecidos por la CONAPO; en segundo lugar, por los criterios de selección de las localidades CEC; y finalmente, por los inventarios de necesidades que realiza la Estrategia de Microrregiones.*
- *A partir de este conocimiento el Programa pretende modificar favorablemente las condiciones de vida de la población objetivo, ofreciendo dos modalidades de apoyo, que son: Micro regiones y Zonas de Alta Marginación e Identidad Jurídica. Cada modalidad persigue objetivos particulares, y por consiguiente involucra diferentes acciones.*

⁵² *Ibid* pp. 264-265

Cruce de oferta institucional y demanda social: Congruencia entre actividades y Objetivos del Programa⁵³

- *Con el fin de atender la demanda social, el Programa de Desarrollo Local tiene la responsabilidad de coordinar una serie de acciones intra e Inter Institucionalmente con el fin de conformar una serie de instrumentos que buscan reducir los rezagos existentes en las Micro regiones (enfoque de oferta).*
- *La expectativa es que el Programa operará de manera eficiente y eficaz con el fin de mejorar el nivel de vida de la población objetivo, ya que tiene identificada la demanda y dispone de una oferta interinstitucional para atender las diferentes demandas sociales.*
- *A nivel de Estrategia (Microrregiones), se seleccionan las localidades CEC, que serán puntos de referencia para irradiar los apoyos a otras localidades. Para seleccionar las localidades CEC se aplican un conjunto de criterios los cuáles no se priorizan dando lugar a imprecisiones que pueden favorecer a que las asignaciones se hagan de manera no adecuada en algunas comunidades CEC.*
- *Dentro de la identificación de demanda no se realizan “Diagnósticos situacionales” por localidad, sino que sólo se llegó al nivel de “Inventarios de Necesidades”, con el fin de personalizar la demanda social. Cada modalidad de apoyo contiene criterios diferentes.*
- *Cabe señalar que la naturaleza de la Estrategia consiste fundamentalmente en el desarrollo de infraestructura básica y social en las localidades, de manera que con ello se facilite su desarrollo. En este sentido el Programa de Desarrollo Local en su modalidad de apoyo de Microrregiones y Zonas de alta Marginación, es congruente con la función de la Estrategia.*
- *En el caso de la modalidad de Identidad Jurídica, que parece responder al problema de los derechos de propiedad, y que está planteado implícitamente*

⁵³ *Ibid* pp. 265-269

como una causa de la pobreza, reconociendo que la falta de un respaldo jurídico impide garantizar la creación de activos, es un concepto que si bien está especificado como bandera elegible en la Estrategia, no está suficientemente especificado dentro de la misma, además de que se presenta como opcional.

- Respecto a la Modalidad de Apoyo Alimentario, el apoyo económico podría favorecer las condiciones de vida de la población en la medida en que mejora su ingesta diaria de alimentos, sin embargo estas acciones deberían formar parte de otro programa, y dejar que el Programa de Desarrollo Local se concentre en el desarrollo de infraestructura social básica.*
- Las acciones de la Estrategia consisten básicamente en la identificación territorial de la marginación, el impulso e identificación de las localidades CEC y en buscar un equilibrio entre la demanda social y la oferta institucional de Programas e instrumentos que favorezcan el desarrollo regional.*
- Las acciones del Programa, son la ejecución de actividades concretas en las localidades ya seleccionadas por la Estrategia, por medio de los inventarios de necesidades. Estas acciones consisten en la ejecución de los proyectos seccionados por el mismo Programa.*
- A pesar de que el Programa atraviesa su segundo año de operación (2003), sus alcances se han visto limitados respecto a su objetivo general, que es buscar el desarrollo integral y sustentable de los espacios territoriales que registran los índices más altos de marginación en el país. Uno de los elementos que han limitado al Programa ha sido la falta de planeación de mediano y largo plazo que garantice la sustentabilidad de los beneficiarios y del mismo Programa (por ejemplo se dota de drenaje a una localidad, sin que exista agua potable, lo que da por consecuencia que no se resuelven de forma integral los problemas de salud de la población).*
- Una de las virtudes más importantes del Programa es su pretensión de promover la articulación de los diferentes Programas federales que se aplican en las regiones marginadas, para solucionar los graves problemas existentes.*

Sin embargo en el marco de la inexistencia de una clara y fuerte Estrategia general de coordinación, no es posible la aplicación de una Estrategia de atención articulada y coordinada. A pesar de que el Programa pretende detonar procesos de desarrollo integrales, funciona como un conjunto de proyectos y acciones que cumplen metas específicas en muchos casos dispersas.

