



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO

DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

**GESTIÓN Y EVALUACIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA
EN EL ESTADO DE QUINTANA ROO**

TESIS

Para obtener el Grado de
Maestro en Economía y Administración Pública

PRESENTA:

Laura Aida Durán Hernández

DIRECTOR DE TESIS

Dr. Luis Alfredo Castillo Polanco

Chetumal, Quintana Roo, 2008.



UNIVERSIDAD DE QUINTANA ROO
DIVISIÓN DE CIENCIAS SOCIALES Y ECONÓMICO ADMINISTRATIVAS

Tesis elaborada bajo la supervisión del Comité de Asesoría y aprobado como requisito parcial, para obtener el grado de:

MAESTRO EN ECONOMÍA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

COMITÉ:

DIRECTOR: _____

Dr. Luís Alfredo Castillo Polanco

ASESOR: _____

M.E.A.P. Edgar Alfonso Sansores Guerrero

ASESOR: _____

M.C. Miguel Arroyo Martínez

Chetumal, Quintana Roo, 2008.

AGRADECIMIENTOS

Doy infinitas gracias...

A Dios, por el camino recorrido y las bendiciones obtenidas....

A mis padres, por su amor, comprensión, apoyo sin condiciones, y ser maravillosos guías de vida...

A mi esposo Emael... por su amor, apoyo y comprensión para lograr esta meta...

A mi hermano... por su cariño y ánimos...

A mi profesor Alfredo...por permitirme aprender tantas cosas y por haber confiando en mí...

A mis profesores... por su disposición, ayuda y compartirme sus conocimientos...

INDICE

Introducción.....	1
Capítulo 1. Antecedentes	
1.1 Ubicación y división política.....	4
1.2 Historia	6
1.3 Población.....	10
1.4 Plan de Desarrollo del Gobierno del Estado de Quintana Roo.....	12
Capítulo 2. El sistema de inversión pública y su marco normativo en el estado de Quintana Roo	
2.1. Características de un sistema de inversión pública	17
2.2. Fundamento legal de la conformación del Sistema Estatal de Inversión pública en el estado de Quintana Roo	20
2.3. Participantes del Sistema Estatal de Inversión Pública de Quintana Roo	28
2.4. Funcionamiento del Sistema Estatal de Inversión Pública (SEPI).....	37
Capítulo 3. Gestión comparativa de la inversión pública	
3.1. Influencia de la globalización en la inversión pública de Quintana Roo	47
3.2 Plan estatal de desarrollo.	51
3.3. Estudio comparativo de la inversión pública del estado de Quintana Roo con otros estados y algunos países latinoamericanos	54
3.4. Fortalezas y debilidades de los sistemas de inversión aplicadas al Plan de Desarrollo	96
Capítulo 4. Evaluación de la inversión pública por medio del indicador de inversión	
4.1. Indicadores de bienestar.	99
4.2. Indicador elasticidad de la inversión sectorial.	104
Capítulo 5. Valoración de la inversión pública: Conclusiones y recomendaciones.	
5.1 Conclusiones.....	140
5.2 Recomendaciones.....	142
Bibliografía.....	145

Introducción.

Cuando se escucha que el gobierno ha ejercido millones de pesos en inversión pública en el Estado automáticamente lo relacionamos con el gasto de recursos públicos destinados a incrementar o mejorar las instalaciones para la prestación de los servicios públicos. Sin embargo se desconocen los procedimientos de algún proyecto de inversión.

Es por ello que surge la inquietud de elaborar esta investigación que tiene como objetivo dar a conocer cuáles son las normas, instrumentos y procedimientos comunes utilizados en el sistema estatal de inversión pública del estado de Quintana Roo y la relación existente con el Plan Estatal de Desarrollo.

De la misma manera se observará el funcionamiento en algunos modelos destacados de inversión pública de otros estados de la República y países de América Latina para evaluar el Sistema estatal de inversión pública en nuestro estado.

El primer capítulo inicia con una descripción de la ubicación y división política del estado de Quintana Roo, lugar donde se realizará el estudio de este trabajo. Se incluye una breve historia de los primeros proyectos que se realizaron y que fueron los más sobresalientes para el desarrollo económico de este estado.

Se incluyen los componentes que integran el Plan de Desarrollo del Gobierno del Estado de Quintana Roo y cuáles son los objetivos que persigue, cabe resaltar que este es un documento indispensable para la política de inversión pública y sobre el cual se realiza la evaluación en materia de inversión pública.

En el capítulo dos se hace referencia al marco normativo donde se señala en qué consiste el sistema estatal de inversión pública, cuáles son las principales leyes regulatorias estatales y quiénes son los participantes de desarrollar, dirigir y evaluar los proyectos y programas de la inversión pública en el estado de Quintana Roo.

Se señala brevemente en materia de inversión pública cuáles son las fases que integran un sistema: planeación, control, ejecución, evaluación y supervisión. Estas fases es preciso conocerlas porque nos ayudan a comprender la importancia que tiene un sistema de inversión pública a nivel estatal.

En lo que respecta al capítulo tres, primeramente se describe una explicación de la influencia que ejerce la globalización en los sistemas de inversión pública, ya que se espera produzca efectos positivos en la condiciones de vida de una población y la modernización tecnológica para el desarrollo de estos sistemas.

Los impactos que hay en el mundo cómo las relaciones políticas, comerciales, fiscales, sociales y culturales, por mencionar algunas, también repercuten en los objetivos de desarrollo que establece la administración pública en el estado de Quintana Roo, y por ende, en la inversión pública de este estado.

Con el fin de demostrar que el Sistema estatal de inversión pública de Quintana Roo puede considerar la experiencia de sistemas más desarrollados, se realiza un estudio comparativo de tres estados de la república mexicana: Estado de México, Jalisco y Baja California; y tres países latinoamericanos: Chile, Colombia y Bolivia. Estas regiones son las más destacadas en materia de inversión pública, ya que han podido consolidar su sistema de inversiones públicas, integrando los elementos necesarios para ser eficiente en esta materia.

Se consideran cinco categorías que presentan las principales características de los sistemas de inversión pública: estructura jurídica, objetivo, lineamientos generales, componentes del proceso, metodología de evaluación y la vinculación de las prioridades de inversión respecto al Plan Estatal de Desarrollo.

Como resultado del análisis comparativo se determinará si realmente los proyectos autorizados en materia de inversión guardan una relación directa con el Plan de

Desarrollo, esto permitirá conocer la importancia de llevar a cabo las acciones planteadas por la administración central.

En el capítulo cuatro, Evaluación por medio de un indicador de inversión, se tiene como objetivo principal analizar la relación existente entre el gasto ejercido por el gobierno del estado en un periodo determinado con respecto al Plan Estatal de Desarrollo, para realizar el estudio de manera cuantitativa, se definen las características necesarias que tiene el indicador de elasticidad de la inversión pública. Tomando un periodo de la administración pública estatal, se realiza la medición de resultados de la inversión pública en el estado de Quintana Roo.

El indicador elasticidad de inversión mide la variación de la inversión total del Estado y la variación de la inversión por sector en una cantidad en términos porcentuales. Los valores obtenidos reflejan si el sector ha resultado favorecido con la política de desarrollo del estado.

Y para concluir, en el capítulo cinco se da a conocer el panorama general del estudio realizado de acuerdo a los resultados obtenidos, asimismo, las recomendaciones a la administración central del Estado de Quintana Roo para ser más eficiente el proceso utilizado de la selección y ejecución de obras en materia de inversión pública.

Capítulo 1. Antecedentes.

1.1. Ubicación y división política

Quintana Roo es el estado más oriental de la República Mexicana y su extensión se comprende de 50,843 km²; formando parte de la Península de Yucatán y corresponde al decimonoveno lugar entre los Estados de la República Mexicana en cuanto a su extensión territorial.

Sus límites son: al norte con Yucatán y el Golfo de México, al este con el mar Caribe, al oeste con Campeche y al sur con Guatemala y Belice y sus coordenadas se encuentran en Latitud: Norte 21°37', al sur 17°53'; al este 86°42' y al oeste 89°20'.

El estado cuenta con 8 municipios: Cozumel, Felipe Carrillo Puerto, Isla Mujeres, Othón P. Blanco, Benito Juárez, José María Morelos, Lázaro Cárdenas y Solidaridad. La capital del estado es Chetumal ubicado en el municipio de Othón P. Blanco.

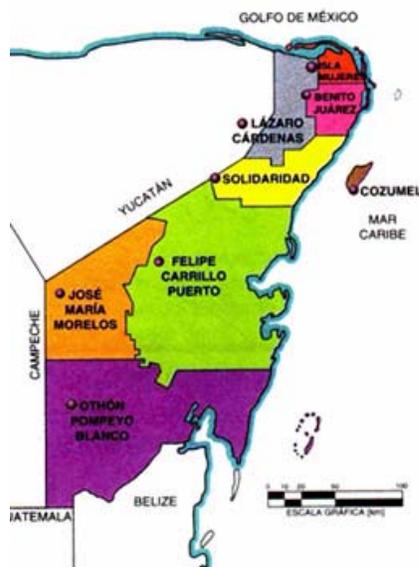


Figura 1.1. División política de Quintana Roo

Fuente: Portal del Gobierno del Estado de Quintana Roo,
<http://www.qroo.gob.mx>

De acuerdo a sus características geográficas, integración territorial, actividades productivas, culturas y sociales se ha dividido a Quintana Roo en tres regiones:

ZONA NORTE.- Integrada por los municipios de Isla Mujeres, Benito Juárez, Cozumel y la costa de Solidaridad.

ZONA MAYA.- Constituida por los municipios de Felipe Carrillo Puerto, José Ma. Morelos, Lázaro Cárdenas y Solidaridad.

ZONA SUR.- Sólo la integra el municipio de Othón P. Blanco.

Gran parte de su territorio se cubre de densas selvas con árboles como ceibas, cedros rojo y negro, chechén, caoba, chicozapote y palmas. La fauna que habita en esta región es variada: se observan monos, gran diversidad de aves e incluso mamíferos. En los litorales de esta región hay humedales, pantanos y caletas.

En su franja costera hay puntas, cabos, cayos y lagunas costeras. Cuenta con islas (como Cozumel e Isla Mujeres) y frente a la costa se despliega la gran barrera arrecifal que forma parte del segundo sistema arrecifal más grande del mundo. La fauna marina también es muy extensa: sólo de peces hay más de 500 especies; también hay anfibios y reptiles acuáticos.

Las altas temperaturas y las abundantes lluvias generaron suelos poco profundos, evolucionados y alterados y, por ello, poco fértiles. El grosor no rebasa los 20 cm. y son muy pedregosos. Al sur del estado el tipo de suelo cambia al *solonchak*, producto del ascenso de agua salada procedente de una capa poco profunda, cuya textura es arenosa.

El único río de importancia es el río Hondo, frontera con Belice. Otros depósitos de agua temporales son las llamadas sartenejal, oquedades naturales en las rocas que guardan el agua de lluvia, y las aguadas o dolidas, fosas naturales o artificiales cuyas aguas se aprovechan en tiempos de sequía.

El estado de Quintana Roo se sitúa en la Península de Yucatán y pertenece al Caribe Mexicano que se integra junto con Belice y Guatemala al área Continental Occidental, donde se localiza el mayor desarrollo turístico. El Caribe Mexicano es la zona de México en la Cuenca del Caribe, a la que se le conoce turísticamente como el producto “Caribe Mexicano”, que actúa como una zona de frontera con Centroamérica y el Caribe Insular. Este último se encuentra vinculado a México, comercial y políticamente, por medio de la Asociación de Estados del Caribe.

1.2. Historia

En México durante gran parte del siglo XX se vivió un crecimiento económico en el Centro y Norte del país, sin considerarse la región donde se ubica la Península de Yucatán y no se consideraba que fuera un área trascendental para el impulso que el país necesitaba, debido a las colindancias geográficas donde se ubica este territorio.

Fue hasta la década de 1950 cuando el Gobierno Federal comienza a aplicar la estrategia denominada “Marcha al mar”, que se orientaba a repoblar las grandes extensiones de zonas costeras, casi vacías, que tenía México, considerando que eran zonas vulnerables por estar casi deshabitadas y, como consecuencia, el Estado no podía tener control de ellas.

Existieron algunos factores que hicieran considerar poner en operación esta estrategia, como fueron los siguientes sucesos (Flores 2004):

- Las crisis henequenera en Yucatán y la forestal en Quintana Roo ocasionaron gran desempleo.
- Las costas de la Península de Yucatán y la frontera con Belice, prácticamente, carecían de población. En la época que nos referimos, Belice era una colonia británica que no lograba superar la crisis del treinta, misma que había logrado desestabilizar el enclave colonial forestal. En este país había comenzado a germinar la idea de la independencia. Como consecuencia, se despierta el

nacionalismo guatemalteco. Esto hace que la situación de la frontera sur sea compleja. Por un lado, existe un movimiento insurgente en la frontera con Chiapas y por el otro, se presenta la amenaza de un conflicto internacional en la frontera con el Territorio Federal de Quintana Roo.

- Surgen diversos e importantes descubrimientos de petróleo en el sureste.
- La Revolución Cubana trajo, como consecuencia, la influencia de la guerra fría a la región de la Península de Yucatán.
- Ocurrieron algunos alzamientos insurgentes en Centroamérica.
- Renacen los movimientos de independencia en Belice.
- El Canal de Yucatán cobra importancia estratégica, debido a que es el paso de mercancías que provienen de la cuenca del Mississippi y se dirigen al Caribe, Centroamérica, América del Sur y el Pacífico, por medio del canal de Panamá.

Todo lo anterior llevó a la elaboración de un plan de ocupación de las fronteras marítimas y ribereñas del Caribe Mexicano, mediante un programa de desarrollo íntegramente planeado. Como fue un proyecto de prioridad nacional que buscaba la ocupación de la costas y el desarrollo de las fronteras marítimas estratégicas, el gobierno mexicano se hizo cargo del proceso de planeación e implementación de los programas de desarrollo en el Territorio Federal de Quintana Roo.

Para que estos proyectos pudieran realizarse se necesitaba que en Quintana Roo convergieran dos elementos: la población y las inversiones (Flores, 2004).

En la década de 1970, se realizaron proyectos orientados a repoblar las zonas fronterizas del sur de país. Esto trajo como consecuencia que se reconociera la validez del Estado de Quintana Roo. Para lograr los objetivos de los proyectos, se implantaron programas que tenían como propósito trasladar, asentar y retener

población en el Estado, que era considerado como un área alejada e incomunicada con el resto de México.

Los proyectos que se implantaron inicialmente tuvieron como base los programas económicos desarrollados por el Gobierno Federal. Entre todos ellos, cuatro fueron los más sobresalientes:

- **El proyecto agroindustrial de la caña de azúcar.-** Su propósito era incrementar la población en la frontera del Río Hondo reubicando campesinos originarios del centro y el occidente del país. Con ello logró impulsar la economía agraria del sur de Quintana Roo.
- **Proyectos ganaderos.-** La aplicación de programas de ganadería extensiva, que estaban en desacuerdo con la vocación forestal del Estado, permitió cubrir la necesidad de ocupar el territorio de 50,000 km² de Quintana Roo. Mediante esos proyectos se formaron nuevos centros de población y nuevos ejidos.
- **El proyecto Cancún.-** El proyecto que más importancia ha tenido para el desarrollo del Estado, ya que el turismo que existía antes de Cancún puede calificarse como un turismo alternativo, con bajo impacto, que explota a los atractivos del sol y la playa. Debido a la falta de comunicaciones, infraestructura y promoción era un turismo que se encontraba restringido a grupos muy pequeños. Cozumel e Isla Mujeres eran centros exclusivos, mientras que Cancún estaba abandonado y aislado.

A finales de la década de 1960, el Gobierno Federal empieza a realizar actividades para llevar a cabo el proyecto Cancún. Este proyecto turístico es el primero planeado y ejecutado en su totalidad por el estado mexicano, por medio del Fondo Nacional de Fomento al Turismo (FONATUR). Es tan grande su éxito, que coloca a Quintana Roo en un lugar sobresaliente en la rama del turismo y lo vuelve una entidad importante económicamente para el país.

- **Ocupación y desarrollo de las costas.-** Gran parte de las costas de Quintana Roo estaban desocupadas debido a su extensión de más de 800 Kms., la crisis de la economía debido a los ciclones que azotaron a la región desde 1955 con el impacto del huracán Janet y a la existencia de una pequeña cantidad de pescadores. Para habitarlas, se realizó la promoción de veinte cooperativas con fuerte apoyo federal. Actualmente, la situación para la actividad pesquera es difícil, debido a la sobre explotación del escaso recurso y por la competencia por espacios y mano de obra que le presentaron las actividades enfocadas a el turismo.

Existió adicionalmente un proyecto complementario con el objetivo de crear la zona libre de aranceles del territorio en el año de 1972. Esta zona libre servía como apoyo a los programas de gobierno y fomentó la creación de un grupo empresarial que comerciara en la región sur, operando principalmente en la ciudad de Chetumal. Ayudó a fortalecer la economía del estado y consolidó las economías familiares, primordialmente en Chetumal.

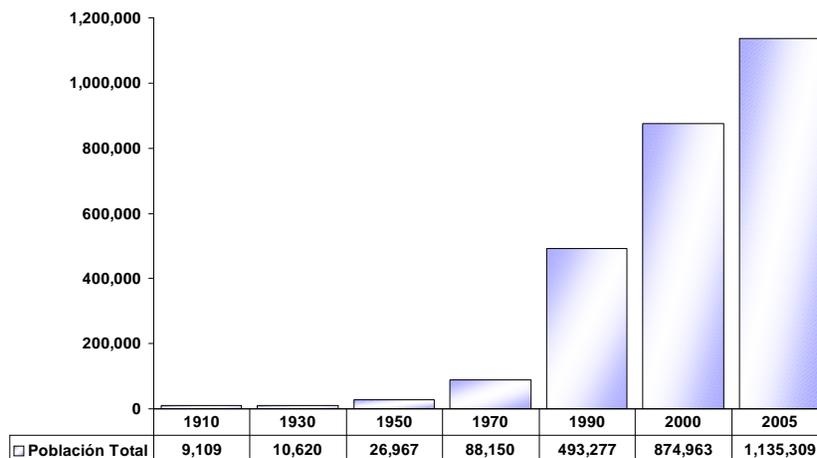
La duración de este proyecto fue de nueve años y su declive fue ocasionado por factores nacionales e internacionales como la independencia de Belice con respecto a Inglaterra, la incorporación de México en el Acuerdo General de Aranceles Aduaneros y de Comercio, la devaluación frecuente del peso frente al dólar así como la entrada en vigor del Tratado de Libre Comercio con Estados Unidos y Canadá.

El resultado de estos proyectos en Quintana Roo permitió que en 1974 dejara de ser territorio y convertirse en estado libre y soberano, dejando al Estado la creación de programas y proyectos que continúen desarrollando la actividad económica y ofrecer a sus habitantes mejores condiciones y calidad de vida.

1.3. Población

El estado de Quintana Roo ha tenido un dinamismo en su crecimiento poblacional ocupando entre el periodo 2000 – 2005 el primer lugar a nivel nacional con una tasa media anual de 4.569%. Para el año 2005 su población fue de 1 135 309 habitantes integrada por 574 837 hombres y 560 472 mujeres. La población se concentraba principalmente en los municipios de Benito Juárez (50.468%) y Othón P. Blanco (19.357%) (INEGI, 2006).

Figura 1.2. Crecimiento poblacional de Quintana Roo



*Fuente: Elaborada con datos obtenidos de Perspectiva Estadística, Quintana Roo; INEGI; Marzo 2006
Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos; INEGI; edición 2002*

La dinámica demográfica del estado se ha vuelto cada vez más compleja. Por un lado, el 1.88% de crecimiento natural de la población es el más alto de la nación. Por el otro, la entidad recibe un número significativo de inmigrantes, que ha originado el 50% del aumento de la población en 2004, motivo por el cual el crecimiento demográfico total asciende a 3.65% representando el más alto del país.

Para 2005, la población del estado asciende a 1 135 309 habitantes, lo que representa más de 12 veces la población de 1970, la cual era de 88,150 personas.

Este crecimiento seguirá realizándose, aunque se considera que con un ritmo más lento. Se estima que la población estatal se duplicará, llegando a superar los dos millones de personas para 2030.

Se debe considerar también el incremento de localidades que están apareciendo en el estado, siendo que para el año 2000 el número de localidades estatales era de 2,167 ocupando el 59.293% de la población en las ciudades con más de 100,000 habitantes. Para el año 2005, se tiene que el 67% de la población vivía en ciudades con más de 100,000 como puede apreciarse en el siguiente tabulador:

Tabla 1.1. Distribución de la población por localidades en 2005

				Localidades		Población	
Tipo de localidad				Número	Porc.	Total	Porc.
Quintana Roo				1,823	100.000%	1,135,309	100.000%
1	-	2,499	habitantes	1,800	98.738%	163,686	14.418%
2,500	-	4,999	habitantes	9	0.494%	30,505	2.687%
5,000	-	9,999	habitantes	5	0.274%	34,095	3.003%
10,000	-	14,999	habitantes	4	0.219%	50,183	4.420%
20,000	-	49,999	habitantes	1	0.055%	21,530	1.896%
50,000	-	99,999	habitantes	1	0.055%	71,401	6.289%
100,000	-	499,999	habitantes	2	0.110%	237,208	20.894%
500,000	-	999,999	habitantes	1	0.055%	526,701	46.393%

Fuente: Elaborada con datos del II Censo de Población y Vivienda 2005; INEGI

Se observa que entre 1980 y 2005 el número de localidades con menos de 100 habitantes creció significativamente, el aumento de la población que habitaba en ellas fue de 1.356% como promedio anual. Así mismo los lugares donde se ha concentrado más el nivel de población se ubican en el rango de 100,000 a menos de 1,000,000 de habitantes.

Se debe considerar que un incremento de la población traerá consigo un crecimiento de la demanda de bienes y servicios públicos, debiendo establecer el

Estado programas y proyectos que permitan satisfacer la demanda de viviendas, escuelas, carreteras, seguridad pública, entre otros.

1.4 Plan de Desarrollo del Gobierno del Estado de Quintana Roo

El Plan Estatal de Desarrollo del Gobierno del Estado de Quintana Roo de acuerdo al texto original es un modelo de desarrollo integral con una clara y lógica secuencia de relaciones causa – efecto que promueve acciones específicas enfocadas al desarrollo humano integral, por eso dedica especial atención a la equidad de género, a la igualdad de oportunidades para las personas con capacidades diferentes, al bienestar de los pueblos indígenas, al desarrollo de los jóvenes, a la protección de la niñez y a la aplicación de la ley para todos los ciudadanos.

Se encuentra basado en un modelo de *desarrollo integral* con una clara y lógica secuencia de relaciones causa efecto que busca llegar a la meta de contar con un *gobierno eficiente*, a través de potencializar los *factores de competitividad*, generando un *desarrollo integral*, para alcanzar una mejor *calidad de vida* para los quintanarroenses. (Gobierno Estatal de Q. Roo, 2005).

Los principales proyectos estratégicos del gobierno 2005-2011 son:

1. Modernizar tecnológicamente la administración gubernamental.
2. Impulsar el proyecto de recuperación de playas de Cancún y el desarrollo de la zona costera lagunar.
3. Ampliar las pistas de los aeropuertos de Chetumal e Isla Mujeres para incrementar su actividad comercial y turística.
4. Incentivar la creación de un aeropuerto en la Riviera Maya para impulsar el desarrollo de la zona centro del estado.
5. Crear el Hospital de la mujer y realizar la ampliación - modernización del Hospital Morelos de Chetumal.

6. Apoyar la creación de un recinto fiscalizado estratégico adjunto al nuevo puente México - Belice.
7. Modernizar la carretera entre Cafetal y Tulum a un ancho de 12 mts. y ampliar a cuatro carriles la carretera Tulum - Playa del Carmen.
8. Implementar soluciones para el problema de los hundimientos en la parte baja de Chetumal.
9. Concluir el proyecto del Hotel - Escuela en Cancún para aumentar la competitividad de nuestros jóvenes.

Figura 1.3).- Modelo del Plan Estatal de Desarrollo



Fuente: Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011

Como puede observarse el Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011 se desarrolla sobre cuatro ejes básicos: Gobierno eficiente, factores de competitividad, desarrollo Integral y calidad de vida. Cada uno de estos ejes enfatiza sobre sectores específicos en donde se desarrollarán los planes sectoriales.

El *Gobierno eficiente* se encuentra compuesto por los siguientes sectores: Democracia participativa, Seguridad pública, Procuración de justicia, Protección civil, Gestión pública y Finanzas públicas.

Dentro de los principales objetivos a cubrir se encuentran, fortalecer el sistema democrático del estado, procurar justicia de manera accesible, profesional y transparente, con estricto apego a los procedimientos legales.

El siguiente eje comprende Factores de competitividad, está integrado por los siguientes sectores: Financiamiento del desarrollo, Planeación y ordenamiento territorial, Mejora regulatoria, Formación de capital humano, Preservación del ambiente, Infraestructura para el desarrollo.

Sus principales objetivos son crear una estructura financiera estatal, a través de diversos instrumentos, a fin de acceder a recursos que permitan cubrir las necesidades de financiamiento, públicas y privadas, que impulsen el desarrollo económico y abatan el rezago social.

El tercer eje estratégico se denomina Desarrollo integral, lo conforma siguientes sectores: Desarrollo regional equilibrado, Diversificación del turismo, Consolidación de los agronegocios, Desarrollo forestal, Explotación racional de la pesca y Consolidación de la acuacultura, Impulso a la manufactura, Desarrollo de servicios logísticos.

Dentro de los objetivos para obtener un desarrollo integral se encuentran:

1. Promover el equilibrio económico entre las regiones del estado, mediante el aprovechamiento de sus vocaciones productivas y las aspiraciones de sus habitantes con base al impulso de una política de microregiones.
2. Propiciar que el bosque tropical sea un capital natural permanente para el crecimiento económico a través de la consolidación, fomento y ampliación de una reserva forestal en aprovechamiento sustentable y con certificación ecológica internacional.
3. Establecer una política de desarrollo pesquero y acuícola que estimule el comercio interno, el desarrollo de infraestructura y la competitividad de los agentes de la cadena productiva.

Por último, se encuentra el eje estratégico de Calidad de vida compuesto por los sectores de: Educación integral, Cultura, Deporte, Agua potable, Salud para todos, Ciudades dignas, Equidad de género, Atención a la juventud, Bienestar para los pueblos indígenas, Superación de la pobreza, Asistencia social a grupos vulnerables.

Dentro de estos sectores el de más alta prioridad para el Estado es la Educación, ya que es fundamental para el desarrollo de la entidad. El objetivo a cumplir es impulsar la transmisión y creación de conocimientos, así como la adquisición de habilidades, principios y valores para el desarrollo integral del ser humano y de su entorno, mediante la cobertura con equidad y calidad en todos los niveles educativos.

Otros objetivos en este eje son: Fortalecer la creación, preservación, difusión y enriquecimiento del patrimonio histórico, cultural y artístico del estado. Inducir a la población a la práctica, regular y sistemática, de actividades deportivas; ampliar la infraestructura de agua y saneamiento, para que con altos estándares de eficiencia y eficacia, se asegure la prestación de los servicios en todo el estado. Mejorar los niveles de salud de la población con servicios basados en la equidad, calidad, oportunidad y trato digno, contando con la participación ciudadana. Promover el desarrollo integral de las niñas y mujeres de Quintana Roo. Incorporar integralmente a los jóvenes a la vida política, económica y social del Estado.

Dentro del sector de Ciudades dignas, se pretende dignificar las ciudades del estado a través de una planeación urbana efectiva que permita proveerlas de la infraestructura básica y equipamiento suficiente para la dotación de servicios públicos de calidad.

Algunas de sus estrategias son:

- A) Desarrollar suficientes reservas territoriales, en las que el Gobierno del estado gestione su participación patrimonial destinada al crecimiento de los centros urbanos, a fin de que se garantice el requerimiento para el equipamiento urbano y el de los demandantes de vivienda.
- B) Impulsar un desarrollo urbano sustentable y de calidad.
- C) Dar un mayor impulso a la producción de vivienda y atraer el mayor número.

Las acciones que emprenda el Estado deben de ser congruentes con los planes que se han plasmado en el plan estatal porque al término de cada periodo de gobierno se podrán medir la eficiencia en el desempeño para alcanzar los objetivos señalados en los cuatros ejes.

Capítulo 2. El Sistema de inversión pública y su marco normativo en el estado de Quintana Roo

2.1 Características del sistema estatal de inversión pública

Para la ejecución del Plan Estatal de Desarrollo el gobierno estatal se apoya de varios instrumentos para llevarlo a cabo, uno de ellos es el *Sistema estatal de inversión pública* definido como un conjunto de normas, procedimientos, instrumentos y arreglos institucionales que permite garantizar que los recursos públicos se destinen a las mejores opciones de inversión para mejorar la calidad en la inversión pública teniendo como resultado un crecimiento económico y una disminución de la pobreza (Castillo, 2000).

Conviene recordar que existen varios tipos de inversiones por realizarse en un Estado, entendiéndose por inversión (Salvat, 1994), como el aporte de un recurso con fines productivos o de reproducción de capital con ánimo de una ganancia.

En el aspecto privado las decisiones de inversión, es decir, todas las decisiones referentes a las inversiones empresariales van desde el análisis de las inversiones en capital de trabajo, como la caja, los bancos, las cuentas por cobrar, los inventarios hasta las inversiones de capital representadas en activos fijos como edificios, terrenos, maquinaria y tecnología entre otras.¹

¹ Por ende encontramos que se manejan en este ámbito varios conceptos de inversión como son los siguientes:

- *Inversión bruta*: Inversión total antes de amortizaciones.
- *Inversión mínima inicial*: Es el importe mínimo que un inversionista debe realizar para incorporarse a un fondo y convertirse en partícipe del mismo.
- *Inversión mínima sucesiva*: Es el importe mínimo que un partícipe puede invertir en un fondo tras su incorporación al mismo.
- *Inversión neta*: Inversión bruta a la que se descuentan las amortizaciones.
- *Sociedades de inversión*: Instituciones financieras dedicadas exclusivamente a la gestión colectiva de las inversiones de sus accionistas, ya sea en valores mobiliarios o inmobiliarios.
- *Inversionistas institucionales*: Son los bancos, sociedades financieras, compañías de seguros, entidades nacionales de reaseguro y administradoras de fondos autorizados por la ley.
-

La característica particular para las inversiones que realizan las organizaciones o empresas de tipo privado, se refiere a que sus decisiones tienen como objetivo maximizar su patrimonio y obtener utilidades.

Las empresas privadas buscan obtener beneficios a partir de una inversión. Estos beneficios o utilidad se definen como el remanente de sus ingresos totales menos sus costos totales.

Entonces podemos considerar que las decisiones de inversión se toman a partir de los costos y beneficios, donde el mercado puede dar señales de la mejor inversión por medio de la ganancia más esperada.

A diferencia de la inversión privada, se considera a la inversión pública (INEGI, 2000) como las erogaciones públicas que realiza el estado a través de sus dependencias, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, que se destinan a la construcción, ampliación, mantenimiento y conservación de obras públicas y en general a todos aquellos gastos destinados a aumentar, conservar y mejorar su patrimonio.

La inversión pública trata de satisfacer las necesidades de la población para alcanzar las metas de crecimiento económico y disminuir la pobreza. Para alcanzar este fin, se deben implementar estrategias para identificar qué proyectos reducen los costos de los bienes públicos y a su vez cubran una mayor demanda de las necesidades sociales. (Vizzio, 2000)

El gobierno estatal debe considerar qué áreas son las prioritarias para asignar estos recursos y facilitar su crecimiento. Entre sus tareas, se encuentra generar confianza y condiciones atractivas para la iniciativa privada, y asegurar por otra parte, que la inversión pública ejercida conduzca a un mejoramiento del desarrollo social y económico del entorno.

Todos los proyectos que se realicen por la administración pública, requieren la utilización de recursos productivos (costos) cuyo objetivo es obtener la satisfacción en el futuro (beneficios). (CEPEP, 10).

Para ello los gobiernos estatales y de países en desarrollo deben apoyarse en la evaluación social de proyectos para que presente información eficiente con respecto al uso de sus recursos públicos. En la actualidad, la mayoría de los países están tratando de modernizar los sistemas a través de los cuales aprueben sus proyectos de inversión.

