



UNIVERSIDAD NACIONAL
AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA



LA ADMINISTRACION PUBLICA Y LOS INSTRUMENTOS
QUE ORDENAN LAS ACTIVIDADES DEL SECTOR PUBLICO
(EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA,
EL SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACION
GUBERNAMENTAL)

- AMBITO REGIONAL -

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE :
LICENCIADO EN ECONOMIA

P R E S E N T A :
ALBERTO MANUEL ALTAN TORRES

MEXICO, D. F.

1997

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis esta protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

AGRADECIMIENTOS

**A DIOS:
POR HABERME PERMITIDO LOGRAR ESTA META.**

**A LA MEMORIA DE MIS PADRES:
POR SU SACRIFICIO, SU AMOR Y EL APOYO QUE ME BRINDARON.**

**A MIS HIJOS:
LUIGI Y ALBERTO MANUEL, POR EL AMOR INTENSO QUE LES
PROFESO Y PORQUE SON LA FUERZA QUE ME IMPULSA A LOGRAR
MIS MÁS GRANDES IDEALES**

**A MIS HERMANOS:
YOLANDA, VÍCTOR AUGUSTO, IVONNE E IGNACIO ANTONIO,
POR SU AMOR Y POR EL IMPULSO QUE SIEMPRE ME HAN
DADO.**

**A MIS FAMILIARES, AMIGOS Y A TODAS AQUELLAS PERSONAS
QUE DIRECTA E INDIRECTAMENTE PARTICIPARON PARA
LOGRAR ESTE PROPÓSITO.**

ALBERTO MANUEL ALTÁN TORRES

**LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA Y LOS INSTRUMENTOS QUE
ORDENAN LAS
ACTIVIDADES DEL SECTOR PÚBLICO.**

**(EL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA, EL SISTEMA DE CONTROL Y
EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL)
- ÁMBITO REGIONAL**

INTRODUCCIÓN.

CAPÍTULO I.

La Planeación Democrática del Desarrollo.

- 1.- Marco de Referencia.
- 2.- Conceptos de Planeación.
- 3.- Marco Jurídico de la Planeación.
- 4.- Sistema Nacional de Planeación Democrática (S.N.P.D.).
- 5.- Instrumentos del S.N.P.D.
 - 5.1.- Normativos.
 - 5.2.- Operativos.
 - 5.3.- De Control.
 - 5.4.- De Evaluación
- 6.- La Planeación Estatal del Desarrollo.
- 7.- Sistema Estatal de Planeación Democrática.
- 8.- El Plan Estatal de Desarrollo.
- 9.- La Planeación Municipal del Desarrollo.
- 10.- Participación Social.

CAPÍTULO II.

El COPLADE y la Planeación.

- 1.- Introducción.
- 2.- Antecedentes.
- 3.- Marco Jurídico.
- 4.- Propósitos y Características.
- 5.- Los COPLADES en la Estrategia Actual del Desarrollo Nacional y Regional.
- 6.- El COPLADE y la Planeación.
- 7.- Convenio de Desarrollo Social.
 - 7.1.- Antecedentes.
 - 7.2.- Marco Jurídico.
 - 7.3.- Estructura del C.D.S. 1997.
 - 7.4.- Resumen.

CAPÍTULO III.

Programación y Ejecución de la Inversión Pública.

- 1.- El Proceso de Programación - Presupuestación.
- 2.- Gasto Corriente y Gasto de Inversión.
- 3.- El Programa Operativo Anual de Inversión (POA).
- 4.- Ejercicio del Gasto Público.
- 5.- Ejecución de la Inversión Pública.
 - 5.1.- Ejecución de Obra Pública.
 - 5.2.- Ejecución de Adquisiciones.
- 6.- Entrega Recepción de las obras.
- 7.- Ramo 00026 "Superación de la Pobreza".

CAPÍTULO IV.

El Control y Evaluación.

- 1.- Marco de Referencia.
- 2.- Concepto de Control.
- 3.- Concepto de Evaluación.
- 4.- Fundamento Legal.
- 5.- Sistema de Control y Evaluación Gubernamental.
- 6.- Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo.
- 7.- Sistema Estatal de Control y Evaluación.
- 8.- Acuerdo de Coordinación Federación - Estado.
- 9.- Participación Social en el Control.

CONCLUSIONES.

BIBLIOGRAFÍA.

INTRODUCCIÓN.

LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos está dividida y ordenada en cuatro partes: La orgánica, la dogmática, la de las garantías sociales y la económica. En la parte orgánica se encuentran los fundamentos Constitucionales de la Administración Pública.

La parte orgánica es aquella que establece la forma que adopta el estado para gobernarse, crea los órganos a través de los cuales éste efectúa sus atribuciones y los procedimientos para designar o elegir a los titulares de aquéllos.

La forma de organización o forma de gobierno del estado mexicano esta fundamentada en el Artículo 40 de nuestra Carta Magna.

"Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una Federación establecida según los principios de la ley fundamental"

En éste artículo queda compuesta la forma de gobierno, Republicano, Democrático, Representativo y Federal; los tres primeros conceptos están relacionados entre si y expresan la idea de una organización social en la que la sociedad elige a sus gobernantes, definen una política inconfundible que, a falta de alguno de ellos, ya no será igual.

La forma de organización del gobierno se refiere a la conformación básica del poder ejecutivo para el despacho de los asuntos de carácter Administrativo de la Gestión Pública.

La concepción moderna que se tiene del Estado Mexicano, y de otros países con características similares, es la de atribuirle funciones en aspectos fundamentales para lograr el desarrollo integral de la sociedad. De ahí que el Estado tenga como máximas prioridades: planear, promover y orientar sus acciones e inversiones hacia un equilibrio y sano desarrollo socioeconómico.

El cumplimiento de esas funciones se garantizan a través de los Órganos de Gobierno y muy especialmente por la acción del Poder Ejecutivo, en sus niveles Federal, Estatal y Municipal, a quienes corresponde administrar los recursos y las acciones para lograr los objetivos de la sociedad que gobierna.

En general, se puede definir que la administración pública, en cuanto a su enfoque práctico, es la actividad que realizan los órganos del gobierno para alcanzar los fines del Estado, con base en los ordenamientos legales que les otorgan atribuciones y competencia específicas.

Nivel Federal,

El Estado Mexicano, buscando soluciones válidas para gobernar el extenso territorio del país, en 1657 adopta el Sistema de Gobierno Federal, estableciendo en la Constitución Política que el Poder Ejecutivo Federal se deposita en una sola persona, el Presidente de la República Mexicana. Haciendo prácticamente imposible que el Presidente pudiera encauzar por sí solo la compleja actividad que requiere el ejercicio de sus atribuciones, para lo cual el titular del ejecutivo requiere auxiliarse de una serie de órganos que le están subordinados, que constituyen la Administración Pública.

Así tenemos, que la Administración Pública en el nivel Federal está constituida por el conjunto de órganos administrativos subordinados al Poder Ejecutivo Federal, con los cuales se auxilia el Presidente de la

República para poder cumplir con su mandato constitucional y efectuar la función administrativa, combinando eficaz y permanentemente en sus actos los elementos con que dispone la administración con la finalidad de realizar las tareas sociales de interés general que satisfagan las necesidades de la Nación.

Al efecto, la Administración Pública contempla los órganos bajo una relación de absoluta dependencia jerárquica en el mando y en la capacidad para resolver los asuntos precisando el grado de subordinación y de autoridad a que se encuentren sometidos, dando congruencia en las acciones y unidad en los criterios de actuación, quedando establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en su Artículo 2o. que "en el ejercicio de sus atribuciones y para el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Poder Ejecutivo de la Unión, habrá las siguientes dependencias de la Administración Pública Centralizada : I. Secretarías de Estado, y II Departamentos Administrativos".

Nivel Estatal.

Al constituirse la Nación Mexicana como una unión de territorios para fines comunes sobre una estricta base de igualdad estipulando en un pacto federal. Según es manifestado por la voluntad del pueblo en su carta Magna "La Constitución de los Estados Unidos Mexicanos", la cual establece que el Estado Mexicano es "una República Representativa, Democrática, Federal, compuesta de Estados Libres y Soberanos" "donde el pueblo ejerce su soberanía por medio de los poderes de la Unión y los de los Estados" actuando Federación y Estado con una clara separación en sus esferas de competencia, sin interrelacionarse en sus funciones como se puede observar tanto en la propia Constitución Federal como en las Constituciones Estatales.

El Gobernador es depositario único del Poder Ejecutivo Estatal, requiere contar con un conjunto de órganos administrativos subordinados, cuyos actos representan acciones compartidas con él, que le proporcionen el auxilio adecuado para el cumplimiento de sus atribuciones y responsabilidad, integrando en su conjunto la Administración Pública en el nivel Estatal.

Nivel Municipal.

Siendo la Administración Pública el mecanismo adoptado por el Estado Mexicano para hacer tangible su potestad organizativa y hacer posible la atención de los problemas de la Nación, de acuerdo a las atribuciones que le otorga la Constitución Federal al conferir en el Poder Ejecutivo la responsabilidad de realizar las acciones necesarias para el gobierno del pueblo, corresponde al municipio llevar a efecto la disposición consignada en el título correspondiente de la Constitución Política del estado libre y soberano del que se trate, el cual capta el espíritu rector del Artículo 115 de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, adoptando en su conformación los órganos administrativos necesarios que proporcionen al municipio el auxilio adecuado para el cumplimiento de sus atribuciones, cuyas acciones en conjunto integran la Administración Pública en el nivel Municipal.

Actualmente la administración pública, en su conjunto, hoy en día cumple sin lugar a dudas, objetivos políticos cada vez mas trascendentes, por lo que, en circunstancias difíciles para el país como son las actuales, es inobjetable la prioridad de asegurar su eficaz funcionamiento. Con este objeto, al inicio de la presente administración se promueve el ajuste y reorganización del aparato del gobierno, efectuándose modificaciones en algunas secretarías de estado, con el fin de contar con una administración pública orientada al servicio y cercana a las necesidades e intereses de la sociedad, que pueda adaptarse con flexibilidad y oportunidad a los cambios estructurales que demanda el país, que promueva el uso eficiente de los recursos públicos y provea esquemas claros de rendición de cuentas a los ciudadanos.

La importancia de lo antes comentado radica en lograr el fortalecimiento y consolidación de los procesos de planeación, programación-presupuestación, ejecución, control y evaluación; afianzando los programas y

acciones del sector público en torno a dos importantes instrumentos de gobierno: el Sistema Nacional de Planeación Democrática (SNPD) y el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental (SCEG).

El Sistema Nacional de Planeación Democrática es el fortalecimiento de la capacidad de los tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal para conducir la planeación del desarrollo en sus distintos ámbitos, así será posible avanzar en la descentralización de recursos y modernización de la administración pública.

El Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, norma y vigila el funcionamiento y operación de las diversas unidades de control con que cuenta la administración pública federal, en la vertiente regional, asesora y apoya el fortalecimiento y consolidación de los Sistemas Estatales y Municipales de Planeación Democrática, de Control y Evaluación Gubernamental bajo el principio de impulsar un Nuevo Federalismo que fortalezca a las entidades federativas y a los municipios del país.

Así tenemos que los instrumentos y mecanismos con que cuenta la administración pública en materia de organización, planeación, programación, presupuestación, ejercicio, ejecución, control y evaluación de los programas, obras y acciones efectuadas con la inversión pública, se presentan los siguientes capítulos:

En el primer capítulo corresponde a la Planeación Democrática del Desarrollo se dan a conocer los instrumentos y mecanismos con que cuenta la Administración Pública para llevar a cabo las acciones de planeación que buscan perfeccionar criterios para regular cuantitativa y cualitativamente la actuación del Gobierno en sus ámbitos Federal, Estatal y Municipal, presentar el proceso de planeación que se compone de cuatro etapas para su ejecución, ellas son las siguientes: A) Formación b) Instrumentación c) Control y d) Evaluación.

Señala el soporte legal que faculta al Ejecutivo Federal para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación control y evaluación del Plan Nacional de Desarrollo así como los programas de desarrollo; se distingue a los Organos responsables del proceso de planeación y las bases para que el ejecutivo coordine, mediante convenios con los Gobiernos Estatales, indique y concrete con los sectores social y privado.

Explica el Sistema Nacional de Planeación Democrática, su conformación sus relaciones funcionales entre dependencias y entidades del sector público, niveles de Gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad; estas relaciones se presentan en cuatro vertientes que son: obligatoria, coordinación, inducción y concertación.

En el segundo capítulo se explica la constitución de los Comités Estatales de Planeación del Desarrollo (COPLADE), explica los objetivos y características e importancia que representa en la Planeación Estatal, se expone información suficiente para satisfacer las necesidades de quienes se interesan en conocer los mecanismos promovidos por el Gobierno de la República para lograr la coordinación a nivel Estatal, tanto entre los tres órdenes de gobierno como en general entre los sectores social y privado.

Se describe hacia donde se orientó el Convenio de Desarrollo Social y la Estructura del mismo, este instrumento que promueve la descentralización de funciones, medios, recursos y programas a los Estados y Municipios.

En el capítulo tercero Programación y Ejecución de la Inversión Pública, se desarrollan las etapas que contemplan el proceso de formulación y asignación de recursos así como de medios para dar cumplimiento a las obligaciones históricas del proyecto social del Estado Mexicano que demanda una administración moderna, eficiente y democrática.

Da a conocer como se regula la acción e involucramiento de entidades, sectores, organismos públicos o privados y a toda la población organizada en la determinación de obras y acciones a realizar, así como el

control que se efectúa sobre las mismas (planeación, programación, presupuestación, autorización, aprobación, ejercicio y ejecución de las obras y acciones).

Por último se presentan los instrumentos del control y evaluación de la administración pública por medio de los cuales se llevan a cabo las actividades de planeación, programación, presupuestación, autorización, aprobación, ejercicio y ejecución de los programas, obras y acciones. Presenta el fundamento jurídico del control, que faculta a los órganos responsables de vigilar el cumplimiento de las disposiciones legales encomendadas.

Presenta los instrumentos y mecanismos de control y evaluación del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, así mismo, describe las actividades del Acuerdo de Coordinación Federación-Estado instrumento que se desprende del Convenio de Desarrollo Social. Se explica el control y su estructura. Explica el Control Municipal, y establece la Participación Social en el Control.

CAPÍTULO I

LA PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA DEL DESARROLLO

1.- Marco De Referencia.

El empleo de planes, programas o proyectos para la política gubernamental es una práctica antigua en nuestro país, la Ley de Planeación en 1930 planteó la necesidad de inventariar ampliamente los recursos naturales del país, y reorganizar la actividad económica y social; a su vez, el Plan Sexenal de 1934-1940 proporcionó una clara visión del cambio estructural que demandaba la sociedad en esos momentos.

A partir de entonces en la medida que se precisaba la participación del Estado en la vida económica del país, se desarrollaron las técnicas necesarias para programar la inversión pública y hacerla más eficiente en su papel de generadora de una infraestructura para el desarrollo nacional y controladora de ciertos sectores económicos estratégicos.

Con posterioridad, al disponer de más y mejores instrumentos estadísticos y conceptuales, en el Programa Nacional de Inversiones Públicas 1953-1958 se utilizaron las cuentas nacionales para fijar las metas de crecimiento, los esfuerzos de planeación consideraron priorizar la definición de marcos generales para fijar metas de crecimiento económico y precisar las directrices que permitirían a todos los grupos sociales conocer los objetivos propuestos. En materia de planeación regional se obtuvieron importantes experiencias, principalmente en la planeación de cuencas hidrológicas que abarcaban varias entidades federativas, tales como la del Lerma y del Papalapan.

Ya en años más recientes, el Plan de Acción inmediata 1962-1964 y el Plan de Desarrollo Económico Social 1966-1970, establecieron los lineamientos para la inversión pública y estímulos al sector privado por medio de marcos indicativos.

En la década de los setenta se organizaron unidades de programación en todas las secretarías y departamentos de estado, así como en las principales entidades paraestatales, hecho que permitió avanzar en la base administrativa de la planeación. Así comenzó la elaboración de los planes diseñados para ámbitos sectoriales o intersectoriales específicos, como un esfuerzo para ubicar la planeación dentro de ciertas actividades prioritarias. Del mismo modo, se avanzó en el planteamiento de las técnicas de programación y en la elaboración de algunos planes sectoriales.