- No obstante que el Programa se ha diseñado para ofrecer una oferta institucional Integral, que además se complementa con otros Programas a nivel inter e intrainstitucionales, el proceso de apoyo atraviesa diferentes "filtros" antes de que los beneficios lleguen a sus verdaderos destinatarios. Es decir, para que las acciones se concreten, se tienen que establecer diferentes acuerdos o convenios con los gobiernos estatales y municipales para la transferencia de recursos, o bien para proporcionar la asistencia técnica necesaria a los proyectos o localidades; y debido a que las autoridades locales, tiene diferentes agendas y compromisos de trabajo, los impactos esperados no sólo son diferenciados, sino que en algunos casos son influidos por factores políticos propios de la localidad.*

Análisis de las Reglas de Operación que regulan el Programa⁵⁴

- En las reglas de operación publicadas el día miércoles 5 de marzo de 2003 en el Diario Oficial de la Federación (DOF), se expone que el Programa de Desarrollo Local está integrado por dos modalidades de apoyo, que ya operaban en el año anterior (2002), estas modalidades son Micro regiones y Zonas de Alta Marginación e Identidad Jurídica. Sin embargo, en el DOF del día 13 de octubre de 2003, se adiciona una nueva modalidad, Apoyo Alimenticio, que consiste en un apoyo alimentario a los hogares en condiciones de pobreza que habitan las localidades marginadas rurales.*

⁵⁴ Ibid, pp. 270-273

- *El Programa no identifica, ni define la demanda social, simplemente es el brazo ejecutor de las acciones que permiten atender a la demanda social previamente identificada por la Estrategia. Por ello se recomienda modificar la redacción de dicho objetivo.*
- *En la prueba de campo se percibió que los operadores del Programa confunden los “diagnósticos situacionales” con los “inventarios de necesidades”, lo cual nos indica que estos no están en condiciones de diferenciar los alcances y limitaciones de unos y otros.*
- *En cuanto a la tarea del Programa de tratar de involucrar a la comunidad en el desarrollo de los proyectos, es necesario señalar que más de la mitad de los entrevistados (52%) considera que no se están tomando en cuenta sus opiniones antes de otorgar los apoyos que permitan satisfacer sus necesidades, y que además, no están participando en las asambleas en donde se toman decisiones sobre las obras o proyectos que se realizaron (49.1%), lo cual es un factor preocupante para el Programa, ya que ello podría estar limitando el desarrollo de corresponsabilidades sociales por parte de los beneficiados, y por otra parte, esta situación refleja que los residentes del Programa no están cumpliendo adecuadamente su tarea de informar a la gente sobre las necesidades que tiene la comunidad y sobre las opciones para atenderlas.*
- *La anterior situación resulta de mayor relevancia si tomamos en consideración que el 89% de los entrevistados, si cree que con la participación de la población en los Programas y/o proyectos del Programa de Desarrollo Local, se contribuye a identificar las prioridades de la comunidad.*
- *En las entrevistas a profundidad realizadas a los operadores del Programa, encontramos que la mayoría de ellos considera que el Programa si ha operado de manera transparente evitando la discrecionalidad en la aprobación de recursos, y que existe vigilancia por parte de las autoridades locales y federales. Sin embargo, reconocen que no siempre se ha logrado involucrar directamente a la gente, y que si bien se forman comités de representación y*

se llevan a cabo asambleas y juntas donde se levantan actas compromiso, no existen los Consejos Microrregionales, como lo establecen las Reglas de Operación.

- *No se percibe la existencia clara y fuerte de una Estrategia General de Coordinación, que promueva un esquema de atención articulada y coordinada, en lo referente a otras dependencias federales o Programas mismos de la SEDESOL.*

Cobertura del Programa de Desarrollo Local⁵⁵

- *Durante el año 2003, el Programa de Desarrollo Local atendió a 745 municipios, de los cuáles el 95% son municipios de muy alta y alta marginación, el restante porcentaje se divide entre los municipios de marginación media, baja y muy baja.*
- *El universo total de atención se compone de cerca de 19.9 millones de habitantes, sin embargo si nos limitamos a considerar el universo de población que habita en las comunidades de alta y muy alta marginación, la cuál asciende alrededor de 18.1 millones de personas, el Programa logró beneficiar a sólo el 7.8% de su población objetivo.*
- *El subprograma con mayor número de beneficiarios durante el ejercicio de 2003 fue el de Asistencia Social y Servicios, participó con el 32.9% del total de beneficiarios, el subprograma de Centros de Salud con el 13.9% del total de beneficiarios; el subprograma de mejoramiento de la vivienda a 10.4%, seguido del subprograma de agua potable con el 10.2%. De los subprogramas en donde se tuvo una menor cobertura de beneficiarios se tienen a: Infraestructura Pecuaria (0.2% del total), el subprograma de telefonía rural (0.2% del total), desarrollo de áreas de riego (.01%) y con el menor número de beneficiarios*

⁵⁵ Ibid, pp 273-274

estuvo el subprograma de Protección de áreas y causes el cuál beneficio al .006% del total de beneficiarios (90 beneficiarios).