La evaluación social de proyectos, consiste en establecer criterios que identifican, cuantifican y valoran costos y beneficios para toda la vida del proyecto (CEPEP,315). Cuando el valor de los beneficios es mayor que el valor de los costos, la diferencia se denomina beneficio neto. En este caso, se puede afirmar que la unidad económica mejorará si se lleva a cabo el proyecto.

Sistema Estatal de Inversión Pública

El Sistema estatal de inversión pública (SEPI) es un instrumento de planificación que apoya las decisiones del gobierno del Estado de Quintana Roo. Es importante conocer si los resultados obtenidos son satisfactorios con respecto a la práctica de las políticas, programas y planes con los que cuenta el gobierno estatal respecto a la inversión pública, asimismo, conocer su eficiencia con relación a los proyectos que realiza.

Un sistema puede hacer más eficiente la inversión pública, si la evaluación de los proyectos identifican la mejor calidad de la inversión, es decir, cuando cubre la mayor demanda de las necesidades sociales.

A grandes rasgos el Sistema estatal de inversión pública cuenta con métodos y procedimientos para:

- Garantizar que todo proyecto de inversión acredite su aportación al bienestar general de la comunidad.
- Que la formulación y evaluación de proyectos sea estandarizada para todo el sector público.
- Administrar eficientemente la información de los proyectos en todo su ciclo de vida.

(Manual de programación – presupuestación de la inversión pública 2006):

Este sistema estatal toma en consideración la necesidad de reducir el costo de evaluación de la inversión pública, por medio de elementos que permiten facilitar la identificación de cuáles de los proyectos de inversión, al realizarlos, contribuirán en mayor medida al bienestar de la sociedad.

2.2 Fundamento legal de la conformación del Sistema estatal de la inversión pública en el estado de Quintana Roo

Tomando en consideración que en un sistema de administración de la inversión se involucran todas las fases del proceso de planeación, las cuales son planeación, control, ejecución, supervisión y evaluación de resultados; a continuación trataremos acerca de la conformación legal del Sistema estatal de la inversión pública en el estado de Quintana Roo.

La disposición federal donde se establece la realización de un sistema está sustentada desde la misma Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, (CPEUM) ya que en su artículo 25 otorga al Estado la tarea de *“fomentar el desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral y sustentable, que fortalezca la soberanía de la nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo a través de una justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales”*.

En el párrafo II del artículo 25 de la CPEUM establece que le corresponde al Estado las funciones de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, regulando las actividades para la realización de la misma.

Por ello, existen otras disposiciones federales como son la Ley Nacional de Planeación, la Ley de Presupuesto y Responsabilidad Hacendaria, la Ley de Geografía y Estadística, entre otras que a nivel nacional, coadyuvan en la tarea de planear y evaluar los programas y proyectos para la sociedad a cargo de la administración pública.

En el ámbito estatal, es por medio de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo donde igualmente se norma la creación y formulación de planes de desarrollo regional, mismos que deberán estar en coordinación con los planes estatales de desarrollo.

Las leyes regulatorias estatales de la inversión pública son las siguientes:

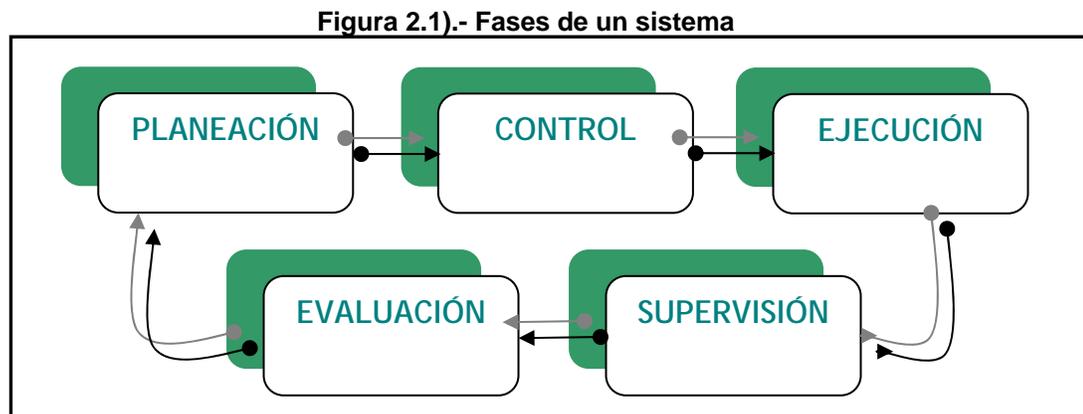
- Ley de Obras Públicas.
- Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios Públicos del Estado de Quintana Roo.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo.
- Ley Orgánica de Planeación del Estado de Quintana Roo.
- Ley de Coordinación Fiscal del Estado de Quintana Roo.
- Ley de Asentamientos Humanos.
- Decreto No. 155 por la creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo.
- Acuerdo por el cual se crea la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE.
- Reglamento Interior de la COPLADE.

- Ley de Presupuestos de Egresos del Estado de Quintana Roo
- Ley de Equilibrio Ecológico y la Protección al Medio Ambiente.

Fases de un sistema de planeación:

El Sistema estatal de inversión pública para el estado de Quintana Roo, conforme lo ha establecido el gobierno estatal, es un conjunto de elementos que dan sustento al proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación de la inversión pública (Manual de programación-presupuestación de la inversión pública, 2006)

El ciclo de enlace entre las distintas fases del sistema donde se establece un sistema de estatal de inversiones se muestra en la figura siguiente:



Fuente: Elaboración propia

Fase 1. Planeación: La Ley Orgánica de Planeación en el artículo primero, define a la planeación estatal del desarrollo como la ordenación racional y sistemática de acciones que en base al ejercicio de las atribuciones del ejecutivo del estado en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad hacia mejores estadios de desarrollo.

Se establece en la Ley de Planeación fijar los objetivos, metas, estrategias y prioridades, seguidamente se asignarán recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, así mismo, se coordinarán acciones y se evaluarán los resultados.

Todas las dependencias de la administración pública estatal y municipal deben planear sus actividades y ligar sus objetivos de acuerdo a la planeación nacional del desarrollo.

En el artículo 13 de la Ley de Planeación del Estado de Quintana Roo, se establecen las funciones que deben ejecutar las dependencias del poder ejecutivo del estado y municipios:

- I. Intervenir respecto de las materias que le competen, en la elaboración del plan estatal de desarrollo.
- II. Coordinar las actividades de planeación de las entidades paraestatales que correspondan a su sector.
- III. Elaborar programas sectoriales, tomando en cuenta las propuestas que presenten las entidades del sector y los ayuntamientos, así como, las opiniones de los grupos sociales interesados.
- IV. Asegurar la congruencia de los programas sectoriales con el plan y los programas regionales y especiales que determine el gobernador del estado, o los presidentes municipales en sus correspondientes jurisdicciones.
- V. Elaborar los programas anuales para la ejecución de los programas sectoriales correspondientes.
- VI. Considerar el ámbito territorial de las acciones previstas en su programa, procurando su congruencia con los objetivos y prioridades de los planes y programas de los municipios.
- VII. Vigilar que las entidades del sector que coordinen, conduzcan sus actividades conforme al plan estatal de desarrollo y al programa sectorial correspondiente, y

cumplan con lo previsto en el programa institucional a que se refiere el Artículo 14 Fracción II; y,

- VIII. Verificar periódicamente los avances y relación que guarden los programas y presupuestos de las entidades paraestatales del sector que coordinen, con los resultados de su ejecución y con los objetivos y prioridades de los programas sectoriales, a fin de adoptar las medidas necesarias para corregir las desviaciones detectadas y reformar, en su caso, los programas respectivos.

Fase 2. Control: En la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Quintana Roo, se señalan las dependencias y entidades que auxiliarán en las labores del titular del poder ejecutivo estatal. Son 14 dependencias, encontrándose entre ellas la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, encargada de promover y fomentar el desarrollo socioeconómico.

Las atribuciones de esta Secretaría son en el sentido de, proyectar y coordinar las políticas del desarrollo a través de regular y coordinar el Sistema Estatal de Planeación y el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado.

De conformidad al artículo 32 de esta Ley, la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional tiene bajo su competencia las siguientes cuestiones:

- Promover la formulación de los proyectos de ley, reglamentos y demás disposiciones de carácter general, en materia de planeación, programación, política presupuestal, información, evaluación, coordinación institucional y desarrollo regional, para la promoción económica y social del estado y someterlos a la aprobación del ejecutivo.

- Promover la formulación de los proyectos de ley, reglamentos y demás disposiciones de carácter general, en materia de desarrollo social y atención a grupos marginados.

- Proyectar y coordinar las políticas de planeación del desarrollo del gasto de inversión del Estado y formular los programas estatales, sectoriales, institucionales y regionales.
- Conducir, regular y coordinar el sistema estatal de planeación y el comité de planeación para el desarrollo del estado; elaborar con la colaboración de las dependencias y entidades de la administración pública del estado y los gobiernos municipales, así como, con la participación de los sectores social y o privado, el plan estatal de desarrollo y los programas estatales de desarrollo.
- Determinar e instrumentar los procedimientos, criterios y lineamientos generales para la elaboración, integración, ejecución y evaluación de los programas de *inversión* a cargo de las dependencias y entidades. Concertar estos aspectos en los programas que se realicen coordinadamente con los gobiernos municipales; así como, brindar a los ayuntamientos la asesoría que le soliciten para la elaboración de sus programas y proyectos de inversión.
- Evaluar, supervisar y asegurar la congruencia en el ejercicio de los recursos del presupuesto de egresos destinados a los programas de inversión.
- Concertar, coordinar, instrumentar y evaluar la ejecución de los programas de inversión y de desarrollo social o productivo, que se realicen con los recursos estatales o federales.
- Deberá supervisar, en coordinación con la Secretaría de la Contraloría, el cumplimiento de los programas respectivos y el adecuado ejercicio de los recursos, formulando los informes pertinentes y necesarios sobre los avances alcanzados, para el conocimiento del Gobernador y de las autoridades federales, estatales y municipales involucradas.

- Instrumentar, en coordinación con las dependencias competentes, los trámites y registros que requieran el control y evaluación del ejercicio del gasto de inversión del presupuesto de egresos del estado.
- Consolidar y regular los servicios regionales del sector, procurando su vinculación con el modelo de organización y desarrollo regional del estado bajo criterios de eficiencia, productividad y ahorro en el gasto público, generando con ello una mayor cercanía y calidad de los servicios a la población.
- Autorizar y registrar, en coordinación con la Secretaría de hacienda, el ejercicio del gasto público de inversión y evaluar su correlación con el plan estatal de desarrollo y el cumplimiento de los programas a cargo de las dependencias y entidades del gobierno del estado.
- Asegurar que los planes, programas y presupuestos de las dependencias y entidades de la administración pública del gobierno del estado, comprendan objetivos relacionados con la racionalidad y la modernización de los servicios públicos que se proporcionan a la población.

Fase 3. Ejecución: En la Ley Estatal de Coordinación Fiscal, que tiene como finalidad establecer un Sistema de Coordinación Fiscal para el Estado de Quintana Roo con el fin de unificar las relaciones fiscales (Art.1); se encuentran algunos lineamientos para integrar el Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal con los recursos que el Estado obtenga del gobierno federal (art. 19).

Estos recursos se distribuyen a los municipios del estado con cargo al Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, y se destinan exclusivamente al financiamiento de obras, acciones sociales básicas y a inversiones, que beneficien directamente a sectores de su población que se encuentren en condiciones de rezago social y de pobreza extrema.

Los recursos asignados por el fondo de aportaciones se asignarán a los siguientes rubros (Art. 20): agua potable; alcantarillado; drenaje y letrinas; urbanización de zonas marginadas y colonias populares; electrificación rural y de colonias pobres; infraestructura básica de salud; infraestructura básica educativa, mejoramiento de vivienda; caminos rurales; e infraestructura productiva rural.

Corresponde al Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, COPLADE, emitir de manera conjunta la normatividad que señale la planeación, programación, presupuesto, seguimiento y evaluación de los recursos del fondo de aportaciones para la infraestructura social municipal, que se destinen a los municipios.

La Ley de Coordinación Fiscal hace énfasis al combate a la pobreza extrema y utiliza la información estadística del Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática relacionada con las variables del rezago social.

De acuerdo al artículo 25, el carácter redistributivo de los recursos del Fondo de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, debe utilizar la información estadística entre los municipios del estado de Quintana Roo, como una herramienta importante para coadyuvar al logro de los objetivos que le dieron origen.

Fase 4. Supervisión. La Secretaría de Planeación y Desarrollo del Estado estará supervisando de manera conjunta con la COPLADE la ejecución de las obras públicas y se registrará conforme a la Ley de Planeación del Estado.

De manera conjunta, y conforme a la Ley de Administración Pública en el Estado de Quintana Roo (Art. 40.), la Secretaría de la Contraloría tiene establecidas en sus funciones fiscalizar, inspeccionar y evaluar el ejercicio del gasto público del poder ejecutivo estatal.

Sobre los programas y proyectos que se encuentren establecidos en el Programa Operativo Anual, la Secretaría de la Contraloría deberá llevar un control, seguimiento y evaluación conforme a las normas y políticas que le sean aplicables.

Fase 5. Evaluación: En esta fase la Secretaría de la Contraloría apoyará a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional a verificar que los programas, objetivos y metas de la inversión hayan sido realizados de manera adecuada.

También, en coordinación con las Secretarías de Planeación y Desarrollo Regional, de Hacienda y la Oficialía Mayor, la Secretaría de la Contraloría, evaluará las estructuras orgánicas y ocupacionales de la administración pública del estado.

Para el caso de los Fondos de Aportaciones para la Infraestructura Social Municipal, le corresponde a la Contaduría Mayor de Hacienda de la Cámara de Diputados fiscalizar la cuenta pública federal que a cada uno le corresponde, verificando que se cumplió con el manejo de los recursos otorgados conforme a las leyes y disposiciones administrativas.

2.3 Participantes del Sistema estatal de inversión pública de Quintana Roo

Para llevar a cabo el sistema de inversión que requiere el gobierno estatal, en el artículo artículo 32 de la Ley de Administración Pública del estado de Quintana Roo, se le ha otorgado a la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional las facultades para desarrollar, dirigir y evaluar los proyectos, programas y objetivos encaminados al crecimiento del desarrollo social.

La SEPLADER es la encargada de proyectar y coordinar las políticas de planeación del desarrollo del gasto de inversión del estado, siendo la encargada de proyectar y coordinar las políticas de planeación del desarrollo del gasto de inversión del estado.

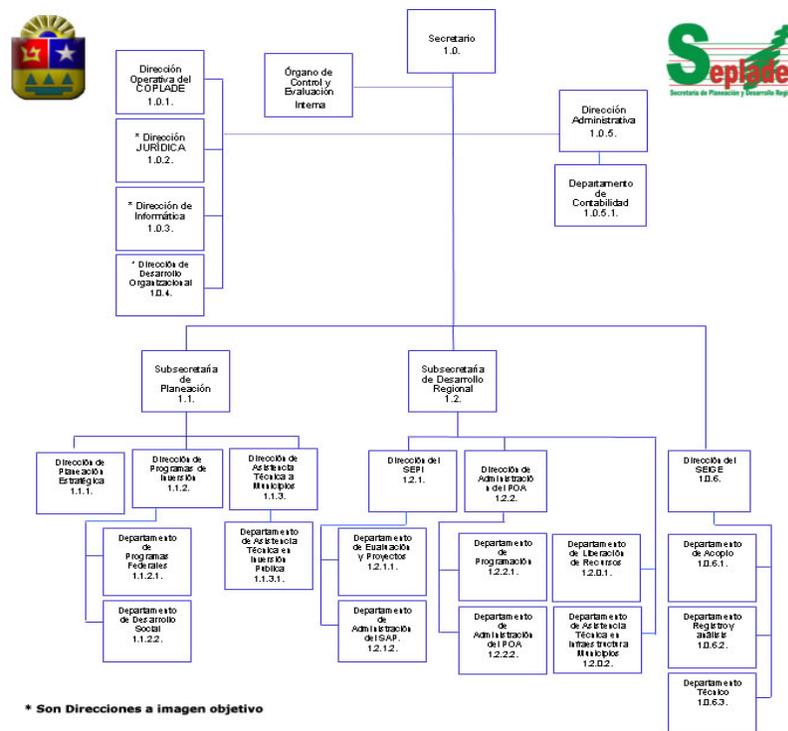
También supervisa y consolida los sistemas estatales de planeación, programación sectorial, programación de inversiones entre otras funciones que ahí se señalan.

Todas las funciones que la Ley de Administración Pública del Poder Ejecutivo encomienda a esta dependencia son relevantes en el desarrollo regional. Es importante que se identifiquen de manera significativa los proyectos y obras que tengan claramente definido el objetivo social.

La estructura orgánica interior de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional del estado de Quintana Roo (SEPLADER), nos permite identificar a grandes rasgos, las actividades que en ellas se realiza y conocer las directrices que tienen para integrar el funcionamiento del sistema de planeación de inversión pública en nuestro estado.

En la siguiente figura, se muestra el organigrama funcional de la SEPLADER.

Figura 2.2)- Organigrama de la SEPLADER actualizado al 20-Agosto-2005



Fuente: Portal del Sria. de Planeación y Desarrollo Regional, <http://www.sepladerqroo.gob.mx>

La Secretaría de Planeación y Desarrollo del estado de Quintana Roo se integra por:

1.0. Despacho del C. Secretario.

Órgano de control y evaluación interna.

1.0.1. Dirección operativa del COPLADE

1.0.2. Dirección jurídica

1.0.3. Dirección de informática

1.0.4. Dirección de desarrollo organizacional.

1.0.5. Dirección administrativa.

1.0.5.1. Departamento de contabilidad.

1.0.6. Dirección del sistema estatal de información, geografía y estadística (SEIGE).

1.0.6.1. Departamento de acopio.

1.0.6.2. Departamento de registro y análisis.

1.0.6.3. Departamento técnico.

1.1. Subsecretaría de planeación.

1.1.1. Dirección de planeación estratégica.

1.1.2. Dirección de programas de inversión.

1.1.2.1 Departamento de programas federales.

1.1.2.2 Departamento de desarrollo social.

1.1.3. Dirección de asistencia técnica a municipios.

1.1.3.1 Departamento de asistencia técnica en inversión pública.

1.2. Subsecretaría de desarrollo regional.

1.2.0. Departamento de liberación de recursos

1.2.1. Dirección del sistema estatal de planeación para la inversión (SEPI)

1.2.1.1 Departamento de evaluación de proyectos.

1.2.1.2 Departamento de administración del S.A.P.

1.2.2 Dirección de administración del P.O.A.

1.2.2.1. Departamento de programación.

1.2.2.2 Departamento de administración del P.O.A.

En esta Secretaría existe una unidad responsable encargada de realizar la planeación de la inversión en el estado que se llama **Dirección del Sistema Estatal de Planeación para la Inversión (SEPI)**.

Las funciones primordiales del SEPI consisten en estudiar y valorar las propuestas de obras prioritarias identificadas por las dependencias, sectores productivos y/o municipios. También tiene a su cargo diseñar programas de desarrollo regional de beneficios específicos y ejecución multianual, con resultados medibles.

Nos permite observar que el Estado cuenta con un área claramente identificada que realizará las labores de administrar correctamente los recursos que se destinan para la inversión pública. Esta dirección del SEPI de acuerdo al manual de organización debe cumplir con las siguientes funciones:

- I. Coordinar la participación de las dependencias y entidades del gobierno del estado, así como las organizaciones no gubernamentales y la iniciativa privada, para la formulación conjunta de programas de alcance estatal, regional y sectorial.
- II. Proponer al C. Subsecretario las políticas de desarrollo que deberán aplicarse en el estado, en concordancia plena con el plan de gobierno.
- III. Integrar el banco de proyectos para la planificación multianual del Sistema estatal de planificación de la inversión (SEPI), que permitirá tanto la priorización objetiva de los proyectos a ejecutarse, como la ejecución de obras con evaluación técnica y social.
- IV. Proporcionar a la dirección de administración del Programa Operativo Anual (POA), los proyectos evaluados cuyo análisis resultó positivo, para que se integren a la propuesta anual de inversión del estado.
- V. Revisar que los proyectos registrados en el Sistema de administración de proyectos cumplan con los lineamientos del manual de procedimientos del Sistema estatal de planeación de la inversión.

- VI. Identificar los proyectos prioritarios por dependencia, registrados en el SAP.
- VII. Recepcionar las propuestas preliminares de las dependencias estatales, municipales y organismos descentralizados.
- VIII. Elaborar el cronograma general del proceso de planeación, programación y presupuestación de la inversión pública y hacerlo del conocimiento oficial de las dependencias estatales y organismos descentralizados.
- IX. Establecer un sistema de evaluaciones periódicas que permitan la retroalimentación y mejoramiento de cada una de las fases que comprenden el sistema estatal de planificación de la inversión.
- X. Establecer un control estadístico de cada uno de los fideicomisos que operan en el estado, clasificados en función del ámbito de desarrollo en el que se desenvuelven.
- XI. Llevar un control estricto de las acciones que se llevan a cabo en programas emergentes para desastres naturales (FONDEN), así como el programa de fortalecimiento a los estados y municipios (FORTEM) del gobierno del estado.
- XII. Formar grupos operativos permanentes que habrán de establecer y actualizar los indicadores necesarios para la evaluación técnica y social de los proyectos que sean integrados al Sistema estatal de planificación de la inversión (SEPI).
- XIII. Representar al C. Subsecretario de desarrollo regional en las reuniones de los comités técnicos de los fideicomisos.
- XIV. Consolidación del SEPI en las dependencias estatales.
- XV. Integración y elaboración del POA.
- XVI. Elaboración de programas multianuales.
- XVII. Implantación del SEPI en los municipios.

La característica principal del departamento denominado Sistema Estatal de Inversión Pública, inicia desde integrar el banco de proyectos para la planificación multianual del Sistema Estatal de Planificación de la Inversión (SEPI).

Seguidamente se filtran los proyectos que cumplan correctamente los requisitos que señala el Sistema de Administración de Proyectos (SAP) hasta establecer un sistema de evaluaciones periódicas en todas las fases del Sistema de Planeación de Inversión.

La función más destacada de este departamento corresponde en contar con grupos operativos que actualicen los indicadores necesarios para la evaluación social de los proyectos que se incorporan al SEPI, siendo una condición importante conocer si los proyectos de inversión que se realicen reflejan la necesidad social de nuestro estado o bien si llegan directamente a ser un beneficio para la sociedad.

El Departamento de Evaluación de Proyectos, subalterno a la Dirección del SEPI en la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional, presenta funciones que consisten en estudiar y valorar las propuestas de obras prioritarias identificadas por las dependencias, sectores productivos y/o municipios.

El manual de organización de la SEPLADER señala las funciones que debe tener este departamento y son las siguientes:

- I. Solicitar a las dependencias estatales y organismos descentralizados que los proyectos propuestos tengan un estudio de evaluación socioeconómica al menos a nivel de perfil.
- II. Requerir a las dependencias estatales y organismos descentralizados que registren en el SAP los proyectos programados para ejecutarse en el ejercicio.
- III. Revisar que los proyectos registrados en el SAP cumplan con los lineamientos del manual de procedimientos del SEPI.

- IV. Hacer del conocimiento de las dependencias que, únicamente se asignarán recursos a aquellos proyectos que se encuentren registrados en el SAP y que estén validados por la coordinadora del sector.
- V. Elaborar el cronograma general del proceso de planeación, programación y presupuestación de la inversión pública y hacerlo del conocimiento oficial de las dependencias estatales y organismos descentralizados.
- VI. Elaborar y llevar a cabo el calendario de reuniones mensuales de los enlaces SEPI's para retroalimentación e intercambio de experiencias.
- VII. Realizar cada año al menos dos seminarios de planeación estratégica dirigidos a los enlaces SEPI's y en general, al personal encargado de la planeación y programación de las dependencias estatales y organismos descentralizados.
- VIII. Realizar cada mes de enero una reunión con los enlaces SEPI's para la revisión del manual de procedimientos del SEPI e incorporar las adecuaciones necesarias para su actualización.
- IX. Identificar los proyectos prioritarios por dependencia, registrados en el SAP.
- X. Integrar las carteras sectoriales de proyectos.
- XI. Recepcionar las propuestas preliminares de las dependencias estatales, ayuntamientos y organismos descentralizados.

La importancia del Departamento de Evaluación de Proyectos radica en filtrar los proyectos que cumplen con los lineamientos que cuenta el manual de procedimientos del SEPI y que se encuentren debidamente registrados en el SAP, incorporar los proyectos esenciales por cada dependencia y sobre todo armar la cartera de proyectos por cada sector en la entidad.

COPLADE

Otro actor principal dentro del Sistema de planeación de la inversión pública en el estado de Quintana Roo, es la Comisión de Planeación y Desarrollo (COPLADE).

Esta comisión se encuentra integrada por:

- I. Presidente: C. Gobernador del estado.
- II. Coordinador de la Unidad de Control y Evaluación: Secretaría de la Contraloría.
- III. Coordinador General: Secretaría de Desarrollo Social.
- IV. Secretario Técnico: Delegado Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social.
- V. Coordinadores de los Subcomités Sectoriales, Especiales y Regionales: Titulares de la Secretarías Estatales designados por el Comité.
- VI. Secretarios Técnicos de los Subcomités Sectoriales, Especiales y Regionales. Titulares de las Dependencias y entidades federales nombrados por el Presidente del Comité.
- VII. A invitación expresa del Presidente del Comité:
 - a. Los presidentes municipales
 - b. Los diputados y senadores federales por la entidad.
 - c. Los diputados de la legislatura del H. Congreso del estado.
 - d. El magistrado presidente del Poder judicial del estado.
 - e. Los representantes de las organizaciones sociales y culturales.
 - f. Los representantes de las organizaciones privadas
 - g. Los representantes de Instituciones de educación superior y centros de investigación.
 - h. Los que por consenso de la asamblea se decida invitar.

Las facultades de la asamblea plenaria de la COPLADE están señaladas en el artículo 4 del Reglamento interior:

- I. Conocer y opinar sobre los programas de trabajo de los órganos del comité y los términos del convenio del desarrollo social suscrito anualmente por los ejecutivos federal y estatal.
- II. Conocer los informes y actividades de los órganos del comité
- III. Opinar respecto al cumplimiento de la Ley orgánica de planeación en la formulación de planes y programas de corto, mediano y largo plazo.
- IV. Rendir opinión sobre la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del plan de desarrollo y proponer ajustes necesarios.
- V. Conocer y opinar sobre la evaluación de los programas y acciones derivadas del convenio de desarrollo social entre la federación y el estado.
- VI. Conocer y opinar sobre el funcionamiento de los subcomités del COPLADE.
- VII. Conocer y opinar sobre la creación o supresión de subcomités en el seno de COPLADE
- VIII. Conocer las sanciones que correspondan a los representantes de las dependencias o entidades, por incumplimiento de los compromisos contraídos ante el Comité que afecten el desarrollo del estado, de conformidad a la legislación aplicable
- IX. Las demás que sean necesarias para el ejercicio de las anteriores.

El presidente de la COPLADE se apoya en un Consejo Consultivo cuya finalidad es el estudio y análisis de los asuntos que este ponga a sus consideraciones, relacionados con el desarrollo económico, social y cultural del Estado.

De acuerdo al artículo 9 el Consejo Consultivo tiene las siguientes funciones:

- I. Examinar y opinar sobre los asuntos que el presidente someta a su consideración y extender alternativas de decisión, así como la de sugerir la realización de estudios y programas complementarios a los asuntos encomendados.
- II. Someter a la consideración del presidente del COPLADE, las medidas que la sociedad considere oportunas a fin de mejorar la administración pública.
- III. Estudiar y analizar las condiciones económicas y sociales que guarda el estado que, a juicio del consejo deben prevenirse con anticipación y externar su opinión al presidente del COPLADE, acompañada de propuestas de solución para la atención de la problemática planteada.
- IV. Conocer y opinar sobre el programa anual de obras y servicios públicos.
- V. Conocer y opinar sobre el funcionamiento del COPLADE y de todos sus órganos como de los procedimientos para su operación y proponer medidas correctivas que considere necesarias.
- VI. Aquellas que específicamente le señale el presidente de la COPLADE

2.4 Funcionamiento del Sistema estatal de inversión pública (SEPI).

Habiendo puntualizado en las características, fundamento legal y los actores del proceso de planeación de la inversión pública en el estado de Quintana Roo, a continuación se describe el funcionamiento actual del Sistema estatal de planeación de la inversión, contemplado en los siguientes manuales:

- Manual de operación de los programas estatales de Inversión
- Manual de procedimientos del Sistema estatal de planeación de la inversión.
- Manual de programación e inversión de la inversión pública 2006

Manual de operación de los programas estatales de inversión

Este manual surge de la necesidad del gobierno del estado de Quintana Roo de promover una política integral de la administración pública y vincular el Plan de Desarrollo para el periodo de la administración 2005-2011.

El esquema operativo para la aplicación de los recursos de los programas estatales de Inversión se basa en el proceso de planeación, programación, presupuestación, autorización y ejercicio del gasto: así como del fortalecimiento de los mecanismos de registro, control, seguimiento y evaluación de metas y acciones.

El objetivo del manual de operación de los programas estatales de inversión es proporcionar a las entidades ejecutoras de la administración pública estatal, los lineamientos para integrar los proyectos de inversión vinculados a la atención de los rezagos sociales.

Los recursos que se ejecuten para el gasto público con base a los objetivos y metas programadas en el presupuesto anual, estarán regulados por la Ley de Planeación, Ley de Coordinación Fiscal, Ley de Obras Públicas, Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios relacionados con Bienes Muebles del Estado de Quintana Roo.

Programación

Se refiere a los programas estatales de inversión que se integran en el Programa Anual de Gasto a cargo de la SEPLADER. Se deben considerar las obras que fueron financiadas en el ejercicio anterior y que no fueron concluidas.

Autorización de Recursos

A través del Periódico Oficial del Gobierno del Estado, se publicará el presupuesto anual donde quedan establecidos los montos asignados a los programas estatales de inversión.

Ejercicio Presupuestal

El manual plantea que la ejecución de obras y acciones de los programas estatales serán emitidos a través de oficios de autorización a cargo de la SEPLADER.

El gobierno del estado abrirá una cuenta única para transferir los recursos correspondientes a los programas estatales de inversiones, conforme la instancia ejecutora presente sus requerimientos de pago a través de las Cuentas por Liquidar Certificadas (CLC's).

Se debe informar ante la SEPLADER, las firmas de los funcionarios responsables de la liberación de los recursos presupuestales.

Las modalidades para la ejecución de las obras o acciones que indica el manual, podrán ser bajo la modalidad de contrato o por administración directa, en cumplimiento a lo establecido en la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Prestaciones de Servicios Relacionados con Bienes Muebles del Estado de Quintana Roo.

Control y seguimiento presupuestal

El manual señala como responsabilidad de la Secretaría Estatal de Hacienda apertura la cuenta con el banco y efectuar la ministración de los recursos a las dependencias ejecutoras de los programas estatales de inversiones conforme a las

CLC's. También es su responsabilidad verificar la información financiera que reporte la dependencia ejecutora.

Conforme al manual, una responsabilidad de la SEPLADER es autorizar la liberación de fondos a través de la firma de las CLS's, verificando que se haya cumplido con la normatividad aplicable. A esta Secretaría le corresponde llevar el registro y control presupuestal a nivel del gasto estatal conforme la CLS's.

Para la Instancia ejecutora, la responsabilidad que establece el manual es elaborar las Cuentas por Liquidar Certificadas con base en los lineamientos, formas, contenido e instrucciones, así como remitir oportunamente los reportes mensuales del avance físico-financiero de las obras y acciones a la SEPLADER.

Debe llevar un estricto control de las inversiones de los programas estatales de inversión.

Evaluación

En el manual se señala como de unos de los instrumentos más relevantes para medir, valorar y conocer el avance en el logro de los objetivos y metas del impacto social de los proyectos y acciones que se han ejecutado con los recursos de los programas estatales de inversión.

El programa de Evaluación que planea este manual deberá desarrollarse a:

- I. Evaluación de los resultados de los programas estatales de inversiones respecto a las metas programáticas y financieras del ejercicio.
- II. Evaluación a la eficiencia de los programas estatales de inversión.
- III. Evaluación del alcance estatal de los recursos presupuestales en el desarrollo social de cada uno de los municipios beneficiados con los programas estatales de inversión.

- IV. Evaluación de la capacidad técnica y administrativa de las instancias ejecutoras.
- V. Evaluación de las normas y estrategias de los programas estatales de inversión que integran el marco programático presupuestal.