Leopoldo Solís hace un análisis comparativo bastante detallado al respecto, dividiendo en tres grandes partes:

Primero nos muestra los planteamientos de los principales planes nacional de desarrollo desde la época post-revolucionaria hasta los años setenta, después muestra los resultados de la gestión de la política gubernamental de cada periodo presidencial y finalmente, plantea un estudio comparativo entre ambos apartados.(1).

En 1974, las Secretarías de Hacienda, Presidencia y Patrimonio, se abocaron a la elaboración del antiproyecto de lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980 mismo que no se llegó a adoptar oficialmente.

(1) Planes de Desarrollo Económico y Social de México, Sep. setentas, Diana México, 1980 .

En el pasado reciente, la planeación adquirió nuevos impulsos. La Reforma Administrativa emprendida en 1976, adaptó las instituciones públicas a las necesidades de una planeación estructurada en tres ámbitos bien definidos: Global, Sectorial y Estatal. Se difundió así mismo una metodología para la planeación que llevó a que se generalizaron estas actividades en todas las dependencias federales y en la mayoría de las entidades Federativas.

En este tiempo fueron elaborados diversos planes y programas nacionales que atendieron aspectos de la vida nacional en sectores tales como agropecuario, pesquero, industrial, turismo, educación, desarrollo urbano y vivienda, ciencia y tecnología, que concluyeron en el Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982.

Simultáneamente en los estados se emprendieron esfuerzos de hacer compatibles los planes estatales con este conjunto de planes y programas.

Con el Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982 y los planes sectoriales e intersectoriales, se concibió la posibilidad de ordenar un sistema nacional de planeación en un intento por priorizar los instrumentos al alcance del Estado para el logro de los objetivos nacionales. A la vez se llevaron a cabo importantes experiencias de planeación estatal y municipal, con el apoyo de las delegaciones federales.

Dentro de este marco, el Plan Global de Desarrollo ubicó las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general a pesar de que la aparición de planes sectoriales limitó su campo de acción, la integración y difusión de los distintos planes permitió a la población interesada a analizar las acciones gubernamentales y la oportunidad de conocer las propuestas de política de desarrollo, además de evaluar sus resultados.

El gobierno, como representante del Estado, aparece como titular legítimo de la planeación como actor relacionado con la sociedad y como mecanismo de integración y sustento de orden político.

El Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 se nutre del análisis y la evaluación de los resultados de la planeación en nuestra historia, surge la experiencia mexicana en la materia y es legítima en el mandato de la ciudadanía por promover el mejoramiento de sus condiciones.

Este Plan fija orientaciones fundamentalmente cualitativas, establece los lineamientos generales para todos los sectores y flexibilidad para adecuar los instrumentos, lo que permite mantener la dirección principal propuesta y estar prevenido para enfrentar situaciones inesperadas.

Del Plan se desprendieron los programas sectoriales y regionales de mediano plazo que lo desagregan y detallan, ayudando a vincular ramos estrechamente su contenido con el manejo de políticas e instrumentos y principalmente con los montos presupuestales programados.

El Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994 se planteó los siguientes objetivos:

- La defensa de la soberanía y la promoción de los intereses de México en el mundo.
- La ampliación de la vida democrática.
- La recuperación económica con estabilidad de precios.
- El mejoramiento productivo del nivel en la vida de la población.

Se establece el pacto de solidaridad económica, que se plantea como propósito "evitar que la población de bajos recursos vea reducido su poder adquisitivo o sus condiciones de empleo estableciendo compromisos entre Gobierno Federal y Sectores Obrero, Campesino y Empresarial".

El Plan Nacional (1995-2000) reúne a través de la consulta popular y democrática, la organización de 87 foros que comprendieron a 516 eventos, con más de 12,000 propuestas de resolución, así como 300,000 opiniones de la población.

El Plan propone cinco objetivos :

I.- Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primero del estado mexicano.

II.- Consolidar el régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.

III.- Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos, y sea base de certidumbre y confianza para una vida política pacífica y una intensa participación ciudadana.

IV.- Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.

V.- Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Para cumplir con estos propósitos El Plan Nacional de Desarrollo se ha propuesto entre otros " Fortalecer la capacidad del Estado, de garantizar la seguridad nacional, la vigencia del estado de derecho y la presencia de las instituciones de la República, en todo el territorio nacional". Para combatir la corrupción que es causa de enojo de la sociedad se propone "una reforma profunda de los órganos de control interno de la gestión gubernamental". El plan reconoce que es preciso " impulsar un nuevo federalismo para fortalecer a los estados y los municipios y fomentar la descentralización y el desarrollo regional". En este marco el Gobierno de la República traza la ruta que seguirá la administración pública para lograr las bases realistas, responsables y perdurables para aspirar avances hacia un México fuerte, organizado justo y próspero.

2.- Concepto De Planeación.

En la Administración Pública Federal (A.P.F.) la planeación es un proceso de actividades y técnicas que formulan, controlan y evalúan las actividades gubernamentales. La planeación, prevé, predice, ordena y aplica una serie de instrumentos que buscan perfeccionar criterios para regular cuantitativa y cualitativamente la actuación del gobierno. La planeación como mecanismo del estado agiliza el proceso de toma de decisiones que llevan el cumplimiento formal del programa gubernamental de trabajo.

El proceso de planeación consta de cuatro elementos técnicos:

- Diagnóstico, ubica y describe las necesidades de la sociedad y gobierno.
- Selección de alternativas para solucionar la problemática localizada.
- Instrumentación o puesta en marcha de los programas diseñados para resolver las necesidades detectadas, que a su vez son parte de la estrategia para promover el desarrollo económico, social y cultural consignados en el Plan Nacional de Desarrollo (P.N.D.).
- Control y Evaluación, para constatar lo realizado, fijar el nivel de concordancia entre lo programado y lo ejecutado.

En el marco de la Administración Pública, la planeación permite definir en el corto, mediano y largo plazo los programas, obras y acciones a realizar por las dependencias o instituciones, de los gobiernos además de fijar la estrategia de realización de los mismos en sus aspectos financiero y operativo.

El proceso de planeación democrática del desarrollo, además de constituir una herramienta de la autoridad, busca también "transformar, de manera racional y previsora la realidad económica y social conforme a los valores y principios del régimen político y las exigencias del tiempo presente", de igual manera un dispositivo que facilite el cumplimiento de la democracia, que señala como un propósito notable dirigir todas las acciones y actividades de los ciudadanos de la comunidad hacia la consolidación de los objetivos nacionales.

La planeación es realizada por las tres instancias de gobierno, y los sectores que componen la economía y la sociedad en general, con el fin de ordenar y relacionar, sistemática y congruentemente por anticipado el conjunto de actividades que se piensa realizar para lograr los objetivos y metas del P.N.D., y vigilar que la ejecución de la misma corresponda a dicho orden y se encamine, en sus efectos, a la consecución de los objetivos y metas.

En este momento los niveles de gobierno (Federal, Estatal y Municipal), así como las distintas agrupaciones y la sociedad en general se coordinan entre sí con el fin de llevar a cabo convenios o acuerdos, relativos a la planeación, programación, ejecución, evaluación y control de la gestión pública, para el desarrollo.

La planeación que se tiene a fortalecer es la que promueve la descentralización de las actividades de la Administración Pública, hacia los estados y de estos a los municipios y a la misma sociedad.

El proceso de planeación es el conjunto de actividades destinadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas originados en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Transformar la realidad de la situación política, económica y social, pronosticar con la participación de todos, es el propósito de una planeación que guía los acciones de la sociedad según el respeto a los demás y el reconocimiento de lo que toca o pertenece a cada quien.

La planeación democrática del desarrollo se muestra como el desafío más importante para el sistema socioeconómico que el ejecutivo federal promueve y regula; proyectar el desarrollo significa precisar y guiar los instrumentos que permitan controlar un cambio sujeto a las inconsistencias de un entorno internacional y nacional variable, activo, determinar acciones y recursos que permitan mantener el enlace entre los objetivos nacionales señalados en la Constitución y la pretensión de lo próximo, de las necesidades inapropiables son las habilidades principales que la realidad exige a la planeación del desarrollo.

Pronosticar el futuro es difícil, pero más claro es predecir el presente, los objetivos del desarrollo: superación a la pobreza, educación, vivienda, salud, alimentación, etc. Para todos los ciudadanos, los dos aspectos bien ordenados harán que el esfuerzo por planear lo que se quiere y lo que habrá de venir.

Otro desafío que debe afrontar la capacidad de atención de la sociedad que planifica su futuro, es la diferencia entre los recursos que se tienen y los objetivos que se persiguen, la disposición de respuesta ante las transformaciones del destino y ante las enormes tareas que implica la impunidad de la justicia social; por eso es importante la planeación democrática del desarrollo.

Lo antes escrito se expresa con claridad y exactitud en los párrafos del artículo 2º de la Ley de Planeación: "La Planeación deberá llevarse a cabo como un medio para el eficaz desempeño de la responsabilidad del estado sobre el desarrollo integral del país y deberá tender a la consecución de los fines y objetivos

políticos, sociales, culturales y económicos contenidos en la constitución política de los estados unidos mexicanos. Para ello estará basada en los siguientes principios:

- El fortalecimiento de la soberanía, la independencia y autodeterminación nacional, en lo político, lo económico y lo cultural.
- La preservación y perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; y la consolidación de la democracia como sistema de vida, fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, impulsando su participación activa en la planeación y ejecución de las actividades del gobierno.
- La igualdad de derechos, la atención de las necesidades básicas de la población y la mejoría en todos los aspectos, de la calidad de la vida, para lograr una sociedad más igualitaria.
- El respeto irrestricto de las garantías individuales, y de las libertades y derechos sociales y políticos.
- El fortalecimiento del Pacto Federal y del Municipio Libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización de la vida nacional.
- El equilibrio de los factores de producción, que proteja y promueva el empleo en un marco de estabilidad económica social.

3.-Marco Jurídico.

La Constitución Política, antes de la reforma de 1983, no contenía una declaración explícita sobre atribuciones del estado para establecer un Sistema de Planeación Nacional. Se presentaron varias iniciativas a la Cámara de Diputados, pero hasta 1982 no habían sido dictaminadas.

Las Reformas a la Constitución Política se orientaron a enmarcar el rumbo de la estrategia del desarrollo precisando la rectoría del estado en la conducción del desarrollo económico y social, actualizando y ordenando, bajo una nueva perspectiva, las atribuciones existentes, fortaleciendo su estructura administrativa. Se incorporó explícitamente la obligación del estado para conducir el desarrollo del país a través de la planeación democrática y llevar a efecto la regulación y fomento de las actividades que demanda el interés general en el marco de las libertades que la propia Constitución protege.

Los Artículos 25 y 26 de la Constitución expresan formalmente las facultades del Estado para planear el desarrollo, que se encontraban implícitos en la Constitución misma y dispersas en otras leyes secundarias y señalan la obligación de instituir y poner en marcha el Sistema Nacional de Planeación Democrática. (2)

La expedición de la Ley de Planeación representó las bases jurídicas para el establecimiento de la planeación en un nuevo sistema: Instituye los principios que regiran actividades de planeación. Las líneas generales y las bases organizativas para el funcionamiento del Sistema Nacional de Planeación Democrática (S.N.P.D.); Bases de coordinación intergubernamental; Bases para la participación de la sociedad civil, en la elaboración del Plan y sus programas (3)

En síntesis, la Ley de Planeación, reglamentaria de la parte económica de la Constitución, define las funciones, responsabilidad y relaciones de quienes participan en el proceso de planeación; establece bases de coordinación entre el gobierno y la sociedad civil; precisa los integrantes del sistema y sus documentos fundamentales. Asimismo establece la relación entre los Poderes Ejecutivo y Legislativo.

Elementos adicionales del marco jurídico de la planeación la representan los diversos decretos y acuerdos que el ejecutivo expide para dar formalidad a los planes nacionales, sectoriales o regionales.

La Ley Orgánica de la Administración Pública estableció que la S.H. y C.P. cumplirá entre otras funciones la de proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales, el Plan Nacional. A la SEDESOL corresponde proyectar y coordinar, con la participación de los

gobiernos estatales y municipales la planeación regional, así como la elaboración de los programas regionales y especiales tomando en cuenta las propuestas de las dependencias y entidades de la A.P.F. y los gobiernos estatales y municipales en coordinación con la S.H. y C.P. (4)

4.- Sistema Nacional De Planeación Democrática.

DEFINICIÓN.

Es un conjunto de relaciones funcionales entre las distintas dependencias y entidades del sector público, niveles de gobierno y las agrupaciones e individuos de la sociedad, con el propósito de ejecutar acciones de común acuerdo. Estas relaciones se presentan a través de cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación :Obligatoria, Coordinación, Inducción y Concertación.

El sistema comprende mecanismos de participación social por medio de los cuales los grupos organizados de la sociedad (sector social y privado) y la población en general, hacen peticiones, propuestas, plantean demandas, formulan acuerdos y toman parte activa del proceso de planeación : De la misma manera se favorecen en la estructura institucional, que define las responsabilidades claras de los participantes en los distintos niveles de operación y cuentan con una infraestructura básica que sirve de apoyo a su funcionamiento en general.

Las áreas involucradas en el S.N.P.D. son las que llevan a cabo actividades de planeación (programación, presupuestación, información, control y evaluación), así como las áreas operativas que ejecutan lo planeado, de proporcionar información o elementos para controlar y evaluar el plan y los programas . Estas áreas corresponden a las dependencias y entidades de la A.P.F. y los gobiernos estatales y municipales en coordinación con la S.H.C.P.

EL PROCESO DE PLANEACIÓN.

Es la suma de las tareas designadas a formular, instrumentar, controlar y evaluar el Plan Nacional de Desarrollo y los programas originados en el Sistema Nacional de Planeación democrática, con estas acciones se espera que el mediano plazo quede conjuntado con el corto plazo de tal manera que persista congruencia entre las ocupaciones cotidianas y el logro de los objetivos y metas previstas y puedan corregirse en tiempo y lugar, las desviaciones de la ejecución de la planeación.

El proceso de planeación se compone de cuatro etapas para su ejecución ellas son:

- .- Formulación.
- .- Instrumentación.
- .- Control.
- .- Evaluación.

Estas actividades pueden ser efectuadas simultáneamente, sin perder su consecuencia quedando establecidas la continuidad y congruencia entre acciones y productos del sistema, describiendo a continuación cada una de ellas :

(2)CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

(3)LEY DE PLANEACIÓN.

(4)LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL.

A).- Formulación.

Su estructura se compone de actividades que se desarrollan en la preparación del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo, incluye la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional, la definición de objetivos y prioridades del desarrollo tomando en cuenta las propuestas de la sociedad; el señalamiento de estrategias y políticas congruentes entre sí, define los propósitos, la estrategia general y las principales políticas de desarrollo nacional.

En la integración del Plan Nacional de desarrollo, destacan la participación de la sociedad y el gobierno. Se resaltan en este proceso tres líneas significativas 1.- Con la sociedad, a través de los foros de consulta popular; 2.- Entre entidades federativas y gobierno federal; 3.- Dentro de la administración pública federal.

B).- Instrumentación.

Es la tarea encargada de interpretar los lineamientos y estrategias del plan y programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo, esto es con el fin de trabajar programas de carácter anual que unen el corto con el mediano plazo y formulan el enlace básico de las vertientes de instrumentación y de sus instrumentos.

Consiste en la elaboración de los programas de carácter anual que vinculan el corto con el mediano plazo y constituyen la referencia fundamental de las vertientes de operación y sus instrumentos expresados en metas específicas y cuantificables, así como la asignación de recursos financieros y responsabilidades, dependencias y entidades ejecutoras.

La elaboración del programa anual se manifiesta a través de cuatro vertientes señaladas en la Ley de Planeación: Obligatoria, Coordinación, Concertación e Inocuidad.

Obligatoria.- administración pública federal para el logro de los objetivos contenidos en el plan se integra por las actividades que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública, para el logro de los objetivos contenidos en el plan y programas del sistema. Los instrumentos más relevantes de esta vertiente son los programas de presupuesto de cada instancia ejecutora, el presupuesto federal, las leyes de ingresos de la federación y los acuerdos institucionales que susciben entre dependencias.

Se refiere a la obligatoriedad de las acciones de la administración pública, al ajuste forzoso de los actos de las dependencias; al consignarlo en el plan nacional de desarrollo.

Coordinación.- Incorpora las actividades de las dependencias y entidades de la administración pública federal en las entidades federativas, plasmadas en los convenios de desarrollo social que se susciben anualmente por el ejecutivo federal y el ejecutivo estatal con el fin de hacer compatibles tareas comunes de la federación y los estados derivadas de convenios, de sus planes y programas.