- *Algunos subprogramas tuvieron un gran número de beneficiarios, como es el caso de asistencia social y servicios, pero el gasto que significó al gobierno federal fue menos que en comparación con otros subprogramas en donde el gasto fue mayor, y no así el número de beneficiarios, como es el caso de electrificación. Sin embargo, esto se puede deber a la naturaleza misma de la acción, ya que el subprograma que tiene mas beneficiarios es el Asistencia Social y Servicios, el cual contempla las acciones que se llevan a cabo en los CCA.*

El gasto comprometido promedio por participante y beneficiario⁵⁶

- *Uno de los objetivos principales del Programa es detonar procesos de gasto entre los distintos órdenes de gobierno y las diversas instituciones federales, con el fin de abatir los rezagos de infraestructura básica social.*
- *El gasto comprometido federal promedio por beneficiario que se realizó durante el ejercicio 2003 fue de 210.4 pesos el cuál fue el más alto, le siguió el gasto de los municipios quiénes participaron con 44.2 pesos, en tercer lugar estuvo el gasto del gobierno estatal el cuál fue en promedio de 34.3 pesos por beneficiarios y en ultimo lugar estuvo la participación de la ciudadanía la cuál apporto en promedio 21 pesos.*

Distribución del gasto comprometido del Programa de Desarrollo Local por entidad federativa⁵⁷

- *El origen del gasto que se distribuye hacia las entidades federativas proviene en gran parte de las erogaciones del gobierno federal, no obstante que la participación de la ciudadanía y de los gobiernos locales es destacable (principalmente los municipales).*

⁵⁶ Ibid, pp 278-279

⁵⁷ Ibid, pp. 279-280

- *Las cinco entidades con mayores niveles de marginación, son las que reciben el mayor monto de gasto comprometido federal, que representa el 44.29%. Por lo tanto se cumple con una adecuada distribución del presupuesto en función del nivel de marginación.*
- *Existen algunas entidades en donde el monto del gasto esta muy por encima del promedio para entidades con ese nivel de marginación, tal es el caso de Querétaro, Tamaulipas, Sonora, Jalisco o Coahuila, ello no quiere decir que exista una inadecuada focalización de recursos, sino que el esfuerzo que en estas entidades se viene haciendo por reducir los niveles de marginación es muy importante.*

Ejercicio presupuestal: eficiencia en el gasto federal del Programa de Desarrollo Local⁵⁸

- *El gobierno autorizó los techos presupuestales para cada una de las entidades federativas; no obstante, de esta autorización se sigue todo un proceso en donde después de ser autorizado el techo presupuestal, se realiza un propuesta de inversión, la cuál es analizada para después aprobar una cantidad que en algunos casos es diferente a la propuesta, a esto se le llama inversión aprobada, para que en última instancia, y de acuerdo a las acciones emprendidas y a la coordinación que se tenga con las demás instituciones del gobierno federal, estatal y municipal, se libera los recursos, que también, en algunas ocasiones pueden ser menores a la inversión aprobada. Del tal forma que no en todos los casos la inversión propuesta es liberada.*
- *La correlación entre los techos presupuestales asignados por entidad federativa y los niveles de marginación, indica que la tarea de abatir el rezago en las zonas de alta y muy alta marginación, sí se cumplió, de acuerdo a los objetivos del Programa que se encuentran definidos en las reglas de operación.*

⁵⁸ *Ibidem* pp. 282-284

- *Al analizar la situación a nivel nacional se tiene que de los 100 pesos aprobados, se liberan 98.46 pesos; ello implica que existan casos en los que por motivos de administrativos no fue posible liberar los recursos a tiempo o que por motivos técnicos la acción no haya sido aprobada.*
- *En términos generales el gasto del gobierno federal fue eficientemente ejercido durante el ejercicio fiscal de 2003.*
- *Hay entidades donde los recursos se liberaron en una menor proporción que en otras entidades, lo que indica que la SEDESOL debe atender esta situación para mejorar la comunicación con los demás participantes en el Programa para facilitar el ejercicio de los recursos.*
- *Uno de los principales problemas son los tiempos en que se liberan los recursos del ramo 33 y más en los casos en que existe mezcla de recursos, lo que obstaculiza el desempeño adecuado.*