Manual de procedimientos del sistema estatal de planeación de la inversión

El objetivo de este manual es presentar los procedimientos que deben cumplirse para la planeación, programación y presupuestación de la inversión pública estatal. Consta de ocho capítulos donde se definen los pasos para la planeación de la inversión.

Tabla 2.1).- Resumen de los procedimientos del SEPI

Etapas	Periodo	Responsable
Elaboración de documentos de evaluación de política de inversión	1ª. Quincena de Enero a 1ª. Qna. de Febrero	SEPLADER
Sesiones del COPLADE para dar a conocer la evaluación y la política de inversión, así como definir las estrategias de inversión del próximo ejercicio	2ª. Quincena de Febrero	SEPLADER
Sesiones del COPLADEMUN's para exponer la estrategia de inversión estatal y conocer las demandas de inversión municipales	1ª. Quincena de Marzo	SEPLADER
Formulación y envío de propuestas identificadas y priorizadas	Enero – Junio	Entidades proponentes
Análisis de propuestas e integración de la cartera social de proyectos	Julio	Dependencias coordinadoras del sector
Registros de propuestas en el SAP	Agosto-Octubre	SEPLADER
Formulación del programa multianual y anual	1ª. Quincena de Noviembre	SEPLADER
Formulación del anteproyecto del gasto de inversión	2ª Quincena de Noviembre	SEPLADER-SH
Integración del PEI	2ª quincena de Noviembre	SEPLADER

Fuente: SEPLADER Roo, <http://www.sepladerqroo.gob.mx>

Se encuentra en este documento una metodología que señala la identificación y priorización de los proyectos de inversión donde, como primer requisito se tiene que identificar el proyecto del presupuesto estableciendo los problemas a atender así como los costos, beneficios sociales y un indicador de rentabilidad social.

La metodología para la identificación y priorización de proyectos de inversión, conforme el manual de procedimientos del SEPI, primeramente se tendrá identificado claramente el proyecto conteniendo un diagnóstico de la situación sin el proyecto y planteando las posibles alternativas de solución.

Como siguiente requisito el manual establece que, se incorporarán los datos a una serie de indicadores como cobertura del proyecto, ubicación, marginalidad, planeación de mediano o largo plazo, mezcla de recursos para calcular el valor de priorización de cada proyecto.

Manual de programación e inversión de la inversión pública 2006

Se trata de un documento que lleva a la práctica la responsabilidad del ejecutivo estatal del estado, para que las obras y programas que tiene a su cargo el sector público cubran las necesidades sociales y de bienestar social, y cuyo objetivo es tener certidumbre de que los recursos destinados a la inversión beneficien a un número mayor de habitantes del estado de Quintana Roo.

Permite a las dependencias que integran la administración pública del estado, visualizar de manera clara cómo realizar los programas operativos anuales de inversión a partir de la administración del Lic. Félix González Canto y ser el vínculo entre el Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2011 y el Plan Estratégico 2000 – 2025.

Fundamentos legales

En el primer capítulo del Manual de programación – presupuestación de la inversión pública enumeran los diferentes ordenamientos y disposiciones legales vinculados con la inversión pública.

La ley que establece principalmente la vinculación entre el proceso de planeación de desarrollo del estado y los proyectos de inversión pública, conforme a este manual la constituye la Ley Orgánica de Planeación del Estado de Quintana Roo.

Otras leyes que enumeran las relaciones a que debe sujetarse la inversión pública son: Ley de Obras Públicas, Adquisiciones y Presupuesto, Contabilidad y Gasto público, y el Decreto de creación del Comité de Planeación y Desarrollo del Estado.

Planeación estratégica.

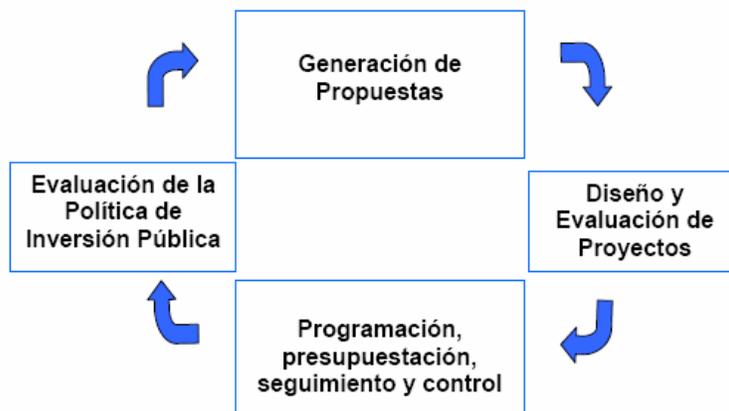
Este manual establece que en el proceso de programación - presupuestación se consideren los resultados derivados en la utilización del método de planeación estratégica, Se requiere definir claramente los objetivos con el propósito de ayudar a dimensionar cuáles serán los proyectos de inversión que han de ejecutarse.

Se han establecidos en este manual algunos mecanismos, como el Sistema estatal de planeación de la inversión pública (SEPI), para garantizar que los recursos estatales sean debidamente utilizados y conforme a la directrices definidas.

Se hace referencia al método de la planeación estratégica, menciona un apartado para el Sistema estatal de planeación de la inversión (SEPI), las funciones de éste, así como su participación en un contexto de la planeación estratégica, dicho sistema hace acopio de instrumentos para garantizar que todo proyecto de inversión acredite su aportación al bienestar de la comunidad, que la formulación y evaluación de

proyectos sean estandarizadas para todo el sector público y se administren los proyectos de manera eficiente.

Figura 2.3. Diagrama del proceso de planeación



Fuente: Portal del Gobierno del Estado de Quintana Roo, <http://www.qroo.gob.mx>

Adicionalmente, el manual mide la continuidad en una estrategia de planeación regional basada en las líneas estratégicas del programa estatal de desarrollo urbano, denominado Centros Estratégicos de Población.

Lineamientos programáticos.

Los lineamientos programáticos que orientan y norman la operación de programación – presupuestación de la inversión pública, de acuerdo al manual, se basa en tres criterios fundamentales: Desarrollo Sectorial, Desarrollo institucional y Aspectos Sociopolíticos.

Como estrategia general del proceso de programación - presupuestación se plantea mediante este se defina el programa operativo anual de inversiones para el ejercicio fiscal que corresponda el cual considere las distintas fuentes de financiamiento para el desarrollo del estado.

- Ramo 20 Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza.
- Ramo 33 Aportaciones Federales para Estados y Municipios.

- Programa Estatal de Inversión
- Convenios Especiales
- Programa de Apoyo para el Fortalecimiento de las Entidades Federativas ramo 39
- Programa Nacional de Dependencias Federales.
- Comisión Nacional para el Desarrollo de los Pueblos Indígenas.
- Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación,
- Secretaría de Economía
- Secretaría de Educación Pública
- Secretaría de Salud.
- Secretaría de Trabajo y Previsión Social
- Secretaría de la Reforma Agraria,
- Secretaría del Medio Ambiente y Recursos Naturales
- Comisión Nacional del Agua.
- Secretaría de Comunicaciones y Transporte.

Etapas del proceso de programación – presupuestación de la inversión pública para el desarrollo 2006

El manual señala que el proceso de programación -presupuestación de la inversión pública se realiza en cuatros etapas. En la primera etapa le corresponde a la coordinación general de la COPLADE difundir el manual para proceso de programación – presupuestacion a los subcomités sectoriales.

Seguidamente los municipios formulan las propuestas y la someten en consideración al Comité de planeación de desarrollo municipal (COPLADEMUN). En la tercera etapa, la Coordinación General del COPLADE recibe las propuestas municipales, y previo análisis se turnan a los subcomités para su análisis e integración de proyectos sectoriales.

Por último, la Coordinación General del COPLADE con las propuestas definitivas integra el Programa Operativo Anual y turna los apartados correspondientes a los sectores y municipios para formular propuestas definitivas en los ramos 33, 20 y convenios especiales.

Se debe aclarar, la importancia que el sistema de inversión pública esté sustentado legalmente y con soportes documentales necesarios, y las entidades ejecutoras de la administración pública puedan planificar y ejecutar la inversión pública apegada en los procedimientos normativos.

Capítulo 3. Gestión comparativa de los Sistemas de Inversión Pública

En este apartado se presenta la influencia que ejerce la globalización en la inversión pública del estado. Es importante destacarla porque un sistema no puede quedarse estático y debe trabajarse para la mejora continua.

Por lo tanto, partiendo del subtema 2.2 Plan Estatal de Desarrollo de Quintana Roo, el cual enuncia las vertientes importantes hacia donde se dirigen las políticas públicas con el objetivo de mejorar la calidad de vida de los quintanarroenses, va a servir también para realizar una comparación administrativa de los sistemas de inversión pública más evolucionados.

3.1 Influencia de la globalización en los sistemas de inversión pública de Quintana Roo

Los campos financiero, económico, cultural, ecológico y tecnológico en todo el mundo han experimentado grandes cambios y nos hemos percatado de la evolución que han tenido en los últimos veinte años.

Por lo tanto, estos cambios inciden también en las actividades productivas y de índole social en el estado de Quintana Roo, esto genera que el gobierno esté atento a los avances tecnológicos y trate de implementar para el beneficio de la sociedad en general, lo que se considere necesario para no quedarse atrás, pues la competitividad es el signo de nuestros tiempos actuales.

En el estado de Quintana Roo desde luego, los efectos de la globalización han tenido un fuerte impacto en diferentes actividades como son las relaciones políticas, comerciales, fiscales, sociales hasta culturales.

En la economía (Hallivis, 92) mayormente se puede percibir la consecuencia de este fenómeno: lo que sucede en un país, probablemente afectará a muchos más por el

complejo entramado en materia financiera que se ha tejido, un ejemplo de ello son las bolsas de valores, que cuando caen en algún lado, generan un “efecto dominó” que impacta en la mayoría de los mercados financieros de los demás países.

La globalización genera beneficios adicionales, como es la difusión de la información de manera más rápida, simple y con menos esfuerzo; así las transacciones económicas pueden realizarse de manera inmediata y se reducen costos en las operaciones financieras (Moreno, 1996). Sin embargo, también existe una contraparte, donde aparecen muchos países que cuentan con índices mayoritarios de pobreza y se detecta una mayor violación de los derechos humanos, a su vez, se crean enormes brechas con los países del primer mundo.

La globalización significa unificar los procesos en virtud de los cuales los estados nacionales soberanos, se entremezclan e imbrican mediante actores transnacionales y sus respectivas probabilidades de poder, orientaciones, identidades y entramados varios.

Se espera que la globalización produzca efectos positivos, como mejorar las condiciones de vida de una población, aceleración del desarrollo económico y social del mundo con mayor acceso a la tecnología, y a la obtención de satisfactores que provengan de distintas partes. También se espera que para impulsar este desarrollo, las instituciones internacionales como son las empresas multinacionales, cooperen para el desarrollo de la humanidad.

Los sistemas de inversión pública implementados en el mundo, es decir, la globalización en este campo puede ser muy útil para intercambiar experiencias y diseñar un modelo adecuado que permita evaluar los resultados a nivel internacional.

Sin embargo, varios obstáculos aun no permiten llegar a desarrollar este mecanismo de sistema de inversión, como lo señala Moreno (1996), de tal forma que el fenómeno de la globalización ha conseguido una baja de los recursos públicos.

Si existe una mayor población se tienen más exigencias hacia la administración central, por lo tanto, se genera la necesidad de mayor gasto social que en la mayoría de las ocasiones no llegan a cubrirse por la existencia de algunos factores, como puede ser tener una escasa recaudación tributaria y por otro lado, la injusta distribución de la riqueza.

Para impulsar el desarrollo económico y combatir la pobreza se deben establecer reformas socioeconómicas, entre ellas los sistemas de inversión pública que utiliza el Estado, donde se combine la equidad social con el crecimiento sostenible (Moreno, 1996).

Los sistemas de inversión pública (Moreno, 1996), requieren evolucionar para atender y solucionar los problemas sociales de una región, y poder otorgar eficientemente mayores servicios públicos. Para ello se requiere que las administraciones públicas se incluyan en la dinámica de cambio que aparece en los procesos de integración y globalización económico-políticos, sin olvidar las transformaciones realizadas en diferentes campos.

Para Roberto Moreno (1996) en las administraciones federal, estatal e inclusive municipal se vienen percibiendo transformaciones, como el ajuste en el tamaño del Estado, la disminución del déficit fiscal relacionado con la modernización de las finanzas públicas, nuevas formas de relación con el conjunto de la sociedad, así como una política exterior orientada a promover nuevas relaciones.

La globalización y el estado de Quintana Roo

Se percibe en el estado de Quintana Roo, que la administración pública viene realizando funciones que se relacionan con los acontecimientos a nivel mundial. La agenda gubernamental requiere considerar los cambios tecnológicos y está obligada a ser eficiente los procesos de administración y la toma de decisiones, utilizando las

herramientas de distintas áreas como son: la informática, la comunicación y otras tecnologías relacionadas.

Dentro de la administración pública, se van extendiendo todos estos cambios hacia los sistemas de planeación, las responsabilidades de los servidores públicos, obras públicas así como son los sistemas de inversión pública. Es a través del Plan Estatal de Desarrollo donde se encuentran las estrategias y políticas así como los criterios para incentivar el desarrollo económico y promover inversiones de capital extranjero.

La administración pública de Quintana Roo va emprendiendo acciones para otorgar a la sociedad una mejor capacidad de respuesta ante las necesidades, y permita competir para estar a la par con las exigencias del mundo contemporáneo.

Coordinación intergubernamental

La coordinación intergubernamental que opera entre todas las administraciones públicas del país con los otros niveles de gobierno, ha permitido llevar a cabo actividades vinculadas a la política económica, el registro nacional de la población, la prevención y readaptación social, la protección civil, la administración de documentos y archivos, así mismo se ha dotado de incentivos para los actos de administración municipal.

Una medida que ha tomado la administración pública del estado de Quintana Roo ante los procesos de globalización y apertura comercial, ha sido establecer en el Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2011 los instrumentos de desarrollo y planeación estatal, definiendo las directrices de las políticas públicas con el objetivo de mejorar la calidad de vida de la sociedad quintanarroense.

3.2 Plan estatal de desarrollo

La planeación del desarrollo estatal se encuentra integrada en un documento que constituye el marco de referencia para el diseño y ejecución de políticas, programas y acciones que se efectuando durante el periodo del poder ejecutivo estatal.

Tal como se había mencionado anteriormente, el Plan Estatal de Desarrollo de Quintana Roo se encuentra diseñado en cuatro ejes básicos:

- I. Gobierno eficiente.
- II. Factores de competitividad.
- III. Desarrollo Integral.
- IV. Calidad de Vida.

El objetivo de los cuatro ejes básicos, (Plan Estatal de Desarrollo 2005-2011, www.qroo.gob.mx/), es impulsar el desarrollo integral del estado de Quintana Roo abordando sectores específicos para los cuales se desarrollan planes sectoriales.

De acuerdo a lo anterior, se considera que los proyectos que impulsen el desarrollo en cada una de estas vertientes, deberán incluirse en el Sistema de Estatal de la Inversión Pública del estado de Quintana Roo.

En el apartado II. *Infraestructura para el desarrollo* del Plan Estatal de Desarrollo que integra el eje de factores de competitividad, se puede observar que se establecen estrategias que consideran mejorar la red carretera que vincula al estado de Quintana Roo con Centroamérica, ya que el estado cuenta con una doble frontera internacional, como también se pretende impulsar el desarrollo de la infraestructura del transporte transfronterizo.

La vía aeroportuaria de pasajeros y bienes, también está considerada como un ejemplo claro que el estado se integra en el fenómeno de la globalización. La economía de Quintana Roo está basada preponderantemente en el turismo nacional

y extranjero, siendo la vía aérea el transporte más importante para trasladar a los visitantes desde diversas partes del mundo. Así la estrategia del Plan Estatal de Desarrollo se orienta a mantener la seguridad en las instalaciones aéreas y una eficiencia operativa para la atención a los usuarios.

Los programas turísticos como Mundo Maya y Costa Maya dan impulso a las ciudades del sur del estado, para ello se pretende que Chetumal se integre al *Centro Multimodal Internacional de Pasajeros*, dirigido a satisfacer las necesidades de transporte eficiente de los visitantes, así como impulsar el aeropuerto internacional de Chetumal. (Plan estatal de desarrollo 2005-2011)

A nivel mundial los puertos marítimos representan muchos movimientos comerciales, y la administración pública del estado pretende dar el impulso a los puertos marítimos de Quintana Roo, ya que aunque se sitúan en una excelente ubicación geográfica, no han alcanzado a desarrollarse como lo han hecho otros sectores.

En general, el objetivo estratégico de la *Infraestructura para el Desarrollo* conforme al Plan Estatal de Desarrollo, consiste en modernizar y ampliar la infraestructura carretera, aeroportuaria, portuaria y de comunicaciones del estado. Su finalidad es atender los requerimientos de comunicación ágil y segura de personas y mercancías, así como garantizar a toda la población, el acceso a los servicios sociales y a la actividad económica que se derivan de las actividades turísticas y comerciales.

Como parte del tercer eje enfocado al *Desarrollo integral*, El Plan Estatal de Desarrollo, tiene como objetivo desarrollar la infraestructura estratégica y establecer las condiciones para transformar al estado. Esto lo realizará mediante una plataforma logística y de distribución multimodal de vanguardia internacional.

Por lo tanto, las acciones que realice la administración pública en este eje, deben ser consideradas como un elemento importante para operar en el sistema estatal de inversiones.

De acuerdo a los datos estadísticos del INEGI (www.inegi.gob.mx), para los servicios logísticos de personas se ocupan más del 89% de las operaciones en Quintana Roo, sin embargo, se requiere modernizar la infraestructura de aduanas y migración, a través de estrategias para mejorar la distribución de mercancías nacionales y extranjeras.

Las estrategias y líneas de acción del PED consisten en promover e incentivar la inversión pública y privada, orientada a la generación de infraestructura de comunicaciones para servicios logísticos. Se requerirá promover la creación de nuevas instalaciones terrestres para el manejo de carga aérea en los aeropuertos internacionales del estado, impulsar la construcción y operación de parques logísticos, promover la expansión de un puerto marítimo de altura, gestionar la modernización y expansión de la infraestructura aduanera, de seguridad y de migración en aeropuertos, puertos, y promover el establecimiento de centrales de operación de empresas internacionales de mensajería y paquetería.

En la mayoría de las estrategias planteadas en el cuarto eje, se considera realizar acciones que amplíen y modernicen la infraestructura, prevaleciendo elevar la calidad de vida para los ciudadanos.

Un aspecto importante establecido en el Plan Estatal de Desarrollo, es que en todas las políticas, proyectos y actividades emprendidas para los 30 programas sectoriales que se encuentran incluidos, se evaluarán las principales variables financieras, de proceso y servicios, de satisfacción a la ciudadanía y de desempeño por medio de indicadores, y dicho seguimiento estará a cargo de la Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional.

3.3 Estudio comparativo de la inversión pública del estado de Quintana Roo con otros estados y algunos países latinoamericanos.

Los aspectos que la administración central consideran deben ser los ejes prioritarios para atender las necesidades de la ciudadanía deben ser planteadas por algún organismo representativo de la población.

Se cree que para la ejecución de alguna mejora debió ser consultado por la ciudadanía y surgido en base a un problema. Por lo tanto es necesario aprovechar las experiencias positivas que han dado buenos resultados en otros estados de nuestro país, ya que somos una de las entidades federativas más jóvenes en ese sentido, para integrar correctamente el Plan Estatal de Desarrollo y ejecutar la inversión pública en obras vinculadas con este documento rector y como mecanismo de diagnóstico.

Se ha recabado información que se considera importante para los fines del presente trabajo, acerca de las políticas de inversión pública implementadas en otras entidades federativas como el Estado de México Jalisco y Baja California. Por otro lado, considerando el nivel de liderazgo en materia de inversiones públicas que representan en Latinoamérica, se realiza un estudio comparativo de los sistemas de inversión pública con los países de Chile, Colombia y Bolivia.

El objetivo de este comparativo consiste en mostrar la funcionalidad de los sistemas estatales de control de la inversión pública y la forma que opera el Sistema Estatal de Planeación de Inversión en el estado de Quintana Roo así como la vinculación que existe con los planes estatales de desarrollo.

La operación de los sistemas de inversión pública en México, no es homogénea, el gobierno en cada entidad federativa del país aplica el mecanismo que mejor le convenga y corresponda a lo estipulado en su Plan de Desarrollo. La tarea en común entre los sistemas de inversión pública que llevan a cabo las

administraciones públicas es identificar, formular, evaluar y llevar a cabo los proyectos de inversión pública más rentables coadyuvando en el desarrollo del entorno.

Conforme a Javier Palacios (2002), integrante del Instituto para el mejoramiento de la calidad de la inversión, los sistemas de inversión pública deben satisfacer una serie de requisitos como soporte para un buen sistema. Los requisitos son:

- **Honestidad.** Debe existir una base firme que reduzca e incluso elimine la corrupción, sino el sistema está condenado a fracasar.
- **Equidad.** El sistema debe dar prioridad a los proyectos social y privadamente más rentables, buscando un equilibrio entre regiones del país y entre sectores de atención.
- **Transparencia.** El sistema debe contar con un mecanismo de información pública para dar a conocer todos los proyectos e inclusive permita a las personas interesadas verificar el uso y destino de los recursos, así como de los beneficios logrados por los mismos.
- **Eficiencia.** Los sistemas deben demostrar que los proyectos y la ejecución de ellos llevarán precisamente a lograr los beneficios esperados.
- **Mejora continua.** Debe contar con un mecanismo de seguimiento a los proyectos con el objeto de aprender de éxitos y fracasos, y así poder mejorar los que se realicen en el futuro.

Un aspecto adicional importante radica en que los proyectos cuenten con los estudios de costo – beneficio, ya que muchas iniciativas no cuentan con ellos y en el momento de realizarse no se concluyen, causando inconvenientes para la población.

Todos los requisitos señalados son sumamente importantes y permiten que los recursos públicos utilizados para la inversión en obras y sectores sean utilizados de una forma más organizada, transparente y eficientemente.

A continuación, se presentará la integración de los sistemas de inversión que prevalecen en el Estado de México, Jalisco y Baja California. La selección de estas entidades federativas se derivó a la mayor disponibilidad de información en sus portales de gobierno por Internet y los libros de consulta relativos a la operación de sus sistemas de inversión pública.

Asimismo se incluye un apartado especial para cada uno de los sistemas estudiados donde se señalan cuáles son los puntos más importantes que los planes de desarrollo incluyen para la ejecución de la inversión pública.

Estado de México

Como la mayoría de las administraciones públicas del país, en el Estado de México se proponen acciones para transformar, adecuar o mejorar los instrumentos de ejecución de las decisiones gubernamentales.

En el Plan Estatal de Desarrollo de esta entidad federativa, se establece como política principal, propiciar una mejor eficiencia de la administración pública con el objetivo de incrementar su capacidad de respuesta para ofrecer bienes y servicios públicos.

Estructura jurídica

El marco legal para integrar correctamente el gasto de inversión sectorial se sustenta en los artículos 23 y 24 fracciones I, V, XIX, XXII, XXIV, Y LII de la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.

(www.web.edomexico.gob.mx/COPLADEM_GP).

También el procedimiento de inversiones se rige de las siguientes leyes:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- Presupuesto de Egresos de la Federación.
- Constitución Política del Estado Libre y Soberano del Estado de México.
- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de México.
- Código Financiero del Estado de México y municipios.
- Código Administrativo del Estado de México.
- Ley de Planeación del Estado de México.
- Ley para la Coordinación y Control de Organismos Auxiliares y Fideicomiso del Estado de México.
- Plan Estatal de Desarrollo del Estado de México.
- Manual de Operación del Gasto de Inversión Sectorial para el Edo. de México.

Objetivo específico

El objetivo principal del Sistema de gasto de la inversión sectorial, concepto utilizado en la administración del Estado de México en materia de inversión pública, es establecer los lineamientos generales del sistema de inversión sectorial que observarán las dependencias, organismos auxiliares y fideicomisos de la administración pública estatal del Estado de México cuando ejerzan recursos del gasto de inversión sectorial para el ejercicio fiscal en operación.

Lineamientos generales.

Conforme al manual de operación del gasto sectorial, los lineamientos para otorgar los recursos de gasto de inversión pública son los siguientes:

- a) Los recursos del gasto de inversión sectorial se asignan directamente a cada una de las secretarías quienes los ejercerán en los términos del Plan de Desarrollo del Estado de México.
- b) Las unidades ejecutoras solo podrán iniciar los procesos para la formalización de contratos de ejecución de obra pública o de adquisición, arrendamiento, y prestación de servicios cuando cuenten con el oficio de asignación de recursos emitido a la unidad responsable o coordinadora del sector que están adscritas.

- c) Las obras y acciones de cobertura estatal deberán de promover un desarrollo regional intersectorial, de impacto para el desarrollo sustentable de las regiones y de la entidad.
- d) Las unidades ejecutoras a quienes se les asigne recursos federalizados observarán el proceso operativo del Manual de inversión intersectorial.
- e) Es obligación de las dependencias y organismos ejecutores que en cada una de las obras que sean ejecutadas con recursos del gasto de inversión sectorial, sea presupuestada su difusión, informando la fuente de financiamiento de los recursos, programas, metas, y el plazo de ejecución.

Componentes del proceso

Para que la administración pública del Estado de México pueda iniciar un proyecto de obras, se requiere que las dependencias y organismos ejecutores atiendan el proceso de inversiones conforme al Manual de inversión sectorial:

Autorización presupuesta: En primer término, las entidades ejecutoras, previa solicitud realizada a la Secretaría de Finanzas del Estado de México, procederán a la emisión del *oficio de asignación de recursos* por cada nivel obra o acción.

También es necesario que las entidades ejecutoras emitan un oficio de autorización una vez que hayan contratado la obra o acción. Una vez que contenga el visto bueno de la Secretaría de Finanzas se podrá dar inicio a la liberación de recursos para la entidad ejecutora.

Ejercicio presupuesta: Este segundo paso consiste en abrir un expediente técnico que contenga el proyecto ejecutivo de la obra a ejecutarse, igualmente debe contar con la autorización de la dependencia ejecutora y su actualización deberá ser de manera permanente.

La contratación y ejecución de las obras deberá apegarse a la normatividad federal aplicable para proceder en la contratación y ejecución de la obra. Las modalidades que señala este momento para la contratación pueden ser por contrato, por administración directa o forma mixta.

Para que los recursos sean liberados, las unidades ejecutoras tendrán que informar ante la Secretaría de Finanzas del Estado de México qué personas son responsables para recibir la liberación de recursos. Se requiere utilizar el formato *Registro de Firmas de Beneficiarios* para que los recursos sean cobrados.

La liberación de los recursos se efectuará por obra o acción cada vez que se presentan recibos de anticipos, recibos de fondo rotatorios, facturas de pago de estimadores o documentación comprobatoria.

Modificaciones presupuestales: Si la entidad ejecutora requiere hacer una modificación en su techo financiero a la obra, deberá solicitarla en el periodo de enero a septiembre ante la Secretaría de Finanzas. En el caso que alguna obra y/o acción no quede concluida dentro del ejercicio fiscal, se reprogramará para el siguiente ejercicio considerándose como obras en proceso.

Cuando los recursos destinados a obras y/o acciones distintas a lo autorizado, no respeten los lineamientos o no se cumplan con las especificaciones, conceptos o calidad de la construcción contenidas en el expediente técnico, la Secretaría de Finanzas podrá solicitar la cancelación de los recursos.

Metodología de evaluación

De acuerdo al manual de inversión sectorial para el Estado de México, se requiere vincular el gasto de inversión sectorial con las tareas de seguimiento para evaluar y controlar que la ejecución y operación de las obras se estén relacionadas con el Plan de Desarrollo.

Las dependencias y organismos tienen la obligación de enviar el avance mensual de las obras a su cargo ante la Dirección General de la Secretaría de Finanzas. De manera conjunta las Secretarías de Finanzas, Planeación y Administración y de la Contraloría del Estado de México serán las responsables de vigilar y dar seguimiento a la aplicación de los recursos del gasto de inversión sectorial.

En caso que no exista un avance financiero y físico de las obras autorizadas, las unidades responsables tienen que informar de manera oportuna, esto es, con el propósito de evaluar si se realiza la cancelación o traspaso de los recursos.

La cancelación de las obras procede cuando en un periodo de más de tres meses no se registre un avance físico o financiero. Los recursos destinados para su operación serán transferidos para destinarse a nuevos proyectos de satisfacción con las necesidades y prioridades señaladas en el Plan de Desarrollo.

Vinculación de las prioridades de inversión con el Plan Estatal de Desarrollo

La formulación del Plan de Desarrollo del Estado de México tiene diversos instrumentos que han operado las administraciones gubernamentales y su principal disposición jurídica se localiza en el Reglamento de la Ley de Planeación del Estado de México y sus municipios.

Legalmente está establecido que el poder ejecutivo junto con los otros poderes, legislativo y judicial, convocará a los foros de consulta popular para analizar los temas y prioridades de desarrollo estatal durante los primeros 45 días de inicio del periodo constitucional de gobierno.

Los mecanismos de consulta e instrumentos de participación social se realizan mediante los foros temáticos abiertos. Se publicó la convocatoria en la gaceta del gobierno para tres foros de discusión: Seguridad social, seguridad económica y

seguridad pública. En cada uno de estos foros se recibieron ponencias y se establecieron mesas temáticas.

En base a un análisis de las ponencias por el Consejo Consultivo para la elaboración del Plan de Desarrollo para el Estado de México, se incluyen las aportaciones y recomendaciones en el documento.

El gobierno del estado de México elabora planes sectoriales alineados con el Plan Estatal de Desarrollo y por cada sector va desglosando la vertiente en donde quedan establecidos diagnóstico, prospectiva, estrategia y seguimiento y evaluación.

Resalta de manera favorable que en el apartado de seguimiento y evaluación ya están considerados los indicadores que servirán para evaluar el desarrollo de los programas sectoriales definidos de manera precisa por la Secretaría y Dependencia de la administración gubernamental le corresponde su ejecución.

El mecanismo para realizar este seguimiento y evaluación mismo que es diseñado por la Secretaría de Finanzas y del COPLADEM del Estado de México, ha creado un sistema de indicadores estratégicos del Estado de México donde cada Secretaría y Dependencia de este estado captura en cédulas la información que indica la alineación del indicador con respecto al Plan de Desarrollo del Estado de México.

Este sistema permite de manera trimestral vincular el Plan Operativo Anual de cada dependencia y generar de manera automática el resultado del indicador que le corresponde a la vertiente sectorial que se esté evaluando. El sistema arroja de manera inmediata la población beneficiada dependiendo de la cantidad de acciones realizadas.

Jalisco

El estado de Jalisco ha implementado a partir del año 2006 un sistema de vanguardia en la operación de la inversión pública. El Sistema de Información de Proyectos e Inversión Pública Estatal (SIPROE) tal como lo define el gobierno de Jalisco, enlaza todos los procesos de inversión pública estatal y reúne las condiciones técnicas y humanas para ofrecer información relevante y especializada sobre la misma (<http://siproipe.jalisco.gob.mx>).

El Sistema de información de proyectos e inversión pública estatal proporciona información oportuna y precisa que coadyuvan en la elaboración de los reportes y anexos estadísticos que integran los informes de gobierno.

El SIPROE está integrado por una herramienta llamada Sistema de proyectos (<http://siproipe.jalisco.gob.mx>). Su finalidad es facilitar a la administración estatal el proceso de captura, modificación, validación y liberación de recursos de los proyectos de la inversión pública del estado de Jalisco.

Estructura jurídica

La normatividad aplicable para el Sistema de información de proyectos e inversión pública estatal está sujeta a las siguientes leyes del estado de Jalisco.

- Constitución Política del Estado de Jalisco
- Ley de Planeación para el Estado de Jalisco y sus municipios.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad, y Gasto Público.
- Ley de Obra para el Estado de Jalisco
- Reglamentos y legislación aplicable
- Lineamientos Generales para la Gestión Financiera de la Inversión Pública

Objetivo específico

De conformidad a los lineamientos de la gestión financiera para el estado de Jalisco en materia de inversión pública, el SIPROE tiene los siguientes objetivos:

El primero es registrar, validar técnicamente y dar seguimiento a los proyectos de inversión pública, a través de herramientas y criterios internacionales de evaluación.