Concertación.- Alude a las acciones negociadas en los sectores social y privado de acuerdo a las necesidades y proyectos expresados por estos a través de las instancias correspondientes (reuniones, giras, foros, peticiones, solicitudes, etc.).

Comprende actividades del Plan Nacional y los programas de mediano plazo cuyos alcances y condiciones se especifican en los programas operativos anuales, que son objeto de convenios o contratos con los particulares o grupos sociales organizados interesados en la ejecución concertada de los objetivos y propósitos del propio plan y los programas.

Inocuidad.- Se refiere a las medidas que toma el gobierno para motivar conductas convenientes con los sectores sociales y privado con los objetivos de la planeación para el desarrollo; contiene la ejecución de

los instrumentos y acciones económicas , sociales, normativas y administrativas que utiliza y desarrolla el gobierno federal para inducir el comportamiento de los sectores social y privado (políticas de gasto público, financiero, fiscal, de empleo, de desarrollo urbano, política social, etc.)

C).-Control.

Es la suma de tareas dirigidas a vigilar que se efectúen las acciones de acuerdo con la normatividad que se determina en el plan y los programas. El control es un sistema de actividades dedicadas a prevenir y corregir en el momento adecuado las insuficiencias o irregularidades que se presenten en la formulación, instrumentación, ejecución y evaluación de las actividades con el propósito de procurar el cumplimiento de las estrategias , políticas, objetivos, metas y asignación de recursos integrados en el plan, los programas y los presupuestos de la administración pública.

Se distinguen dos tipos de control : el Normativo - Administrativo y el Económico - Social . El primero es el que vigila el cumplimiento por parte de las dependencias y entidades de la administración pública, de la normatividad que rige sus acciones y operaciones, esta abarca aspectos administrativos , contables, financieros, jurídicos y normas en materia de planeación. Este control se aplicará en el interior del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental (S.C.E.G.) que coordina la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

El segundo control Económico- Social, forma la parte cualitativa de las actividades de control en el proceso de la planeación, es el mecanismo que permite alcanzar la coherencia general del sistema en todas sus etapas, niveles y productos.

D).- Evaluación.

Como la última de sus fases del ciclo de la planeación aunque más bien está implícita , en todas ellas ya que debe ser un proceso permanente en todo el desarrollo de la planeación. La evaluación se conforma de acciones que le autorizan apreciar cuantitativa y cualitativamente los resultados del Plan Nacional de Desarrollo y los programas en un espacio en el tiempo, así como la operación del sistema mismo.

Las tareas importantes de la evaluación son :

Comparar los objetivos y metas - propuestas con los resultados obtenidos al final del ejercicio correspondiente ; verificar el cumplimiento de objetivos del programa y medir su efecto en otros programas ; retroalimentar el otro ciclo de instrumentación, a efecto de revisar los recursos asignados.

Es propósito fundamental del Sistema Nacional de Planeación Democrática, encausar las actividades de todos los sectores de la sociedad hacia la consecución de los objetivos nacionales.

Este sistema es congruente con el marco Constitucional que señala la constitución de la República, la que considera la rectoría del estado bajo condiciones de respeto las garantías individuales de economía mixta, con el estímulo del sector privado, apoyo al sector social y de autonomía de los niveles de gobierno.

Para consolidar la planeación como instrumento de gobierno, esta se enmarca en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al reformarse el artículo 28, mediante decreto publicado en el diario Oficial de la Federación el 13 de enero de 1983, así como, la expedición de la Ley de Planeación, publicada en dicho diario el 5 de enero del mismo año.

En este sentido el artículo 26 de nuestra Carta Magna, señala que el estado organizará un Sistema Nacional de Planeación Democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para lo cual, se indica que la planeación será democrática; que mediante la participación de los diversos sectores sociales, se recogerán las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales.

Asimismo, se estila en dicho ordenamiento que la Ley faculta al Ejecutivo Federal para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Por otra parte se hace referencia a las Bases para que coordine mediante convenios con los gobiernos de las Entidades Federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar.

La Ley de Planeación, es el segundo documento en importancia que en forma mas precisa sustenta y estimula el término jurídico a la participación social y a la concertación de acciones.

Esta Ley establece las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, las bases para promover y garantizar la participación democrática de los diversos grupos sociales a través de sus organizaciones representativas, en la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo y los programas que se deriven de este; las bases para que las acciones de los particulares contribuyan a alcanzar los objetivos y prioridades del Plan Nacional de Desarrollo.

El artículo veinte de la Ley de Planeación, indica entre otros aspectos que las organizaciones representativas de los obreros, campesinos y grupos populares, de las instituciones académicas, profesionales y de investigación, de los organismos empresariales, y de otras agrupaciones sociales, participarán como órganos de consulta permanente en los aspectos de la planeación democrática relacionada con sus actividades a través de foros de consulta popular.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática tiene su ejercicio a través del Plan Nacional de Desarrollo, el cual es un documento rector, mismo que se desgrega para cumplir sus propósitos y objetivos en 22 programas de mediano plazo; programas especiales, como es el caso del Programa para Superar la Pobreza, y programas regionales.

Los Programas de Mediano Plazo, contienen una dimensión sectorial de las estrategias del Plan Nacional de Desarrollo; los programas especiales tienen un impacto a Nivel Nacional con una participación intersecretarial, para que participen las diversas instancias de la Administración Pública Federal para cumplir objetivos específicas y los programas regionales se refieren a acciones que abarca dos o mas entidades federativas que se elaboran conforme a concertación con los habitantes de las regiones y las autoridades locales, para atender una problemática específica.

Los programas sectoriales se desgregan para cumplir sus objetivos en programas operativos anuales, estos representan el enlace para llevar a cabo las acciones concretas en un determinado año, ejecutado por las dependencias de la Administración Pública Federal.

Los Programas Operativos Anuales además de ser los documentos programáticos que contienen las acciones específicas a ejecutar, sirven de marco de referencia para la asignación presupuestal con base en los criterios generales de política económica y permiten la elaboración de Presupuestos de Egresos de la Federación.

5.- Instrumentos Del Sistema Nacional De Planeación Democrática.

El Sistema toma en consideración para su operación instrumentos que tienen su expresión material a través de documentos, planes, programas, leyes, informes de control o evaluación que en general incluyen propósitos, metas, estrategias políticas Etc. Estos instrumentos se catalogan de la siguiente manera:

- A) Normativos de mediano plazo.**
 - 1. Plan Nacional de Desarrollo.**
 - 2. Programas de Mediano Plazo.**

B) Operativos de Corto Plazo.

1. Programas anuales.
2. Ley de Ingresos.
3. Presupuesto de Egresos.
4. Convenios de Desarrollo Social.
5. Contratos y Convenios de Concertación.
6. Instrumentos Administrativos.

C) De Control.

1. Informes trimestrales de la Situación Económica y Social.
2. Informes de los Gabinetes Especializados.
3. Informes mensuales de la Comisión Gasto-Financiamiento.
4. Informes de las Auditorías Gubernamentales.

D) De Evaluación.

1. Informes de Gobierno.
2. Informes de Ejecución del P.N.D.
3. Cuenta Pública.
4. Informes Sectoriales e Institucionales.
5. Informes sobre áreas y necesidades específicas.
6. Informe Anual de Evaluación de la Gestión Gubernamental.

A).- INSTRUMENTOS NORMATIVOS.

1.-Plan Nacional de Desarrollo.

El Plan Nacional precisa los objetivos nacionales la estrategia y las prioridades del desarrollo Integral del país, incluye criterios previsorios sobre los recursos financieros que serán asignados a tales propósitos, designa los instrumentos y responsables de su ejecución y determina los lineamientos de políticas de carácter global, sectorial y regional, sus previsiones se refieren al conjunto de la actividad económica y social y rige el contenido de los programas generales en el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Este plan deberá elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un plazo de seis meses contados a partir de que toma posesión el Presidente de la República, su vigencia no excederá del periodo constitucional, que le corresponde, aunque puede contener consideraciones y proyecciones de más largo plazo.

Es el instrumento que conforma el entorno que guía a todos los demás instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

El Plan Nacional de Desarrollo P.N.D. es la herramienta de mayor incorporación que cubre todo el sistema y considera con una perspectiva nacional a todos los sectores y regiones del país. Orienta las acciones de los niveles de planeación sectorial e institucional, así como en un amplio nivel, la planeación que realizan los estados y los municipios.

En la elaboración del P.N.D. se involucran las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal, los grupos sociales interesados a través de los foros de consulta popular, y las entidades federalivas y municipales.

Como se observa los contenidos del Plan son básicamente cualitativos, dejando a los instrumentos de corto plazo y los programas sectoriales, regionales, institucionales y especiales, los aspectos más específicos y la definición de metas cuantitativas.

El Plan Nacional de Desarrollo una vez formulado es sometido a aprobación del Presidente de la República, y una vez aprobado mediante decreto, se publica en el Diario Oficial de la Federación.

2. Programa de Mediano Plazo.

Este tipo de programas se clasifican de la siguiente manera

- a.- Sectoriales.
- b.- Institucionales
- c.- Regionales.
- d.- Especiales.

Estos programas deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo:

- **Programas Sectoriales.**- Se sujetan a las previsiones contenidas en el plan especificarán los objetivos, programas y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo que se trate (agricultura, salud, educación, comunicaciones y transportes, etc.), también contendrán estimaciones de recursos y determinaciones sobre sus instrumentos y los responsables de su ejecución. Estos programas tienen un carácter anual y deberán presentar sus proyectos y acciones en un orden estrictamente jerárquico de prioridades, para asegurar que los recursos se asignen con eficiencia, dicho carácter se deriva de sus programas operativos anuales, los cuales constituyen el puente necesario entre las estrategias y prioridades generales de los programas de mediano y largo plazo y las acciones concretas a realizar en un año determinado, estos programas operativos anuales dan la pauta para la asignación presupuestal en el marco de la política global anual definida en los criterios generales de política económica.
- **Programas Institucionales.**- Realizados por las entidades paraestatales, estos programas se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y en el programa sectorial correspondiente, al elaborar estos programas, las entidades deberán ajustarse a la ley que regula su organización y funcionamiento.
- **Programas Regionales.**- Se refieren a las regiones consideradas prioritarias o estratégicas en función de los objetivos fijados en el plan y la extensión territorial rebasa el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa, estos programas atienden al diseño de políticas en ámbitos territoriales con problemas y características comunes y que abarcan zonas de varias entidades federativas, la dimensión regional del Plan Nacional de Desarrollo se apoya en el Convenio de Desarrollo Social, como elemento regulador de acciones coordinadas entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales.
- **Programas Especiales.**- Se refieren a los programas de Desarrollo Integral del país, fijados en el plan o las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadas del sector; dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática tienen asignadas tareas específicas en materia de inducción y coordinación, para lo cual requieren un carácter programático y flexible (programa para superar la pobreza, programa de alimentación, salud y educación).

B.- INSTRUMENTOS OPERATIVOS DE CORTO PLAZO.

1. Programas Anuales. incluyen las actividades correspondientes a las vertientes de instrumentación obligatoria, con la incorporación del presupuesto de egresos, coordinada, dentro del manual del Convenio de Desarrollo Social; inducido a través del paquete de política e instrumentos de fomento y apoyo; y concertada mediante convenios y contratos específicos con los particulares.

El Plan Nacional de Desarrollo una vez formulado es sometido a aprobación del Presidente de la República, y una vez aprobado mediante decreto, se publica en el Diario Oficial de la Federación.

2. Programa de Mediano Plazo.

Este tipo de programas se clasifican de la siguiente manera

- a.- Seccionales.
- b.- Institucionales
- c.- Regionales.
- d.- Especiales.

Estos programas deberán ser congruentes con el Plan Nacional de Desarrollo:

- **Programas Seccionales.**- Se sujetan a las previsiones contenidas en el plan especificarán los objetivos, programas y políticas que regirán el desempeño de las actividades del sector administrativo que se trate (agricultura, salud, educación, comunicaciones y transportes, etc.), también contendrán estimaciones de recursos y determinaciones sobre sus instrumentos y los responsables de su ejecución. Estos programas tienen un carácter anual y deberán presentar sus proyectos y acciones en un orden estrictamente jerárquico de prioridades, para asegurar que los recursos se asignen con eficiencia, dicho carácter se deriva de sus programas operativos anuales, los cuales constituyen el puente necesario entre las estrategias y prioridades generales de los programas de mediano y largo plazo y las acciones concretas a realizar en un año determinado, estos programas operativos anuales dan la pauta para la asignación presupuestal en el marco de la política global anual definida en los criterios generales de política económica.
- **Programas Institucionales.**- Realizados por las entidades paraestatales, estos programas se sujetarán a las previsiones contenidas en el plan y en el programa sectorial correspondiente, al elaborar estos programas, las entidades deberán ajustarse a la ley que regula su organización y funcionamiento.
- **Programas Regionales.**- Se refieren a las regiones consideradas prioritarias o estratégicas en función de los objetivos fijados en el plan y la extensión territorial rebasa el ámbito jurisdiccional de una entidad federativa, estos programas atienden al diseño de políticas en ámbitos territoriales con problemas y características comunes y que abarcan zonas de varias entidades federativas, la dimensión regional del Plan Nacional de Desarrollo se apoya en el Convenio de Desarrollo Social, como elemento regulador de acciones coordinadas entre el Gobierno Federal y los Gobiernos Locales.
- **Programas Especiales.**- Se refieren a los programas de Desarrollo Integral del país fijados en el plan o las actividades relacionadas con dos o más dependencias coordinadas del sector, dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática tienen asignadas tareas específicas en materia de inducción y coordinación, para lo cual requieren un carácter programático y flexible (programa para superar la pobreza, programa de alimentación, salud y educación).

B.- INSTRUMENTOS OPERATIVOS DE CORTO PLAZO.

1.-Programas Anuales: incluyen las actividades correspondientes a las vertientes de instrumentación obligatoria, con la incorporación del presupuesto de egresos, coordinada, dentro del manual del Convenio de Desarrollo Social, inducido a través del paquete de política e instrumentos de fomento y apoyo; y concertada mediante convenios y contratos específicos con los particulares.

Existen tres tipos de programas anuales:

Programa Operativo Anual Macro: este Programa corresponde al documento "Criterios Generales de Política Económica, para la iniciativa de Ley de Egresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación"

- Marco General Macro-Económico
- Orientación de la Política Económica
- Congruencia de Políticas e Instrumentos Anuales de Planeación
- Metas y Previsiones Generales

Programas Operativos Anuales Preliminares: Su elaboración se desarrolla en el seno de los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan (COTEIP), se elabora un programa operativo anual preliminar por cada programa de mediano plazo (acciones específicas de sectores y entidades).

Programas Operativos Anuales Definitivos: se refiere a la elaboración anual de programas de trabajo en función a sus respectivas estructuras administrativas (asignación de recursos y definición de proyectos).

2.-La Ley de Egresos de la Federación: contiene especificaciones para la orientación de las políticas de Egresos, Estímulos Fiscales, precios y tarifas del sector público, financiera, monetaria, crediticia y de obra pública, así como la definición de los instrumentos de cada una de ellas para su aplicación dentro de la jerarquización dada a los instrumentos de la planeación, la Ley de Egresos ocupa un lugar muy importante por la política de financiamiento que establece, por lo que debe mantenerse estrecha congruencia con el Presupuesto de Egresos de la Federación y con el Programa Anual Global. Esto permite que la integración de la Ley de Egresos cuente con un marco general congruente constituido por la política económica social para la ocasión y por la política general del gasto público.

3.-Presupuesto de Egresos

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público
Capítulo II. De los presupuestos de egresos.

Artículo 13.- "El Gasto Público Federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos".

Artículo 15.- "El presupuesto de egresos de la federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el periodo de un año a partir de 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
Capítulo Único. Disposiciones Generales

Artículo 2o.- "En el presente reglamento se entenderá por "... Ramos: los ramos generales que para efectos presupuestarios se establecerán en el presupuesto de egresos de la federación del ejercicio correspondiente"

De acuerdo con la legislación aplicable, El presupuesto de egresos cumple la función de expresar financieramente los programas de la vertiente obligatoria, especificando metas y responsables de ejecución.

4.-Convenio de Desarrollo Social.-

El Convenio de Desarrollo Social es el instrumento fundamental para la descentralización y modernización administrativa del desarrollo regional y social en las entidades federativas y los municipios del país, se orienta a cumplir un doble propósito: sentar las bases eficientes de una coordinación administrativa para el desarrollo y modernización de la administración pública en los tres órdenes de gobierno y descentralizar funciones, programas, recursos y medios a los estados y municipios en el marco del SNPD.