Resultados de Evaluación de Objetivos e Hipótesis

La complementariedad⁵⁹

- *Hipótesis: La coordinación y vinculación de acciones, entre los programas de la SEDESOL y otros ramos, que lleva a cabo el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADE), es insuficiente debido a la propia naturaleza de la política planteada y al rango limitado de acción con el que cuenta el mismo COPLADE en términos operativos.*

Resultado: A pesar de que el Programa pretende detonar procesos de desarrollo integrales, funciona como un conjunto de proyectos y acciones que cumplen metas específicas, pero en muchos casos dispersas, no cumpliéndose la complementariedad que se pretende en reglas de operación. Pues solo existe complementariedad en los niveles de gobierno según

⁵⁹ Ibid, p 285

participación en presupuesto y en esta participación no se cumple la premisa de que el programa solo tenga un papel de iniciador de procesos contribuyendo con una participación monetaria mínima.

La congruencia entre gestión y objetivos del programa⁶⁰

- *Hipótesis: La estructura de funcionamiento del programa en la práctica tiene diversos obstáculos cuya naturaleza es distinta a la de los objetivos planteados por el Programa.*

Resultados: El programa cumple parcialmente con su propósito, en la medida en que se presentan dos aspectos: Primero, la comunidad en su mayoría no esta bien informada sobre los proyectos que se realizan; y el segundo, es que las acciones que se realizan son en su mayoría de infraestructura, pero las comunidades carecen de un esquema de ingresos que les permitan a los habitantes superar la pobreza. Por lo cual este aspecto se podría cubrir a partir de la complementariedad, a partir de un programa especializado en la capacitación para el trabajo y/o la generación de fuentes de trabajo.

- *En necesario reconsiderar las acciones del programa que serán prioritarias, ya que acciones como los Centros Comunitarios de Aprendizaje no lo son, y sin embargo, en estas se eroga el 11% de los recursos del programa, y acciones como centros de salud tienen una participación del 3.6% o infraestructura hospitalaria 0.5%. Y según opiniones de los beneficiarios prefieren otros apoyos antes que un CCA.*

Cumplimiento de metas físicas y financieras del programa⁶¹

- *Hipótesis: Una vez acordados los recursos y los proyectos a ejecutar, estos son administrados correctamente y se tiene un cumplimiento del 100%.*

⁶⁰ Ibid, p 286

⁶¹ Ibid, p 286

Resultados: No existe un cumplimiento de las metas físicas al 100% en muchas de las entidades, ello debido a la falta de coordinación para el ejercicio del presupuesto y para la puesta en marcha de las obras. El monto de los fondos liberados fue de 352.9 millones de pesos, es decir, 98.46% de la inversión autorizada.

Cobertura y focalización del Programa por tipo de apoyo⁶²

- *Hipótesis: La cobertura del programa es incompleta en lo que se refiere a servicios debido a factores externos a la ejecución del mismo. Se ha incrementado el número de beneficiarios. Se ha incrementado en el número de grupos sociales organizados en comunidades, incluyendo los formados por mujeres, que se incorporan a los procedimientos de planeación participativa.*

Resultados: En el país existen 4.4 millones de personas que habitan en municipios de muy alta marginación, 13.6 millones en municipios de alta marginación, 11.5 en municipios con marginación media, 14.6 millones en municipios de baja marginación y 44.5 millones de personas en municipios de muy baja marginación. En conjunto, se tiene que el programa opera en 31 entidades las cuales cuentan con 88.8 millones de personas.

En los municipios de muy alta marginación es donde existe el porcentaje más alto de atención (11.4%) seguido por el grupo de los municipios de alta marginación.

La eficacia del Programa, en términos del cumplimiento de metas físicas y financieras⁶³

- *Hipótesis: Se han cumplido las metas físicas y financieras del programa según calendario de desembolso de recursos en tiempo real.*

⁶² Ibid, p 288

⁶³ Ibid, p 289

Resultados: No existe un cumplimiento de las metas físicas al 100% en muchas de las entidades, ello debido a la falta de coordinación para el ejercicio del presupuesto y para la puesta en marcha de las obras. El monto de los fondos liberados fue de 352.9 millones de pesos, es decir, 98.46% de la inversión autorizada. Se recomienda fortalecer los espacios de negociación y coordinación con las instancias de los tres niveles de gobierno, promoviendo la direccionalidad de los recursos.

El costo-beneficio en función de los gastos asociados directamente a la operación del Programa⁶⁴

- *Objetivo: Conocer la eficiencia del Programa de Desarrollo Local, medido en relación al costo de operación por hacer llegar un peso a los beneficiarios.*

Resultados: El avance de las metas financieras en el ejercicio de 2003 fue de 98.46%, en términos de los recursos liberados de la inversión autorizada. Esto significa que no se liberaron recursos por un monto de 352, 994.2 pesos (el 1.54%), dejando fuera de los beneficios a 1677 personas.