Seguidamente busca generar información estratégica y de calidad que brinde mayores elementos de decisión, consolidación y reorientación de las políticas de inversión estatal.

Lineamientos generales.

La Secretaría de Finanzas del estado de Jalisco emitió el Manual de operación del SIPROE en apego a los lineamientos generales para la gestión financiera de la inversión pública.

Los lineamientos generales para la planeación de inversiones señalan que debe sujetarse cada obra y/o proyecto a los planes federales y estatales: Plan Nacional de Desarrollo, Plan Estatal de Desarrollo, Planes de Desarrollo Regional, Planes de Desarrollo Municipales, y los programas que de estos se deriven.

Se dará prioridad de manera jerárquica a las necesidades estatales, regionales, de beneficio social, ambiental y económico para el estado. Las entidades ejecutoras y organismos deben respetar las disposiciones legales y reglamentarias.

Para la planeación es importante que las entidades ejecutoras consideren la disponibilidad de los recursos para cada obra, para esto deberán prever las obras principales y las que se deriven de ellas e implementar las acciones para ponerlas al servicio.

Ante los avances tecnológicos y de información, las entidades deben considerar la tecnología aplicable, así como dar preferencia a los recursos humanos y materiales propios de la región.

Es importante considerar desde el inicio de la obra, todos los recursos disponibles para poder concluir adecuadamente el proyecto y también considerar los costos de mantenimiento y operación de la obra por la comunidad.

En el caso de los lineamientos de la presupuestación - programación de inversiones, el SIPRO considera que deberán incluirse los siguientes aspectos:

- Las investigaciones, asesorías, consultorías especializadas, estudios técnicos y de pre inversión y los demás que requiera para su realización.
- Los estudios y proyectos arquitectónicos y de ingeniería que se realicen, las fechas de inicio y de terminación, la factibilidad jurídica para realizar la obra, los presupuestos aproximados de las obras.
- Las obras complementarias de infraestructura que requiera la obra.
- La preservación, restauración y mejoramiento de las condiciones ambientales.
- Las demás previsiones según la naturaleza y características de la obra.
- La coordinación con las demás dependencias y entidades federales, estatales o municipales que realicen obra en la misma área.
- El cálculo de la inversión, con base en indicadores de costos, tabuladores de precios unitarios o precios en obras similares.
- Al presupuestarse cada obra, se considerarán los conceptos y cantidades de acuerdo con las condiciones que prevalezcan en el momento de su elaboración.

Componentes del proceso

El proceso de planeación – programación - presupuestación se realiza mediante el cumplimiento de las siguientes etapas, por orden cronológico se tienen:

a) *Rumbo de Gobierno, determinado por el Plan Nacional, Estatal y Municipal de Desarrollo.* Las dependencias programarán y conducirán sus actividades con apego siempre a los objetivos y prioridades del Plan Estatal de Desarrollo y los programas de gobierno que de éste se deriven.

Los programas institucionales a ejecutar por las dependencias, constituyen un vínculo entre el Plan estatal y los programas de gobierno y deberán especificar su descripción, resultados a lograr, objetivos estratégicos, metas, actividades, recursos asignados así como las unidades responsables de la ejecución.

b) *Planeación institucional.* Es necesario distribuir estratégicamente los recursos según prioridades de gobierno, partiendo de una selección de objetivos, resultados esperados, proyectos y procesos, así como ejercerlos de manera eficiente, oportuna y transparente.

Para tal efecto surge la necesidad de crear un sistema de planeación de inversión pública para contribuir al logro de los objetivos presupuestales. Así mismo es conveniente resaltar que a través de este sistema, las dependencias podrán elaborar los proyectos anuales y multianuales que desarrollan apoyándose para tal efecto en los lineamientos generales para la gestión financiera de la inversión pública.

c) *Planeación y programación operativa.* En esta etapa quedan definidas las acciones para lograr los objetivos planteados en su planeación estratégica, incluyendo obras y acciones relacionadas con la inversión pública.

d) *Presupuestación.* El presupuesto de programas pretende facilitar el proceso de planeación - programación – presupuestación ya que orienta a la identificación de las

actividades desarrolladas por las dependencias y entidades del estado, permite la racionalización en el uso de los recursos determinados por objetivos y metas e identifica responsables de programas y establece acciones concretas para obtener los fines deseados.

La planeación de la inversión pública en el estado de Jalisco se vincula al Plan Estatal de Desarrollo y planes regionales. Para dar respuesta a las expectativas que tiene la población en esa entidad se detallan los proyectos, obras y/o acciones que se deben llevar a cabo año con año.

Los proyectos y/o surgen de las necesidades que plantea la sociedad jalisciense, también los ayuntamientos envían su solicitudes al gobierno estatal. Todos los proyectos de inversión pública que se pretendan ejecutar, deberán, obtener previamente el visto bueno en materia de impacto ambiental, la revisión es realizada por la Secretaría del Medio Ambiente y Desarrollo Sustentable (SAMADES)

Esta secretaría tiene que vigilar los criterios establecidos en la legislación ambiental, y debe garantizar al evaluar el impacto ambiental, total independencia y transparencia de criterio de resultados de los análisis relacionados con sus proyectos de inversión pública.

Una vez revisados los proyectos de inversión pública por parte de la SAMADES, estos pasarán automáticamente a formar parte del banco de datos para su evaluación socioeconómica y aplicación de criterios por parte de la coordinación general del COPLADE.

Una vez calificadas por la coordinación general del COPLADE aquellas obras y/o acciones referentes a la inversión pública. El comité interno de presupuestación, determinará cuáles se presupuestarán y llevarán a cabo en el siguiente ejercicio fiscal, a su vez determina el monto para la inversión pública estatal.

El criterio para distribuir el monto total de inversión pública es considerar primeramente las obras en procesos, las obras comprometidas y las obras nuevas que son prioridad del gobierno estatal.

Es competencia de la Secretaría de Finanzas y de la dependencia ejecutora de la obra y/o proyecto determinar a qué partida presupuestal se incluirá el financiamiento de la obra. Para iniciar los trabajos de la obra y/o proyecto la dependencia ejecutora deberá contar con el acuerdo firmado por el C. Gobernador donde se autorice la ejecución de la obra. En ese momento la Secretaría de Finanzas liberará los recursos presupuestados que para ésta se hayan determinado.

El seguimiento y evaluación de proyectos de inversión pública corresponderá a cada una de las dependencias involucradas, dependiendo de su ámbito de competencia y las atribuciones con que cada una cuente en relación a la ejecución de los proyectos de inversión pública, siendo responsabilidad de la Secretaría de Finanzas el seguimiento del ejercicio del gasto.

Metodología de evaluación

Las dependencias y entidades responsables de la obra pública, están obligadas a mantenerlas en niveles óptimos de funcionamiento. Deben garantizar, que a partir de que la obra quede concluida, que se dispone de los recursos necesarios para su operación, conservación y mantenimiento.

Cuando la operación de obras y acciones no quede a cargo de dependencias y entidades ejecutoras, se deberá realizar a la mayor brevedad posible su entrega – recepción al operador con la finalidad de que sea el encargado y responsable de la operación, conservación y mantenimiento oportuno a dichas obras.

Los gastos que contemplen la operación, conservación y mantenimiento de la obra, la dependencia ejecutora responsable deben considerarlos de tal manera que afecte

el presupuesto de egresos del estado en vigor al momento de la entrada en funcionamiento de dichas obras.

La Secretaría de la Contraloría del estado de Jalisco, a través de los Órganos Internos de Control de cada dependencia y entidad, vigilarán que el uso, operación, conservación y mantenimiento de cada una de las obras públicas, se realice conforme a las normas y criterios establecidos para el tipo de obra y conforme a los objetivos y acciones para las que fuere originalmente diseñadas.

Vinculación de las prioridades de inversión con el Plan Estatal de Desarrollo

En el caso del gobierno del estado de Jalisco, ha delegado a la Secretaría de Planeación a través de la Coordinación General de Planeación la labor de coordinar la elaboración, actualización o sustitución del Plan Estatal de Desarrollo del estado. También está encargada de elaborar planes especiales como asesorar y coordinar la planeación regional y municipal con el objetivo de realizar planes regionales, planes municipales, y programas sectoriales a través de instrumentos adecuados.

El proceso de planeación se lleva a cabo con las etapas de consulta pública, concertación, aprobación, publicación, instrumentación, ejecución, control y evaluación.

Los instrumentos de planeación en que se apoya la Coordinación General de Planeación son las Agendas regionales, Alianza regional promotora del desarrollo del sur de Jalisco, Capacitación para el Desarrollo, el Consejo técnico de planeación y evaluación, Estrategia para el fortalecimiento de la planeación y desarrollo municipal y regional, Metodología para la identificación de las áreas críticas y estratégicas del desarrollo municipal y regional, y las redes de cooperación en las que la SEPLAN participa.

La evaluación y seguimiento que realiza el gobierno jalisciense contempla elementos generales como el avance operativo a los programas operativos anuales de las Dependencias, Evaluación del Plan Estatal de Desarrollo y Evaluación de los Proyectos de Inversión Pública para los distintos municipios que integran el estado.

En el caso de la Evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, está basada en el principio de la gestión intersectorial, donde todos los sectores del desarrollo participan principalmente las instancias gubernamentales.

En una época donde la transparencia de cuentas es imprescindible, la evaluación de las dependencias está al alcance de toda la sociedad. La situación de la inversión pública de manera sencilla muestra los rubros más significativos que la población debe conocer sobre las acciones que efectúa la administración pública.

A continuación se pone a disposición un ejemplo del control y seguimiento que se tiene en materia de inversión pública.

Tabla 3.1. Tabla de avance de la inversión pública en Jalisco

	Número	Nombre	Municipio	Costo Total	Inversión 2007	Situación	
1	05000700005	Construcción De Dos Plazoletas Y Trabajos Complementarios En La Calles De Morelos, Hidalgo Y Bravo En La Manzanilla De La Paz	Manzanilla De La Paz, La	\$487,305.00	\$487,305.00	En Proceso	
2	05000700010	Reparacion Del Sistema De Calentadores Solares En El Ceinjure De Ciudad Guzman, Jal.	Zapotlan El Grande	\$690,000.00	\$690,000.00	En Proceso	

Fuente: <http://www.seplan.jalisco.gob.mx/>

- *Número*: Es el número de alta del proyecto ejecutado.
- *Nombre*: Nombre con que se identifica la obra
- *Municipio*: Lugar donde se ejecuta la obra.
- *Costo total*: Importe total de la obra
- *Inversión 2007*: Importe erogado hasta el año 2007.
- *Situación*: Situación que guarda la obra en relación a lo planeado.

Si se quiere conocer de manera más detallada se encuentra disponible la información del proyecto que se requiera consultar. Resulta significativo ver que se encuentra identificado cual va a ser el beneficio de la obra ejecutada, el avance financiero y los plazos establecidos para su término.

Tabla 3.2. Tabla de la información del proyecto de la inversión pública en Jalisco

Información del Proyecto			
 Número	05000700005	 Situación	En Proceso
Nombre	Construcción de dos plazoletas y trabajos complementarios en las calles de Morelos, Hidalgo y Bravo en la Manzanilla de La Paz	 Costo Total	\$487,305.00
Descripción	Construir dos plazoletas, una sobre la Calle Morelos esquina calle Hidalgo de aproximadamente 79mt2 con acabado en piso de adoquín con cenefas de ladrillo y tezontle, tres bancas de madera y concreto, arbotante de aluminio vaciado negro, jardinería con á		
Beneficios	Contribuir a crear espacios públicos que beneficien a la convivencia entre los habitantes de la población al crear un espacio de esparcimiento. Beneficiar a los pequeños comercios aledaños a las plazas con espacios propios para el disfrute y esparcimiento		
 Región	Región Sureste	 Inversión 2007	\$487,171.00
Municipio	Manzanilla De La Paz, La	 Inversión Estatal 2007	\$487,305.00
Fecha de Inicio	18/01/2007	Fecha de Terminó	22/02/2007
 Dependencia Que Planea	Secretaría De Desarrollo Urbano	 Avance Financiero	0.847613 %
 Dependencia Que Ejecuta	Secretaría De Desarrollo Urbano	 Meta Anual	239 Metro Cuadrado

Fuente: <http://www.seplan.jalisco.gob.mx/>

Baja California

La entidad federativa de Baja California, estado fronterizo del país al igual que Quintana Roo, ha sido elegida para conocer de manera más cercana y comparar el funcionamiento de la inversión pública estatal.

Al igual que las anteriores administraciones estatales, el gobierno de Baja California tiene el compromiso de hacer eficiente y agilizar la ejecución de las tareas administrativas.

Para lograr este objetivo, hace uso de un sistema integral por medio de la implantación de un sistema informático que satisfaga las necesidades de la sociedad, se apegue a los lineamientos de operación y sea una herramienta de planeación, ejecución y evaluación para la toma de decisiones en materia de inversión pública.

Las características del Sistema Integral de Inversión Pública (SINVP) es que permite registrar históricamente los movimientos presupuestales, gastos, y avance físico y financiero de las obras; automatizado de los procesos; valida automáticamente los datos que se incorporan al sistema y disminuye las observaciones de la cuenta pública.

Está considerado como un sistema fácil de utilizar para cualquier nivel de usuario en las dependencias y entidades de la administración, se puede adecuar a nueva políticas. Incorpora todas las fases del proceso de inversión y puede visualizarse de manera electrónica.

En el momento que se requiera puede producir reportes y consultas que arrojen información con presentación y contenido ejecutivo. Principalmente cuenta con indicadores para la evaluación de los distintos participantes del proceso, puede emitir alertas sobre la situación de inversiones, contratistas, trámites y finanzas.

Estructura jurídica

Como todo sistema debe sujetarse al marco legal del estado de Baja California, entre las leyes encontramos las siguientes:

- Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado de Baja California: artículos 17 fracción III y 24 fracción I, IV, VI, XVI y XVII.
- Reglamento Interno de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California: artículos 2, 7 y 9 fracciones I, III, IV.
- Lineamientos de Operación para la Inversión Pública del Estado de Baja California.

Objetivo específico

Los objetivos generales del Sistema Integral de Inversión Pública son: mejorar el vínculo entre el proceso de inversión y el Plan Estatal de Desarrollo, establecer un programa de inversión pública sectorial, mejorar la coordinación entre los tres niveles de gobierno para el logro de mayores recursos, buscando siempre obtener de este proceso mayor impacto social en las obras y acciones ejecutados.

El SINVP busca concretar programas multianuales de inversión pública como instrumento para el encadenamiento de inversiones anuales.

Lineamientos generales.

La Secretaría de Planeación y Finanzas del Estado de Baja California emite de manera anual los *Lineamientos de Operación para los Programas de Inversión Pública del Estado de Baja California*.

Los lineamientos de este documento, establecen el mecanismo de operación de la administración pública estatal para el ejercicio de los recursos que se apliquen a los

diferentes programas de Inversión. Su contenido presenta las reglas y normas que regulan el proceso de inversión en sus diferentes etapas.

Todas las unidades responsables de la ejecución de obras y/o acciones deben estar sujetos a estos lineamientos y a los lineamientos específicos de los fondos de operación de programas que por el origen de los recursos requieran una estricta observancia.

Componentes del proceso

El proceso de asignación de la inversión pública para el estado de Baja California comprende las siguientes etapas:

a) Programación - presupuestación: El primer paso consiste en comunicar por parte de la Secretaría de Planeación y Finanzas al Coordinador del sector la asignación de los recursos por medio del *Oficio de autorización*.

Se debe integrar en el Programa Anual de Inversión por orden prioritario que asigne el coordinador del sector, cada uno de los proyectos que se encuentra en el Sistema Integral de Administración Pública (SINVP).

El coordinador del sector, deberá encabezar y validar con la concurrencia de sus sectorizados, el proceso de programación e integración de propuestas de inversión que se encuentra inserto en el Sistema Integral de Administración Pública (SINVP).

b) Autorización: Con base al oficio de autorización de recursos que emite la Secretaría de Planeación y Finanzas al coordinador del sector, las instancias ejecutoras procederán a solicitar los recursos a través del modulo de aprobación de obras y/o acciones vía SINVP de acuerdo a los programas autorizados por el sector.

c) Ejercicio presupuestal: Para obtener la aprobación de las obras y/o acciones para la ejecución de los programas, el coordinador del sector debe reasignar los recursos

a la instancia ejecutora que corresponda por el sector e integrar un expediente técnico de las obras y/o acciones.

Las instancias ejecutoras serán las responsables de la correcta aplicación de los recursos que se les aprueben y de la integración y resguardo del expediente unitario de obra.

Una vez que cuente con el oficio de aprobación y haber cumplido con los procedimientos de la ley aplicable, se realiza los procesos de licitación y adjudicación de obra pública.

d) *Registro*: El sistema integral de inversión pública, será la herramienta por la cual las instancias ejecutoras y normativas realicen sus trámites y gestiones ante la Dirección de Inversión de la Secretaría de Planeación y Finanzas.

e) *Control, seguimiento y evaluación*. La instancia ejecutora del SINVP, tendrá que informar a la Dirección de Inversión Pública sobre los avances físicos de cada una de las obras y/o acciones a su cargo. Las dependencias estatales y organismos descentralizados tienen la obligación de informar a esta Secretaría trimestralmente de los ingresos por concepto de recuperación de obras.

Tabla 3.3. Mapa funcional ejecutores obra pública

FUNCIONES		COMPETENCIAS TÉCNICAS		COMPETENCIAS DE GESTIÓN
Función 1	Solicitar la aprobación de recursos para Obra Pública.	CT1 CT2 CT3	Elaborar el presupuesto base y el programa de obra para su aprobación Elaborar los movimientos presupuestales (ampliación y/o reducción a la aprobación). Solicitar la aprobación de indirectos de obra	
Función 2	Adjudicar y contratar los recursos aprobados.	CT1 CT2	Capturar contratos y/o administraciones directas. Modificar los contratos y administraciones directas	
Función 3	Elaborar trámites de pago de la Obra Pública .	CT1 CT2 CT3	Elaborar tramites de anticipos. Elaborar tramites de estimaciones. Elaborar tramites de comprobaciones.	

Función 4	Cerrar el ejercicio fiscal presupuestal y financiero.	CT1 CT2	Solicitar refrendo de recursos. Solicitar pasivos de recursos	
Función 5	Dar seguimiento al ejercicio de Obra Pública.	CT1 CT2 CT3 CT4	Registrar y dar seguimiento de ejercicio de recursos propios. Registrar y dar información social de la obra. Dar seguimiento de la obra pública en proceso. Elaborar reintegros de recursos de la obra pública	

Fuente: <http://www.bajacalifornia.gob.mx>

Tabla 3.4. Mapa funcional normativos

FUNCIONES		COMPETENCIAS TÉCNICAS		COMPETENCIAS DE GESTIÓN
Función 1	Elaborar y dar seguimiento a la propuesta de inversión pública.	CT1 CT2 CT3	Elaborar presupuesto de inversión sectorial. Solicitar la aprobación de indirectos. Dar seguimiento al ejercicio de obra pública en proceso.	
Función 2	Validar tramites presupuestales y/o financieros	CT1 CT2 CT3 CT4	Validar expedientes de obra pública, vía electrónica. Validar los tramites de solicitud de recursos para gastos indirectos. Validar el tramite de pago de Obra Pública en el ejercicio. Validar el tramite de pasivos y refrendos	

Fuente: <http://www.bajacalifornia.gob.mx>

Metodología de evaluación

En el manual del Sistema Integral de Inversión Pública (SINVP) de Baja California presenta de manera grafica la aplicación correcta del sistema.

Dentro del menú de planeación se encuentran los accesos como: catálogos de proyectos, digitalización de documentos de proyectos, catálogos de obra, asignación de orden prioritario, revisión de obras, presupuesto de obra, programa de obra, fecha de compromisos y registro del avance físico.

El catálogo de proyectos permite dar entrada a los nuevos proyectos por sector con alcance anual o multianual siendo responsable del registro la dependencia

normativa. En este campo se incluye el nombre del proyecto, promotor, justificación, objetivo y costos.

El módulo de asignación de orden prioritario, es operado por la dirección normativa y por el personal de inversión pública, quien se encarga de dar prioridad a cada una de las propuestas.

Una vez aprobado se asigna el presupuesto de obra, indicando si el proyecto pertenece a materia de infraestructura o edificación. Conforme avance la obra de inversión pública, se estarán ingresando los datos como son: presupuestos base, presupuesto aprobado, presupuestos adjudicación-contratado y presupuesto adjudicación-administración directa.

Para lograr distinguirse, la selección de obra depende de manera directa de la unidad ejecutora y no se establece alguna metodología para estudiar el costo – beneficio del proyecto, aunque sin embargo tener un sistema automatizado permite tener un mejor control en las obras seleccionadas e integrar de manera puntual la evaluación de los compromisos y los avances físicos.

Vinculación de las prioridades de inversión con el Plan Estatal de Desarrollo

En el caso del estado de Baja California el organismo designado para consolidar, formular, evaluar y actualizar el Plan Estatal de Desarrollo es el Comité de Planeación y Desarrollo (COPLADE). El COPLADE se integra por el gobernador del estado, Congreso del estado, ayuntamientos y municipios, dependencias de la administración pública estatal y municipal.

El principal objetivo que persigue el COPLADE, es establecer y consolidar el Sistema Estatal de Planeación del Desarrollo del Estado de Baja California. El sistema estatal de planeación de desarrollo vincula a todos los organismos para la formulación, control y evaluación de los planes y programas de desarrollo estatal.

En la planeación de desarrollo puede participar de manera abierta la población a través de Subcomités que representen de manera activa a los sectores público, social y privado de la sociedad. La estructura orgánica del COPLADE está orientada a la participación social donde se concilien los intereses para el beneficio de la sociedad.

El gobierno de Baja California, también recopila a través de sondeos las necesidades que tiene la ciudadanía y que pueden ser temas relevantes para la integración del Plan estatal de desarrollo. En la página oficial de gobierno, pone a disposición una encuesta donde la problemática que plantea la población puede ser vinculada con un tema que integra el Plan Estatal de Desarrollo.

Con relación a la inversión pública, la Secretaría de Finanzas tiene a su cargo la administración de los recursos para el programa de inversión en obra pública estatal. En el caso del Sistema de Integral de Inversión Pública (SINVP) al dar de alta un nuevo proyecto en el sistema, existe un formato de captura de las líneas estratégicas del plan estatal de desarrollo, de manera que al enviar un reporte de la situación del proyecto puede aparecer el tema de desarrollo a que va dirigido.

Países de Latinoamérica

El estado de Quintana Roo se encuentra ubicado en una zona geográfica estratégica y conformada por una población de inmigrantes de los demás estados de la república mexicana e inclusive de otros países que buscan en estas tierras mejores oportunidades y demandan mejores servicios

Por lo tanto, surge la necesidad de conocer la funcionalidad en algunos países de América Latina la operación y lineamientos de la inversión pública con el fin de contrastar y luego evaluar el grado de funcionamiento que tiene el sistema estatal de inversión pública en Quintana Roo.

Las decisiones de inversión deben efectuarse realizando una adecuada valoración del bien público en la erogación de los recursos y evitar que sólo beneficie a un sector de la sociedad.

Existen distintos métodos eficientes para cumplir con tales objetivos donde las características propias del gasto de inversión hacen que una decisión tomada en base a mejorar la distribución en el corto plazo, pueda finalizar desmejorándola en el mediano o largo plazo.

Los estudios realizados a los sistemas de inversión pública de América latina y el Caribe (CEPAL 2005) clasifican a los países según el grado de utilización de los sistemas de inversión pública, conforme el instrumento de racionalidad económica en el campo de la inversión pública. De acuerdo a lo anterior existen 4 grupos que manejan los sistemas de inversión pública:

- I. Países de avanzada experiencia: únicamente Chile.
- II. Países de experiencia incipiente: únicamente Colombia.
- III. Países con incierto inicio: Bolivia, Argentina y Perú.
- IV. Países con asignación para la inversión pública en la discrecionalidad: todos los demás países.

A continuación se presenta la integración del sistema de inversión pública entre algunos países de América latina como son Chile, Colombia y Bolivia respecto a la programación y presupuestación de la inversión pública en Quintana Roo.

Chile

El país de Chile ha sido pionero en desarrollar la evaluación de los proyectos desde los años 50 utilizando en las escuelas de ingeniería el manual de proyectos de desarrollo de Naciones Unidas (1958) que ponía énfasis en la preparación y evaluación de proyectos.

Como consecuencia de los cambios en la política social económica del país se crea la oficina de planificación nacional, siendo ésta la asesora de la presidencia que instituye un sistema de pre-inversión que proporcionaba procedimientos, técnicas e información para mejorar la eficiencia de la inversión pública.

Actualmente, Chile es el país que más ha destacado en el manejo de la inversión pública. Las bases y condiciones para el desarrollo de la inversión pública se fundamentan en la asignación de recursos a proyectos específicos y que han sido sometidos a metodologías establecidas previamente.

Estructura jurídica

- Decreto Ley No. 1.263 de 1988 de Administración Financiera del Estado y de Normas Complementarias de Administración Financiera.
- Ley N° 18.482 de 1985 Normas Complementarias de Administración Financiera y de Incidencia Presupuestaria.
- Ley N° 18.989 de 1990; Decreto N° 268 de 2003 creación del Ministerio de Planificación y Cooperación
- Ley N° 19.107 de 1991 Modifica Artículo 2° de la Ley N° 18.989 creación del Ministerio de Planificación y Cooperación.
- Reglamento del Artículo 19° Bis del Decreto ley N° 1.263 de 1975 de 2003 Sobre identificación presupuestaria de los estudios de pre-inversión, programas o proyectos de inversión.

Objetivo específico

Poder concretar las opciones de inversión más rentables desde el punto de vista económico y social, según los lineamientos de la política del gobierno. En otras palabras procurar alcanzar una eficiente asignación de los recursos escasos a las alternativas de inversión más rentables.

El sistema nacional de inversiones en Chile permite a las autoridades concretar las opciones de inversión que sean más convenientes para la sociedad y de conformidad con las políticas que enmarca el gobierno federal. El objetivo central es la eficiencia de los recursos públicos de inversión.

Lineamientos generales

Los lineamientos generales para la selección de proyectos son los siguientes:

- a) Maximización del excedente del consumidor.
- b) Que el proyecto esté totalmente financiado.
- c) Que el gasto del proyecto no afecte alguna variable macroeconómica.
- d) Que exista consistencia intersectorial y sectorial.
- e) Que el financiamiento esté de acuerdo con las políticas del sector.

Componentes del proceso

En Chile, el organismo de planificación nacional es el Ministerio de Planeación (MIDEPLAN) siendo su primordial responsabilidad proponer las metas de inversión pública y evaluar los proyectos de inversión financiados por el Estado.

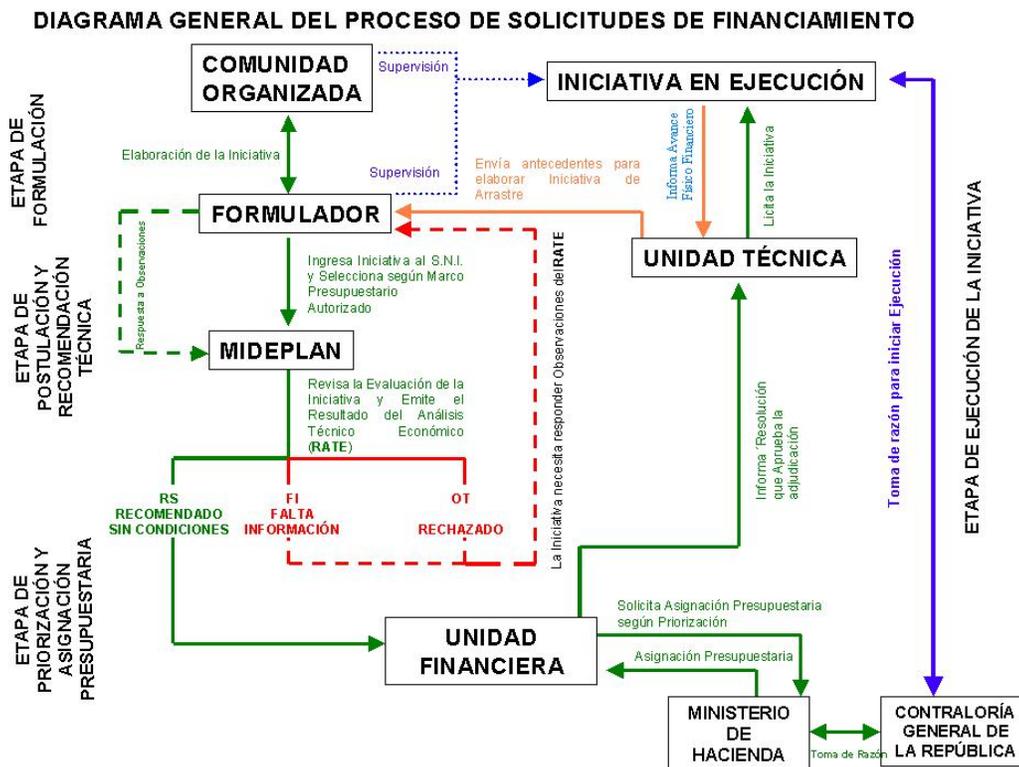
De forma directa, la Dirección de Presupuesto (DIPRES) tiene a su cargo determinar el marco presupuestario global de la inversión pública, su distribución sectorial y regional y señalar los niveles de endeudamiento posibles de cada institución del gobierno federal de Chile.

Posteriormente MIDEPLAN y la DIPRES, en base a proyectos aprobados por el primero, interactúan en el primer paso de selección del ranking optimizado por sectores como primera etapa del proceso político de selección final.

El Sistema Nacional de Inversiones (SNI) de Chile opera bajo los siguientes flujos de información:

- a) En el S.N.I. se deben enviar en las fechas establecidas el estudio de pre-inversión desarrollado y la solicitud de financiamiento para el año que en que se realizará el proyecto a través de la ficha EBI
- b) Se analiza por el organismo de planificación y seguidamente informa oficialmente el resultado del análisis técnico–económico a la institución responsable de la iniciativa de inversión.
- c) Si el proyecto ha sido recomendado favorablemente, la institución que realizará el proyecto puede solicitar los recursos financieros ante la Dirección de presupuestos del ministerio de hacienda.

Figura 3.1. Diagrama general del proceso de solicitudes de financiamiento de inversión en Chile



Fuente: Sistema nacional de inversiones de Chile, <http://sni.mideplan.cl/>

El principal instrumento de información del S.N.I. es el *Banco Integrado de Proyectos*, constituido por una base de datos actualizada con todos los proyectos que solicitan financiamiento para su ejecución. Actualmente opera en un ambiente Web, mismo que funciona sobre la base de una intranet que aumenta la capacidad de procesamiento y respuesta a los usuarios y se actualiza en forma ágil e inmediata.

El componente esencial es el Banco Integrado de Proyectos (BIP) que cubre la necesidad de contar con información de apoyo a la toma de decisiones, en calidad y oportunidad requeridas. Tal información se refiere a los procesos de:

- i) Planificación.
- ii) Seguimiento y control de la pre-inversión.
- iii) La inversión y.
- iv) La operación.

Esta herramienta se revela como imprescindible para los fines de posibilitar la puesta en práctica del proceso de decisión de inversión pública, dada la existencia de las numerosas instituciones participantes y el cúmulo de información a tratar.

Metodología de evaluación

En el Sistema Nacional de Inversiones la evaluación de resultados es aquella revisión que se efectúa sobre una iniciativa de inversión después de terminada su ejecución, con el fin de analizar sus resultados de corto, mediano y largo plazo, tanto sobre el problema que se pretende resolver como de su entorno.

El objetivo fundamental del subsistema de evaluación de resultados en el Sistema Nacional de Inversiones, es determinar la eficacia y eficiencia del uso de los recursos de inversión pública y verificar si efectivamente las iniciativas de inversión una vez ejecutadas cumplieron con los objetivos esperados y con lo estimado en la evaluación existente.

El S.N.I. se apoya en una serie de herramientas destacando la metodología para evaluar adecuadamente los proyectos de inversión, como los tipos de proyectos son diversos se utilizan metodologías específicas que permiten medir los beneficios del proyecto, utilizando la evaluación en el criterio costo/beneficio o costo/efectividad.