Establece los principios en los que se deberá basar la planeación; la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; igualdad de derechos, atención a las necesidades de la población, mejora de la calidad de vida, fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre para lograr un desarrollo equilibrado.

El Convenio de Desarrollo Social se orienta a ser un instrumento más ágil y simplificado, un documento integral de las políticas del gobierno federal, que se encamina a concretizar las políticas del desarrollo social y económico para el combate efectivo de la pobreza y el mejoramiento del nivel de vida de la población.

Es el instrumento para sumar recursos, esfuerzos y cumplir los objetivos de los tres órdenes de gobierno sobre bases de reconocimiento y respeto a sus atribuciones. El Convenio concerta armónica y eficazmente la soberanía de los estados y la libertad de los municipios con las facultades del gobierno federal.

5.-Contratos y Convenios de Concertación.

Estos se elaboran para atender a las áreas de concertación contenidas en los programas estratégicos se designará la unidad administrativa responsable de su operación, fijando las bases y procedimientos a través de los cuales se negociará la formalización de los contratos o convenios de concertación, a la S.H. y C.P. le compete establecer los criterios generales conforme a las dependencias y entidades de la A.P.F. realizarán la concertación de acciones, atendiendo la naturaleza y alcances de dichas acciones.

6.-Instrumentos Administrativos.

Se relacionan con programas administrativos que fijan los propósitos, objetivos y metas a lograr en cada ejercicio por unidad.

C.- INSTRUMENTOS DE CONTROL.

En la etapa de control se lleva a cabo el seguimiento de la ejecución del Plan Nacional y de los programas estratégicos a través de evaluaciones parciales sobre un corte de situación ya sea mensual, trimestral o semestral para aportar elementos de juicio sobre la evolución de los efectos producidos por las acciones ejecutadas, y en su caso desviaciones respecto a lo planeado y recomendar las medidas de corrección pertinentes.

1.-Informe trimestral de la Situación Económica y de las Finanzas Públicas.

Su propósito es presentar los resultados del seguimiento que guardan las finanzas públicas, de tal manera que aporte información oportuna a la representación popular, sobre los problemas, avances y perspectivas de las acciones del gobierno.

2.-Informe mensual de los Gabinetes Especializados.

Son documentos dirigidos al Titular del Ejecutivo Federal a efecto de mantenerlo informado del estado que guardan los diferentes aspectos del desarrollo nacional de que se ocupan.

3.-Informe mensual de la Comisión Intersecretarial de Gasto Financiamiento.

Su objeto es informar al Ejecutivo Federal sobre el estado y nivel que guarda el gasto público, y de los mecanismos de financiamiento del mismo, así como de los problemas y perspectivas del desarrollo.

4.-Informe de Auditorías Gubernamentales

En el se consignan los resultados de las auditorías realizadas en las dependencias y entidades de la Administración Pública y es enviado anualmente al Titular del Ejecutivo.

D.- INSTRUMENTOS DE EVALUACIÓN.

1.-Informes de Gobierno.

De conformidad con lo establecido por la Constitución, en la apertura de sesiones del Congreso de la Unión el Presidente de la República presenta un informe sobre el estado general que guarda la Administración Pública del país.

2.-Informe de Ejecución del Plan Nacional de Desarrollo.

De acuerdo a la Ley de Planeación el Ejecutivo deberá emitir en marzo de cada año un informe de las acciones y resultados de la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo

3.-Cuenta Pública.

La Cuenta Pública muestra los resultados de la gestión financiera del Gobierno Federal, con referencia a los egresos públicos y la forma en que se ejerció el presupuesto.

4.-Informes Sectoriales.

Las Instituciones de la A. P. F., elaborarán informes evaluativos del desarrollo de los programas a su cargo, que deberán ser entregados al coordinador sectorial y éste deberá integrar un informe evaluativo de los programas que tiene a su cargo.

5.-Informes Sobre Áreas y Necesidades Específicas.

Se prevé realizar evaluaciones específicas para facilitar las correcciones de desviaciones y desajustes en la ejecución del plan y programas.

6.-Informe Anual de Evaluación de la Gestión Gubernamental.

Es el informe anual que la contraloría envía al titular de Ejecutivo Federal, con el fin de presentar el resultado de la evaluación de las dependencias y entidades de la administración Pública que hayan sido fiscalizadas durante el año.

6.-La Planeación Estatal Del Desarrollo.

Con la aplicación de la estrategia de descentralización y la política de desarrollo regional y social, a pesar de las carencias de recursos, no se ha detenido el apoyo al desarrollo estatal y se ha evitado la profundización de la crisis en todos los estados del país. A partir de las orientaciones contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo se ha fortalecido la capacidad económica y administrativa de los gobiernos estatales y municipales.

Ampliando y diversificando la base productiva de las entidades federativas y consolidando la planeación estatal como instrumento para descentralizar funciones, recursos y medios desde la perspectiva del desarrollo en los estados de la República.

En la Historia de la Administración Pública, la Planeación Estatal y Municipal es un fenómeno reciente, que se institucionaliza y se generaliza cuando al nivel Federal se estableció el Marco Jurídico y Administrativo que precisó el significado, los alcances y los procedimientos de la Planeación del Desarrollo Nacional.

A partir de las Reformas a los Artículos 25 y 26 Constitucionales y los avances en la planeación de la Administración Pública Federal, las administraciones estatales y Municipales dieron pasos importantes para ordenar sus acciones en torno a objetivos de desarrollo económico, dar un uso más eficiente de los recursos que confluyen a responder a las demandas de sus comunidades y a conjuntar los esfuerzos de todos los sectores de la sociedad en la operación de la crisis, en el fortalecimiento de las actividades productivas locales y en la elevación de los niveles de bienestar de sus poblaciones.

La coordinación de los tres niveles de gobierno una vertiente importante de comunicación para la planeación. La Ley de Planeación da las Bases concretas para fomentar y facilitar esa coordinación entre Federación, Estados y Municipios.

Los primeros antecedentes de la Planeación Estatal se da en los años, como el Plan de Desarrollo Industrial de Sonora 1961-1980; el Plan Integral de Guanajuato 1967-1973; los Planes de Gobierno del Estado de México; el Plan del Sureste, y otros mas. A partir de 1971 se inicia una etapa mas integrada y sistematizada con la creación de los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES) y su anterior transformación en Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE). La consolidación del Convenio Único de Coordinación (CUC) hoy Convenio de Desarrollo Social (CDS) como medio para fortalecer el Pacto Federal y avanzar en los tareas de desarrollo.

La primer experiencia integral de Planeación Estatal se da en 1979 cuando en el seno de los COPRODES se formularon Planes Estatales de Desarrollo (PLADES) de manera simultánea en todas las Entidades Federativas. Durante 1981 y 1982, en los COPLADES se lleva a cabo un proceso de actualización de los Planes Estatales de Desarrollo.

La planeación se configura en relación de los tres órdenes de gobierno. La Ley de Planeación establece bases concretas para fomentar y facilitar la coordinación de acciones entre las Federación, los Estados y Municipios. La transformación de los C.U.C. en Convenio Único de Desarrollo (CUD) cuyo objeto es ser el instrumento de planeación regional y de la descentralización se consideran compromisos concretos para que los gobiernos locales establezcan Sistemas Estatales de Planeación Democrática (S.E.P.D.) y para que los COPLADES sean la instancia para vincular la Planeación Estatal con la Nacional.

Las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que involucra a la Secretaría de Desarrollo Social, obligan a las modificaciones del CUD a Convenio de Desarrollo Social (C.D.S.) cuyo objetivo se adapta a las demandas nacionales del momento y a los lineamientos y políticas gubernamentales, conduce y evalúa la política de Desarrollo Social, Regional y Urbana con la participación de la Federación, Estado y Municipios.

En las entidades federativas la planeación parte del análisis de las experiencias propias. Atendiendo a la soberanía de los estados, cada uno de ellos definió el tipo de estrategia para la creación de su propio Sistema de Planeación acorde al Sistema Nacional de Planeación democrática, corresponde a los estados establecer prioridades políticas, sociales, culturales y económicas para conducir las tareas de Planeación del Desarrollo Estatal.

La Federación da apoyo a la creación, consolidación y fortalecimiento de estos sistemas estatales de planeación mediante asesoría técnica y capacitación de los recursos humanos para la planeación. El Propósito es fortalecer el dialogo entre el Gobierno Federal, Estatal y Municipal y vincular la planeación regional federal con la de las entidades federativas y los municipios en forma congruente; facilitar la integración de objetivos y metas estatales en el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.

La creación de los Sistemas Estatales para la Planeación Democrática (S.E.P.D.) requiere de un conjunto de acciones definidas en una estrategia de mediano plazo. Dentro de esta estrategia, las actividades se

orientar, principalmente haciendo promoción de un desarrollo equilibrado hacia la definición jurídica y operativa de la coordinación de los mecanismos de acción y congruencia intergubernamental.

El Sistema Estatal pretende considerar la planeación en las regiones del país y retroalimentar de manera permanente la planeación nacional y garantizar su vinculación con el S.P.N.D., así como integrar los requerimientos locales a la programación anual nacional.

En general los estados de la federación cuentan con capítulo expreso en el orden Constitucional en el que se faculta a las autoridades estatales a planear las actividades públicas en lo que concierne a su propio desarrollo socioeconómico. También en general cuentan con Ley de Planeación. En ellas se disponen las bases jurídicas para el establecimiento de la planeación de un nuevo sistema; instituye los principios que regirán actividades de planeación. Las líneas generales y las bases organizativas para el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática (S.E.P.D.)

El Proceso de Planeación esta constituido por cinco etapas:

- De formulación: Alude a la formulación del Plan estatal y los Programas de Corto, Mediano y Largo Plazo.
- De Instrumentación: Consiste en la elaboración de los programas operativos anuales o de corto plazo (Expresados en metas específicas o cuantificables y en los requerimientos acerca de los recursos necesarios para el cumplimiento de las mismas.)
- De Ejecución: Se refiere a la puesta en marcha del Plan Estatal y de los Programas emanados del mismo, de acuerdo a los recursos y responsabilidades asignadas a las dependencias y entidades ejecutoras.
- De Control: Tiene que ver con la captura de toda la información acerca de la ejecución del Plan y sus programas; se busca detectar y corregir todo error o desviación cometido durante las etapas anteriores.
- De Evaluación: Consiste en la revisión periódica de los resultados recabados, para obtener conclusiones cuantitativas y cualitativas sobre el cumplimiento de los objetivos del Plan , conclusiones que orientan los cambios que darán vigencia al Plan Estatal.

En el proceso de planeación se especificaran las acciones que serán objeto de coordinación entre los municipios del Estado y la Federación, así como de inducción o concertación con los grupos sociales interesados o con los particulares.

El titular del Ejecutivo Estatal tiene la obligación de remitir los proyectos del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas operativos anuales, sectoriales o regionales y especiales al Congreso del Estado para su examen, opinión y aprobación; el Congreso del Estado también verificará a través de su Contaduría Mayor de Hacienda o Glosa que las operaciones de las dependencias de la Administración Pública Estatal y Municipal sean congruentes con la programación presupuestación de los planes de desarrollo correspondientes, solicitando ambas instancias la información que se requiera; finalmente, al enviar al Congreso las iniciativas de leyes de egresos y los proyectos de presupuesto de egresos, así como rendir su información anual, el ejecutivo señalará la vinculación y el grado de ejecución de lo realizado y de lo que se propone, para la mejor realización del plan de desarrollo y del resto de los programas. El Congreso Estatal tiene las mismas facultades en la materia que el Congreso Federal.

7.- Sistema Estatal De Planeación Democrática.

El establecimiento de la planeación en todo el país se ha adaptado a los ritmos y necesidades de cada Entidad Federativa, sin embargo en cada una de ellas se ha desarrollado un proceso de concertación de esfuerzos entre ámbitos de gobierno, fortaleciendo y consolidando los instrumentos y mecanismos de

participación social y mejoramiento de la capacidad de las distintas administraciones locales para llevar a cabo actividades de planeación.

Como un aporte y vertiente del Sistema Nacional de Planeación Democrática, se ha planteado que estos se conformen a nivel estatal y en aquellos municipios que existen las condiciones para tal efecto; esto en un marco de respeto absoluto a la autonomía de los estados, que sirva para avanzar en la descentralización de la vida nacional, así como, para llevar a cabo la planeación en su ámbito respectivo.

Es concebido como el instrumento metodológico que orienta los procesos de conducción y organización de la actividad pública gubernamental, así como las relaciones de gobierno con los sectores social y privado de nuestra sociedad; es un medio que integra y vincula a los sectores público, social y privado al proceso de formulación, programación ejecución y evaluación de los planes y programas para el desarrollo local, mediante la concertación de intereses (previa consulta popular).

Las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Estatal y Municipal forman parte del Sistema a través de las unidades administrativas que tienen asignadas las funciones de planeación en las propias dependencias y de los Comités Estatal y Municipal, para la Planeación del Desarrollo.

En el Sistema Estatal de Planeación Democrática se formula, instrumenta, controla y evalúan los planes y programas estatales. La estructura del Sistema está integrada bajo el esquema de las mismas cuatro vertientes del Sistema Nacional de Planeación Democrática: obligatoria de coordinación, de inducción y de concertación.

En los Sistemas Estatales de Planeación, los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) son las instancias de coordinación de la planeación, en la medida que en estos organismos confluyen los representantes de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, así como de los Sectores Social y Privado para la realización de las actividades de planeación.

Los Sistemas Estatales de Planeación en operación, presentan una estructura compatible con la del Sistema Nacional de Planeación Democrática, que ha contribuido a mejorar la vinculación y congruencia entre los objetivos y estrategias nacionales con las estatales.

Con sus particularidades, la mayor parte de los gobiernos estatales responden ampliamente a los requerimientos para la institucionalización de la planeación a nivel nacional, llevando a cabo acciones para crear las bases jurídico administrativas que fortalezcan la capacidad de las entidades federativas, para utilizar la planeación como método de gobierno y concretar sus planes y programas en obras específicas. Con estos esfuerzos se avanzó hacia una mayor corresponsabilidad de las autoridades locales en la toma de decisiones y en la realización de acciones en congruencia con las demandas sociales en torno a las tareas del desarrollo nacional, así como las que plantea el desarrollo de sus propias entidades.

Los gobiernos Federal y Estatales han realizado importantes esfuerzos para establecer sistemas de planeación, avanzando en ello, en la consolidación del Sistema Nacional de Planeación Democrática. En todos los estados, se ha logrado institucionalizarlo mediante:

- La Promulgación de Leyes en la materia.
- El reforzamiento de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE).
- La modernización de las estructuras administrativas de los gobiernos estatales.
- La formulación y ejecución de planes y programas estatales.
- El impulso a una mayor presencia de los Gobiernos Municipales en la planeación estatal y en muchos casos, de su capacidad para ejecutar inversiones a escala local.
- La creación de programas de inversión para la promoción del Desarrollo Regional y Estatal.
- El establecimiento de mecanismos de Seguimiento, Control, Evaluación de los planes y programas.

B.- El Plan Estatal De Desarrollo.

Es el documento normativo de la acción pública gubernamental, el Plan Estatal de Desarrollo precisa la orientación política, económica y social del gasto público bajo los principios fundamentales de actividades, estímulos a las fuerzas productivas y de promoción del bienestar social de la comunidad.

Acercas del Plan Estatal y de los Planes Municipales podemos anotar lo siguiente

- Deberán elaborarse, aprobarse y publicarse dentro de un periodo determinado (seis meses el Estatal y tres meses el Municipal), a partir de que tome posesión el ejecutivo que se trate y su vigencia no excederá el periodo constitucional que le corresponda, aunque podrá contener consideraciones y proyecciones de mas largo plazo.
- La denominación de Plan queda reservado tanto para el Plan Estatal como para los Planes Municipales y ambos serian los documentos principales rectoros de sus respectivos Sistemas de Planeación Democrática.
- Las dependencias de la Administración Pública Estatal deberán planear y conducir sus actividades atendiendo a los objetivos , prioridades de la Planeación Estatal del Desarrollo, propósitos y prioridades contenidas o especificadas en el Plan la misma disposición se aplicará para las dependencias municipales.
- El Plan Municipal será remitido al Ejecutivo, en el plazo fijado a través del COPLADE Estatal.