La gran mayoría de los delegados y funcionarios involucrados en la operación del programa desconocen los costos operativos asociados a los proyectos para hacer llegar un peso a la población objetivo. El gasto federal promedio por beneficiario a nivel nacional fue de 210.4 pesos.

Se recomienda tener una estructura de identificación de acciones que realmente contribuyan a la disminución de la marginalidad basado en criterios de CONAPO, en el sentido de tener congruencia en el Plan Nacional de Desarrollo.

⁶⁴ Ibid, p 290

Determinación del grado de cumplimiento de los objetivos, general y particulares, del programa⁶⁵

Dentro de lo objetivos planteados por el programa, en la ejecución del mismo hay procesos que no se llevan a cabo, como son:

- No hay una planeación participativa, pues mas del 50% de los beneficiarios no están enterados de la planeación de los proyectos; No existe la generación de procesos complementarios de desarrollo integral en las comunidades; Las acciones hechas hasta el ejercicio fiscal del 2003 se realizaron sin contar con los diagnósticos situacionales, por lo cual no se sabe si las acciones realizadas se llevaron acabo de manera imparcial o tuvieron un criterio discrecional.
- El programa solo pretende ser detonador de procesos y apoyarse sobre todo de la complementariedad, en este sentido se buscaría que el programa en materia de presupuesto tuviera una participación menor dentro de todos los participantes, en la ejecución sucede lo contrario, el programa es el que aporta el mayor gasto de todos los participantes de acuerdo a la siguiente relación promedio: por cada diez pesos invertidos el programa aporta siete pesos. Por lo cual se debiera redefinir el objetivo de ser solo coordinador.

Grado de satisfacción de la población objetivo del Programa, respecto de las obras y acciones recibidas a través del Programa⁶⁶

- *Hipótesis: El grado de satisfacción de la población de la localidad CEC y su área de influencia es mayor que el de las comunidades no beneficiadas.*

Resultado: En cuanto a la opinión de la gente sobre la razón por la cuál las acciones del programa sólo benefician a algunas familias, ellos consideran que es debido a la naturaleza de las mismas acciones llevadas a cabo. Es decir hay acciones en las cuales se tendrán beneficios específicos.

⁶⁵ Ibid, p 290-291

⁶⁶ Ibidem

Además sobre la percepción de que las obras son buenas, regulares o malas, ellos consideran factores externos a la acción, pues en repetidas ocasiones se declaró por parte de los funcionarios del programa, que la falta de planeación y complementariedad hacen que las obras no cumplan con las expectativas.

Beneficios económicos y sociales⁶⁷

- *Hipótesis: Los beneficios económicos de la población de la localidad CEC donde el programa ha tenido alguna acción serán mejores que el nivel de beneficios económicos que se tienen en la localidad que no han recibido apoyo alguna del programa; los beneficios económicos entre la población habrán aumentado en el tiempo con la implementación de las acciones que el programa ha desarrollado en la localidad CEC; las oportunidades de comercialización, distribución y la mejora en los procesos de producción realizados en la localidad CEC se han mejorado con la implementación del programa de desarrollo local; los ingresos de las familias que habitan en la localidad CEC se han incrementado a partir de la puesta en marcha de las acciones del programa en la localidad; existen mayores oportunidades de trabajo para los habitantes de la localidad CEC; se ha fomentado las actividades económicas identificadas como actividades de vocación para la micro región; los recursos aportados por el programa, y su buen uso, han logrado incrementar el bienestar de la población de la localidad CEC.*

Resultado: Cada acción tiene un impacto diferenciado sobre la población. Debido a que no toda acción necesariamente afectará directamente a toda la población de la comunidad beneficiada. Por lo tanto se tiene un esquema de atención diferenciado, es decir una relación según acción-número de beneficiarios respecto a la población.

En esta perspectiva se tiene que considerar la priorización de ciertas acciones, pues casos como los CCA generan pocos beneficiarios y sus impactos registrados son muy pocos.

⁶⁷ Ibid, p 291-292

Comparación del programa con otras alternativas a fin de determinar opciones óptimas para el logro de los objetivos⁶⁸

- Los programas que maneja la Subsecretaría de Desarrollo Social y Humano están encaminados a dar una respuesta a la demanda social buscando la igualdad de oportunidades, el desarrollo de capacidades, seguridad, y el impulso a la construcción de un patrimonio. Dichas demandas sociales fueron combatidas en 2003 con \$3,384,645,300 que representa el 0.0501% del PIB. Dentro de la Subsecretaria de Desarrollo Social y Humano se encuentra el programa Desarrollo Local (Microrregiones), al cual el fue destinado un monto de \$358,521,900. La cantidad asignada representa únicamente el 2% del presupuesto total dado a Desarrollo Social, y sólo el 0.0053 % como porcentaje del PIB.