Las metodologías generales de evaluación en Chile son:

- ❖ La metodología aplicada es la derivada de la economía del bienestar, traduciendo el resultado de un proyecto en términos del excedente del consumidor a precios domésticos (<http://sni.mideplan.cl/>)
- ❖ En el SNIP gobierna la idea de que se realiza una valuación relativa intertemporal. No obstante ello, en el sistema prevalecen los precios de cuenta, denominándose como *precio social de la divisa*, *precio social de la mano de obra* y la *tasa social de descuento*. El análisis costo/beneficio es aplicado en su totalidad cuando son medibles los beneficios ya sea directa o indirectamente, cuando se estima no son cuantificables los beneficios.

El sistema de inversión chilena indica que en el estudio técnico de pre-inversión se procederá a realizar diversos estudios como: hidrología, topografía, mecánica de suelos, metodologías, impacto ambiental, ingeniería básica así como dictámenes, peritajes y avalúos de obras públicas.

Para los estudios de evaluación socioeconómica cuya función es valorar la aportación económica de un proyecto de inversión para el beneficio de la comunidad se realizan estudios de acuerdo a su perfil, prefactibilidad y factibilidad con diversas técnicas financieras.

La estrategia de desarrollo chilena considera que el crecimiento de la inversión pública y privada es perfectamente posible y conveniente. La administración pública de Chile recomienda utilizar una política fiscal y monetaria adecuada de manera que se pueda financiar su inversión sin recurrir a recursos de ahorro privado.

Vinculación de las prioridades de inversión con el Plan Nacional de Desarrollo

A pesar de ser el país de América Latina que alinea correctamente el sistema nacional de inversiones se observa que los proyectos de inversión se vinculan directamente con los sectores claramente definidos: pesca, minería, turismo, transporte, etc., y no están vinculados a un programa gubernamental.

El estado evalúa la prioridad de una cartera de iniciativas de inversión, rentables económica y socialmente en los sectores de infraestructura, (transporte, comunicaciones, energía, tecnologías de la información, medioambiente y otros), en el desarrollo de capital humano, y en la prospección de recursos naturales.

El gobierno de Chile dirige sus acciones por medio de un programa de gobierno y no cuenta con un Plan Nacional de Desarrollo como tal. Recientemente, salió a la luz pública un borrador de Estrategia Digital para Chile 2007 – 2012 surgiendo de la necesidad de contar con una estrategia que establezca los lineamientos y objetivos que el país debe perseguir.

La Facultad de Economía y Negocios de Universidad de Chile, presentó por algunos de sus académicos un documento (Publicado el Noviembre 2007 , Tania Gallardo) donde se señala la importancia y la necesidad de contar con un Plan Nacional de Desarrollo que vincule de forma coherente los distintos planes sectoriales del país y que guíe la definición de los distintos planes de cada uno de los sectores en Chile como son: salud, educación, ambiente, economía, sociedad, industria, entre otros.

Resulta relevante la importancia para los países contar con un Plan Nacional de Desarrollo, ya que este documento establece los propósitos y objetivos nacionales de largo plazo, las metas y prioridades de la acción a mediano plazo y las estrategias y orientaciones generales de la política económica, social y ambiental que serán adoptadas en el país.

Colombia

El siguiente país al que analizaremos su sistema de inversión pública es Colombia, ya que está considerado dentro del rango de inversiones con experiencia incipiente. La Constitución de la República de Colombia establece la conformación de un Plan Nacional de Desarrollo integrado por una parte general y un plan de inversiones de las entidades públicas (<http://www.dnp.gov.co/p>). Desde la máxima regulación como en la mayoría de los países, se establece la creación de un sistema de inversiones públicas.

Estructura jurídica

La principal legislación en materia de inversión pública se localiza en la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo de este país, en ella se crea la organización institucional, principios, niveles y tiempo de decisión teniendo especial énfasis en los planes de inversión pública.

Se ha reformado y en el año 1989 se publica un estatuto orgánico del presupuesto donde se rediseñó todo el procedimiento presupuestario y se obligó a registrar los proyectos en el “Banco de proyectos de inversión” (BPIN). También están considerados los lineamientos del plan de desarrollo y plan de inversiones

Objetivo específico

Consiste en optimizar en materia de inversiones los recursos financieros, humanos y técnicos siempre considerando la relación costo/beneficio la cual sea positiva y socioeconómicamente susceptibles de ser beneficiados con recursos públicos.

Lineamientos generales.

El sistema de inversión pública tiene cobertura en todos los sectores de la administración central, buscando sea aplicable también a las empresas públicas con participación privada.

Tal como señala la Ley Orgánica del Plan de Desarrollo de Colombia se establece que las entidades territoriales a través de sus organismos de planeación, organizarán y pondrán en funcionamiento bancos de programas y proyectos. Estos programas y proyectos que se presenten con base en el banco de proyectos tendrán prioridad para acceder al sistema de cofinanciación.

El sistema de inversiones en Colombia se norma a base de criterios como los que a continuación se presentan:

- a. El proyecto deber ser consistente con las proyecciones de ingresos y de financiación, de acuerdo con las restricciones del programa financiero del sector público y de la programación para toda la economía que sea congruente con dicha estabilidad.
- b. Debe tener una relación efectiva con las estrategias y objetivos establecidos en el Plan de desarrollo buscando ser eficientes y procurando que la relación beneficio y costo sea positiva.

El proceso del sistema de inversiones públicas colombiano se encuentra insertado en los mecanismos para la elaboración, aprobación, seguimiento, evaluación y control de los planes de desarrollo y en el sistema nacional de evaluación de gestión y resultados.

La herramienta principal es el *Banco de Programas y Proyectos de Inversión Nacional* (BPIN) a cargo del Departamento Nacional de Planeación, quien es el encargado de conceptuar los programas de inversión presentados por las distintas

instituciones y registrarlos en el BPIN, actualiza la información de los proyectos y mantener actualizada la información.

Componentes del proceso

El sistema de inversiones públicas se encuentra contemplado en los mecanismos para la elaboración, aprobación, seguimiento, evaluación y control de planes de desarrollo y en el Sistema nacional de evaluación de gestión y resultados.

El BPIN constituyó la primera etapa del Sistema Nacional de Gestión de Proyectos buscando el montaje de los bancos en departamentos, distritos y municipios mayores de cien mil habitantes.

En febrero de 1995 se inicia el montaje de la Red Nacional de Bancos de Programas y Proyectos, abarcando todas las entidades territoriales.

Metodología de evaluación

Las dos metodologías más importantes para el sistema de inversión pública colombiana consideran que:

- i) La metodología aplicada incluye por una parte la evaluación financiera, o por otra la denominada evaluación social. De las metodologías de evaluación, al utilizar relaciones de precios sociales (RPS), se desprende que la valuación de dicho ingreso es a precio de frontera y no domésticos. Esto implica que la contribución del proyecto al ingreso nacional está valuada en divisas expresadas en moneda doméstica.
- ii) Los parámetros nacionales, a pesar de denominarse *Relaciones de Precios Sociales* (RPS), no incorporan los efectos distributivos. Consecuentemente, a pesar de que el sistema tiene como objetivo evaluar socioeconómicamente, en la práctica la evaluación es económica y no social.

En los manuales de procedimientos del sistema estatal de planeación de la inversión, los proyectos también se someten a estudios de evaluación de pre-inversión y evaluación socioeconómica, donde aquellos que de acuerdo a los estudios de campo y técnicas financieras y estadísticas hayan obtenido los niveles más altos serán incorporados al banco de proyectos del SAP.

Se utilizan los siguientes criterios para medir las metas de inversión sectoriales y optimización dentro del sector colombiano:

- a. La información de operación de caja y tomando en cuenta las metas del Plan Nacional de Desarrollo, se proyecta la situación financiera del sector público para los años siguientes.
- b. Con el agregado de los parámetros para la política de endeudamiento, se calculan los requerimientos de financiamiento que implica el escenario fiscal.
- c. Las metas son ajustadas hasta llegar a un escenario sano tanto en lo fiscal como en lo cambiario y monetario, conformándose el denominado Plan Financiero (PF).
- d. El PF aprobado por el Consejo Superior de política fiscal conjuntamente con el proyecto de finanzas públicas, El proyecto de endeudamiento externo y la cuota de inversión.

Tampoco en el caso de Colombia existe un tratamiento específico en cuanto a incertidumbre y riesgo, por lo que los indicadores son expresados en términos de la mejor estimación al igual que en Chile.

Vinculación de las prioridades de inversión con el Plan Nacional de Desarrollo

En Colombia, desarrollaron un Sistema Nacional de Evaluación de la Gestión Pública (SINERGIA) a cargo del Departamento Nacional de Planeación. A través de este sistema, el gobierno colombiano lleva a cabo la evaluación y el seguimiento de los resultados de sus principales políticas, programas y proyectos de inversión, y

primordialmente dar cumplimiento al mandato de su Constitución de garantizar el cumplimiento del Plan Nacional de Desarrollo.

El sistema nacional de evaluación de la gestión pública se compone de tres elementos:

- a) *Seguimiento de resultados.*- Verifica de manera continua el cumplimiento de metas y objetivos prioritarios establecidos por los ministerios y departamentos administrativos para hacer realidad los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo y de los planes y programas prioritarios del gobierno.
- b) *Evaluaciones focalizadas.*- Hacen análisis exhaustivos del funcionamiento, impacto y evolución de las principales políticas y programas del gobierno.
- c) *Difusión y rendición de cuentas.*- Pone a disposición del público y sectores interesados los resultados de evaluación y seguimiento, para retroalimentar al gobierno, rendir cuentas a la ciudadanía y activar el control social.

El componente de seguimiento de los resultados establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo permite monitorear periódicamente el avance y logro de los objetivos principales de los programas y políticas de gobierno. El seguimiento de resultados es realizado tanto al Plan Nacional de Desarrollo como al Plan de Reactivación Social.

El procedimiento del componente de seguimiento de resultados comienza con la preparación del Plan Nacional de Desarrollo estableciendo metas e indicadores de resultados consistentes con las asignaciones presupuestales. Estos indicadores servirán para la administración central en el informe anual de resultados.

Los indicadores y metas serán contenidos del Sistema de Programación y Gestión por Objetivos y Resultados, en el cual las entidades responsables reportarán de manera periódica los avances, restricciones y alertas en cumplimiento de sus objetivos de política.

Las herramientas y productos del SINERGIA son los siguientes:

- Sistema de seguimiento de metas presupuestales.
- Sistema de indicadores sectoriales.
- Publicaciones.
- Centro documental.
- Base de datos.
- Sistemas relacionados con la evaluación.
- Planes indicativos sectoriales.

El propósito del Seguimiento a Proyectos de Inversión Nacional es apoyar las actividades relacionadas con el seguimiento a proyectos de inversión nacional, permitir atender las necesidades de autogestión, apoyar el seguimiento, revisión y evaluación de los proyectos y presentar a la comunidad en general un sistema de información en línea para consultar las características y el estado de avance de dichos proyectos.

El sistema integra funcionalmente la información sobre cada proyecto a un mapa de la región, lo que permite hacer consultas relacionadas con la ubicación geográfica, de acuerdo con las características de la información cartográfica que esté disponible. El resultado es un sistema integrado de herramientas para el seguimiento y control de proyectos de inversión nacional en un ambiente amigable para todos los usuarios.

Un apartado importante del sistema SINERGIA es la difusión de resultados y rendición de cuentas. Tiene como finalidad difundir la información generada por el seguimiento de resultados y evaluaciones focalizadas y que la misma llegue a quien la necesite para la toma de decisiones. Consiste en activar los instrumentos que lleven la información generada por el Sistema de Evaluación de Resultados a diversas audiencias en el gobierno, la sociedad civil y la ciudadanía, de acuerdo a sus necesidades específicas.

Las publicaciones generales que publica el sistema son las series de reportes de evaluación, serie de evaluación de políticas públicas, y otras publicaciones, el fin que persigue consiste en vincular la evaluación y el seguimiento con la toma de decisiones presupuestales y decisiones sectoriales.

Bolivia

Estructura jurídica

La Ley 1178 publicada en 1990 institucionalizó el Sistema Nacional de Inversiones Públicas (SNIP) creando los sistemas nacionales de planificación, inversión pública, administración y control (<http://www.planificacion.gov.bo>).

En el año 1993 se define al Ministerio de Hacienda como órgano rector del SNIP y se integra a éste con los sistemas de administración financiera del estado, descentralizando las funciones de inversión pública y el financiamiento externo a base a criterios sectoriales.

Para el año 1996 se establecen las normas básicas del sistema nacional de inversión pública.

Objetivo específico

El objetivo del SNIP de Bolivia es asignar los recursos públicos a los proyectos de inversión más convenientes desde el punto de vista económico y social.

Lineamientos generales.

La operación del sistema de inversión pública tiene ciertas características como las siguientes:

- Centralización normativa y descentralización operativa la selección metodológica global y los respectivos parámetros nacionales corresponde sean desarrollados por el ministerio de hacienda, mientras que las metodologías en particular, a cargo de las secretarías nacionales y las entidades bajo sus jurisdicciones.
- Cada dependencia y entidad paraestatal debe realizar la evaluación de sus proyectos por diversas metodologías del sector que vayan a desarrollar.
- La toma de decisiones de inversión se conforma por criterios de asignación únicos para todos los proyectos. Se asigna la misma cantidad para todos los proyectos no considerando que algunos pueden requerir mayor financiamiento que otros.
- Relación de los proyectos con los planes y estrategias de desarrollo nacional, departamental o municipal.
- Es de responsabilidad directa que los resultados se concentren en las máximas autoridades ejecutivas de las entidades públicas y tienen la obligación de responder por la generación o no de los beneficios que se estimó lograr con cada proyecto.
- Los proyectos deben contar con los suficientes recursos financieros una vez que se concluye la fase de ejecución garantizando su funcionamiento y generar los beneficios esperados.

No se encuentra bien definido el seguimiento para la inversión pública destinada en este país originando una desatención para saber la evaluación de lo programado con lo real.

Componentes del proceso

En Bolivia la planeación del sistema de inversiones (SNIP) está a cargo del Ministerio de Hacienda, quien ha diseñado, un sistema de información de inversiones y un banco de integración de proyectos para conocer los proyectos a realizarse en el ejercicio.

Las normas básicas establecen para este organismo la responsabilidad de desarrollar instrumentos de procesamiento de información; pre-inversión y administración de proyectos; control de la asignación de recursos; cofinanciamiento; capacitación y asistencia técnica.

En materia de procesamiento de información, el SNIP cuenta con el *Sistema de Información sobre Inversiones* (SISIN) que se constituye en el Banco Integrado de Proyectos (BIP) de todas las entidades del sector público.

Metodología de evaluación

Para la selección de proyectos, las normas básicas de Bolivia mencionan de manera explícita la metodología a emplear, sólo se establece la responsabilidad para las dependencias en su ejecución. Se considera que el objetivo a alcanzar es la maximización y bienestar social.

De acuerdo en el marco de las instrucciones del SNIP, cada ministerio es responsable de establecer las políticas de inversión para su sector en un todo vinculando con el Plan General de Desarrollo Económico y Social, agregar y compatibilizar el presupuesto de inversión preparado por las secretarías nacionales, evaluar y priorizar los requerimientos de financiamiento.

Las normas básicas responsabilizan de su ejecución a las secretarías nacionales, los fondos de Inversión y desarrollo y prefecturas departamentales, gobiernos

municipales y entidades dependientes, quedando la evaluación de dichos seguimientos en manos de los ministerios correspondientes y, por último, encabeza el Ministerio de Hacienda como órgano rector del sistema, la responsabilidad de realizar revisiones selectivas de tales seguimientos.

Vinculación de las prioridades de inversión con el Plan Nacional de Desarrollo

El Ministerio de Planificación de Desarrollo de la República de Bolivia tiene la encomienda de proyectar los lineamientos y directrices gubernamentales que orienten al estado Boliviano hacia el desarrollo. A través de su viceministerio de Planificación y Coordinación se encomienda la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo con la participación colectiva de todos los sectores de la sociedad.

La función de plantear las políticas y estrategias de inversión corresponden al Vice-ministerio de inversión pública y financiamiento externo para el desarrollo nacional, apoyado del Sistema Nacional de Inversión Pública. Los proyectos que se ejecuten e implementen deben corresponder a los sectores de salud, educación, saneamiento básico, infraestructura vial, agropecuaria, sectores establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Los instrumentos utilizados por el sistema nacional de inversión pública tienen su fundamento en reglamentos normativos, técnicos metodológicos y formularios del Sistema de Información sobre Inversiones (SISIN). En el caso los formularios SISIN, además de los incluir los perfiles mínimos para el registro de un proyecto general, contiene un registro de justificación donde se deberán señalarse si el proyecto se encuentra incluido en el Plan Nacional de Desarrollo y cuál es el sector que se está atendiendo.

En el caso de la evaluación y difusión de resultados, se encuentra disponible a consulta de la comunidad boliviana las bases de datos del sistema de información sobre inversiones. Los reportes a disposición son los siguientes:

- Programación de la Inversión pública
- Ejecución de la inversión de pública
- Programación / ejecución de la inversión pública.

Los reportes programado vs ejercido en materia de inversión pública demuestra la distribución departamental, distribución institucional, distribución sectorial, distribución por entidad ejecutora y principalmente la distribución sectorial según el plan nacional de desarrollo.

Tabla 3.5. Distribución sectorial de la inversión pública según Plan nacional de desarrollo (miles de bolivianos)

PLAN	2007					
	Presup.(*)	Part. %	Ejec.(*)	Part. %	% Ejec. Presup.	% Ejec. Vigente
Bolivia Productiva	7,030,430	79.8%	3,555,325	78.4%	50.6%	
- Hidrocarburos	227,036	2.6%	35,302	0.8%	15.5%	
- Minería	320,450	3.6%	51,599	1.1%	16.1%	
- Electrificación	626,733	7.1%	334,497	7.4%	53.4%	
- Recursos Ambientales	292,552	3.3%	163,876	3.6%	56.0%	
- Desarrollo Agropecuario	1,098,100	12.5%	435,412	9.6%	39.7%	
- Turismo	79,912	0.9%	17,460	0.4%	21.8%	
- Transformación Industrial-Manufactura	75,303	0.9%	10,035	0.2%	13.3%	
- Vivienda	561,846	6.4%	285,521	6.3%	50.8%	
- Empleo	5,664	0.1%	954	0.0%	16.8%	
- Transporte	3,677,350	41.8%	2,200,628	48.5%	59.8%	
- Telecomunicaciones	9,841	0.1%	2,436	0.1%	242.8%	
- Ciencia y Tecnología	55,643	0.6%	17,604	0.4%	31.6%	
Bolivia Digna	1,702,864	19.3%	952,943	21.0%	56.0%	
- Protección Social	61,784	0.7%	91,752	2.0%	148.5%	
- Salud	597,593	6.8%	227,112	5.0%	38.0%	
- Educación	468,636	5.3%	309,774	6.8%	66.1%	
- Justicia	10,163	0.1%	4,395	0.1%	43.2%	
- Seguridad Pública	45,635	0.5%	10,986	0.2%	24.1%	
- Defensa Nacional	1,214	0.0%	4,113	0.1%	0.0%	
- Cultura	54,416	0.6%	29,295	0.6%	53.8%	
- Saneamiento Básico	463,424	5.3%	275,516	6.1%	59.5%	
Bolivia Democrática	64,849	0.7%	26,126	0.6%	40.3%	
- Movimientos Sociales	10,861	0.1%	5,757	0.1%	53.0%	
- Descentralización	53,988	0.6%	19,217	0.4%	35.6%	
- Gestión Pública y Transparencia	-	0.0%	1,152	0.2%	0.0%	

Bolivia Sostenibilidad Macroeconómica	8,427	0.1%	3,105	0.1%	36.8%	
- Macroeconomía	8,427	0.1%	3,105	0.1%	36.8%	
TOTAL (Bs.)	8,806,570	100.0%	4,537,499	100.0%	51.5%	
TOTAL (\$US)	1,103,580		568,609			

(*) Incluye estimación de Gobiernos Municipales

Fuente: Ministerio de planificación de Bolivia, <http://www.vipfe.gov.bo/dgip/index.html>

3.3 Fortalezas y debilidades de los sistemas de inversión pública aplicadas al Plan de Desarrollo.

Fortalezas

En la totalidad de los sistemas de inversión revisados la operación del sistema de inversiones se encuentra establecido un marco legal sustentable que regula la operación y procedimientos que deben ejecutarse en la aplicación de la inversión pública. En Quintana Roo también se tiene un fundamento legal basado en la Constitución Política del Estado.

Los objetivos del gasto en materia de inversión pública son muy similares en la mayoría de los países, ya que en base a los lineamientos establecidos buscan obtener el registro, validación y seguimiento de los proyectos de inversión pública seleccionados.

Las estancias ejecutoras de la inversión pública dependen directamente de la administración central y también son las encargadas de coordinar la planeación del desarrollo regional. Es favorable que las dependencias del gobierno que coordinan la integración del Plan de Desarrollo sean las encargadas de evaluar las obras en materia de inversión para el estado porque verán lo programado con lo ejecutado.

En el caso del Estado de México y Jalisco los sistemas de inversión pública estatal enlaza todo el proceso del sistema de inversiones y obras con el Plan de Desarrollo. Los sistemas electrónicos permiten que las dependencias emitan reportes oportunos sobre la situación del proyecto, el avance de la obra y la ejecución del gasto.

Las similitudes del proceso de inversiones de Quintana Roo con los estados de Estado de México, Jalisco, Baja California consisten en que los componentes del proceso de inversión pública están basados en las cinco fases del proceso de planeación: *programación-presupuestación, autorización, ejercicio presupuestal, control-seguimiento y evaluación.*

Chile es el país del área que mejor vincula los lineamientos con la práctica de la inversión pública. El diseño de su sistema evalúa y ejecuta los proyectos de obras en base a metodologías de evaluación social para cada sector. En el sistema nacional de inversiones chileno cada paso del proceso de inversión cuenta con lineamientos que se actualizan año con año orientado hacia la mejora continua.

Colombia cuenta con un sistema nacional de evaluación de resultados la gestión pública realiza la evaluación y seguimiento de los resultados de la administración del gobierno colombiano de acuerdo a los objetivos planteados en el Plan Nacional de Desarrollo.

Las herramientas del sistema SINERGIA permiten conocer inmediatamente la población beneficiada con los recursos destinados para la inversión pública y sobre todo que aspectos del plan nacional de desarrollo están atendiendo.

Bolivia es un país que está desarrollando la evaluación de la inversión pública con el plan nacional de desarrollo. Los avances establecidos del gobierno Boliviano exponen una interesante legislación, siendo el único país que explícitamente contempla a los gastos en capital humano como gastos de capital.

Debilidades

Conforme a la normativa, en el sistema de inversión pública de Quintana Roo está establecido que los proyectos ejecutados deben ser acordes al Plan Estatal de Desarrollo, sin embargo, en la práctica las obras no atienden todos los objetivos planteados en el Plan Estatal de Desarrollo.

En el capítulo siguiente se aplicará en datos históricos de la ejecución de la inversión pública en Quintana Roo un indicador de elasticidad de la inversión sectorial donde se demostrará qué sectores son los beneficiados con este recurso.

Los estados de la república estudiados han desarrollado sistemas integrales de evaluación de resultados y que se encuentran a disposición de la comunidad para la consulta inmediata. En Quintana Roo, a pesar de contar con legislación en materia de transparencia de la información, no es posible conocer cuáles son los resultados de la gestión, como se encuentran los avances de lo ejecutado contra lo programado, la consulta de información solo puede ser localizada en los anuarios estadísticos del gobierno estatal.

El sistema estatal de inversión pública no cuenta con lineamientos y reglamentos suficientes para establecer paso por paso el proceso de inversión para el estado. La evaluación de los proyectos se realizan en forma general y no se han desarrollado metodologías únicas para cada sector.

Quintana Roo debe considerar el ejemplo de los estados como Jalisco, Baja California y el Estado de México que sus sistemas de inversión ya han desarrollado para cada vertiente del Plan Estatal de Desarrollo indicadores sociales basados en el nivel de bienestar.

De los países latinoamericanos, el sistema estatal de inversión pública en Quintana Roo debe considerar la modernización electrónica e integración de una evaluación de resultados integral de la administración pública, ya que el Plan de Desarrollo considera aspectos diferentes a la inversión pública.

Capítulo 4. Evaluación por medio de indicador de la inversión.

4.1 Indicadores de Bienestar

En el capítulo anterior pudo observarse que el sistema estatal de inversión pública puede compararse cualitativamente con otros tipos de sistemas a nivel nacional e internacional.

Los aspectos más significativos que nos sirvieron para confrontar con los otros sistemas, no pueden reflejar el nivel de satisfacción de la población beneficiada por el recurso destinado para la inversión principalmente en el estado de Quintana Roo.

Por lo anterior, se plantea la necesidad de dirigir este capítulo a dar una propuesta de indicadores que permitan medir el impacto de las variaciones de la inversión aplicada a un sector dado las variaciones de la inversión total del estado.

Cabe recordar que un "indicador", (Hernández Vila, 1997) es aquel que toma datos esencialmente cuantitativos, y permite darnos cuenta de cómo se encuentran las cosas en relación con algún aspecto de la realidad que nos interesa conocer.

La forma que comúnmente adoptan los indicadores puede ser a través de medidas, números, hechos, opiniones o percepciones que señalen condiciones o situaciones específicas. Deberán reflejarse adecuadamente la naturaleza, peculiaridades y nexos de los procesos que se originan en la actividad económica – productiva, sus resultados, gastos, entre otros, y caracterizarse por ser estables y comprensibles.

Establecer indicadores, permite que se midan diversos cambios ante una situación o a través del tiempo. Es recomendable su aplicación porque son instrumentos importantes en la evaluación del proceso de desarrollo de un país, así como un instrumento para orientar cómo se pueden alcanzar mejores resultados en el proceso de desarrollo.

La medición en un indicador nos permite planificar con mayor confiabilidad algún proyecto de inversión, ayudan a discernir con mayor precisión las oportunidades de mejora de un proceso, como analizar y explicar un hecho.

Existen diversas maneras de clasificar a los indicadores como se puede observar en la siguiente categorización (red nacional de bancos y proyectos especiales, 2006):

Indicadores cuantitativos: Son los que se refieren directamente a medidas en números o cantidades.

Indicadores cualitativos: Son los que se refieren a cualidades. Se trata de aspectos que no son cuantificados directamente. Se trata de opiniones, percepciones o juicio de parte de la gente sobre algo.

Indicadores directos: Son aquellos que permiten una dirección directa del fenómeno.

Indicadores indirectos: Cuando no se puede medir de manera directa la condición económica, se recurre a indicadores sustitutivos o conjuntos de indicadores relativos al fenómeno que nos interesa medir o sistematizar.

Indicadores de insumo: Miden la cantidad, calidad u otros atributos de los recursos empleados para crear bienes y servicios que requiere el desarrollo del programa u organismo.

Indicadores de producto: Miden la cantidad de los bienes o servicios creados o provistos por el programa u organismo mediante el uso de los insumos. Los productos pueden ser finales o intermedios.

Indicadores de calidad: Reflejan los atributos de los bienes y servicios ofrecidos y producidos por el programa u organismo.

Indicadores de resultado: Permiten conocer el aporte / contribución que los bienes y servicios creados o provistos realizan para el cumplimiento de los objetivos del programa u organismo.

Indicadores de economía: Reflejan la capacidad de administración o manejo de los recursos financieros de un programa u organismo. Por lo tanto miden el gasto por unidad de insumo, las relaciones entre ingresos propios y totales, entre facturación y cobranzas, entre ingresos y gastos, etc.

Indicadores de eficacia: Reflejan el grado de cumplimiento en la obtención de los productos o resultados respecto de lo programado en un periodo determinado. Permiten conocer el desvío entre el resultado programado y el obtenido pero no las causas que lo originaron

Indicadores de eficiencia: Miden la relación entre la producción de bienes y servicios y los insumos empleados para producirlos.

Indicadores sociales Miden el bienestar económico a través de la manera justa o injusta en que se da la distribución del ingreso, se debe hablar del reparto económico y con parte el bienestar social.

Indicadores de evaluación y resultados Permiten verificar el cumplimiento de los objetivos del proyecto y su contribución al desarrollo. Expresan el grado de obtención de los beneficios previstos en el proyecto.

Todos los indicadores mencionados son sumamente importantes y de gran utilidad. En el sistema de inversiones en Quintana Roo y para este trabajo que se está desarrollando, se puede considerar que el indicador de evaluación y resultados como aquel que puede ser de mayor utilidad para este sector, porque se centra en los beneficios obtenidos de los proyectos aprobados.

Es esencial para todo sistema de inversión, conocer si los proyectos impulsados han cumplido el objetivo esperado y el beneficio. Para la sociedad en Quintana Roo, este último indicador, “evaluación de resultados”, permite verificar el cumplimiento de los objetivos del proyecto y su contribución al desarrollo.

Como una sub-clasificación del indicador anterior, se encuentra el “indicador de impacto”. La red nacional de bancos y proyectos especiales, señala que el indicador de impacto mide la contribución del proyecto al cambio en los indicadores de diagnóstico, como resultado de su operación. Para obtener el resultado, se obtiene comparando las variables del indicador de diagnóstico con los resultados del proyecto en cuestión y su resultado es la diferencia con el indicador de diagnóstico.

El resultado se refleja en tres tipos: “alto, medio o bajo impacto”; dependiendo de la mayor o menor diferencia con los indicadores de diagnóstico que se toman como base para el análisis.

En el indicador bienestar en que se centra este trabajo, se incluirá en gran medida los principios del indicador de impacto, ya que el presupuesto destinado a la inversión pública que ejerce la administración pública no se sabe si ha logrado ser un beneficio para la sociedad.

Requisitos para considerarse un indicador efectivo.

Cuando se diseña algún indicador, es necesario que se incluyan diversas características que permitan lograr la efectividad de lo que se está midiendo. Algunas consideraciones son las siguientes:

- *Mensurabilidad.*- Permite medir o sistematizar lo que se pretende conocer.
- *Análisis.*- Es la capacidad de captar aspectos cualitativos o cuantitativos de las realidades que pretende medir o sistematizar.
- *Relevancia.*- Expresa lo que se pretende medir.
- *Homogeneidad.*- Deben ser definidos de tal forma que resulten comparables en el tiempo.
- *Periodicidad.*- Deben ser calculados en períodos regulares de tiempo.
- *Continuidad.*- Implica disponer de series que permitan analizar en el tiempo la evolución de los indicadores, lo cual significa que el sistema se mantenga vivo y en funcionamiento.
- *Validez o aceptabilidad.*- Condición que manifiesta la correspondencia entre el indicado seleccionado y el fenómeno que se pretende cuantificar.
- *Confiabilidad y factibilidad.*- Los indicadores se deben construir a partir de información confiable y de la disponibilidad de estadísticas que se producen regularmente.
- *Sencillez.*- Que su interpretación está al alcance de los no expertos en el área específica.

Sin ser los únicos requisitos necesarios para la creación de un indicador, también es importante incluir criterios que permitan evaluar el desempeño de un sistema y que estén relacionados con la calidad y la productividad.

Para ello tres conceptos importantes de nuestro indicador son indispensables: medir la eficiencia, efectividad y eficacia.

Por *eficiencia* se refiere a los resultados en relación con las metas u objetivos organizacionales. Para ser eficaz, se deben priorizar las tareas y realizar ordenadamente aquellas que permiten alcanzarlas mejor y más rápidamente.

La *efectividad* muestra la relación entre los resultados logrados y los resultados propuestos, y nos permite medir el grado de cumplimiento de los objetivos planificados.

Por *eficacia* se debe entender la virtud y facultad para lograr un efecto determinado aplicando el buen uso de los recursos. Se emplea para relacionar los esfuerzos frente a los resultados que se obtengan.

Selección de indicadores

La metodología para diseñar un indicador que incorpore los elementos necesarios para medir el apoyo al sistema de inversiones del estado de Quintana Roo, consiste en tres etapas:

- a. La primera etapa consiste en definir los sectores que el gobierno del Estado de Quintana Roo ha invertido en recursos financieros en los años de 1997 al 2005 conforme a la disponibilidad de la dependencia encargada del manejo de la inversión pública.
- b. En la segunda etapa se propone un indicador sectorial genérico que permita evaluar el sector más favorecido y la evolución en el periodo de estudio.
- c. Se establece en la tercera etapa un cuadro comparativo por sector de inversión con los resultados obtenidos del indicador maximizador de inversión.

4.2 Indicador Elasticidad de la Inversión Sectorial

Una vez conociendo las características necesarias para que un indicador sea efectivo, y sobre todo que permita arrojar un resultado de los factores que se quieren

medir, a continuación se presenta una aplicación para medir la inversión pública del estado de Quintana Roo a través de un indicador elasticidad de la Inversión sectorial.