En ambos planes se precisará el diagnóstico socioeconómico, así como los objetivos generales, estratégicas y prioridades del Desarrollo integral a nivel que se trate: contendrán previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinaran los instrumentos y los responsables de su ejecución; establecerán los lineamientos de política económica de carácter global, sectorial, municipal (en el caso del Plan Estatal) El contenido de ambos deberá concordar con los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo.

- Los Planes y los programas Estatales y Municipales serán revisados con la periodicidad que determinen sus disposiciones reglamentarias; los resultados y adecuaciones consecuentes a los mismos deberán publicarse en el Periódico Oficial del Estado - tratándose del Plan Estatal con la previa aprobación del Congreso del Estado - esta disposición se aplica cuando se trate de su publicación, una vez que hayan sido aprobados.
- El Plan esta compuesto de Diagnósticos, Objetivos, Estrategias Políticas, Acciones Programáticas, Proyectos y metas, el Plan enfatiza una serie de parámetros e indicadores que permiten su evaluación constante, para corregir errores y propiciar la congruencia de objetivos y acciones intra e intersectoriales. A través de los programas sectoriales, de sus reportes es posible controlar el Plan Estatal de Desarrollo.

Se hace la observación que estas son acciones que atienden los estados que se identifica en lo sustantivo a los instrumentos federales y a los locales coinciden en el fondo pero hay características propias de cada Entidad Federativa - a la hora de definir instrumentos para llevar a cabo lo consignado según su Marco Legal.

9.- La Planeación Municipal Del Desarrollo.

La Reforma Municipal contribuyó a lograr la descentralización de competencias y a convertir al municipio en un factor de desarrollo o cambio. Los municipios se integran progresivamente al proceso de desarrollo de las entidades federativas, participando en los Sistemas Estatales de Planeación a través de los subcomités regionales de los COPLADES o bien, mediante la instalación de Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal.

Esta última modalidad, se ha desarrollado principalmente en los municipios que cuentan con las capacidades técnico administrativas y los recursos necesarios para llevar a cabo ciertas actividades de planeación en las cuales juega un papel importante la participación social y la revisión anual de las propuestas de gasto estatal.

La aplicación de los planes a través de programas operativos anuales (POA) se orienta a incluir los proyectos de desarrollo financieros con recursos del Programa Normal Estatal, del Convenio de Desarrollo Social, el Programa Municipal de Inversiones y el crédito que otorga la banca de desarrollo y los fondos y fideicomisos de fomento.

Se cuenta con la relación de obras y acciones por municipio y localidad y con responsabilidad de ejecución. Esto facilita las tareas de seguimiento, control y evaluación de la obra pública y permite informar a la población de las acciones realizadas.

Importancia del Plan de Desarrollo Municipal.

Dentro del contexto referido, emanan las facultades y obligaciones que tiene el municipio para orientar y regular el desarrollo de su jurisdicción, acorde a los objetivos, políticas y lineamientos nacionales y estatales.

De esta manera surge la necesidad de contar con los Planos de Desarrollo Municipal, ya que significan el nivel básico de la planeación y que integrados al Plan estatal de Desarrollo y los programas de las dependencias de la administración pública estatal, constituyen el desglose detallado de los lineamientos de planeación contenidos en el propio Plan Estatal.

Es de destacarse que el Plan de Desarrollo Municipal, alcanza mayor detalle dado que considera las características particulares de cada municipio y en base a ellas se establecen los objetivos y metas, así como las estrategias y programas a seguir, asimismo, es un instrumento de gestión y administración de gran utilidad en la promoción del desarrollo.

10.- Participación Social.

Participación Democrática

Los principios políticos que sustentan a las actividades de la planeación enmarcan las características de la participación social en estas actividades. Incorporar a los diversos grupos sociales del país dentro del Sistema de Planeación más allá de una búsqueda de consenso y respeto a las acciones de gobierno, es un imperativo para enfrentar los retos y demandas que tiene y tendrá el desarrollo de México.

Un país socialmente complejo, geográficamente diverso y cultural e ideológicamente plural, con mas o menos 90 millones de habitantes y en un proceso de cambio social e intenso, demanda formas modernas, descentralizadas y democráticas de organización civil y gubernamental.

Los problemas de nuestro desarrollo actual no pueden ser enfrentados sólo con la acción gubernamental, la descentralización y modernización de la administración pública requieren de voluntad, de colaboración y solidaridad por parte de todos los grupos sociales.

En el SPND, se concibe la participación social para la planeación como el mecanismo a través del cual los grupos sociales del país se pondrían de acuerdo en torno a objetivos tareas o actividades comunes y para vigilar su cumplimiento de forma permanente, participación social es un término amplio, que abarca diversas formas y tipos de actividad.

- Participa a través de la consulta popular para integrar y evaluar planes y programas.
- Participa en la ejecución de planes y programas a través de mecanismos de concertación y acuerdos que permitan a la población organizada contribuir con recursos y/o trabajos al desarrollo de su comunidad.
- Participación social en el control y la evaluación de los programas, obras y acciones.

La participación de la comunidad es importante porque permite, en primer lugar establecer la comunicación entre la comunidad y sus autoridades a fin de que aquella plantee sus necesidades, demandas y sugerencias de solución a los problemas que enfrente, con lo que se logra que las soluciones emprendidas por las autoridades sean congruentes con los problemas a solucionar.

En segundo lugar, la participación de la comunidad en la realización de las obras, resulta también importante, debido al elevado costo que representa la construcción y prestación de los servicios, y los escasos recursos económicos con que cuentan los municipios. La participación de la comunidad, en estos casos, puede darse a través de las aportaciones de tipo económico, mano de obra voluntaria o de materiales.

Desde el punto de vista social, la participación de la comunidad es importante porque responsabiliza y compromete al habitante con el logro de su propio desarrollo, remplendo con la apatía ciudadana frente a la solución de sus problemas, fomentada por el paternalismo gubernamental. Por otra parte, la comunidad tiende a responsabilizarse por el mantenimiento de aquellas obras que considera suyas, por haber sido tomada en cuenta en su planeación y por haber invertido esfuerzos en su ejecución.

FUNDAMENTO DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS

ORGÁNICA

DOGMA TICA

GARANTÍAS SOCIALES

ECONÓMICAS

ARTICULO 40

"ES VOLUNTAD DEL PUEBLO MEXICANO CONSTITUIRSE EN REPUBLICA REPRESENTATIVA DEMOCRÁTICA, FEDERAL, COMPUESTA DE ESTADOS LIBRES Y SOBERANOS EN TODO LO CONCERNIENTE A SU RÉGIMEN INTERIOR, PERO UNIDOS EN UNA FEDERACIÓN ESTABLECIDA SEGÚN LOS PRINCIPIOS DE LA LEY FUNDAMENTAL"

ESTABLECE LA FORMA QUE ADOPTA EL ESTADO PARA GOBERNARSE.

FORMA DE GOBIERNO
O
FORMA DE ORGANIZACIÓN

ADMINISTRACIÓN PÚBLICA.
LEY ORGÁNICA DE LA
ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

I. SECRETARÍAS DE ESTADO
II. DEPARTAMENTOS ADMINISTRATIVOS

NORMATIVIDAD
SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA.

M
A
R
C
O

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
ARTÍCULOS: 25 Y 26

LEY DE PLANEACIÓN
ARTÍCULOS 12 AL 19

J
U
N
Í
D
I
C
O

LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA
ARTÍCULOS 7-31-32 Y 37

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 - 2000
PROGRAMAS DE MEDIANO PLAZO

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Arts.25 y 26)
Ley de Planeación (Arts. 12 al 19)

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

FORMULACIÓN	INSTRUMENTACIÓN	CONTROL Y EVALUACIÓN
PLAN NACIONAL DE DESARROLLO	OBLIGATORIA	SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL
PROGRAMAS DE MEDIANO PLAZO	INDUCCIÓN	
	CONCERTACIÓN	
	COORDINACIÓN	

PROPÓSITO Y VERTIENTES DE PARTICIPACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 - 2000

PROPÓSITO FUNDAMENTAL

ENCAUSAR LA ACTIVIDAD DE TODOS LOS MIEMBROS DE LA
COMUNIDAD HACIA LA CONSECUCCIÓN DE LOS OBJETIVOS
NACIONALES

VERTIENTES DE PARTICIPACIÓN

OBLIGATORIA

COORDINACIÓN

INDUCCIÓN

CONCERTACIÓN

ACCIONES QUE
LLEVAN A CABO LA
ADMINISTRACIÓN
PÚBLICA FEDERAL

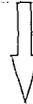
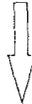
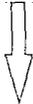
ACTIVIDADES QUE
CONJUNTAMENTE
EMPRENDE
LA FEDERACIÓN
Y
LAS ENTIDADES
FEDERATIVAS

MEDIDAS QUE TOMA
EL GOBIERNO PARA
MOTIVAR CONDUCTAS
COMPATIBLES CON
LOS OBJETIVOS DE
LA PLANEACIÓN
NACIONAL.

ACCIONES
NEGOCIADAS
CON LOS SECTORES
SOCIAL Y PRIVADO
EN
ACUERDOS Y
CONVENIOS.

SIGNIFICADO Y ETAPAS DE LA PLANEACIÓN

ES EL PROCESO EN EL CUAL SE ORDENAN INVARIABLEMENTE Y POR ANTICIPADO, DE MANERA RACIONAL Y SISTEMÁTICA LAS ACCIONES, QUE SE PIENSAN LLEVAR A CABO PARA OBTENER DETERMINADOS FINES Y OBJETIVOS.



FORMULACIÓN

CONJUNTO DE ACTIVIDADES DESTINADAS A ESTABLECER LOS GRANDES OBJETIVOS DEL DESARROLLO, LA ESTRATEGIA, LAS POLÍTICAS Y LINEAMIENTOS PARA LOGRARLOS.

INSTRUMENTACIÓN

TAREAS ENCAMINADAS A TRADUCIR LOS LINEAMIENTOS Y ESTRATEGIAS DE MEDIANO PLAZO A OBJETIVOS Y METAS DE CORTO PLAZO Y ASIGNARLES LOS RECURSOS.

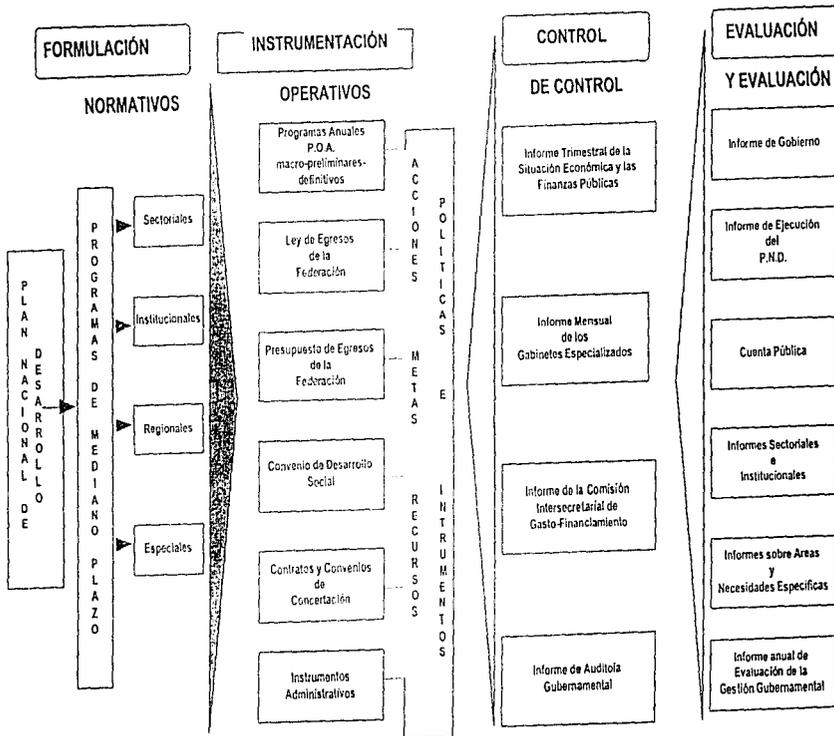
CONTROL

ACCIONES DIRIGIDAS A VERIFICAR QUE LA EJECUCIÓN DE LAS ACTIVIDADES CORRESPONDA A LA NORMATIVIDAD QUE LAS RIGE.

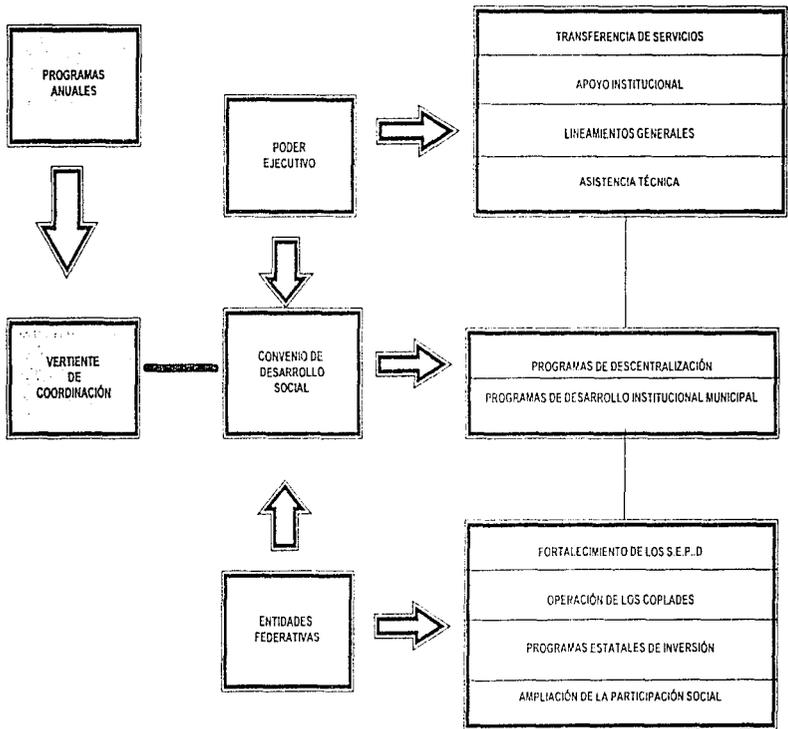
EVALUACIÓN

ACTIVIDADES ENCAMINADAS A VALORAR EN UN ESPACIO DETERMINADO, LAS ACCIONES DE LOS COMPONENTES DEL SISTEMA, ASÍ COMO SU FUNCIONAMIENTO

ETAPAS DE LA PLANEACIÓN PÚBLICA



EJERCICIO DE LA VERTIENTE DE COORDINACIÓN



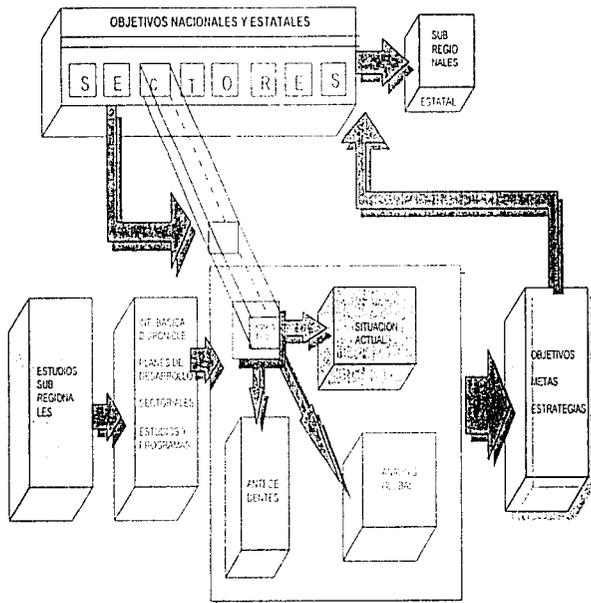
LOS DOCUMENTOS FUNDAMENTALES DE LA PLANEACIÓN ESTATAL

DOCUMENTOS BÁSICOS DEL SISTEMA		ALCANJE TEMPORAL	ALCANJE ESPECIAL	COMO SE INTEGRA	CUANDO	USOS Y/O ELABORAN	PARA QUE SIRVE
MEDIANO PLAZO	PLAN ESTATAL DE DESARROLLO	6 años	ENTIDAD FEDERATIVA	Se integra a través de un proceso técnico y político (foros de Consulta Popular), ambas fases promovidas por el COPLADE Estatal	Se elaborará, aprobará y publicará dentro de los seis meses siguientes a la toma de posesión del ejecutivo local.	Su elaboración se lleva a cabo en el seno del COPLADE y con la orientación de la Presidencia, la coordinación y el secretariado técnico de este cuerpo colegiado.	Es el documento rector de la política económica y social de cada estado.
	PLANES MUNICIPALES	3 años	MUNICIPIO	Los Municipios integran sus planes también mediante un proceso técnico, de gabinete y por medio de la participación comunitaria (Proceso Político)	Dentro de los tres meses siguientes a la toma de posesión de carta Presidente Municipal.	Su elaboración corresponde a la instancia de planeación Municipal (El Comité para la Planeación Municipal o COPLADEMUN).	Es el documento que ordena las actividades municipales y rige las atribuciones (en materia de gestión pública del Ayuntamiento)
CORTO PLAZO	PROGRAMAS OPERATIVOS ANUALES EN LOS DISTINTOS NIVELES (ESTATAL Y MUNICIPAL)	1 año	ESTATAL Y MUNICIPAL	Se integran a través de un proceso técnico y político que tiene relación con la mezcla de recursos, los programas sectoriales y las prioridades estatales y municipales captadas a través del sistema de Consulta Popular	Se elaboran anualmente y deberán estar terminados (los programas municipales) antes de elaborar el presupuesto estatal (también anual), para que sean incorporados a este.	Su elaboración corresponde a las unidades de planeación correspondientes COPLADE y COPLADEMUNS.	Son la expresión concreta de las prioridades, objetivos y metas de los planes respectivos de sus programas de mediano plazo.