Análisis de los efectos del Programa sobre la población de las localidades de atracción CEC⁶⁹

- Uno de los supuestos bajo los cuales opera el programa de Desarrollo Local, es que las acciones realizadas en localidades CEC tendrán un impacto positivo sobre la población de localidades circunvecinas, un efecto de irradiación de beneficios.
- En esta perspectiva, las acciones del programa de Desarrollo Local en su mayoría son de beneficio directo y específico, por ejemplo, acciones como agua potable dentro de la vivienda solo va a beneficiar a sus habitantes. Y siendo acciones de esta naturaleza las que el programa realiza en su mayoría, difícilmente se tendrá un impacto sobre la población de las localidades de atracción.

⁶⁸ Ibid, p 293

⁶⁹ Ibid, p 293-294

RECOMENDACIONES CONTENIDAS EN LA REVISIÓN EXTERNA DEL PROGRAMA⁷⁰

Cuestiones metodológicas⁷¹

- *En el entorno metodológico se llegó a la conclusión de que el programa de desarrollo local sólo es un brazo ejecutor de la estrategia de microrregiones, ya que esta es la que define la demanda social y la oferta institucional para resolver los problemas de marginación. En este sentido se recomienda ajustar las reglas de operación del programa de desarrollo local a efecto de enfatizar su aspecto operativo. Cabe señalar que en el entorno de la estrategia, es necesario realizar también ajustes, ya que existe una sobre posición de estrategias, entre la estrategia Contigo y la de Microrregiones. Se recomienda que la única estrategia que exista sea Contigo y a partir de ella se determinen los elementos operativos, dentro de los cuáles quedaría contenido el Programa de Desarrollo Local, tomando el concepto de estrategia de Microrregiones, como estrategia complementaria.*
- *En cuanto a la definición de la demanda, originalmente se realizó a partir del esquema de carencias definidas en el Censo de Población 2000, y trabajado por CONAPO, institución que elaboró un marco estatal y municipal para definir los niveles de marginación del país. Posteriormente la SEDESOL ha complementado dicho esfuerzo con el levantamiento de un inventario de necesidades. Como resultado de la encuesta se encontró que las acciones llevadas a cabo, efectivamente han contribuido a mejorar la infraestructura de las comunidades, sin embargo las acciones si bien tienen un efecto comunitario no necesariamente combaten las causas de la marginalidad. Por lo que se recomienda tener una estructura de identificación de acciones que*

⁷⁰ Las recomendaciones al Programa que se transcriben en este apartado, sobre cuestiones metodológicas de microrregiones, sus reglas de operación, presupuesto y oferta institucional e impactos evaluados están tomadas del documento denominado “Informe Final, Ramo 20, Op. cit .pp. 294-302.

⁷¹ Ibid, pp 295-298

realmente contribuyan a la disminución de la marginalidad basados en criterios de CONAPO, en el sentido de tener congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo.

- *El trabajo de campo realizado permitió constatar la forma como se ha estado determinando la demanda, encontrándose que existe entre la población una cierta percepción sobre la formulación de demandas específicas. A partir de este intercambio de ideas fue posible clasificar cuáles son las principales demandas que los habitantes de estas regiones quisieran demandar que realizara el programa de desarrollo local, encontrándose que la principal demanda es la de capacitación para el trabajo, lo que muestra que la población tiene un mayor interés en que se le apoye para conseguir empleos mejor remunerados, por lo cual se recomienda agrupar esfuerzos de otros programas de SEDESOL, tal como es el caso de opciones productivas y vivienda rural, con el programa de Desarrollo Local. En esta perspectiva se debe considerar que las comunidades si requieren de la infraestructura básica, pero también requieren de acciones que los apoyen a resolver los problemas de ingreso, en este sentido debiera buscarse una mayor complementación entre los diversos programas operativos de la SEDESOL.*
- *En términos de cómo atender los problemas de marginación, se recomienda modificar la forma como se implementa la estrategia con el fin de que se logre abatir efectivamente la marginalidad, en la perspectiva de generar un proceso de graduación (grado de satisfacción de metas iniciales, que permiten pasar a un nivel superior), para lo cual se propone formar un paquete integral que incluya infraestructura básica (en donde se incluiría exclusivamente dotación de redes de agua, drenaje, luz, centros de salud, escuelas y carreteras), conjuntamente con opciones productivas y vivienda rural. De esta forma, el desarrollo de infraestructura local se complementaría con una estrategia de generación de ingresos, y dotaría a la población de un espacio de vida digno que contara con todos los servicios, todas estas acciones mejorarían sus condiciones de vida en un enfoque multidimensional. De aceptarse esta*

propuesta, la población que se seleccionará como beneficiada, tendría un paquete integral que le permitiría superar la marginalidad.