El objetivo del Indicador Elasticidad de la Inversión Sectorial (INEIS) es medir el grado y la movilidad de la inversión ejercida en un sector con respecto a la inversión total.

En relación con el concepto de uso general de elasticidad (Gregory Mankiw, 57), se encarga de “medir la sensibilidad de la cantidad demandada o de la cantidad ofrecida a uno de sus determinantes”, por lo anterior se localizaron las variables que directamente afectan a la inversión pública en el gobierno del estado de Quintana Roo.

El indicador Elasticidad de inversión sectorial se calcula dividiendo la variación porcentual de de la inversión por sector por la variación porcentual de la inversión ejercida en el estado.

Figura 4.1. Obtención del indicador de Elasticidad

Indicador Elasticidad de la Inversión Sectorial	= Variación % de la inversión por sector	/	Variación % de la Inversión en el Estado
--	--	---	--

Fuente: Elaboración propia

Esto quiere decir, que ante una variación de la inversión total del estado, la variación de la inversión por sector varía en una cantidad en términos porcentuales.

Según el valor que arroje el Indicador de Elasticidad de la Inversión Sectorial se puede hablar de sectores favorecidos o no por la política de desarrollo en el periodo seleccionado:

INEIS > 1 nos dice que es un sector que ha sido favorecido por la política del desarrollo.

INEIS = 1 mantiene la relevancia en la política de desarrollo.

INEIS < 1 en este caso es un sector que no ha sido favorecido por la política del desarrollo

INEIS (-) cuando presenta valores negativos, se considera que está en retroceso la política de desarrollo y no es un sector favorecido.

Para realizar el análisis de la inversión pública en el estado de Quintana Roo se aplica el Indicador Elasticidad de la Inversión Sectorial para el periodo de la administración pública de los años 1997 hasta el 2005. Estos años comprenden los últimos años del poder ejecutivo de Mario Villanueva Madrid y el sexenio completo de Lic. Joaquín Hendricks Díaz.

Análisis de Indicadores en Quintana Roo.

En la Figura 4.2 se observa la inversión ejercida por sector que realizó el gobierno del estado de Quintana Roo. De manera inmediata se observa que los recursos monetarios que se destinaron para cada sector no se han aplicado de manera uniforme. Las obras en los sectores de ecología, vivienda, cultura, asistencia social, agua potable, electrificación deporte y empleo fue impulsada hasta el año 2001.

Esto quiere decir que las obras que se realizaron de 1997 a 2000 seguramente fueron apoyadas con dinero del gobierno federal o de otros programas de gobierno, y que de manera directa la administración pública empezó a darle importancia a los proyectos de esos sectores hasta el año 2001.

Los recursos financieros destinados para la inversión pública no han sido de forma constante. En el año de 1999 la inversión ejercida descendió en \$ 974,526.64 miles de pesos con respecto al año anterior; si se considera que en ese año se realizó el cambio de gobierno del poder ejecutivo para el Estado de Quintana Roo, se puede

considerar que no se le dio continuidad a las obras y proyectos considerados para la inversión pública.

Se valoran nuevamente los proyectos para el estado y conforme va trascurriendo el gobierno de Lic. Joaquín Hendricks Díaz se amplían los recursos para la inversión pública. Es curioso observar que cuatro años después de esta administración, en el año 2003 se llegue a tener en términos monetarios una cantidad semejante al año 1998, el impulso necesario para que la sociedad quintanarroense pudiera tener mejores condiciones.

A continuación aplicaremos el Indicador de Elasticidad de la Inversión Sectorial para analizar de manera particular como se ha ido comportando cada sector que ha establecido el gobierno estatal y conocer cuáles de ellos ha tenido un mayor apoyo, pero principalmente medir las variaciones de la inversión total en el Estado.

Figura 4.2. Inversión ejercida por sector

INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR										
SECTOR	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003	2004	2005	
TOTAL	1,321,673.00	1,399,909.64	425,383.00	557,415.00	885,090.11	693,700.00	1,260,372.00	1,586,515.00	1,239,039.00	
ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS	0.00%	0.50%	9.89%	4.61%	6.82%	11.91%	14.17%	15.72%	24.43%	
AGROPECUARIO Y FORESTAL	11.77%	1.32%	3.32%	6.66%	6.50%	6.76%	4.13%	5.53%	1.80%	
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES	15.76%	2.37%	4.87%	7.30%	7.85%	3.63%	9.96%	7.96%	7.91%	
COMERCIO Y ABASTO	0.12%	0.26%	0.17%	0.03%	0.31%	0.20%	0.28%	0.41%	1.01%	
DESARROLLO URBANO	28.05%	10.43%	36.90%	30.13%	24.66%	24.93%	19.12%	23.17%	11.47%	
ECOLOGÍA	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	2.07%	0.12%	0.04%	0.46%	0.78%	
VIVIENDA	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.45%	0.53%	0.47%	0.28%	0.81%	
EDUCACIÓN	11.38%	71.31%	37.17%	42.50%	33.79%	28.39%	19.84%	17.13%	14.01%	
CULTURA	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1.19%	0.71%	0.54%	1.69%	0.42%	
INDUSTRIA	0.00%	0.00%	0.57%	0.10%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.32%	
JUSTICIA (SEGURIDAD)	0.00%	0.00%	1.73%	2.22%	1.92%	3.51%	1.45%	3.10%	10.95%	
SALUD	2.41%	13.80%	5.21%	5.72%	0.46%	1.24%	0.92%	0.46%	0.46%	
ASISTENCIA SOCIAL	0.02%	0.00%	0.00%	0.00%	3.13%	3.24%	2.89%	3.47%	3.36%	
TURISMO	29.47%	0.00%	0.17%	0.72%	1.08%	0.16%	1.61%	1.10%	0.47%	
AGUA POTABLE	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	5.20%	10.30%	20.05%	13.99%	18.55%	
ELECTRIFICACIÓN	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	2.65%	2.14%	2.08%	1.41%	1.38%	
DEPORTE	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	1.88%	2.23%	1.52%	4.08%	1.57%	
EMPLEO	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.00%	0.89%	0.00%	0.00%	
PESCA	1.03%	0.00%	0.00%	0.00%	0.03%	0.01%	0.05%	0.04%	0.32%	

Fuente: Portal del Gobierno del Estado de Quintana Roo, <http://www.spleder.qroo.gob.mx>

SECTOR ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Para el ejercicio de las funciones de la gestión pública estatal se apoya del sector de administración y finanzas para desarrollar los planes y programas que permitan atender el rezago de la modernización administrativa en los niveles de gobierno estatal y municipal.

Sin duda, se conoce que el sistema de administración pública no puede desarrollarse ampliamente por diversas problemáticas que proyectan a los servidores públicos como no capacitados para las gestiones que realizan.

Los recursos erogados de la administración pública deben ser orientados a una reforma integral, moderna y eficiente de la administración con el uso de la tecnología. Al hacer el análisis de este sector se observa que es uno de los que tienen mayores recursos económicos para su desarrollo.

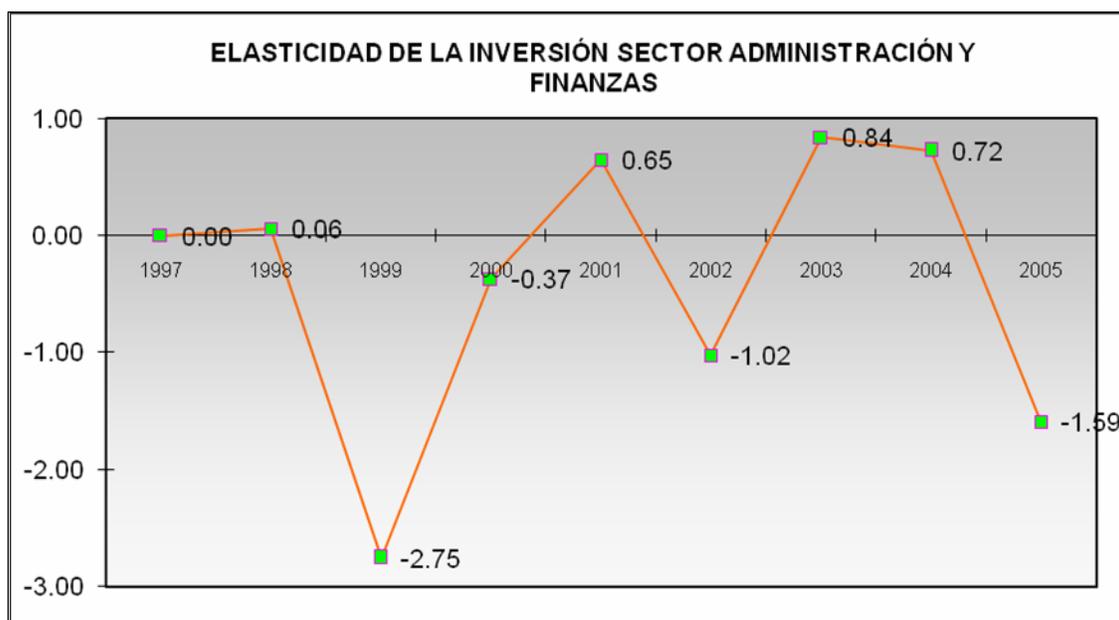
Sin embargo, el Indicador de Elasticidad de la Inversión Pública señala que la elasticidad ha sido de manera variable y la política de desarrollo ha tenido un retraso y los proyectos ejecutados no han sido proporcionales con la inversión total del estado.

Figura 4.3. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: ADMINISTRACIÓN Y FINANZAS

Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	0.00	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	0.75	14.94	0.75	0.84	0.06
1999	4.43	4.54	3.69	-10.40	-2.75
2000	2.71	5.95	-1.72	1.41	-0.37
2001	6.36	9.45	3.65	3.50	0.65
2002	8.71	7.40	2.35	-2.04	-1.02
2003	18.83	13.45	10.12	6.05	0.84
2004	26.30	16.93	7.46	3.48	0.72
2005	31.91	13.22	5.61	-3.71	-1.59
	948,494.69	9,369,086.77	302,669.00	-82,634.00	-0.03

Fuente: Elaboración propia

Gráfica 4.1. Elasticidad de la inversión por sector: Administración y finanzas



Fuente: Elaboración propia

SECTOR AGROPECUARIO Y FORESTAL

Los objetivos generales de todos los sectores que estimula la administración pública del estado de Quintana Roo en el Plan Básico de Gobierno.

Para el caso del sector Agropecuario y Forestal los proyectos aprobados y las obras realizadas debieron estar orientados a promover la utilización de prácticas modernas de producción sin deteriorar el medio ambiente.

El aprovechamiento de los recursos forestales se determinó por la utilización diversificada de industrialización, comercialización y protección para el aprovechamiento de las especies y productos forestales.

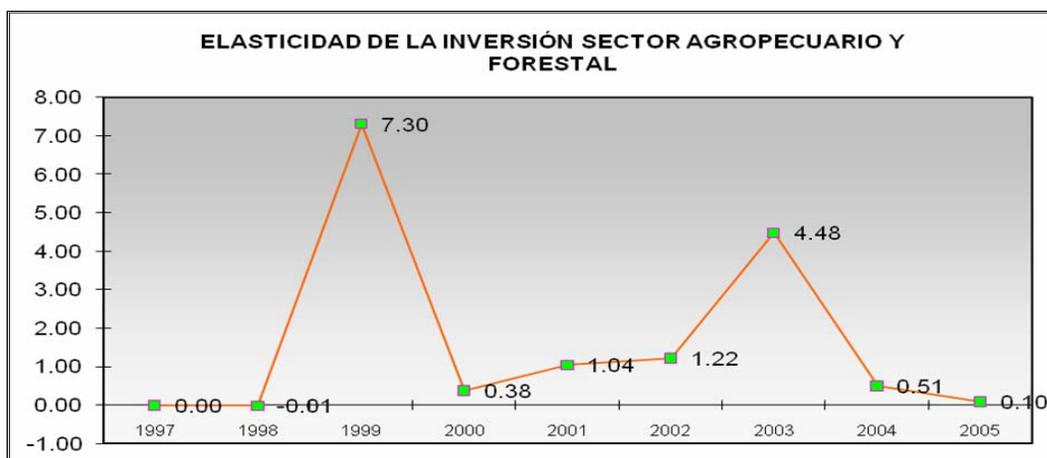
Figura 4.4. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: AGROPECUARIO Y FORESTAL

Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	31.62	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	3.77	14.94	-27.85	0.84	-0.01
1999	2.87	4.54	-0.90	-10.40	7.30
2000	7.54	5.95	4.67	1.41	0.38
2001	11.69	9.45	4.15	3.50	1.04
2002	9.53	7.40	-2.16	-2.04	1.22
2003	10.60	13.45	1.06	6.05	4.48
2004	17.84	16.93	7.24	3.48	0.51
2005	4.54	13.22	-13.30	-3.71	0.10
	491,826.46	9,369,086.77	-133,170.00	-82,634.00	0.03

Fuente: Elaboración propia

Se puede observar que el sector agropecuario y forestal de manera general en el periodo 1997-2005 que el sector si ha sido favorecido por la política de desarrollo alcanzando el INEIS un valor de 1.61.

Gráfica 4.2. Elasticidad de la inversión por sector: Agropecuario y forestal



Fuente: Elaboración propia

Si se aplica el INEIS en cada periodo, se evalúa que la elasticidad tuvo un retroceso de manera negativa en su desarrollo en el año 1998, pero que en la siguiente administración de gobierno los proyectos que se apoyaron en este sector logro mantener los recursos hasta el último año de la administración como lo muestra la gráfica anterior.

SECTOR COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

A nivel nacional este sector es uno de los más significativos, ya que para muchas comunidades de las entidades federativas es indispensable contar con la infraestructura para permitir tener comunicación con los centros de mayor desarrollo. También se ha estimulado este sector para el desempeño de la actividad turística de las ciudades con potencial desarrollo.

En el estado se planteó apoyar la infraestructura carretera, el uso del transporte público, las comunicaciones aéreas y marítimas y las telecomunicaciones.

Los proyectos se ejecutaron en vinculación para tratar de mejorar la calidad de la infraestructura carretera, la calidad en la infraestructura de los servicios aeroportuarios y marítimos portuarios, así como introducir nueva tecnología para las redes públicas de telecomunicaciones en el Estado.

Se aprecia que los esfuerzos realizados por vincular las comunidades y ciudades del estado fueron de gran importancia para la administración pública en el periodo 1999-2005. De manera general el INEIS señala como 1.33 la elasticidad de este sector, pudiendo afirmar que también es un sector favorecido por la política de desarrollo.

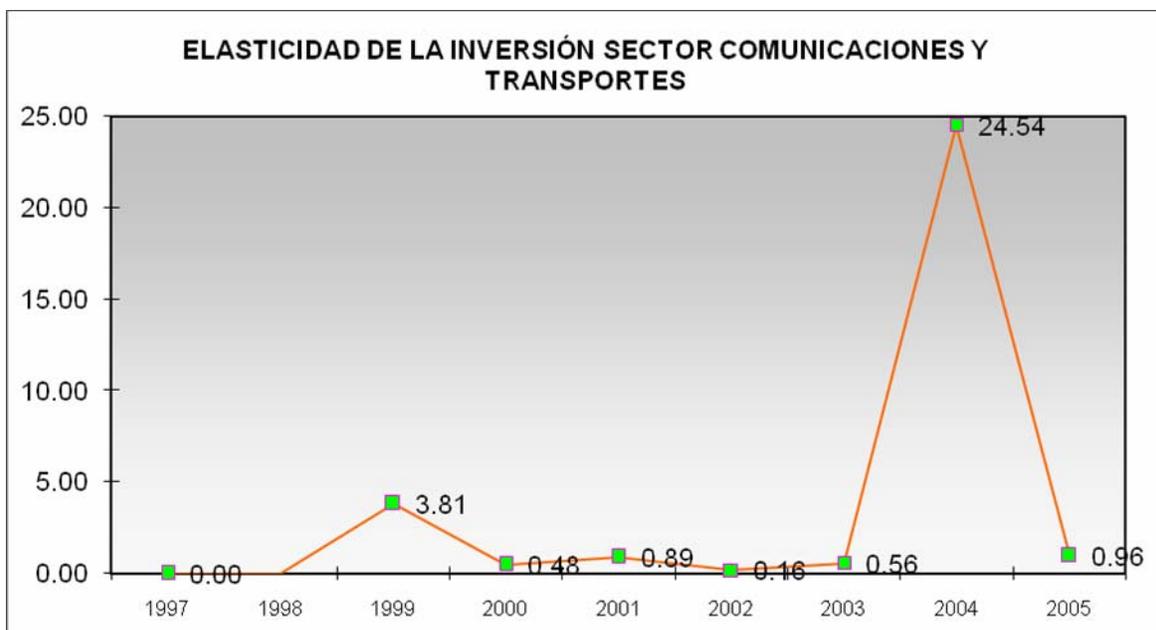
Figura 4.5. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: COMUNICACIONES Y TRANSPORTES

Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	27.86	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	4.44	14.94	-23.41	0.84	-0.01
1999	2.77	4.54	-1.67	-10.40	3.81
2000	5.44	5.95	2.67	1.41	0.48
2001	9.30	9.45	3.85	3.50	0.89
2002	3.37	7.40	-5.93	-2.04	0.16
2003	16.78	13.45	13.42	6.05	0.56
2004	16.93	16.93	0.14	3.48	24.54
2005	13.11	13.22	-3.81	-3.71	0.96
	747,601.55	9,369,086.77	-110,218.00	-82,634.00	0.06

Fuente: Elaboración propia

Con excepción del año 1998, aplicando el INEIS para cada periodo todos los periodos se muestran positivos y tienden a permanecer constantes, por tanto, el esfuerzo para mejorar las carreteras y la infraestructura en el estado si fueron apoyados positivamente.

Gráfica 4.3. Elasticidad de la inversión por sector: Comunicaciones y transportes



Fuente: Elaboración propia

SECTOR COMERCIO Y ABASTO

Los objetivos que planea este sector en el plan básico de gobierno están dirigidos a la asistencia técnica, profesionalización, capacitación, modernización de la competitividad y la infraestructura del mercado y actividades comerciales para otorgar a la sociedad quintanarroense mejores sistemas de comercialización.

Esta tarea planteada no es tan sencilla, porque la principal actividad económica estatal es el turismo, por lo tanto, ha creado una demanda de bienes y servicios bastante elevada, por lo que se hace necesario una moderna infraestructura comercial y de abasto para las empresas del estado.

Las acciones planteadas por la administración pública están enfocadas a vencer el desafío en materia comercial y de abasto para que los sistemas de comercialización de las mercancías puedan estar en los altos niveles de calidad.

Unos de los objetivos planteados al que hay que poner mucha atención, es la infraestructura, porque a través de la aplicación del Indicador de Elasticidad de la Inversión Sectorial podemos darnos cuenta qué tan cierto ha sido que los proyectos ejecutados en este sector fueron los óptimos.

El objetivo de Infraestructura señala que se busca modernizar e incrementar el nivel de competitividad para elevar el nivel de competitividad, para poder ofrecer a los quintanarroenses productos de mejor calidad a precios competitivos.

Podemos darnos cuenta que la inversión utilizado para programas del sector comercio y abasto no fueron suficientes y tal como demuestra el valor del INEIS fue un sector no favorecido por la política del desarrollo, además de contar con valor negativo la política de desarrollo muestra un retroceso.

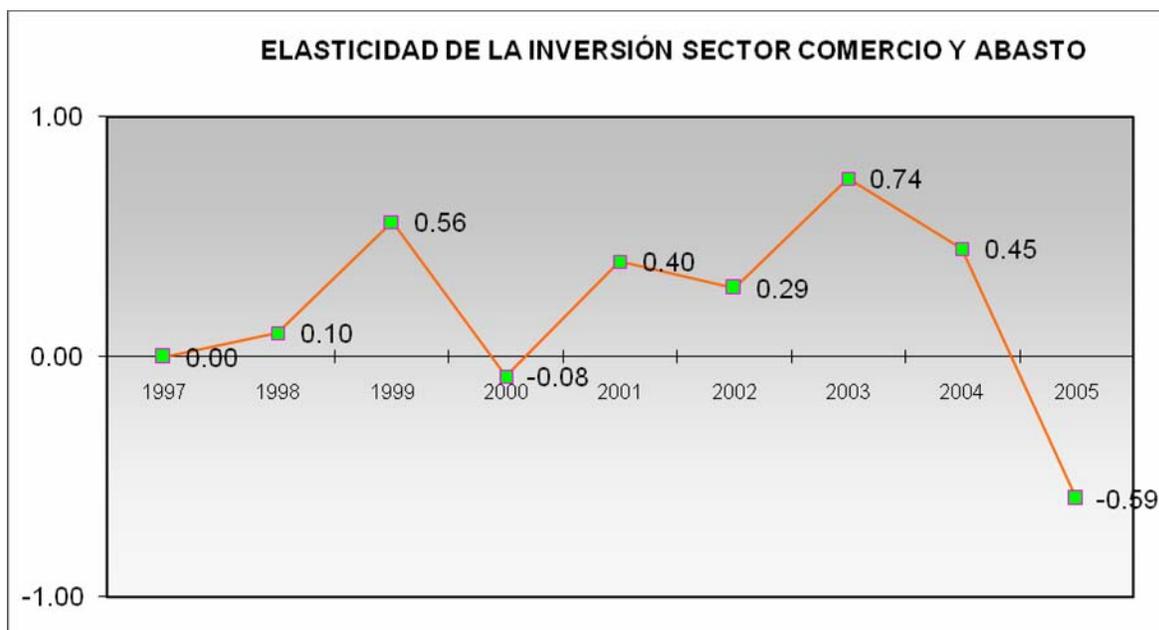
Figura 4.6. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: COMERCIO Y ABASTO

Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	4.86	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	11.11	14.94	6.25	0.84	0.10
1999	2.19	4.54	-8.92	-10.40	0.56
2000	0.56	5.95	-1.63	1.41	-0.08
2001	8.33	9.45	7.77	3.50	0.40
2002	4.25	7.40	-4.07	-2.04	0.29
2003	10.80	13.45	6.55	6.05	0.74
2004	19.93	16.93	9.13	3.48	0.45
2005	37.96	13.22	18.03	-3.71	-0.59
	32,861.01	9,369,086.77	10,878.00	-82,634.00	-0.03

Fuente: Elaboración propia

Si se analiza por cada periodo, el sector comercio y abasto no fue importante en los programas apoyados y en términos porcentuales al final del año de la administración pública 2005 dio un resultado negativo de -0.02.

Gráfica 4.4. Elasticidad de la inversión por sector: Comercio y abasto



Fuente: Elaboración propia

SECTOR DESARROLLO URBANO

El estado de Quintana Roo, en materia de desarrollo urbano cuenta con una normatividad importante en la materia tal como es la Ley de Asentamientos Humanos del Estado de Quintana Roo.

Por ser un estado de los más jóvenes en la república mexicana, se ha constatado que cuenta con un atractivo importante para el desplazamiento de población nacional e internacional. Los proyectos de obras públicas que se apoyaron en el periodo de estudio, los indicadores de inversión pública deben estar orientados a la planeación del crecimiento del desarrollo urbano y el ordenamiento y regulación de zonas irregulares de las localidades del estado.

Con la aplicación del Indicador Elasticidad de la Inversión Sectorial, notamos que ha sido muy importante controlar el crecimiento de la población de Quintana Roo, y con un valor de 2.77, el sector se ha mostrado muy favorecidos ante los cambios que ha tenido la inversión pública en el estado.

Figura 4.7. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: DESARROLLO URBANO

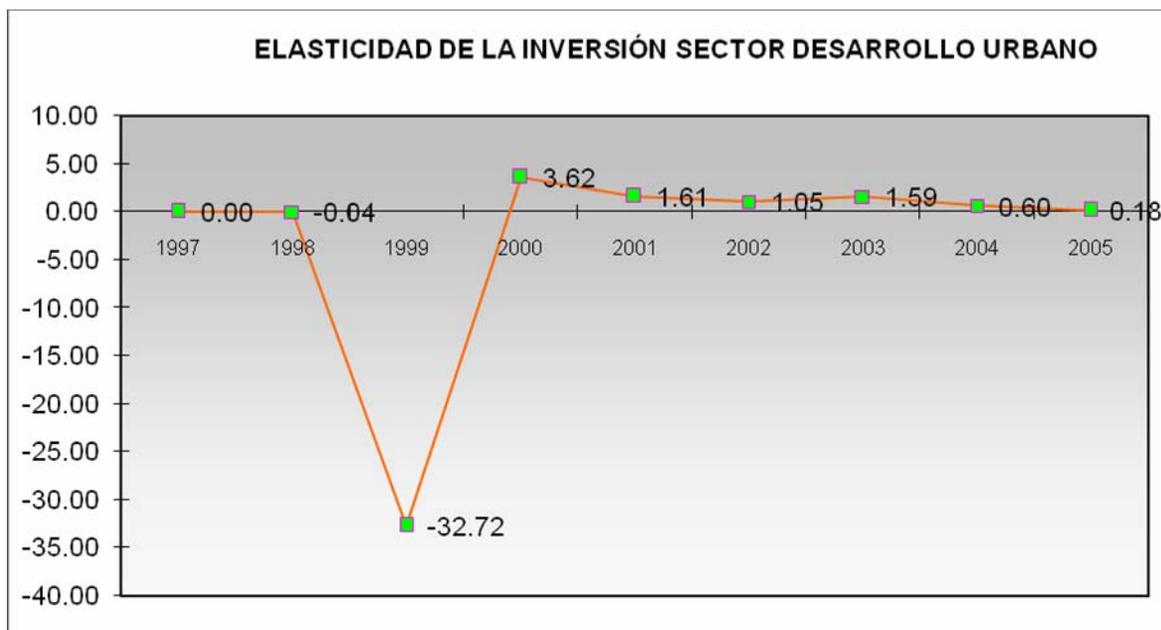
Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	18.69	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	7.36	14.94	-11.33	0.84	-0.04
1999	7.91	4.54	0.55	-10.40	-32.72
2000	8.47	5.95	0.55	1.41	3.62
2001	11.01	9.45	2.54	3.50	1.61
2002	8.72	7.40	-2.29	-2.04	1.05
2003	12.15	13.45	3.43	6.05	1.59
2004	18.53	16.93	6.38	3.48	0.60
2005	7.16	13.22	-11.37	-3.71	0.18
	1,983,467.04	9,369,086.77	-228,651.00	-82,634.00	0.08

Fuente: Elaboración propia

A pesar que en los años 1998 y 1999, tal como lo muestra la gráfica siguiente, el sector de desarrollo urbano mostró signos de no ser un sector importante para la administración pública, con el paso de los años fue tornándose más significativo logrando para el año 2005 aproximarse a 1 en relevancia con política de desarrollo.

En la siguiente página se puede observar el comportamiento reflejado el Indicador Elasticidad en el sector Desarrollo Urbano.

Gráfica 4.5. Elasticidad de la inversión por sector: Desarrollo urbano



Fuente: Elaboración propia

SECTOR ECOLOGIA

Debido a la ubicación geográfica del estado, Quintana Roo posee substancialmente recursos naturales, entre los que destacan sus litorales que están conformados por islas, puntas, bahías, cabos, canales y lagunas costeras.

Los objetivos del Plan Básico de Gobierno en este sector están dirigidos a la conservación, aprovechamiento y protección ambiental, planeación ambiental y ecológica así como los elementos de la prevención y control de la contaminación.

Se considera que los recursos naturales son el principal atractivo turístico con que cuenta el estado, por lo que se puede observar que se deberían buscar y ejecutar proyectos que contribuyan a proteger y preservar los ecosistemas con una adecuada visión ecológica y de desarrollo sustentable.

Pero resulta entristecedor que como lo indican los datos observados en la tabla 1, el sector de ecología no ha recibido el impulso que se merece y hasta el año 2001 se puede apreciar la contribución financiera de la inversión pública para este sector.

Los resultados del indicador INEIS no son muy alentadores, con un -0.12 y con una inversión pública ejercida muy reducida para este sector, se observa que la política de desarrollo está en retroceso y su elasticidad determina que no es un sector muy favorecido.

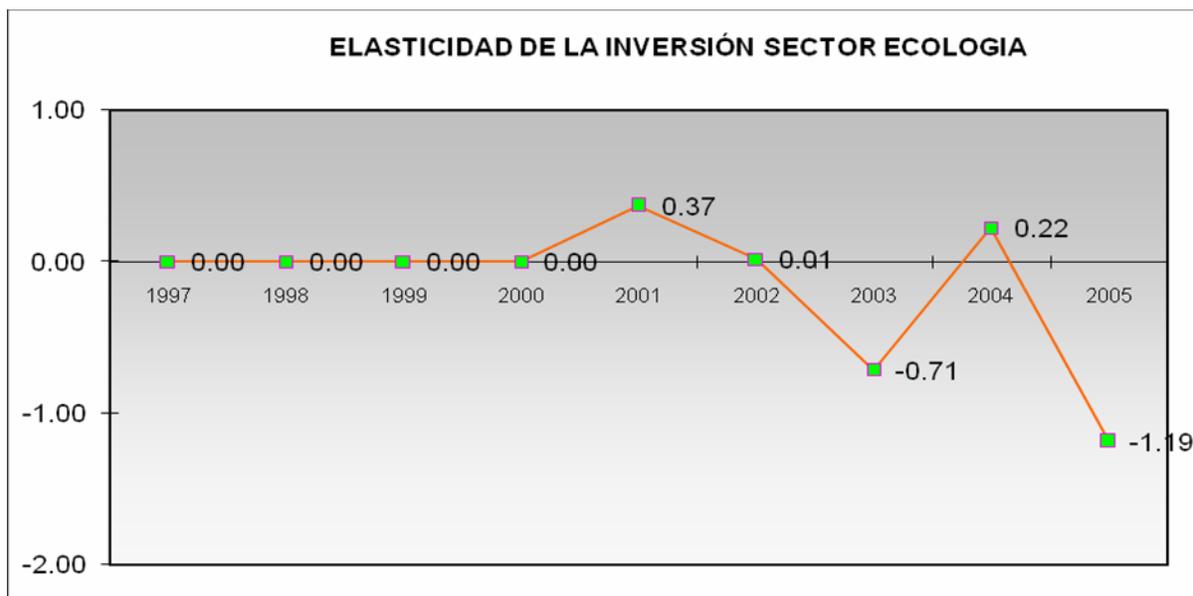
Figura 4.8. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: ECOLOGIA

Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	0.00	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	0.00	14.94	0.00	0.84	0.00
1999	0.00	4.54	0.00	-10.40	0.00
2000	0.00	5.95	0.00	1.41	0.00
2001	50.04	9.45	50.04	3.50	0.37
2002	2.25	7.40	-47.80	-2.04	0.01
2003	1.38	13.45	-0.87	6.05	-0.71
2004	20.06	16.93	18.68	3.48	0.22
2005	26.27	13.22	6.21	-3.71	-1.19
	36,634.79	9,369,086.77	9,624.00	-82,634.00	-0.03

Fuente: Elaboración propia

La inversión pública en los años que abarca nuestro estudio ha sido prácticamente nula, solo los años 2001, 2002 y 2004 fueron apoyados por la administración pública y en el último año de gestión del poder ejecutivo se observa el desfavorecimiento con respecto a otros sectores para los proyectos de obras de inversión pública.

Gráfica 4.6. Elasticidad de la inversión por sector: Ecología



Fuente: Elaboración propia

SECTOR VIVIENDA

Con respecto al desarrollo urbano en Quintana Roo, el apoyo a la vivienda ha ido en aumento en los últimos años. Se ha presentado un crecimiento de la demanda de la habitación por encima del aumento de su oferta, lo que ha llevado a que un sector de la población tenga una demanda insatisfecha de vivienda.

El objetivo fundamental es proporcionar una vivienda ubicado en un adecuado ordenamiento territorial y con desarrollo urbano mejorando la calidad de vida de los habitantes.

Este sector tampoco ha logrado impactar en la gestión de la administración pública del estado y los planteamientos sólo se han quedado en buenos deseos. El INEIS nos señala un valor de -0.12 , indica que se tiene una política de desarrollo en retroceso siendo un sector sin los adecuados programas que impacten la oferta de las viviendas.