FORMULACION DEL PLAN ESTATAL

ETAPAS NIVEL		ANÁLISIS DIAGNÓSTICO	FORMULACION DEL PLAN	PROGRAMACION PRESUPUES TACIÓN	EJECUCIÓN	EVALUACIÓN	
SECTORIAL	SECTORES productivos Apoyos Social Sectorios de servicios	<ul style="list-style-type: none"> - PROBLEMAS - ESTRATEGIAS - METAS - INTERRELACIONES - SECTORALES 	PROGRAMA	PROGRAMAS SECTORIALES	INSTRUMENTOS DE CONTROL Y EVALUACION DE PROGRAMAS Y PROYECTOS		
SUBREGIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - INVENTARIO DE ESTUDIOS Y PROYECTOS - INVENTARIO DE OBRAS - TENDENCIAS DE LA POBLACION - PROGRAMAS DE INVERSIÓN - GASTO CORRIENTE 	<ul style="list-style-type: none"> - OBJETIVOS - METAS - ESTRATEGIAS - BASE ECONOMICA - POTENCIAL ECONOMICO - EFECTOS SOCIALES 				OPERATIVO	PROGRAMAS DE EJECUCION DE <ul style="list-style-type: none"> - Nacional - Provincial - Estatal - Sub-Regional
GLOBAL	ANALISIS SECTORIAL ANALISIS SUBREGIONAL	<ul style="list-style-type: none"> - IMAGEN OBJETIVO - OBJETIVOS DE CORTO PLAZO - METAS - ESTRATEGIAS GLOBALES - A TRAVES DE PROGRAMAS Y PROYECTOS 				ANUAL	PROGRAMA GENERAL DE EJECUCION

PLAN ESTATAL DE DESARROLLO ESTUDIO SECTORIAL



CAPÍTULO II.

EL COPLADE Y LA PLANEACIÓN.

LOS COMITÉS ESTATALES DE PLANEACIÓN PARA EL DESARROLLO.(COPLADES).

1.- Introducción.

El presente capítulo tiene el propósito de explicar los objetivos, características e importancia de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), y satisfacer las necesidades de información de quienes se interesen en conocer los mecanismos promovidos por el gobierno de la República para lograr la coordinación a nivel estatal, tanto entre los tres órdenes de gobierno, como en general entre los sectores público, social y privado.

Se exponen los antecedentes de esquemas de coordinación entre los diversos sectores de la sociedad que, para acelerar el desarrollo nacional y regional, se han promovido a partir de la promulgación de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en 1917; se describe el procedimiento para la formalización y reglamentación de los COPLADES; se señala su finalidad y alcances y se destaca su importancia dentro de las estrategias de desarrollo del país.

2.- Antecedentes.

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece un sistema republicano con tres órdenes de gobierno: Federal, Estatal y Municipal. Asimismo, legitima el sistema de economía mixta, destacando la responsabilidad del Estado como rector y promotor del Desarrollo Socioeconómico de la Nación.

Bajo estas premisas fundamentales, los gobiernos post-revolucionarios han promovido esquemas o mecanismos de coordinación entre los diversos órdenes de gobierno como entre éstos y los sectores social y privado, buscando el desarrollo armónico de las diversas regiones del país.

Dichos mecanismos podrían clasificarse de la manera siguiente:

- a) Aquellos creados para actuar a nivel nacional cubriendo la totalidad de los aspectos socioeconómicos.

Por Ejemplo:

- La Comisión Nacional Tripartita (1917).
- El Consejo Nacional Económico (1928).
- La Comisión Nacional de Planeación (1930).
- El Consejo Nacional de Economía de los Estados Unidos Mexicanos (1933).
- La Comisión Federal de Planificación Económica (1942).
- La Comisión Nacional de Desarrollo Regional creada en 1975, cuyas atribuciones se ampliaron en 1976, pasando a denominarse Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.

- b) Aquellos creados para actuar a nivel nacional pero cuya acción quedó circunscrita a aspectos específicos.

Por Ejemplo:

- La Comisión Nacional de Colonización (1847).
- La Comisión Coordinadora del Programa de Bienestar Rural (1954).
- El Consejo Nacional de Ganadería (1966).
- La Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario (1975).

c) Aquellos creados para actuar a nivel estatal y cuya acción comprendía aspectos específicos.

Por ejemplo:

- Las Juntas de Mejoras Materiales y Servicios Públicos (1932).
- Las Comisiones Agrarias Mixtas (1934).
- El Comité para el Fomento y Vigilancia de la Producción, Explotación y Exportación de las Riquezas Forestales en los Estados de Veracruz, Tabasco, Campeche, Chiapas y Yucatán, y el territorio de Quintana Roo (1936).
- Los Consejos Mixtos de Fomento Agropecuario (1941).
- La Comisión Impulsora de la Industrialización en el Territorio Sur de Baja California (1946).
- La Comisión de Estudios de los Problemas Económicos del Noroeste de México (1958).
- Los Comités de Precios y Distribución (1959).
- El Centro Coordinador Indigenista de la Región Tarahumara (1952).
- El Comité Regional Agrícola del Estado de Sinaloa (1953).
- Los Comités Estatales de Fomento Ganadero (1956).

d) Aquellos creados para actuar a nivel local cubriendo la totalidad de los aspectos socioeconómicos.

Por ejemplo:

- Los Consejos Locales de Planeación (1930).
- Los Consejos Locales de Económica Regional (1942).
- El Comité para el Desarrollo Económico de la Península de la Baja California (1961).
- Los Comités Promotores de Desarrollo socioeconómico de los Estados (COPRODES). Creados entre 1971 y 1975, modificados entre 1976 y 1977, y abrogados en 1981.

Dentro de este último grupo, quedarían clasificados los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES), creados en 1981, a partir de trabajos desarrollados tanto a nivel interinstitucional como intergubernamental para mejorar la operación de los mecanismos de coordinación que habían venido actuando a nivel estatal.

3.-Marco Jurídico.

En el Convenio Único de Coordinación ratificado por el Ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales en la IV Reunión de la República, celebrada el 5 de febrero de 1981 en la ciudad de Hermosillo, Sonora, quedó acordado el procedimiento a través del cual los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados (COPRODES), establecidos por Decretos Presidenciales, serían reemplazados por Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADES) que los Gobiernos de las Entidades Federativas crearían mediante actos jurídicos propios.

Conforme al procedimiento acordado, en el primer semestre de 1981 se cumplieron las siguientes acciones:

El Ejecutivo Federal, inmediatamente después de rubricar el Convenio Único de Coordinación, expidió el Decreto por el cual se abrogaron los que crearon y los que modificaron a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los diferentes Estados de la República. En el referido Decreto publicado en

el Diario Oficial de la Federación el día 13 de febrero del citado año, se dispuso también que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, participaran en los Comités Estatales de Planeación para el desarrollo que se establecieron en cada una de las Entidades Federativas. Para tal efecto, los titulares de dichas dependencias y entidades quedaron obligados a instrumentar las políticas conducentes a fin de que sus órganos regionales actuaran como canales eficaces de comunicación, negociación y definición en materias de su competencia.

Adicionalmente, el Ejecutivo Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y los Gobiernos de los Estados, celebraron en el marco del Convenio Único, Acuerdos de Coordinación para el establecimiento y operación de los COPLADES. En estos acuerdos quedaron sentadas las bases para la integración y funcionamiento de los Comités, posibilitando su armonización a nivel nacional y su articulación como elementos integrantes del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación Democrática.(SNPD)

A efecto de no romper la continuidad en la operación de los mecanismos de coordinación intergubernamental, se determinó en el propio Convenio Único, que en cada Estado el COPRODE continuara operando en tanto se formalizara el respectivo Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo.(COPLADE)

Por su parte, los Gobiernos de los Estados emitieron disposiciones jurídicas (leyes, decretos o acuerdos) para la creación de sus respectivos COPLADES, adecuándolos a las características y especificidades de cada una de las Entidades Federativas.

Finalmente, a efecto de propiciar el adecuado funcionamiento de los Comités, y en cumplimiento de los compromisos señalados en los referidos Acuerdos de Coordinación, cada Comité estableció su correspondiente Reglamento Interior.

De esta forma se coadyuvó a consolidar la vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación Democrática, propiciando la creciente participación de los Gobiernos Estatales y Municipales, así como de los sectores social y privado, en las tareas del desarrollo.

4.- Propósitos y características.

Los propósitos, integración, atribuciones y normas de funcionamiento de los COPLADES se señalan en los Acuerdos de Coordinación para su establecimiento y operación, rubricados por los Ejecutivos Federal y de los Estados; en las disposiciones mediante las cuales los gobiernos locales los crearon y en los Reglamentos Interiores de los Comités.

Los COPLADES se conciben como organismos estatales cuyo propósito es promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación de los Planes Estatales de Desarrollo, buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, tanto en el proceso de planeación, programación evaluación e información, como en la ejecución de obras y la presentación de servicios públicos, propiciando la colaboración de los diversos sectores de la comunidad.

En las funciones asignadas a los COPLADES se reflejan dos aspectos fundamentales:

- Las funciones de los Comités cubren las etapas del proceso integral de planeación a nivel estatal, y como integrantes del nivel regional del Sistema Nacional de Planeación Democrática coadyuvan a la instrumentación de los planes del sector público en sus diversas vertientes; obligatoria, de inducción, de coordinación y de concertación.

En lo referente al primer aspecto, cabe señalar las siguientes funciones de los COPLADES:

- Promover y coadyuvar, con la participación de los diversos sectores de la comunidad, en la elaboración permanente actualización del Plan Estatal de Desarrollo, buscando su congruencia con los que a nivel global, sectorial y regional formule el Gobierno Federal.
- Fomentar la coordinación entre los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales, y la cooperación de los sectores social y privado, para la instrumentación a nivel local de los planes global, estatal y municipales, así como de los programas sectoriales.
- Coordinar el control y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, para adecuarlo a las previsiones de los planes que formule el Sector Público Federal e incidan en el nivel estatal, así como coadyuvar al oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.
- Promover la coordinación con otros Comités, para coadyuvar en la definición, instrumentación y evaluación de planes para el desarrollo de regiones interestatales solicitando, a través de la Secretaría de Desarrollo Social, la intervención de la Federación para tales efectos.
- Fungir como órgano de consulta tanto del Gobierno Estatal como de los Gobiernos Federal y Municipales, sobre la situación socioeconómica de la Entidad.

Por lo que hace al segundo aspecto, en el ámbito de las vertientes obligatoria y de inducción se ubica la siguiente atribución, que se orienta a propiciar la compatibilización y la concertación de las acciones del sector público:

- Formular y proponer a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas de inversión, gasto y financiamiento para la Entidad, a fin de enriquecer los criterios conforme a los cuales definen sus respectivos presupuestos de egresos.

Asimismo, a través de la formulación y actualización de los planes estatales de desarrollo y su compatibilización con los que a nivel global, sectorial y regional define el Gobierno Federal, los COPLADES aportan criterios para la toma de decisiones en relación a los demás instrumentos macroeconómicos (política tributaria, de subsidios, financiera, etc.) y actúan en la instrumentación de las estrategias intersecretariales como son el Programa de Superación de la Pobreza.

Con relación a la vertiente de coordinación, se ha asignado a los COPLADES la atribución de sugerir a los Ejecutivos Federal y Estatal, programas y acciones a concertar en el Marco del Convenio de Desarrollo Social, a fin de coadyuvar a lograr los objetivos del desarrollo de los Estados. También, cuentan con la función de evaluar la ejecución de dichos programas y acciones informar periódicamente al respecto a ambos órdenes de gobierno.

Por lo que toca a la vertiente de concertación, en los Comités se promueve la participación de los diversos sectores de la sociedad en las etapas del proceso integral de planeación y, específicamente, cuentan con la función de promover la celebración de acuerdos de cooperación entre el sector público y los sectores social y privado que actúan a nivel estatal, para orientar sus esfuerzos al logro de los objetivos del desarrollo de las Entidades Federativas.

Adicionalmente, los Comités, para su mejor operación, cuentan con la función de proponer a los Gobiernos Federal, Estatal y Municipales medidas de carácter jurídico, administrativo y financiero, necesarias para el cumplimiento de las funciones y la consecución de los objetivos de los propios Comités y de acordar el establecimiento de subcomités sectoriales, regionales y especiales, así como de grupos de trabajo.

Los COPLADES son organismos de carácter eminentemente participativo, ya que están integrados por representantes de los tres órdenes de gobierno y de los sectores social y privado. Están presididos por los C.C. Gobernadores de los Estados y coordinados por funcionarios designados por ellos. Como Secretariados Técnicos fungen las delegaciones de la Secretaría de Desarrollo Social, por ser los órganos

regionales de la Dependencia del Ejecutivo Federal responsable, a nivel nacional, de la normatividad de las diversas etapas del proceso integral de planeación.

Para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, los COPLADES, en general, funcionan con los siguientes órganos:

La Asamblea Plenaria, que está presidida por el C. Gobernador y en la que participan la totalidad de los integrantes del Comité.

Una Comisión Permanente, que también preside el C. Gobernador y esta constituida por los titulares de las dependencias estatales y por los titulares de los órganos regionales de las dependencias federales coordinadoras de sector así como de las no coordinadas sectorialmente. Asimismo, pueden participar, previa invitación del C. Presidente del Comité, representantes de los sectores social y privado.

Subcomités Sectoriales, Regionales y Especiales, que están presididos por funcionarios designados por el C. Presidente del Comité e integrados por representantes de las dependencias estatales y federales, así como de los sectores social y privado, cuyas acciones tienen relación con el ámbito de acción de cada subcomité.

Grupos de Trabajo creados por la Asamblea Plenaria o por el órgano que opera con carácter de Comisión Permanente, quienes definen tanto sus propósitos, objetivos y metas específicas como su integración.

A efecto de apoyar el adecuado funcionamiento de los COPLADES, los Gobiernos Federal y Estatal aportan recursos financieros, técnicos y materiales en los términos que acuerdan anualmente en el marco del Convenio de Desarrollo Social.

Cabe hacer mención de que dentro de las características de los COPLADES, destaca su flexibilidad para adecuarse a las especificidades de cada Entidad Federativa, así como a la dinámica de la evolución del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

5.- Los COPLADES en la estrategia actual de Desarrollo Nacional y Regional.

El proceso de construcción del Sistema Nacional de Planeación democrática, exigió afinar mecanismos, fortalecer unidades de planeación, mejorar el análisis de las relaciones intersectoriales y ampliar la participación de los sectores social y privado.

La creación de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo, ha sido la respuesta de los Gobiernos de las Entidades, a estos propósitos.

A través de los COPLADES y en congruencia con la política de fortalecimiento del federalismo impulsada por el Gobierno de la República, se ratifica la responsabilidad de los gobiernos locales en las tareas de planeación para el desarrollo de sus Entidades, a la vez que se hace posible la concurrencia en dichas tareas de los tres niveles de gobierno, en un marco de estricto respeto al ámbito de atribuciones que señala nuestra Constitución Política.