- *Dentro de los planteamientos metodológicos se planteó evaluar la congruencia entre las acciones y la población atendida. Se concluyó que la población atendida está por debajo de los dos salarios mínimos, la población de mayor de 15 años no tiene primaria completa y no cuenta con energía en el hogar. Sin embargo no se puede considerar que la localidades se encuentren marginadas en cuanto a los criterios de que la población no cuenta con viviendas sin agua entubada, con piso de tierra dentro de sus viviendas y población analfabeta de 15 años o más. Debido a que no se especifica en reglas de operación la aplicación de un índice de marginación local, con el que se pueda comprobar si las acciones del Programa son dirigidas hacia localidades de alta y muy alta marginalidad, se propone que el programa elabore un índice de marginalidad por localidad atendida, a partir de variables censales, inventarios de necesidades y diagnósticos situacionales. Con esto se podría tener un árbol de decisiones y priorizar la atención de determinadas localidades y a su vez priorizar acciones en dichas comunidades.*

Reglas de operación ⁷²

- *En el proceso de evaluación se estableció que era necesario que el programa se sujetara a la norma establecida en las reglas de operación. Se observó que no existe una clara diferenciación entre los objetivos de la estrategia de micro regiones y el programa desarrollo local, dando lugar a confusiones en la operación. Esto queda evidenciado en las Reglas de Operación 2003, que son las mismas que se aplican para 2004. Considerando que esta redacción no es clara dando lugar a interpretaciones diferentes, se recomienda modificar la redacción de las reglas de operación tomando en cuenta estas observaciones.*
- *A la confusión anterior se suma el hecho de que algunas de las reglas de operación no se cumplen integralmente, ya que los operadores no realizan en*

⁷² Ibid, pp 298-299

el campo un proceso de diálogo con las comunidades que permita llegar a consensos. Esto quedó en evidencia al realizarse la encuesta y las entrevistas a la comunidad, en donde se señaló que mas de la mitad de los beneficiarios no se les había preguntado sobre sus necesidades antes de realizar las obras en la comunidad, una proporción similar declaró no haber participado en asambleas o reuniones informativas, por este motivo se recomienda que el Programa mejore sus tareas de promoción e información a los habitantes de las localidades beneficiaras sobre los métodos y procesos que se aplican para que una localidad reciba los apoyos.

Presupuesto y oferta Institucional ⁷³

- *En las conclusiones se observó que no existe una priorización en las acciones del programa, en esta perspectiva se recomienda establecer un esquema de prioridades en las acciones del programa en la perspectiva de reducir la marginación, ya que muchas de las acciones realizadas por el programa si bien mejoran el equipamiento de las comunidades, no conducen a una reducción de la marginalidad. Tal es el caso de los Centros Comunitarios de Aprendizaje (CCA) a los cuáles se destina el 11 por ciento del presupuesto total, descuidándose otros rubros básicos para reducir la marginación como es la educación.*
- *Al problema anterior se suma que en muchos casos no existe una coordinación entre los diferentes niveles de gobierno para ejecutar las acciones, por lo mismo se encuentran muchos casos en los cuales alguno de los niveles de gobierno (digamos el federal) realiza la acción (por ejemplo agua potable), pero los otros niveles de gobierno no presupuestaron el complemento (la bomba distribuidora de agua potable) y por lo mismo las obras no quedan concluidas. Por lo tanto, con el objetivo de cumplir con los tiempos estipulados para cada ejercicio fiscal se recomienda una liberación simultánea de los recursos de los tres niveles de gobierno para no retrasar las obras o incluso, que lleguen a*

⁷³ Ibid, pp 299-300

quedar inconclusas al término del ejercicio. En lo específico se recomienda que se fortalezcan los espacios de negociación y coordinación entre las instancias de los tres niveles de gobierno y se den a conocer lo más pronto posible el monto de los recursos que serán invertidos en cada ejercicio. Lo óptimo sería que se pudieran realizar presupuestos multianuales, en la perspectiva que esto permitiría una mejor coordinación entre los diversos niveles de gobierno. Conviene agregar que a partir de las entrevistas a funcionarios locales y federales que operan el programa de desarrollo local se obtuvo como recomendación al programa, asignar recursos de acuerdo al número de localidades CEC de cada estado y en función también de su adecuado manejo con el objetivo de incrementar el impacto entre la población.