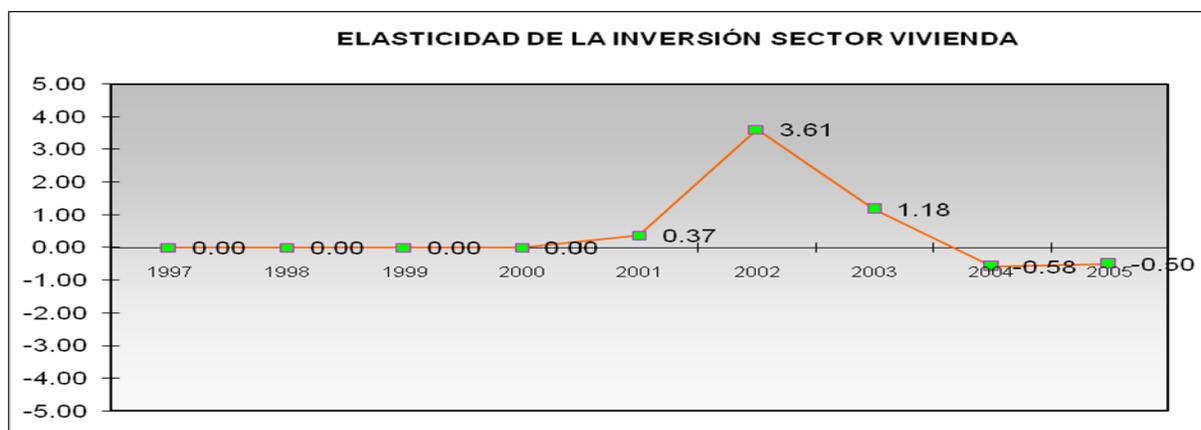
Figura 4.9. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: VIVIENDA

Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	0.00	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	0.00	14.94	0.00	0.84	0.00
1999	0.00	4.54	0.00	-10.40	0.00
2000	0.00	5.95	0.00	1.41	0.00
2001	14.14	9.45	14.14	3.50	0.37
2002	13.14	7.40	-1.00	-2.04	3.61
2003	21.24	13.45	8.10	6.05	1.18
2004	15.66	16.93	-5.59	3.48	-0.58
2005	35.82	13.22	20.16	-3.71	-0.50
	27,901.11	9,369,086.77	9,994.00	-82,634.00	-0.02

Fuente: Elaboración propia

Se debe considerar que el estado de Quintana Roo, por la ubicación geográfica en que se localiza, se encuentra expuesto año con año al impacto de fenómenos meteorológicos que ponen en peligro el patrimonio de los habitantes. Por ello es necesario considerar que se debe apoyar este sector con programas donde los ciudadanos se encuentren seguros con una vivienda protegida.

Gráfica 4.7. Elasticidad de la inversión por sector: Vivienda



Fuente: Elaboración propia

Sin embargo, como lo presenta la gráfica anterior, el apoyo de obras para la ciudadanía en este sector no ha sido impulsado quedando en cero la elasticidad presentada.

SECTOR EDUCACIÓN

La educación en Quintana Roo como en el país, es un aspecto prioritario que debe atender la gestión administrativa en sus programas de gobierno. Debe expandirse a todos los rincones del estado y establecer programas que fortalezcan los servicios y eleven la calidad de la educación.

Los distintos niveles de educación, básica, media superior, superior y capacitación para el trabajo deben contar con la infraestructura adecuada y suficiente para otorgar a los estudiantes los adecuados espacios educativos y las herramientas necesarias para su aprendizaje. Sin duda alguna, es complicado poder establecer prioridades en la disposición de los recursos para los distintos niveles educativos, todos son importantes, pero si debe ser un sector prioritario para la administración estatal apoyar programas y proyectos de mejora en la educación.

Figura 4.10. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: EDUCACIÓN

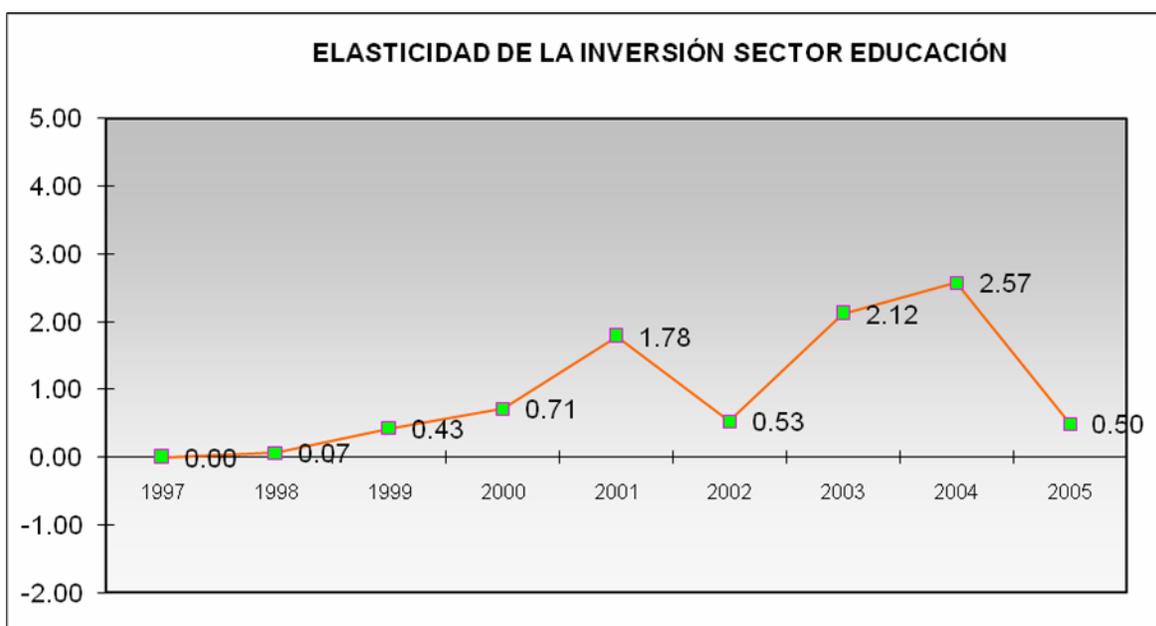
Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	5.50	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	36.50	14.94	31.00	0.84	0.07
1999	5.78	4.54	-30.72	-10.40	0.43
2000	8.66	5.95	2.88	1.41	0.71
2001	10.93	9.45	2.27	3.50	1.78
2002	7.20	7.40	-3.73	-2.04	0.53
2003	9.14	13.45	1.94	6.05	2.12
2004	9.94	16.93	0.79	3.48	2.57
2005	6.35	13.22	-3.59	-3.71	0.50
	2,734,975.65	9,369,086.77	23,181.00	-82,634.00	-1.04

Fuente: Elaboración propia

En la aplicación del indicador INEIS con valor de -0.28 se observa que no ha sido tan fuertemente impulsada la educación en el estado y por el contrario es un sector con un retroceso en la política de desarrollo.

Aunque en los años subsecuentes ningún indicador señalo signo negativo, de manera general si fue cayendo la inversión pública para este sector.

Gráfica 4.8. Elasticidad de la inversión por sector: Educación



Fuente: Elaboración propia

SECTOR CULTURA

Este sector ha sido de los menos significativos para la atención de la administración pública del estado de Quintana Roo, y aunque se han realizado programas, proyectos y estrategias enfocados a satisfacer las necesidades de los quintanarroenses, muchos ciudadanos no tienen un acercamiento con este sector.

Los objetivos para la difusión de la cultura están enfocados a promover actividades culturales del estado, el patrimonio cultural y artístico. También el ampliar y aprovechar la infraestructura adecuada, que permita la realización de manifestaciones artísticas y culturales deben ser la aprobación de obras públicas para su realización.

Sin embargo no se cuenta con una política que obedezca a la realidad cultural del estado, al aplicar el indicador INEIS se cuenta con un política de desarrollo negativa y es un sector no favorecido por proyectos de inversión pública.

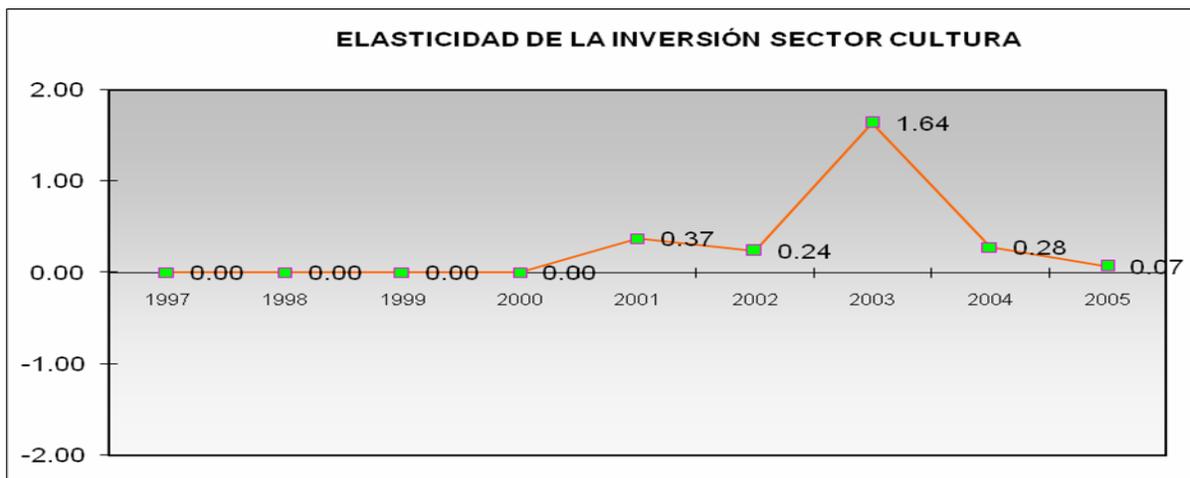
Figura 4.11. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: CULTURA

Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	0.00	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	0.00	14.94	0.00	0.84	0.00
1999	0.00	4.54	0.00	-10.40	0.00
2000	0.00	5.95	0.00	1.41	0.00
2001	19.52	9.45	19.52	3.50	0.37
2002	9.06	7.40	-10.46	-2.04	0.24
2003	12.48	13.45	3.42	6.05	1.64
2004	49.43	16.93	36.95	3.48	0.28
2005	9.51	13.22	-39.92	-3.71	0.07
	54,106.50	9,369,086.77	5,147.00	-82,634.00	-0.09

Fuente: Elaboración propia

Se observa que hasta el año 2001 se destinó una pequeña cantidad de recursos para el impulso de este sector y que su proyección en los años anteriores ha sido muy escasa sin lograr destacar para la administración pública en los proyectos que ha realizado.

Gráfica 4.9. Elasticidad de la inversión por sector: Cultura



Fuente: Elaboración propia

SECTOR INDUSTRIA

El sector secundario o actividad industrial no ha mostrado un crecimiento alguno en los últimos años en el estado de Quintana Roo y la aportación al producto interno bruto ha sido muy reducida.

Por lo tanto, para equilibrar y apoyar esta actividad el plan básico de gobierno ha establecido objetivos que impulsen las actividades industriales con mecanismos de financiamiento e incisivos para nuevos inversionistas.

En el caso de la infraestructura las obras ejecutadas, se deben vincular con la consolidación y ampliación del desarrollo de la industria integrando la participación de los sectores público y privado.

El indicador INEIS determina un valor de -0.05 para este sector, situación que se entiende porque los programas de gobierno no fueron suficientes, y a pesar del impulso que se requiere, la política empleada para este sector no fue relevante.

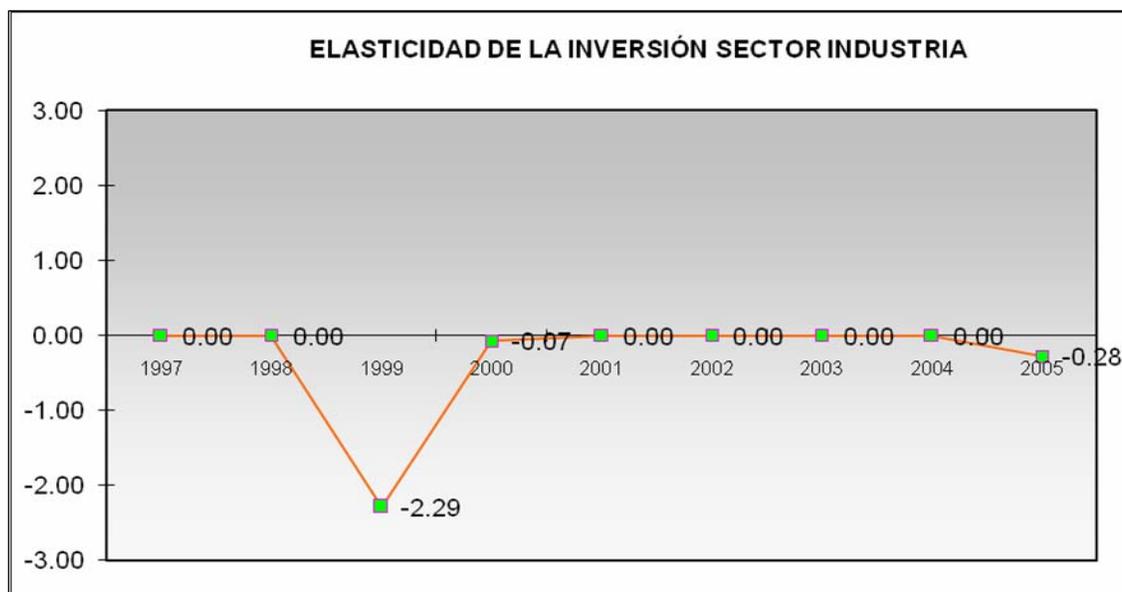
Sólo en tres años fueron erogados recursos y en cantidades que no fueron significativas para la inversión ejercida en el estado.

Figura 4.12. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: INDUSTRIA

Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	0.00	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	0.00	14.94	0.00	0.84	0.00
1999	34.99	4.54	34.99	-10.40	-2.29
2000	8.38	5.95	-26.61	1.41	-0.07
2001	0.00	9.45	-8.38	3.50	0.00
2002	0.00	7.40	0.00	-2.04	0.00
2003	0.00	13.45	0.00	6.05	0.00
2004	0.00	16.93	0.00	3.48	0.00
2005	56.63	13.22	56.63	-3.71	-0.28
	6,982.00	9,369,086.77	3,954.00	-82,634.00	-0.02

Fuente: Elaboración propia

Gráfica 4.10. Elasticidad de la inversión por sector: Industria



Fuente: Elaboración propia

SECTOR JUSTICIA

Para el sector de justicia, la administración pública del estado estableció compromisos concretos con el mejoramiento de los sistemas de justicia y la aplicación adecuada del estado de derecho y la honestidad en el ejercicio de la autoridad.

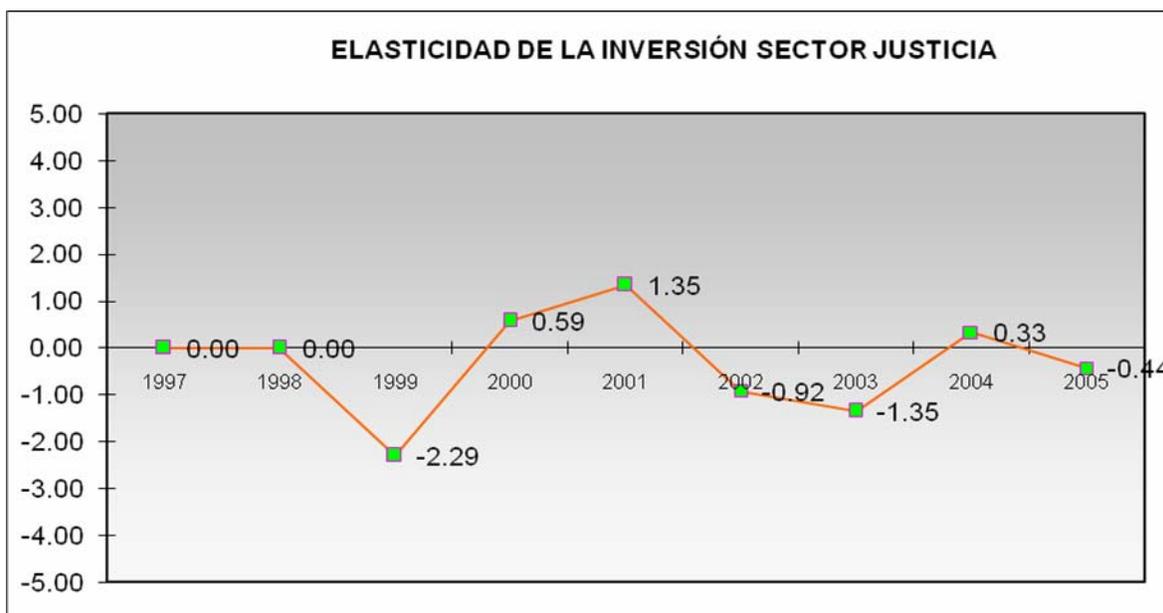
En cuestión de inversión pública el apoyo a este sector está vinculado a mejorar la infraestructura de los tribunales de justicia, por lo tanto, aplicando el indicador de elasticidad de inversión sectorial presenta que este sector no ha sido suficiente y la política de desarrollo ha ido en retroceso y no es significativa la inversión realizada en el estado de Quintana Roo.

Figura 4.13. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: JUSTICIA

Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	0.00	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	0.00	14.94	0.00	0.84	0.00
1999	2.79	4.54	2.79	-10.40	-2.29
2000	4.68	5.95	1.89	1.41	0.59
2001	6.45	9.45	1.77	3.50	1.35
2002	9.22	7.40	2.77	-2.04	-0.92
2003	6.91	13.45	-2.31	6.05	-1.35
2004	18.59	16.93	11.69	3.48	0.33
2005	51.37	13.22	32.78	-3.71	-0.44
	264,086.73	9,369,086.77	135,670.00	-82,634.00	-0.02

Fuente: Elaboración propia

Gráfica 4.11. Elasticidad de la inversión por sector: Justicia



Fuente: Elaboración propia

SECTOR SALUD

Es importante que el total de la población estatal cuente con los servicios de salud para mejorar las condiciones de bienestar social. Se debe considerar que en todo el estado existen alrededor de 1714 localidades y no se ha llegado a cubrir en su totalidad la instalación de clínicas médicas.

Entonces los proyectos que apoye la inversión pública del estado deben ser directamente relacionados con la infraestructura en unidades de primer nivel en todos los municipios sobre todo en Felipe C. Puerto y José Ma. Morelos.

La inversión destinada para este sector ha sido variable, en el año 1998 ha sido el periodo donde más impulso ha tenido la creación de clínicas y de acuerdo al INEIS la inversión que se ha aplicado tampoco ha sido significativa para la política de desarrollo en otorgar una mayor protección de la salud para los quintanarroenses.

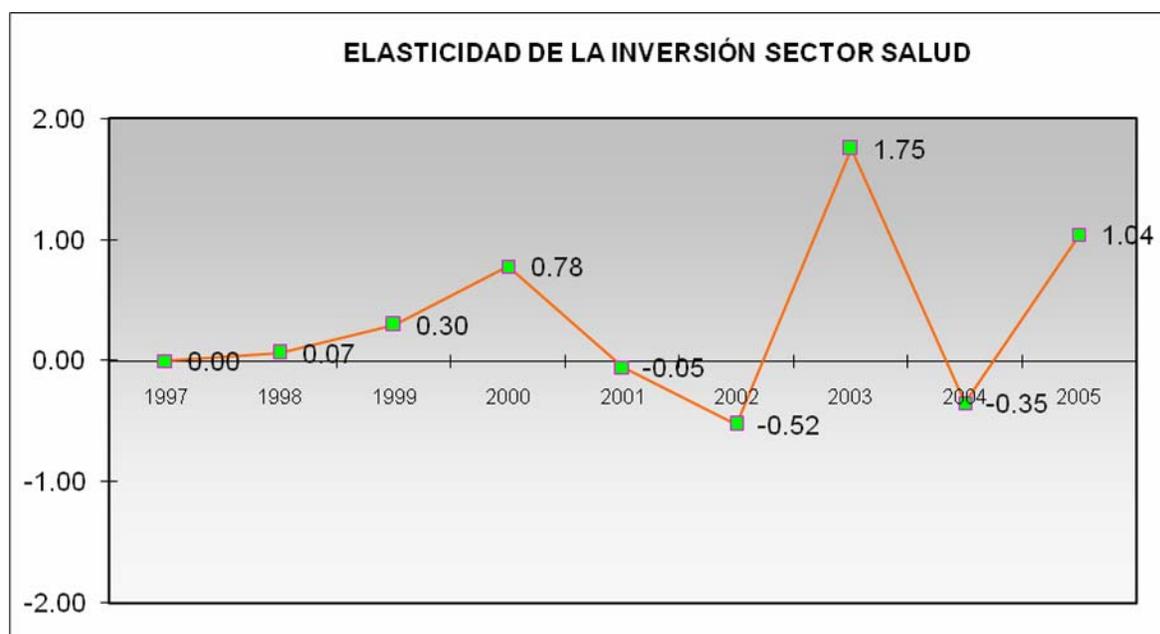
Tal como muestra la gráfica de la elasticidad para el sector salud a partir del año 1999 descendió los apoyos de este sector.

Figura 4.14. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: SALUD

Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	10.08	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	61.04	14.94	50.96	0.84	0.07
1999	7.00	4.54	-54.05	-10.40	0.30
2000	10.07	5.95	3.07	1.41	0.78
2001	1.29	9.45	-8.78	3.50	-0.05
2002	2.73	7.40	1.43	-2.04	-0.52
2003	3.67	13.45	0.94	6.05	1.75
2004	2.30	16.93	-1.36	3.48	-0.35
2005	1.82	13.22	-0.49	-3.71	1.04
	316,527.38	9,369,086.77	-26,162.00	-82,634.00	0.11

Fuente: Elaboración propia

Gráfica 4.12. Elasticidad de la inversión por sector: Salud



Fuente: Elaboración propia

SECTOR ASISTENCIA SOCIAL

La asistencia social corresponde a atender personas con discapacidad para promover su integración social e incorporación con el desarrollo; el desarrollo comunitario de las familias del medio urbano y rural, así como programas médicos especiales para proporcionar mejores perspectivas de salud y bienestar social.

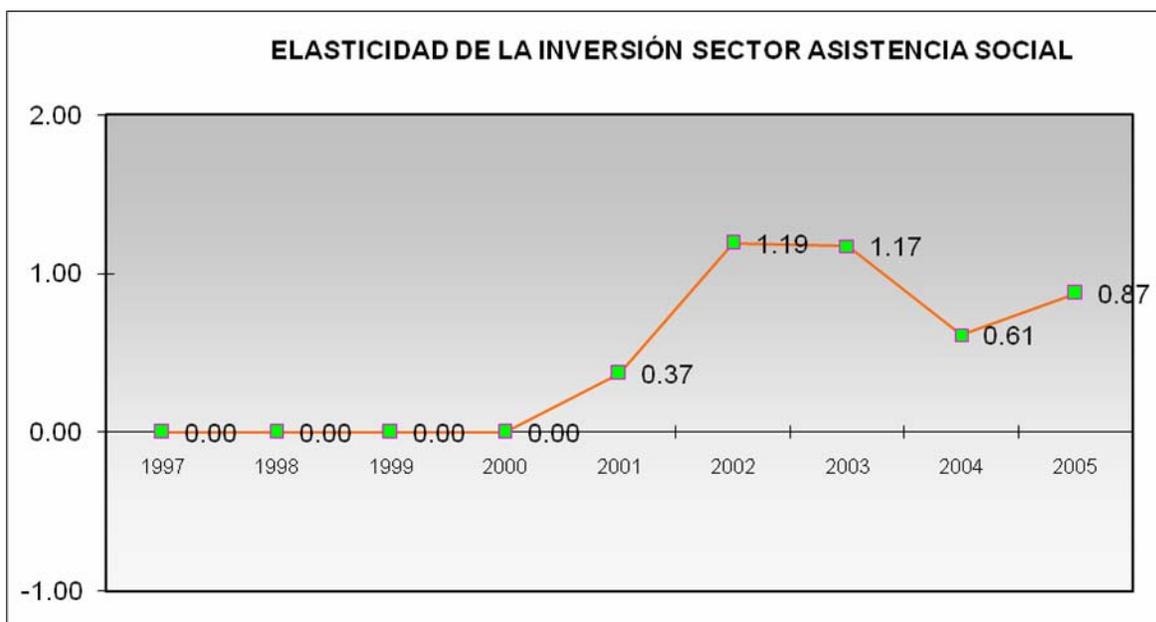
Con relación a la inversión pública ejercida para el sector de asistencia social, el indicador de elasticidad de inversión pública muestra un resultado negativo de -.50, también es un sector que no ha tenido la importancia para la inversión pública y los programas no han sido suficientes para atender las expectativas de la sociedad.

Figura 4.15. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: ASISTENCIA SOCIAL

Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	0.13	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	0.00	14.94	-0.13	0.84	0.00
1999	0.00	4.54	0.00	-10.40	0.00
2000	0.00	5.95	0.00	1.41	0.00
2001	15.09	9.45	15.09	3.50	0.37
2002	12.25	7.40	-2.84	-2.04	1.19
2003	19.88	13.45	7.63	6.05	1.17
2004	29.97	16.93	10.09	3.48	0.61
2005	22.69	13.22	-7.28	-3.71	0.87
	183,461.57	9,369,086.77	41,387.00	-82,634.00	-0.04

Fuente: Elaboración propia

Gráfica 4.13. Elasticidad de la inversión por sector: Asistencia social



Fuente: Elaboración propia

SECTOR TURISMO

Por las riquezas naturales y la ubicación geográfica del estado de Quintana Roo, la principal actividad económica es el turismo, sector productivo más importante para el desarrollo del estado y del país debido al gran número de empleos directos e indirectos que se generan y el importante porcentaje de divisas que ingresan por este concepto.

Sin embargo el desarrollo de la actividad turística no ha crecido de manera uniforme en la geografía estatal, para ello los objetivos planteados en el plan básico de gobierno fueron enfocados a la promoción de la imagen de Quintana Roo a nivel nacional e internacional y hacia una integración regional para equilibrar la actividad para la zona sur y norte del estado.

En materia de la infraestructura está contemplado ofrecer al turismo una mayor calidad en las instalaciones y espacios recreativos para ser altamente competitivos, porque se detecta la problemática de que la infraestructura en servicios básicos y de comunicación es proporcionada por las ciudades del estado sin llegar a satisfacer la demanda turística.

Resulta evidente señalar que la mayor promoción de proyectos que ha realizado el sistema de inversión pública en el estado ha sido el sector turismo, llegando a desequilibrar a otros sectores prioritarios como el de ecología.

De acuerdo a la aplicación del indicador INEIS, el sector turismo cuenta con un alto grado de elasticidad con un valor de 4.64 llegando a ser la política de desarrollo primordial y único para la administración pública del estado de Quintana Roo.

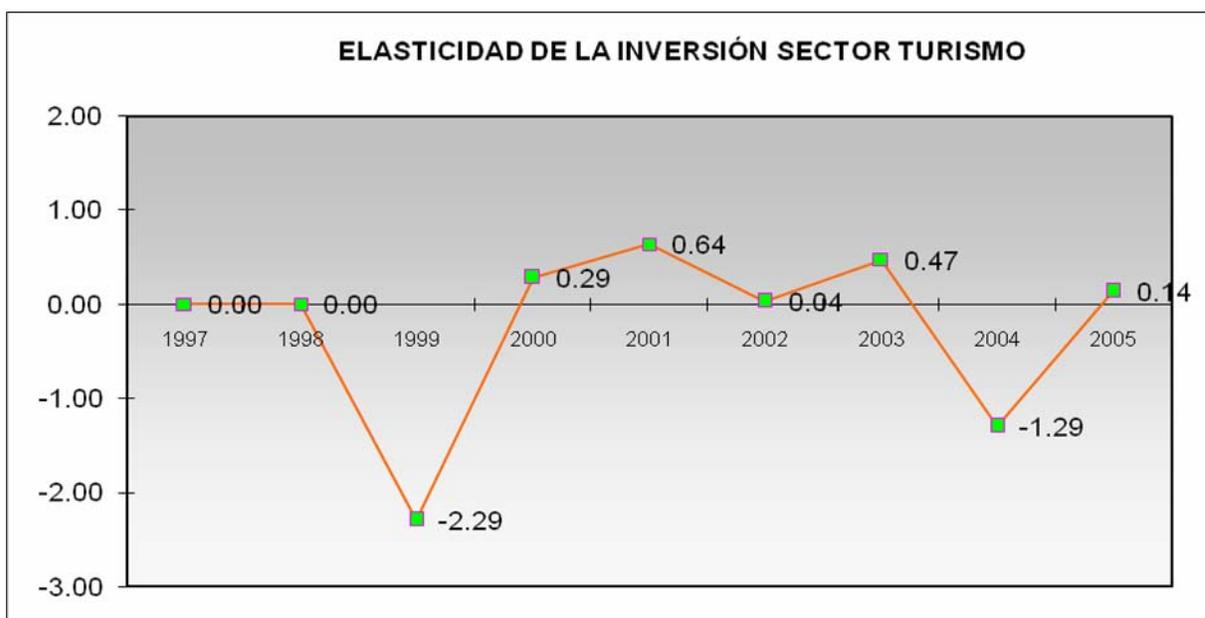
En la gráfica de elasticidad de inversión del sector turismo, se puede observar que fue una actividad importante desde el año 1999 y los recursos destinados fueron entregados de manera constante en todos los años.

Figura 4.16. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: TURISMO

Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	86.87	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	0.00	14.94	-86.87	0.84	0.00
1999	0.16	4.54	0.16	-10.40	-2.29
2000	0.89	5.95	0.73	1.41	0.29
2001	2.13	9.45	1.24	3.50	0.64
2002	0.24	7.40	-1.89	-2.04	0.04
2003	4.52	13.45	4.28	6.05	0.47
2004	3.90	16.93	-0.62	3.48	-1.29
2005	1.29	13.22	-2.61	-3.71	0.14
	448,389.25	9,369,086.77	-383,759.00	-82,634.00	0.01

Fuente: Elaboración propia

Gráfica 4.14. Elasticidad de la inversión por sector: Turismo



Fuente: Elaboración propia

SECTOR AGUA POTABLE

El abastecimiento del sistema de agua potable, saneamiento y servicios de alcantarillado en el estado de Quintana Roo es responsabilidad directa de la Comisión de Agua Potable y Alcantarillado (CAPA) tal como lo señala la Ley de Agua Potable y Alcantarillado del Estado de Quintana Roo.

En los municipios de Benito Juárez e Isla Mujeres, este servicio se encuentra concesionado desde el año 1993 a la empresa Desarrollos Hidráulicos de Cancún S.A. de C.V.

Las obras ejecutadas a través de fondos de inversión pública deben garantizar el suministro de agua potable mejorando los niveles de cobertura para todas las comunidades y de los desarrollos urbanos.

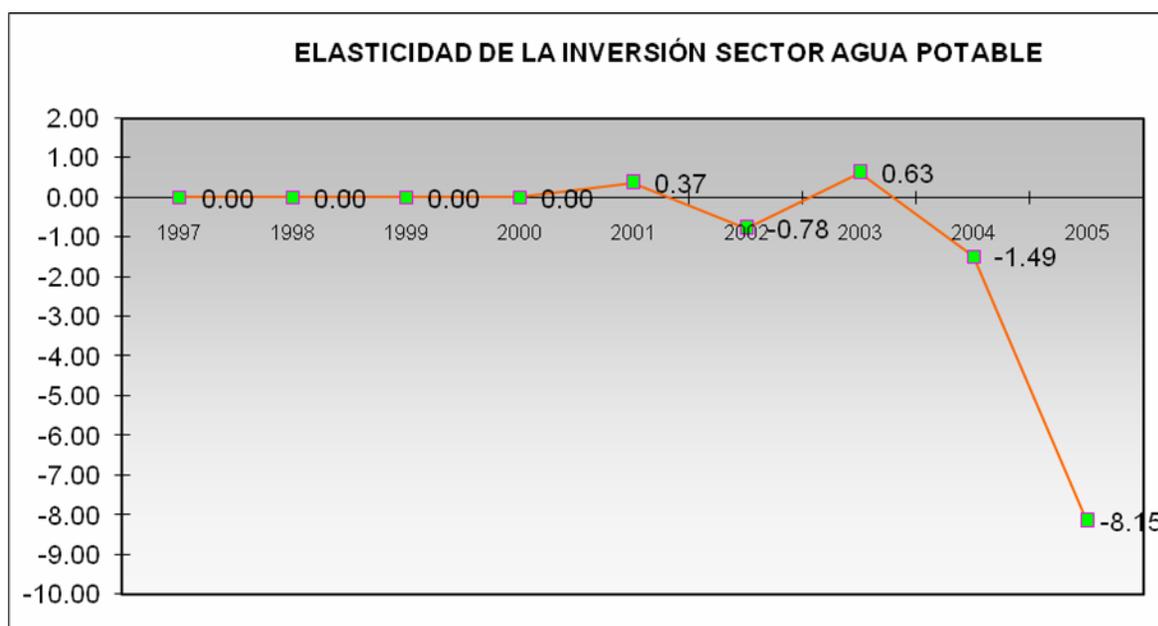
Se observa que en los años de 1997 a 2000, para la administración pública del estado no se contempló el apoyo a programas y proyectos de servicios de agua, no fue favorable para la política de desarrollo señalando nuestro indicador con un -2.78.