Los COPLADES fortalecen la capacidad de planeación de los gobiernos locales, al permitir incorporar en los planes de desarrollo que éstos formulan, los avances que se van dando a nivel global y sectorial. Asimismo, hacen posible enriquecer los planes que elabora el Gobierno Federal, con los criterios aportados por las Entidades Federativas.

Por sus características, constituyen los mecanismos idóneos para lograr la adecuada coordinación, colaboración y comunicación, tanto entre las distintas dependencias y entidades de la Federación que actúan a nivel estatal, como entre los diversos órdenes de gobierno y, en general, entre los sectores público, social y privado.

De esta forma, los Comités resultan fundamentales para la instrumentación control y evaluación, a nivel estatal, de los planes del sector público.

Participación de los COPLADEs en la Instrumentación del Convenio de Desarrollo Social 1997.

Con el objeto de sumar esfuerzos y recursos en atención a las demandas sociales de la población y propiciar la concertación con los sectores de la sociedad, cristalizar la política social fijada por el Ejecutivo Federal y en especial continuar con la tarea del Combate a la Pobreza, el Convenio de Desarrollo Social destaca como el instrumento mediante el cual se armonizan todas las acciones parciales que la federación a través de sus diversas dependencias concierne con cada uno de los estados.

6.- COPLADE y la Planeación.

El COPLADE constituye el órgano más importante para la coordinación intergubernamental de las decisiones de inversión pública, mediante la formulación instrumentación, control y evaluación de los planes y programas estatales de desarrollo. Asimismo, representa el medio de enlace entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno para la participación en la problemática de cada entidad federativa.

Cumple con dos funciones la primera como la unidad técnica de donde se hacen compatibles las demandas y propuestas de inversión; tanto de los sectores administrativos de carácter federal como de los estatales y municipales. Es decir, afianza el espacio de negociación que permite ajustar los criterios de planeación global con las propuestas sectoriales y de las demandas municipales, evitando la dispersión de recursos, la duplicidad de obras y asegurando la terminación puntual de los proyectos. La segunda como la fuente de información para que los estados y municipios conozcan previamente la información sobre el monto de los recursos por ejercer y el grado de avance de los proyectos. En el proceso de descentralización de recursos, funciones y medios a los municipios les incorpora en los procesos administrativos de planeación, programación, ejecución, control y evaluación.

Actualmente el comité estatal de planeación para el desarrollo desempeña entre otras actividades las siguientes funciones:

- Elaborar con la participación de las diferentes instancias de Gobierno, Sectores Social y Privado así como la de los grupos sociales y la comunidad, el plan estatal de desarrollo, y su actualización cuando sea necesario.
- Coordinar las acciones de los gobiernos federal, estatal, y municipal e instrumentar los planes y programas de desarrollo estatal.
- Organiza la participación social en los procesos administrativos de planeación, programación, ejecución estatales y municipales.
- Establece las normas para el control y evaluación de los planes y programas de desarrollo estatal así como propiciar el oportuno cumplimiento de objetivos y metas.

El Comité Estatal de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), funciona como la Unidad Técnica donde se hacen compatibles las demandas y propuestas de inversión, tanto de los sectores administrativos federal, estatal y municipal; tiene la función de elaborar el Plan Estatal de Desarrollo, coordinar las acciones de los gobiernos federal, estatal y municipal; instrumentar los planes y programas de desarrollo estatal; organizar la participación social en el proceso de planeación estatal y municipal; y establecer las

normas y lineamientos para coordinar el control y evaluación de los planes y programas de desarrollo estatal, así como procurar el oportuno cumplimiento de sus objetivos y metas.

El marco institucional de los COPLADES, confiere la responsabilidad jurídica y administrativa de estos organismos a los gobiernos de los estados, perfeccionando así el proceso integral, participativo y democrático de la planeación. De esta manera, el convenio de desarrollo social se convierte en el instrumento de concertación de acciones concurrentes de las tres instancias de gobierno, mientras que los COPLADES, se constituyen en la instancia local de coordinación de estas acciones. Con lo anterior se ha avanzado en la instrumentación institucional que favorece la coordinación entre los distintos órdenes de gobierno, para apoyar la planeación democrática y favorecer la descentralización de acciones, programas y recursos del gobierno federal, a los gobiernos estatales y municipales.

7.- CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL.

7.1.- Antecedentes:

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece en su artículo 26, la obligación del Estado para organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional, que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y democratización política, social y cultural de la nación.

Señala también, que la planeación será democrática y que mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los Programas de Desarrollo. Establece que habrá un Plan Nacional de Desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los programas de la administración pública federal.

La Ley de Planeación, faculta al Ejecutivo Federal para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los criterios para la formulación instrumentación, control y evaluación del Plan y los Programas de Desarrollo. Determina así mismo los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine, mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas, induzca y concierte con los particulares las acciones necesarias para su elaboración y ejecución.

En este sentido, la planeación democrática del desarrollo, trasciende el aspecto puramente técnico para convertirse en un proceso político, que persigue mediante el consenso la unificación de criterios y la conjugación de esfuerzos.

La Ley reglamentaria del artículo 26, y la Ley de Planeación, define entre otros aspectos que sus disposiciones son de orden público e interés social y tienen por objeto establecer las bases para que el Ejecutivo Federal coordine sus actividades de planeación con las entidades federativas, conforme a la legislación aplicable.

Establece también, los principios en los que se deberá basar la planeación: la preservación y el perfeccionamiento del régimen democrático, republicano, federal y representativo que la Constitución establece; la igualdad de derechos, la atención de las necesidades de la población y la mejora de la calidad de vida; y el fortalecimiento del pacto federal y del municipio libre, para lograr un desarrollo equilibrado del país, promoviendo la descentralización.

Derivado de las disposiciones Constitucionales señaladas así como de la Ley de Planeación vigente, el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que la política de desarrollo social deberá ser integral y no mero reflejo de esfuerzos aislados. El Plan define también, que se persigue que todas las acciones

públicas se orienten en un solo sentido y, de este modo, contribuyan a atenuar los efectos de la crisis, combatir las causas estructurales de la pobreza y promover el desarrollo equitativo.

El Plan describe el proceso para la descentralización de la política social, al señalar que el Gobierno de la República acorde con los propósitos del nuevo federalismo transferirá mayores facultades, recursos y responsabilidades a los Gobiernos de los Estados y de los Municipios. La descentralización será acompañada por un proceso de desconcentración, así como por el fortalecimiento de los instrumentos de coordinación entre los tres órdenes de gobierno.

El Plan reconoce que "la sola transferencia de recursos no garantiza una mayor eficacia de la política social, ni tampoco asegura la prioridad en la atención a regiones y grupos sociales que no han tenido oportunidad de desarrollo". De ahí que el proceso de descentralización tenga que hacerse en orden y con las previsiones institucionales pertinentes.

Por otra parte la generalidad de Leyes de Planeación de los Estados faculta al Ejecutivo Estatal para convenir con el Gobierno de la Federación y de los Municipios, de conformidad con la Legislación vigente, la coordinación que se requiera, a efecto de que dichos gobiernos participen en la planeación del desarrollo de las entidades y coadyuven, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones, a la consecución de los objetivos de la planeación del desarrollo.

Dichas Leyes, facultan también al Ejecutivo Estatal para lograr la coordinación con el gobierno de la Federación y con los Municipios, para proponer los procedimientos de coordinación entre las autoridades de los tres órdenes de gobierno, para propiciar la planeación del desarrollo integral de la entidad y de los municipios, así como para promover la participación de los diversos sectores de la sociedad.

Como puede desprenderse de estos antecedentes, una de las vertientes definidas por la Ley de Planeación, es la de coordinación entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de las Entidades Federativas, siendo el Convenio de Desarrollo Social - antes Convenio Único de Desarrollo - el instrumento que formaliza dicha coordinación.

Origen y Evaluación del C.D.S.

El origen data de 1976 al publicarse en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre el Acuerdo Presidencial en el que se dispone de la celebración del Convenio Único de Coordinación (C.U.C.), en 1977 se establecen, y son ratificados anualmente en las reuniones de la República (cada 5 de febrero).

Objetivo del C.U.C.

Coordinar acciones entre el Gobierno Federal y Estatal. Inicialmente fue para descentralizar la realización de obras físicas (presas, carreteras, electrificación, hospitales, escuelas, aeropistas, etc.) a los gobiernos estatales a través de los Programas Estatales de Inversión (PEI). Paulatinamente se fueron incorporando otras acciones que comprendían actividades más intangibles por ejemplo: formulación de estudios y proyectos, de los planes estatales, etc. hasta llegar a el Convenio Único de Desarrollo.

A partir de la entrada en vigor de la ley de planeación en 1993 este instrumento adquiere la denominación de Convenio Único de Desarrollo, consolidando su papel como instrumento fundamental de la planeación regional y la descentralización.

El Convenio Único De Desarrollo (C.U.D.).

El funcionamiento del C.U.D. comprende tres acciones modulares:

1. Debe firmarse el Convenio entre los Gobiernos federal y Estatal (cualquier fecha).
2. Solicitar al Gobierno Federal, por parte del Estatal, cuales programas desea y requiere que se efectúen en el territorio de su estado.
3. Apegarse en la ejecución de los programas al Manual de Operación del CUD. (donde se establecen las normas y disposiciones operativas-ejecutoras de los programas).

La diferencia es la incorporación de otros programas que desarrollan las Secretarías del Ejecutivo Federal, denominados Programas de Mediano Plazo, los de alcance estatal determinados en el Catálogo de Actividades del Sector Público Federal y la manera en que es asignado el presupuesto global a los Estados de la Federación.

Objetivos:

La interrelación de las capacidades económicas, técnicas, administrativas y de los esfuerzos de los tres niveles de gobierno.

Que la voluntad de los Gobiernos Federal, Estatales y Municipales se oriente a la realización conjunta de acciones que, de manera ordenada, racional y sistemática tiendan a transformar la realidad con la participación de los grupos sociales.

Favorecer, a través de la descentralización de programas federales, la igualdad de posibilidades de desarrollo para las diversas regiones geográficas.

Vincular de manera efectiva al Municipio con los Gobiernos Federal y Estatal a través del apoyo a su economía y del respeto a su autonomía real, tendientes a vigorizar su capacidad de ejecución.

"El CUD se define como el instrumento jurídico administrativo... a través del cual los Ejecutivos Federal y Estatal establecen compromisos que integran diversas acciones de competencia concurrente y de interés común, a efecto de que en el ámbito de las facultades y funciones de las tres instancias de Gobierno se promuevan y propicien la planeación nacional del desarrollo, la descentralización de la vida nacional y el fortalecimiento municipal..."(1)

El CUD "...viene a dar operatividad a las Administraciones Públicas Federal y Estatales en el cumplimiento de las obligaciones que mediante este documento se conciertan".(2)

En 1992 el Convenio Único de Desarrollo (C.U.D.) se transforma en Convenio de Desarrollo Social (C.D.S.).

El objetivo del Convenio de Desarrollo Social se adapta a las demandas nacionales del momento y a los lineamientos y políticas gubernamentales, conduce y evalúa la política de desarrollo social, regional y urbana con la participación de la Federación Estado y Municipios.

Para 1994 las Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal que involucra a SEDESOL obligan a la modificación del Convenio de Desarrollo Social, de acuerdo a las nuevas políticas y lineamientos contenidos en las reformas que menciona la Ley.

El Convenio se orienta a ser un instrumento más ágil y simplificado, concretiza las Políticas de Desarrollo Social y Económicas para el combate efectivo a la pobreza y lograr un mejor nivel de vida de la población. Es el instrumento para sumar recursos y esfuerzos, amplía los objetivos de los tres órdenes de gobierno. Articula armónica y eficientemente la soberanía de los Estados y la libertad Municipal con las facultades del Gobierno Federal.

Propicia la administración de competencias e impulsa la descentralización de funciones, responsabilidades, medios y recursos fiscales, así como programas públicos hacia los estados y municipios bajo criterios de eficiencia y equidad en la provisión de los bienes y servicios a las comunidades.(3)

7.2- Marco Jurídico.

"El Convenio de Desarrollo Social tiene su fundamento jurídico de los artículos 25 y 26 de La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Artículo 25. Corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para garantizar que éste sea integral, que fortalezca la soberanía de la Nación y su régimen democrático y el empleo y una mas justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad prolege esta Constitución.

El Estado planeará, conducirá, coordinará y orientará la actividad económica nacional, y llevará a cabo la regulación y fomento de las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga esta Constitución ..."

Artículo 26.... La Ley facultará al Ejecutivo para que establezca los procedimientos de participación y consulta popular en el Sistema Nacional de Planeación Democrática y los criterios para la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y los programas de desarrollo. Asimismo, determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concierte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución..."

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática, el Congreso de la Unión tendrá la intervención que señale la Ley.

Artículo 105. Corresponde sólo a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las controversias que se susciten entre dos o mas estados, entre los poderes de un mismo Estado sobre la Constitucionalidad de sus actos y de los conflictos entre la Federación y uno o más Estados, así como de aquellas en que la Federación sea parte en los casos que establezca la Ley.

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el Municipio Libre conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será administrado por un Ayuntamiento de elección popular directa y no habrá ninguna autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado.

II. Los Municipios estarán investidos por personalidad jurídica y mantendrán su patrimonio conforme a la Ley.

Los ayuntamientos poseerán facultades para expedir de acuerdo con las bases normativas que deberán establecer las Legislaturas de los Estados, "... los reglamentos, circulares y disposiciones administrativas de observancia general dentro de sus respectivas jurisdicciones..."

Artículo 116 . Fracción.

VI.-La Federación y los Estados, en los términos de ley, podrán convenir la asunción por parte de éstos del ejercicio de sus funciones, la ejecución y operación de obra y la prestación de servicios públicos cuando el desarrollo económico y social lo haga necesario.

Los Estados estarán facultados para celebrar esos Convenios con sus Municipios, a efecto de que éstos asuman la prestación de los servicios o la atención de las funciones a las que se refiere el párrafo anterior "(4)

Respecto al Convenio de Desarrollo Social, la Ley de Planeación dice:

Artículo 33. El Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas, satisfaciendo las formalidades que en cada caso proceda.

Artículo 34. "...el Ejecutivo Federal podrá convenir con los gobiernos de las entidades federativas..."

V. La ejecución de las acciones que deban realizarse en cada entidad federativa, y que competen a ambos órdenes de gobierno, considerando la participación que corresponda a los municipios interesados y a los sectores de la sociedad.

Artículo 35. "...el Ejecutivo Federal definirá la participación de los órganos de la administración pública centralizada que actúen en las entidades federativas, en las actividades de planeación que realicen los respectivos gobiernos de las entidades."

Artículo 36. El Ejecutivo Federal ordenará la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, de los convenios que se suscriban con los gobiernos de las entidades federativas

Artículo 44. El Ejecutivo Federal, en los convenios de coordinación que suscriba con los gobiernos de las entidades federativas, propondrá la inclusión de una cláusula en la que se prevean medidas que sancionen el incumplimiento del propio convenio y de los acuerdos que del mismo se deriven."(5)

El C.D.S. puede considerarse en acto administrativo para coordinar acciones y por ser realizado entre dos instancias gubernamentales se transforma en un acto jurídico-administrativo que crea y prescribe responsabilidades y atribuciones entre los participantes signatarios.

En los artículos 22, 27, 31, 32 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Artículo 22. "El Presidente de los Estados Unidos Mexicanos podrá celebrar convenios de coordinación de acciones con los Gobiernos Estatales y con su participación, en los casos necesarios, con los municipios, satisfaciendo las formalidades legales que en cada caso procedan, a fin de favorecer el desarrollo integral de las propias entidades federativas".

Artículo 27. A la Secretaría de Gobernación corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

II. Publicar las leyes y decretos que expidan el Congreso de la Unión, alguna de las dos Cámaras o el Presidente de la República.

III. Publicar el Diario Oficial de la Federación;

IV. Vigilar el cumplimiento de los preceptos constitucionales por parte de las Autoridades del País.

VII. "Conducir las relaciones del Poder Ejecutivo con los otros Poderes de la Unión, con los Gobiernos de los Estados y con las Autoridades Municipales..."

Artículo 31. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público corresponde el Despacho de los siguientes asuntos:

Proyectar y coordinar la planeación nacional del desarrollo y elaborar con la participación de los grupos sociales interesados el Plan Nacional correspondiente;

Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y de la Administración Pública Paraestatal, haciéndolos compatibles con la disponibilidad de los recursos y en atención a las necesidades y políticas de desarrollo nacional;

Formular el Programa de Gasto Público Federal y el Proyecto de Presupuesto Egresos de la Federación y presentarlos, junto con el del Departamento del Distrito Federal a la consideración del Presidente de la República.