Impactos evaluados⁷⁴

- *En la parte final se realizó una evaluación del impacto que había tenido el programa de desarrollo local sobre los niveles de vida de las personas, llegándose a diversas conclusiones que han sido detalladas anteriormente. Dentro de las conclusiones se observó que la evaluación se viene realizando en forma anual y por lo mismo la perspectiva es sumamente parcial, ya que se considera que los impactos en un programa de combate a la pobreza, requieren de constancia y por lo mismo la evaluación debería considerar un horizonte más amplio (al menos tres años) por lo que se recomienda instrumentar evaluaciones multianuales que se apeguen a la metodología de análisis de panel. Se recomienda asimismo que los resultados de esta evaluación puedan utilizarse como línea base de la evaluación de panel, lo cual permitirá el seguimiento de una población determinada y la trayectoria de su bienestar a través del tiempo.*
- *El programa se ha pensado siempre en la perspectiva de lograr un efecto de irradiación en un área de cinco kilómetros, sin embargo de la encuesta se concluyó que dichos efectos no se dan. Por lo mismo se recomienda definir*

⁷⁴ Ibid, pp 300-302

una estrategia que ayude a cumplir el supuesto de irradiación de impactos en las comunidades que se encuentran en un radio de 5 kilómetros a la redonda.

- Con la elaboración del modelo econométrico de impactos se observó que la mejor calidad de vida respecto al de las comunidades testigo, no se explica por las acciones del Programa de Desarrollo Local, sino más bien por una mejora en el entorno económico de la microrregión, en donde se encuentran localizadas. Por lo cual se puede concluir que las acciones del programa contribuyen a mejorar el entorno, pero para tener un efecto de abatimiento sobre la marginación es necesario trabajar en acciones productivas complementarias que fomenten el crecimiento económico de la región, en este sentido se recomienda que el programa de desarrollo local vaya siempre acompañado del programa de Opciones Productivas.*
- Un elemento clave en el desarrollo de programas sociales es la supervisión que de los mismos se haga, ya que de lo contrario muchos de los programas no se realizan adecuadamente. La encuesta muestra que el 49.2% de los encuestados respondieron que no se había formado un comité en su localidad para la realización y supervisión de las obras que realiza el programa. De acuerdo a la información proporcionada por las autoridades locales, en el 90% de las comunidades no existe el consejo micro regional. Considerando lo anterior es recomendable asignar instancias directas que lleven el control y vigilancia de las acciones que realiza el programa, así como definir las tareas que deberán de realizar, buscando que la supervisión asegure el cumplimiento de la normatividad.*
- Al proceso de evaluación se le sumaron las entrevistas a los responsables de ejecución, quienes especificaron que “sería recomendable que los recursos que llegan a través de microrregiones y de cualquier otro programa se canalicen institucionalmente, es decir, que los recursos sean canalizados a través del ayuntamiento, esto permitiría que se asignen a los lugares más necesitados. Muchas instancias que determinan a quién se les va a otorgar los recursos no conocen ampliamente la marginación del municipio; los*

funcionarios municipales recorren día con día sus comunidades y saben que es lo que hace falta y a quién dárselo”, agregando que se debe buscar el consenso entre las autoridades municipales y SEDESOL al momento de realizar las acciones, “ya que muchas veces no se respeta la opinión del municipio”. Los mismos funcionarios solicitaron una mayor consulta y participación para determinar las acciones que habrán de realizarse. En esta perspectiva la evaluación recomienda que escuchando los comentarios de los funcionarios se fomente la participación de las autoridades municipales en la determinación de las principales necesidades de las localidades CEC de tal forma que pueda complementarse con la información de los diagnósticos situacionales, una vez que comiencen a ser utilizados, todo esto en la perspectiva de aprovechar el conocimiento que tienen los ejecutores de las acciones de sus regiones. Para reforzar esta acción se recomienda brindar la información suficiente a las autoridades municipales para que tengan conocimiento del funcionamiento del programa, de tal forma que conozcan la gama de beneficios que ofrece y la forma de cómo gestionar ante las instancias adecuadas, esto permitirá su mejor aprovechamiento y agilizará el logro de los objetivos.

Centro de Estudios



Sociales y de Opinión Pública

EL CENTRO DE ESTUDIOS SOCIALES Y DE
OPINIÓN PÚBLICA, AGRADECE LA ATENCIÓN
PRESTADA AL DOCUMENTO Y LO INVITA A
VISITARNOS EN NUESTRA DIRECCIÓN
ELECTRÓNICA <http://www.diputados.gob.mx/cesop/>