Figura 4.17. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: AGUA POTABLE

Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	0.00	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	0.00	14.94	0.00	0.84	0.00
1999	0.00	4.54	0.00	-10.40	0.00
2000	0.00	5.95	0.00	1.41	0.00
2001	5.60	9.45	5.60	3.50	0.37
2002	8.69	7.40	3.09	-2.04	-0.78
2003	30.74	13.45	22.04	6.05	0.63
2004	27.00	16.93	-3.73	3.48	-1.49
2005	27.96	13.22	0.96	-3.71	-8.15
	821,982.08	9,369,086.77	229,864.00	-82,634.00	-0.03

Fuente: Elaboración propia

Gráfica 4.15. Elasticidad de la inversión por sector: Agua potable



Fuente: Elaboración propia

SECTOR ELECTRIFICACIÓN

Este sector está orientado a gestionar el suministro de energía eléctrica a toda la población quintanarroense principalmente en los poblados y comunidades rurales para beneficio de mayor cantidad de habitantes en el estado.

Como objetivo planteado por el poder ejecutivo en el estado, se establece en el plan básico de gobierno garantizar el mejoramiento básico del bienestar social coadyuvante con la Comisión Federal de Electricidad en la solución de rezagos de la electrificación.

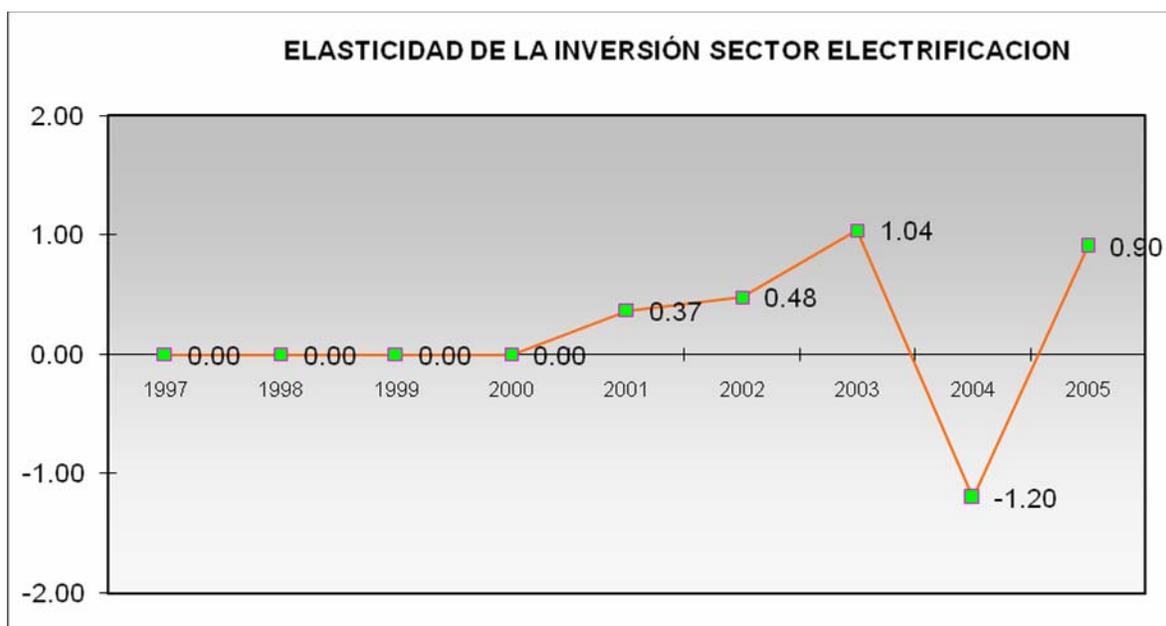
Este sector no fue prioritario durante 1997-2000 y conforme se ha establecido por el indicador INEIS un sector con un rezago y desfavorecimiento de la política de desarrollo -.021. Se puede interpretar que no han llegado a las comunidades más alejadas la facilidad de contar con el servicio eléctrico y la cobertura estatal se ha quedado en las ciudades urbanas.

Figura 4.18. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: ELECTRIFICACIÓN

INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: ELECTRIFICACIÓN					
Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	0.00	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	0.00	14.94	0.00	0.84	0.00
1999	0.00	4.54	0.00	-10.40	0.00
2000	0.00	5.95	0.00	1.41	0.00
2001	22.58	9.45	22.58	3.50	0.37
2002	14.32	7.40	-8.27	-2.04	0.48
2003	25.19	13.45	10.87	6.05	1.04
2004	21.50	16.93	-3.69	3.48	-1.20
2005	16.41	13.22	-5.09	-3.71	0.90
	103,910.30	9,369,086.77	17,055.00	-82,634.00	-0.05

Fuente: Elaboración propia

Gráfica 4.16. Elasticidad de la inversión por sector: Electrificación



Fuente: Elaboración propia

SECTOR DEPORTE

Las actividades deportivas permiten a los niños, jóvenes y ciudadanos quintanarroenses darles la oportunidad para desarrollar sus habilidades, mejorar las aptitudes físicas y fomentar los valores, trabajo en equipo y alejarlos de vicios.

El estado de Quintana Roo cuenta con una población joven siendo responsabilidad de las autoridades estatales promover las actividades físicas, recreativas a nivel popular, estudiantil y profesional

Por lo anterior, la inversión pública debe concretarse en desarrollar la infraestructura adecuada para la práctica de la actividad deportiva. Como muchos sectores que se han analizado, el sector del deporte tuvo su primer impulso hasta el año 2001 en materia de inversión pública.

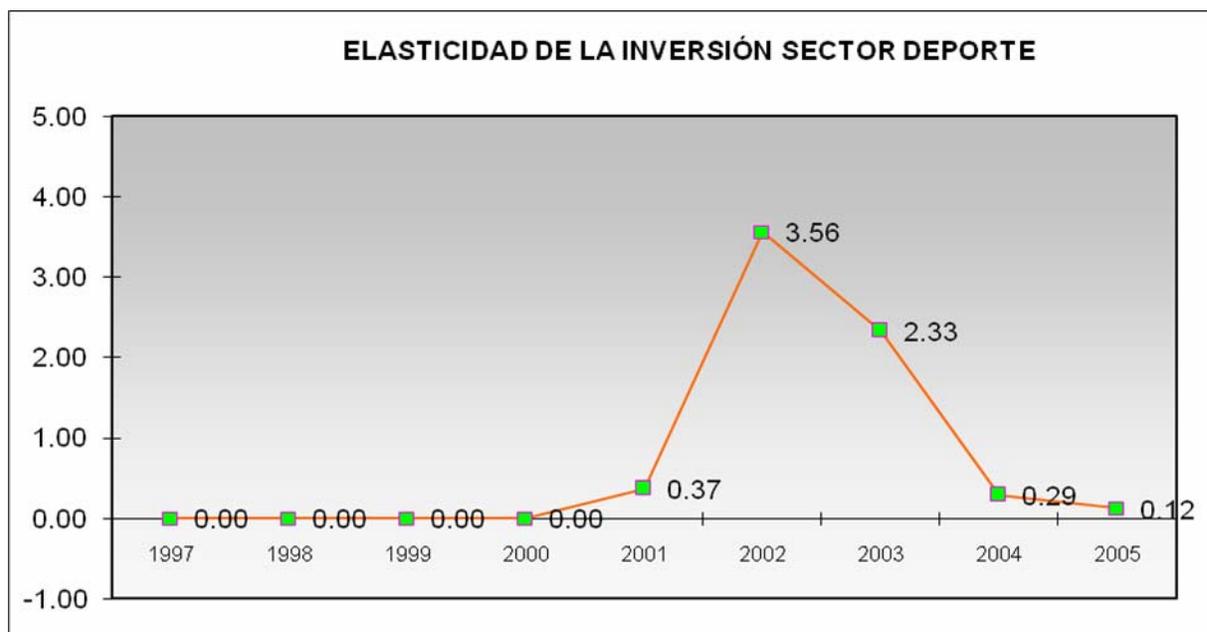
El indicador INEIS con un resultado de -0.24, nuevamente presenta a este sector como no favorecido por la política de desarrollo y con rezago en el crecimiento económico del estado.

Figura 4.19. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: DEPORTE

Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	0.00	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	0.00	14.94	0.00	0.84	0.00
1999	0.00	4.54	0.00	-10.40	0.00
2000	0.00	5.95	0.00	1.41	0.00
2001	12.31	9.45	12.31	3.50	0.37
2002	11.42	7.40	-0.88	-2.04	3.56
2003	14.15	13.45	2.73	6.05	2.33
2004	47.77	16.93	33.62	3.48	0.29
2005	14.35	13.22	-33.43	-3.71	0.12
	135,537.56	9,369,086.77	19,443.00	-82,634.00	-0.06

Fuente: Elaboración propia

Gráfica 4.17. Elasticidad de la inversión por sector: Deporte



Fuente: Elaboración propia

SECTOR EMPLEO

El desarrollo económico de la entidad ha sido atractivo para la atracción de mayores inversiones nacionales y extranjeras, sustentados básicamente por la actividad turística. Entonces se han generado por el sector privado más oportunidades laborales sobre todo en la zona norte del estado.

Para atender la demanda de la población sobre la ocupación laboral, la administración pública se ha centrado en generar objetivos que incluyan programas de empleos en zonas rurales y urbanas con escasos recursos económicos.

Otros aspectos que considera este sector es capacitar a la población para el trabajo para que puedan desarrollar sus habilidades y destreza para integrarlo al sector productivo. Además buscar la continuidad para la promoción y generación de nuevos empleos en todo el estado considerando la atracción de nuevas inversiones.

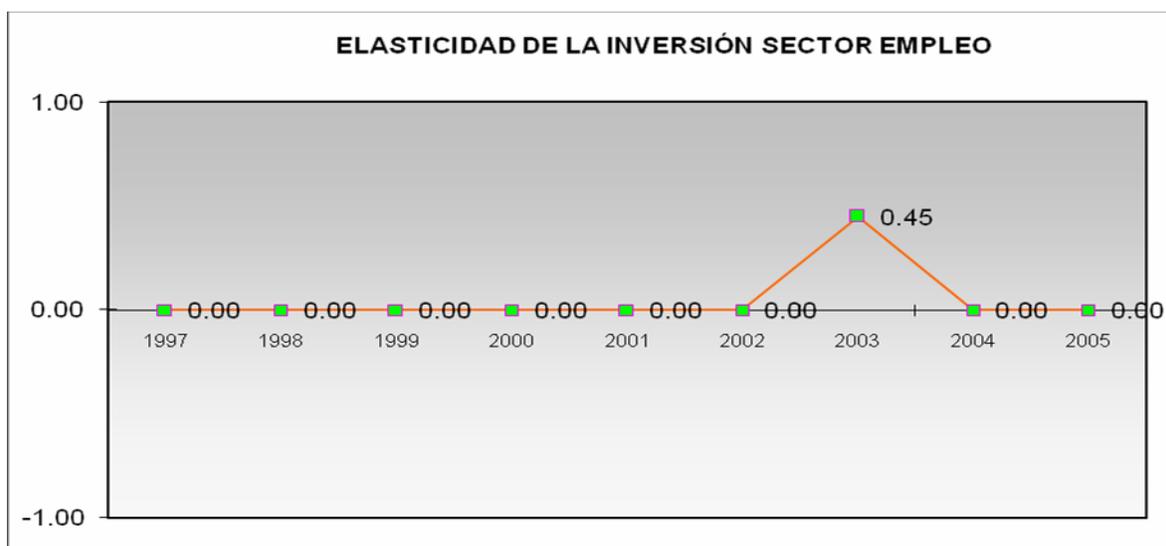
Como se observa en la gráfica siguiente, el impulso para este sector no ha sido apoyado por la Inversión Pública, las estrategias de la administración pública estatal se han realizado sin el flujo de recursos en la creación de espacios para capacitarlos en desarrollar sus habilidades laborales. El indicador INEIS es igual a cero.

Figura 4.20. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: EMPLEO

Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	0.00	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	0.00	14.94	0.00	0.84	0.00
1999	0.00	4.54	0.00	-10.40	0.00
2000	0.00	5.95	0.00	1.41	0.00
2001	0.00	9.45	0.00	3.50	0.00
2002	0.00	7.40	0.00	-2.04	0.00
2003	100.00	13.45	100.00	6.05	0.45
2004	0.00	16.93	-100.00	3.48	0.00
2005	0.00	13.22	0.00	-3.71	0.00
	11,235.00	9,369,086.77	0.00	-82,634.00	0.00

Fuente: Elaboración propia

Gráfica 4.18. Elasticidad de la inversión por sector: Empleo



Fuente: Elaboración propia

SECTOR PESCA

El estado de Quintana Roo tiene como limite al este el Mar Caribe, y a lo largo de la zona costera se han desarrollado asentamientos de población que buscan en este sector la fuente de sus ingresos y sustento de sus familias.

Pero el comercio de esta actividad se ve limitado ya que son escasos la infraestructura pesquera que cuenta el estado, y los servicios como agua potable, electricidad, combustible, hielo y víveres son insuficientes.

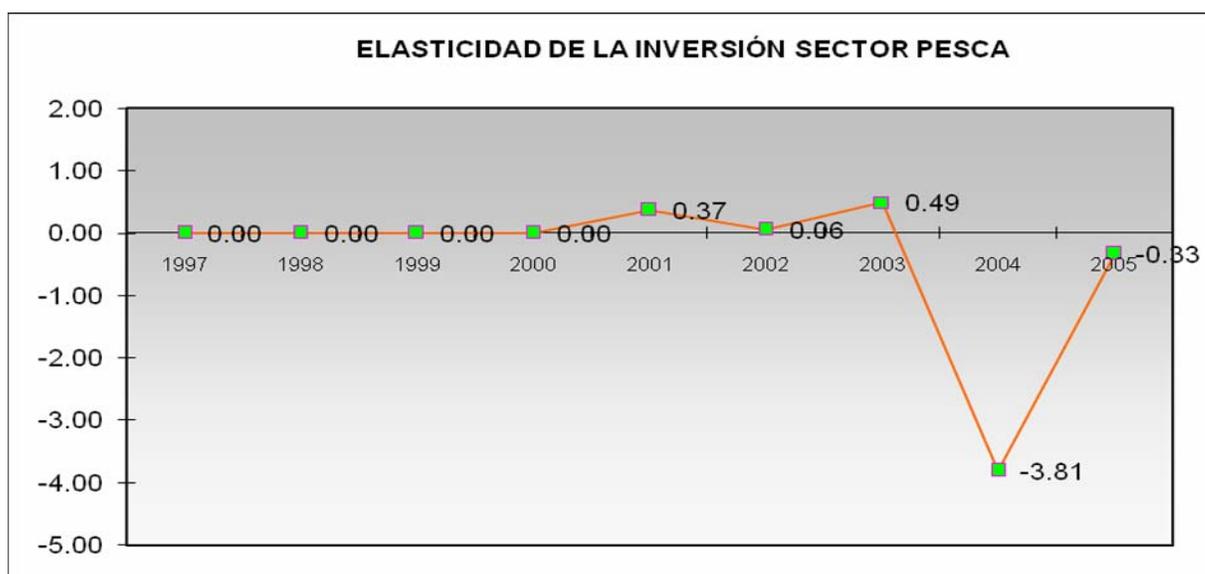
De acuerdo a la aplicación del indicador de elasticidad de inversión sectorial (0.12), este sector no ha sido favorecido con la política de desarrollo. Aunque en el año 2005 muestra la tendencia de apoyos para este sector, ha sido muy insuficiente los recursos destinados para desarrollar la infraestructura de la comercialización pesquera.

Figura 4.21. INVERSIÓN EJERCIDA POR SECTOR: PESCA

Año	Inversión por sector %	Inversión en estado %	Variación de la inv. del sector %	Variación de la inv. del estado %	Elasticidad de inversión sectorial
1997	70.95	14.11	0.00	0.00	0.00
1998	0.00	14.94	-70.95	0.84	0.00
1999	0.00	4.54	0.00	-10.40	0.00
2000	0.00	5.95	0.00	1.41	0.00
2001	1.42	9.45	1.42	3.50	0.37
2002	0.24	7.40	-1.18	-2.04	0.06
2003	3.27	13.45	3.03	6.05	0.49
2004	3.10	16.93	-0.17	3.48	-3.81
2005	21.01	13.22	17.91	-3.71	-0.33
	19,106.10	9,369,086.77	-9,540.00	-82,634.00	0.02

Fuente: Elaboración propia

Gráfica 4.19. Elasticidad de la inversión por sector: Pesca



Fuente: Elaboración propia

Capítulo 5. Valoración de la inversión pública en Quintana Roo: conclusiones y recomendaciones.

5.1 Conclusiones

De acuerdo a lo tratado en los capítulos que preceden este documento, es necesario contar con indicadores que evalúen de manera sectorial la inversión pública en el estado de Quintana Roo y que permitan vincularlos directamente con lo planteado en el Plan Básico de Gobierno.

Es necesario, porque a corto plazo no se pueden identificar qué sectores no son apoyados por los programas del poder ejecutivo y existe un desequilibrio entre ellos. Tal es el caso del sector turismo donde en todos los años fue el sector que mayor inversión obtuvo por parte del estado con un resultado de 4.6 en el indicador de elasticidad de la inversión pública

Sin embargo, conforme lo demuestra el estudio realizado, son varios los sectores donde la política de desarrollo no es prioritaria para el gobierno y los programas de inversión que se contemplan son muy limitados.

Los sectores de ecología, vivienda, cultura, industria, agua potable, electrificación, deporte, empleo y pesca son los sectores donde menos se ha invertido, generando un rezago muy importante en las áreas que atienden.

Se observa que en el año de transición del poder ejecutivo, encargado de llevar la administración pública para el estado, los recursos para atender obras públicas y continuar con los proyectos de la administración anterior se vieron desfavorecidos porque el presupuesto para la inversión pública descendió en un 31%.

Los diagramas y tablas donde se aplicó el indicador de elasticidad de inversión pública, presentan de manera puntual cuáles son los sectores que la política de desarrollo plasmada en el plan básico de gobierno ha atendido oportunamente, y

como se demuestra con la aplicación del indicador que es muy desalentador observar, que la mayoría de los sectores no han sido apoyados para la realización de obras que cumplan con las necesidades de la sociedad.

Al observar esta situación, se tiene la certidumbre que no se logre concluir con los proyectos ofrecidos a la sociedad quintanarroense y se pierdan los recursos invertidos por trabajos no concluidos.

Se han logrado avances para afianzar el Sistema de Inversión Pública en el estado y que las obras elegidas sean las más adecuadas y necesarias, sin embargo, comparado con los procesos realizados en otros estados de la república mexicana y como lo vimos en el presente trabajo con algunos países latinoamericanos, se encuentra rezagado.

El desarrollo del Sistema de Inversión Pública debe estar vinculado con la modernización tecnológica e informática, ya que la mayoría de los lugares donde la selección de proyectos y obras de inversión pública es eficiente y eficaz se debe a que los sistemas tecnológicos en la actualidad enlazan todos los procesos de planeación, control, ejecución, evaluación y supervisión de la inversión pública atendiendo a la normatividad que les aplica.

El desarrollo de un sistema no es tarea sencilla, al encontrar las fortalezas del sistema de inversión pública del estado se observa que es un sistema con una estructura jurídica válida, sin embargo, en los estados del país que se ha hecho el balance, cuentan con lineamientos específicos para cada punto del proceso de planeación.

El cotejo del sistema de inversión pública realizado contra los países latinoamericanos nos ha hecho comprender que se necesita definir un proceso integral donde cada dependencia se haga responsable de vigilar y concluir los procesos de obra a su cargo.

5.2 Recomendaciones

Los encargados de coordinar la inversión pública del estado de Quintana Roo deben implementar un Sistema de Inversión Pública propio, tomando como ejemplo los sistemas utilizados en los estados de Jalisco, Estado de México, Baja California, y de igual forma al de países de Latinoamérica como Chile, Colombia y Bolivia. Estos son los más especializados y que han podido incluir con el uso de la tecnología todo el proceso de inversión pública.

La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional del Estado deberá incluir en sus planes de trabajo, una metodología de evaluación para el Sistema Estatal de Inversión Pública del estado de Quintana Roo que esté fuertemente vinculada con el Plan Estatal de Desarrollo.

La Secretaría de Planeación y Desarrollo Regional del Estado, deberá rediseñar la página electrónica de tal manera que incorpore en la misma, aspectos relevantes de los proyectos ejecutados por el SEPI y considerando los siguientes campos:

- Diagnóstico
- Prospectiva
- Estrategia
- Seguimiento y Evaluación

Para mayor transparencia en el manejo de los recursos, en el apartado de seguimiento y evaluación sería conveniente detallar la información general de la obra.

- | | |
|-------------------------|--------------------------|
| - Número de la obra: | - Situación de la obra: |
| - Nombre: | - Fecha de inicio |
| - Municipio: | - Fecha de término |
| - Costo total: | - Avance financiero: |
| - Inversión a la fecha: | - Dependencia ejecutora. |

Es necesario incluir en el Sistema de Inversión Pública del estado de Quintana Roo, a las metodologías sectoriales (educación, salud, vivienda, etc.) indicadores de elasticidad, así como lineamientos generales para cada evaluación de proyectos, donde las obras autorizadas una vez que queden concluidas puedan autofinanciarse.

Cada proceso que integra un sistema de inversión pública es importante, pero desde mi punto de vista, la evaluación es un aspecto que se ha dejado en el olvido y el cual debe estar siempre presente, porque nos va dando las pautas para conocer la calidad de los proyectos que se han apoyado con la inversión pública.

Considero importante que esta evaluación también se realice de manera sectorial conforme a un indicador que vincule los objetivos del plan básico de desarrollo del poder ejecutivo del estado con los recursos destinados para la inversión pública. Este indicador es el Indicador de Elasticidad de Inversión Pública.

Este indicador por su estructura, puede utilizarse de manera mensual, trimestral, anual, conforme lo vaya requiriendo las autoridades, y no necesariamente hasta el término del periodo del gobierno.

El estado de Quintana Roo por su ubicación geográfica ha sido favorecido con diversos recursos naturales y el sector turismo ha tenido un fuerte impulso para el desarrollo económico del estado, se debe entonces tratar de fortalecer a otros sectores que pueden también ser beneficiados.

Las campañas de atracción de inversión en el ramo turístico son adecuadas, estas podrían ser las que de alguna manera sirvan como detonante para la generación de los recursos necesarios para que el sector por sí mismo, se siga manteniendo fortalecido en la infraestructura, como lo ha venido realizando la administración pública, y poder canalizar esos recursos a otros sectores.

Para finalizar, se recomienda que las autoridades estatales mejoren la rendición de cuentas a la sociedad quintanarroense, con mayor información y transparencia en cuestión de la inversión pública.

A pesar de que el Estado de Quintana Roo cuenta con una ley de transparencia de la información, todavía existe cierta reserva a la rendición de cuentas, eso no permite conocer entonces de manera fidedigna cuáles son los proyectos autorizados en cada sector y tampoco el grado de avance en cada proyecto de inversión.

Conforme al estudio realizado en el capítulo tres, se observó que entre mayor información se proporcione a la ciudadanía, mejor será la aplicación del gastos de inversión, y que la sociedad está interesada en conocer qué obras se vienen realizando por la administración central.

Por todo lo aquí manifestado, consideramos que es necesario rediseñar el Sistema de Inversión Pública en Estado de Quintana Roo, para continuar el crecimiento económico con equidad y transparencia, en un ambiente de confianza en las autoridades estatales y en el rumbo de progreso que el ejecutivo del estado ha manifestado en innumerables ocasiones.

Esperamos contribuir con el presente trabajo a una mejoría en la Administración Pública de nuestro estado.

Agradezco a todas las personas que con su valioso apoyo, me ayudaron a concluir este documento. Para no omitir nombre alguno, desde aquí a todos ustedes les doy las gracias y mi amistad.

Bibliografía.

Alarcón, J. J. (2004), *Índice de bienestar económico y social – IBES*.

<http://www.limmat.org/filelinks/IBES-BenSoc-Beta01-04.pdf>

Argentina. Foro permanente de direcciones de presupuesto y Finanzas de la República Argentina. (2005). *Propuesta de Plan de Trabajo indicadores de gestión pública*. <http://www.me.gov.ar>

Banobras – BID, y CEPEP. (2000). Programa de Fortalecimiento a Estados y Municipios, *Diagnostico y Plan de Acción de Fortalecimiento Institucional. Gobierno del Estado de Quintana Roo*. México. Banobras – BID, y CEPEP.

Baytelman, Y. y De Gregorio, J. (1999) *Política económica social y de bienestar chile*. Universidad de Chile.

http://www.webmanager.cl/prontus_cea/cea_1999/site/asocfile/ASOCFILE120030402115239.pdf

Cabo Casado, M.. D. y Torres Mayolín, M. D. (2005). *Hacia un sistema de indicadores sociales para Andalucía*. Instituto de Estadística de Andalucía. http://www.uca.es/escuela/emp_je/investigacion/congreso/mdc005.pdf

Castillo Polanco, L. A. (2000). *Propuesta para un sistema Estatal de planificación de la inversión del Gobierno del Estado de Quintana Roo*. México. Universidad de Quintana Roo.

Castillo Polanco, L. A. (2000). *Diagnóstico de la Gestión de la Inversión Pública en el Estado de Quintana Roo*. México. Universidad de Quintana Roo.

Castillo Polanco, L. A. (2000). *Conceptos Fundamentales de la Normatividad de Proyectos de Preinversión*. México. Universidad de Quintana Roo.

Ceconi, T. (1999). *Criterios de asignación del gasto público y crecimiento económico*. Universidad Nacional de Rosario.

<http://www.fcecon.unr.edu.ar/investigacion/jornadas/archivos/ceconituliocriterios.PDF>

Chasco Yrigoyen, C. y Hernández, A. (2003). *Medición de Bienestar social micro territorial*. Universidad Autónoma de Madrid.

http://www.uam.es/personal_pdi/economicas/coro/investigacion/bienestar03.pdf

Cortés, F., y Hernández Laos, E. (2002). *Medición de la Pobreza*. Demos, No. 15, e-journal. UNAM.

<http://www.ejournal.unam.mx/dms/no15/DMS01504.pdf>

Flores, C. y Cárdenas, L. (2006). *Diagnostico de Quintana Roo*. México. Instituto Tecnológico de Chetumal.

Gallardo, T. (2007). *Publicación Plan nacional de desarrollo para Chile Facultad de Economía y negocios*. Universidad de Chile. <http://www.openit.cl/?q=node/31>

Gobierno de Bolivia. Ministerio de planificación de Bolivia.

<http://www.planificacion.gov.bo>

Gobierno de Chile. Ministerio de planeación y cooperación de Chile.

<http://www.mideplan.cl/final/index.php>

Gobierno de Chile. Sistema nacional de inversiones de Chile.

<http://sni.mideplan.cl/>

Gobierno de Colombia. Departamento nacional de planeación de Colombia.

<http://www.dnp.gov.co/PortalWeb/>

Gobierno del Estado de Baja California. Comité de Planeación y Desarrollo de Baja California (COPLADE). <http://www.copladebc.gob.mx/inicio.htm>

Gobierno del Estado de Jalisco. Secretaria de Planeación del estado de Jalisco. <http://www.seplan.jalisco.gob.mx/>

Gobierno del Estado de Jalisco. Plan Estatal de Desarrollo del estado de Jalisco. http://www.seplan.jalisco.gob.mx/?q=plan_estatal1

Gobierno del Estado de México. Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de México (COPLADEM). <http://www.edomex.gob.mx/copladem>

Gobierno del Estado de México. Plan Estatal de Desarrollo del estado de México. <http://www1.edomexico.gob.mx/dgip/index.html>

Gobierno del Estado de México, Secretaria de Finanzas del Estado de México, <http://www1.edomexico.gob.mx/dgip/index.html>

Gobierno del Estado de Quintana Roo. <http://www.qroo.gob.mx>

Gobierno del Estado de Quintana Roo. *Manual de programación-presupuestación de la inversión pública 2006*. <http://www.qroo.gob.mx/qroo/Gobierno/>

Gobierno del Estado de Quintana Roo. *Plan Estratégico de Desarrollo 2000-2025*. <http://www.qroo.gob.mx/qroo/Gobierno/>

Gobierno del Estado de Quintana Roo. *Plan Estatal de Desarrollo 2005 – 2025*. <http://www.qroo.gob.mx/qroo/Gobierno/>

Gobierno del Estado de Quintana Roo. Poder Legislativo del Estado de Quintana Roo. *Legislación estatal*. <http://www.congresoqroo.gob.mx/>

Gobierno del Estado de Quintana Roo. Secretaria de Planeación y Desarrollo del Edo de Quintana Roo. <http://www.sepladerqroo.gob.mx>

Hallivis Pelayo, M. (2006). *Fisco, Federalismo y Globalización en México*. (2° ed.). México. Tax Editores S.A. de C.V.

León, C. (2007). *Evaluación de inversiones, un enfoque privado y social*. <http://www.eumed.net/libros/2007a/232/5H.htm>

López Cerezo, J. A., y Luján, J. L. (2000). *Observación sobre los indicadores de Impacto social*. http://www.ricyt.org/interior/normalizacion/III_impacto/cerezo.pdf

Méndez Morales, J. S. (1994). *Problemas económicos de México*. (3ª. ed.). México. Mc Graw-Hill.

México. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. (1992). *Antología de la planeación en México, la planeación en la década de los noventa*, (1ª ed.). México. Fondo de Cultura Económica.

Moreno Espinosa, R. (1996). *La Administración Estatal y municipal en el Estado de México en los Procesos de globalización apertura e intercambio*. Edo. de México. Instituto de Administración Pública del Edo. de México A.C.

Musgrave, R. A., y Musgrave, P. B. (1992). *Hacienda Pública: Teórica y Aplicada*. Madrid. Mc Graw-Hill.

Ortegón, E., y Pacheco, J. F. (2004). *Los sistemas nacionales de inversión pública en Centroamérica*. Chile. CEPAL. Naciones Unidas.

Quintana Roo. Periódico Oficial del Estado de Quintana Roo. (1981). *Decreto 155 Creación del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Quintana Roo (COPLADEQR)*. Gobierno del Estado de Quintana Roo.

Quintana Roo. Secretaria de Planeación y Desarrollo Regional del Estado de Quintana Roo. (2006). *Manual de Procedimientos del SEPI*. México.

Rionda Ramírez, J. I. (2004). *Algunas consideraciones en torno a como medir el nivel de bienestar social*. Contribuciones de economía. <http://www.eumed.net/ce/2004/jirr-bienestar.pdf>

Samuelson, P. A., y Nordhaus, W. (1998). *Macroeconomía con aplicaciones a México*, (15° ed.). México. Mc Graw-Hill.

Sánchez Albavera, F. (2003). *Planificación estratégica y gestión pública por objetivos*. Chile. Instituto latinoamericano y del Caribe de Planificación económica y social ILPES.

Tucker, I. B. (2005). *Fundamentos de economía*. (3ª ed.). México. Thompson Learning.

Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. (2007). *La inversión extranjera en América Latina y el Caribe*. Chile. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Unidad de Inversiones y Estrategias Empresariales de la División de Desarrollo Productivo y Empresarial de la CEPAL. (1980). *Manual de proyectos de desarrollo económico*. Chile. Comisión Económica para América Latina (CEPAL).

Vargas Sánchez, G. (2002). *Introducción a la Teoría Económica. Aplicaciones a la Economía Mexicana*. México. Pearson Educación S.A. de C.V.

Vizzo, M. A. (2000). *Los sistemas de inversión pública en América Latina y el Caribe*. Chile. División de Desarrollo Económico, CEPAL.

Zaraoui, Z. (1999). *México los proyectos de su modernidad*. (1ª ed.). México. ITESM Trillas.