Artículo 32. A la Secretaría de Desarrollo Social corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Formular, conducir y evaluar la política general de desarrollo social para el combate efectivo a la pobreza;

II. Proyectar y coordinar, con la participación que corresponda a los gobiernos estatales y municipales, la planeación regional;

III. Coordinar las acciones que incidan en el combate a la pobreza fomentando un mejor nivel de vida, en lo que el Ejecutivo Federal convenga con los gobiernos estatales y municipales, buscando en todo momento propiciar la simplificación de los procedimientos y el establecimiento de medidas de seguimiento y control;

IV. Elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Ejecutivo Federal, tomando en cuenta las propuestas que para el efecto realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y los gobiernos estatales y municipales, así como autorizar las acciones e inversiones convenidas en el marco de lo dispuesto en la fracción II que antecede, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

V. Evaluar la aplicación de las transferencias de fondos en favor de estados y municipios, y de los sectores social y privado que se deriven de las acciones e inversiones convenidas, en los términos de las fracciones anteriores.

Artículo 37. A la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental. Inspeccionar el ejercicio del gasto público, federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos;

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

III. "Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal; ..." (6)

Notas Bibliográficas:

- Convenio Único de Desarrollo 1983 Nota: (1) (2)
Convenio de Desarrollo Social Nota: (3)
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos Nota: (4)
Ley de Planeación Domo Oficial 3 de enero de 1983 Nota: (5)
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Nota: (6)

A Nivel Estatal existe el marco jurídico correspondiente.

- Constituciones locales (diferentes artículos).
- Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal.
- Ley de Planeación Local (o su equivalente).

7.3.-Estructura Del Convenio De Desarrollo Social 1997

Contiene 68 cláusulas en 10 capítulos.

**Capítulo Primero.
Del Objeto del Convenio.**

Establece como objeto del Convenio que los Ejecutivos Federal y Estatal coordinen la definición y ejecución de acciones y la aplicación de recursos para llevar a cabo la política para la superación de la pobreza. Es así como a través de los programas que contiene este instrumento se busca alcanzar en cada Entidad Federativa la igualdad de oportunidades, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de la población y de manera prioritaria, disminuir la pobreza; fortalecer la participación social de las acciones de gobierno y otorgar un nuevo dinamismo al Sistema Federal mediante la descentralización de programas de desarrollo social.

Acuerdan también fortalecer a los municipios a través de la descentralización de funciones y recursos con el fin de mejorar la capacidad técnica, administrativa y de ejecución de obras y prestación de servicios.

**Capítulo Segundo.
De la Planeación Estatal para el Desarrollo.**

Se establece el compromiso de realizar acciones para fortalecer el funcionamiento del Sistema Estatal de Planeación Democrática, con el objeto de hacer más participativa y dinámica la relación Federación-Estado-Municipio-Sociedad, en la búsqueda y aplicación de soluciones eficaces a los problemas que enfrenta la entidad, continuara fortaleciendo la participación social en la planeación del desarrollo, mediante la constitución y consolidación de los Consejos de Desarrollo Municipal y su intervención en la planeación, programación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de los programas financiados con recursos del Ramo 26 "Superación de la Pobreza, se dispone proporcionar a las Administraciones Municipales y Consejos de Desarrollo Municipal la asistencia, capacitación y apoyos necesarios con el objeto de la constitución y operación eficiente del sistema.

**Capítulo Tercero.
De los Programas para la Superación de la Pobreza.**

Para impulsar la estrategia descentralizadora del Ramo 26, los programas y acciones derivadas del mismo, se articularán en dos Fondos, que son los siguientes: Fondo de Desarrollo Social Municipal FDSM, y Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo, FDRE., se decide impulsar el proceso de organización y participación social.

En el Fondo de Desarrollo Social Municipal se busca consolidar a los consejos de Desarrollo Municipal y a Comités Comunitarios; revisar y promover la adecuación del Marco Jurídico para sustentar y apoyar el proceso participativo de la sociedad y la existencia y funcionamiento de los Consejos; las actividades administrativas de planeación programación, operación, control, seguimiento y evaluación de las obras y acciones del Fondo, se realizarán por los municipios y con la participación de los Consejos de Desarrollo Municipal y la población en general organizada en Comités Comunitarios.

El Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo se destinará a obras y acciones que activen las economías regionales del Estado y promuevan la creación de fuentes de trabajo adicionales de empleo.

El Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo (COPLADE) será la instancia coordinadora de los esfuerzos intergubernamentales e interinstitucionales y de los sectores social y privado para fortalecer el impacto de los programas y recursos de los fondos del Ramo 26 "Superación de la Pobreza".

Capítulo Cuarto.

De los Programas de Desarrollo Urbano y Vivienda.

Se realizarán programas y acciones en materia de asentamientos humanos, planeación y regulación del desarrollo urbano de los centros de población; de administración urbana municipal; de modernización de los registros públicos de la propiedad y del catastro; de incorporación de suelo al desarrollo urbano, de regulación de la tenencia de la tierra y mejoramiento; y construcción de infraestructura y equipamiento para el desarrollo regional urbano.

Capítulo Quinto.

Del Financiamiento de los Programas de Desarrollo Social.

Se definen los montos, mecanismos y tiempos en los cuales la Federación transferirá recursos del Ramo 26 "Superación de la Pobreza", al Estado y de este a sus Municipios. Los recursos presupuestales de los Fondos se componen de un porcentaje federal y otro estatal siendo mayor la aportación federal en rangos de 95% federal a 5% estatal o de 75% federal a 25% estatal.

Los recursos que corresponden al Fondo de Desarrollo Social Municipal son descentralizados a través de la Secretaría de Desarrollo Social, así como el correspondiente al Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.

Capítulo Sexto.

De la Participación Social en la Política de Desarrollo Social.

Con el propósito de promover e instrumentar estrategias que fortalezcan y eficienten la participación social en la formulación, ejecución, control, seguimiento y evaluación de los programas que se apoyan en el marco de la política de desarrollo social. Asimismo, el Ejecutivo Estatal asume el compromiso de proponer las reformas que se requieran, a efecto de incorporar a los ordenamientos jurídicos la figura de los Consejos de Desarrollo Municipal. Se compromete a impulsar la participación comunitaria en la ejecución de las obras y acciones del Fondo de Desarrollo Social Municipal y Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo.

Capítulo Séptimo.

Del Desarrollo Institucional Municipal.

Se conviene formular, instrumentar, dar seguimiento y evaluar el Programa de Desarrollo Institucional Municipal, el cual condyve al desarrollo de las capacidades técnicas, administrativas, de promoción y organización social de las administraciones municipales, a fin de apoyarlas en el manejo y operación de los programas y recursos que se descentralicen a favor de los municipios.

Capítulo Octavo.

Del Seguimiento y Evaluación de la Política Social.

Se define entre ambos ejecutivos realizar el seguimiento y evaluación de los programas, acciones y recursos del Ramo 26 "Superación de la Pobreza"; fortalecer y eficientar los sistemas de captación.

registro, procesamiento y flujo de información, trabajando coordinadamente y estableciendo mecanismos y sistemas homogéneos al respecto. Verificar coordinadamente que los programas ejecutados en el marco de la política de desarrollo social favorezcan a los grupos sociales más pobres.

Capítulo Noveno. Del Sistema Estatal de Control, Evaluación y Desarrollo Administrativo.

Se establece como compromiso dar asesoría y apoyo en las acciones para la instrumentación y consolidación de los Sistemas de Control y Evaluación y para el desarrollo y modernización de las administraciones públicas estatales y municipales con el propósito de asegurar la aplicación transparente, honesta y eficaz de los recursos federales objeto del Convenio; llevar periódicamente análisis de resultados de las acciones realizadas, impulsar y consolidar el Programa de Contraloría Social en la ejecución de los programas del Convenio apoyando y promoviendo la participación comunitaria organizada en el control y vigilancia de las acciones.

Capítulo Décimo. Estipulaciones finales.

Se acuerda que en la manifestación de condiciones económicas extraordinarias o imprevisibles, o por casos fortuitos o de fuerza mayor, que en cualquier forma sean ajenos a la voluntad de los otorgantes y que motiven al incumplimiento por uno de ellos, la otra quedará liberada del cumplimiento de las obligaciones que le son correlativas.

7.4.- Resumen.

El Convenio de Desarrollo Social tiene por objeto la coordinación de acciones y recursos entre los Ejecutivos Federal y Estatal para enfrentar en forma conjunta la problemática regional, concretar la descentralización y dar viabilidad técnica y financiera a las acciones de la autoridad, tendientes a impulsar el desarrollo integral de la Entidad.

Ya anteriormente habíamos dicho que el Convenio de Desarrollo Social como elemento regulador de las acciones coordinadas entre el gobierno federal y los gobiernos locales, constituye el apoyo al instrumento principal del Plan Nacional de Desarrollo para expresarse o concretarse regionalmente, de aquí que la coordinación entre ambos niveles de gobierno se lleve a cabo especialmente en relación a los programas con cobertura nacional, regional y aquellos basados en las prioridades estatales y municipales.

Los recursos que se canalizan al Estado a través de este convenio se determinan en función de las propuestas que el Ejecutivo del Estado, por conducto del COPLADE, presenta a la Federación a través de la Delegación Regional en el Estado de la Secretaría de Desarrollo Social.

La propuesta de inversión presentada se integra con la participación, en el seno del COPLADE, de las Dependencias Estatales y Municipales, las cuales presentan las demandas más sentidas (priorizadas) y aquellas que son necesarias para la promoción del desarrollo local y/o regional, presentan también las consideraciones necesarias acerca de los costos y plazos de ejecución para las acciones y obras requeridas.

En el texto del Convenio de Desarrollo Social habrá de especificarse las bases y lineamientos bajo los cuales habrá de ejercer los recursos que se asignen, apoyándose para ello en el Manual Único de Operación del CDS (el cual norma la aplicación de recursos del mismo, clasificando cada una de las obras y acciones del convenio y determinando la clase o porcentaje de recursos - Estatal, Federal, Municipal y aportación comunitaria- que habrá de utilizarse en cada una de ellas).

Actualmente, el instrumento operativo del convenio y el eje de la política social del gobierno Federal y Estatal es el Programa Superación de la Pobreza PSP, cuyos recursos son programados y controlados por el COPLADE estatal y la delegación de la SEDESOL Y SECODAM.

El CDS establece las bases y los lineamientos generales de la promoción de la inversión y el Programa Superación de la Pobreza señala las directrices y criterios bajo los cuales habrá de orientarse el gasto público.

El Programa Superación de la Pobreza busca contribuir al cumplimiento del acuerdo nacional (consignado en el plan) de mejorar productivamente el nivel de vida de los mexicanos, atendiendo fundamentalmente a los sectores sociales en situación de pobreza extrema, por ejemplo: los campesinos, indígenas, colonos, etc.; el programa también se orienta al financiamiento de actividades diversas pero siempre con un sentido social específico el combate a la pobreza funciona en tres grandes vertientes:

- La dotación de servicios básicos para la comunidad.
- El apoyo a la producción y a proyectos productivos que generen empleos.
- La promoción de programas regionales en los que el acento está puesto en la construcción de infraestructura para el desarrollo y la producción.

Los criterios que regulan la actividad de este programa son aquellos que persiguen la transparencia, eficacia y corresponsabilidad (entre las dependencias y las organizaciones sociales participantes) en la asignación y control de los recursos públicos.

Con el fin de impulsar el proceso de descentralización de la Política de Superación de la Pobreza, El presupuesto del Ramo 26 para 1997, se distribuye en dos Fondos:

- Fondo para el Desarrollo Social Municipal (FDSM).
- Fondo para el Desarrollo Regional y Empleo (FDRE).

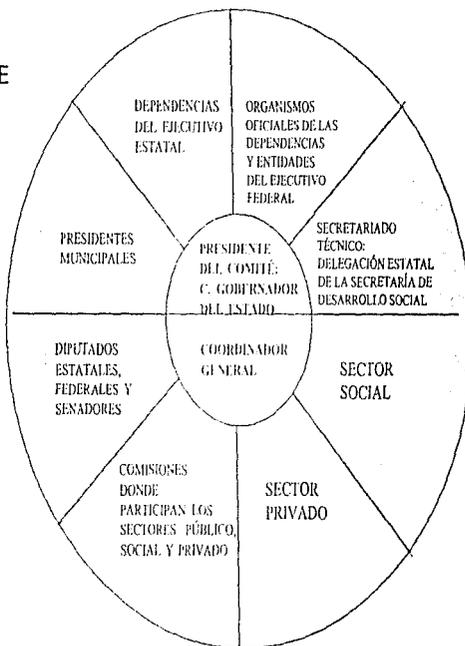
El primer Fondo se constituye por estrategias y el fuerte impulso a la participación social en un esfuerzo relevante en la puesta en marcha de programas sociales descentralizados participativos.

Bajo este esquema la participación de los grupos sociales organizados cobra especial importancia ya que ellos con los gobiernos locales, son los encargados de planear, programar, concertar, ejecutar, supervisar, controlar y evaluar las obras o acciones, garantizando que los recursos públicos, respondan a las auténticas necesidades sociales y sean aplicados con absoluta transparencia.

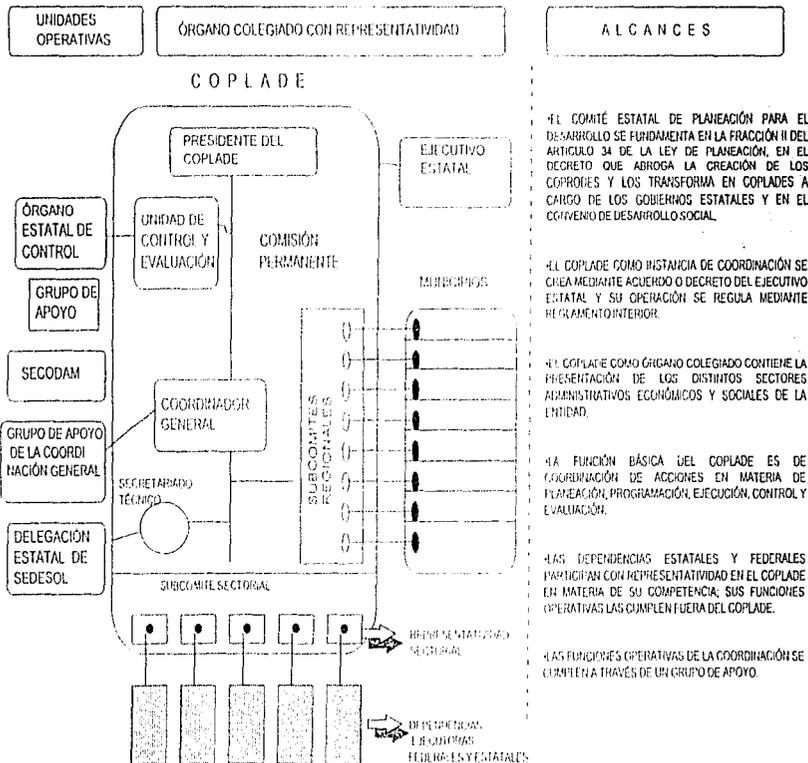
El segundo Fondo, la orientación de este será definida por los gobiernos estatales conjuntamente con SEDESOL y considera programas y proyectos que constituyen prioridad estatal y proyectos de alcance regional; las obras que se concluyan en este Fondo se orientarán principalmente a la ejecución de programas y proyectos especiales de interés nacional o regional, así como aquellas obras o acciones que propicien la generación de empleo. Atender acciones de apoyo a grupos sociales específicos, se consideran obras y acciones que hayan quedado inconclusas en el ejercicio pasado del Ramo 26.

LOS COPLADES

ORGANISMOS
DE CARÁCTER
EMINENTEMENTE
PARTICIPATIVO



MARCO LEGAL, INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LOS COPLADES



CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL

EL CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL ES EL INSTRUMENTO JURÍDICO, ADMINISTRATIVO, PROGRAMÁTICO Y FINANCIERO QUE FORMALIZA LA CONCERTACIÓN DE ACCIONES Y COMPROMISOS ENTRE LA FEDERACIÓN Y LOS GOBIERNOS DE LOS ESTADOS.

JURÍDICO

El presente convenio tiene por objeto establecer el marco jurídico que regule la ejecución de los programas de desarrollo social que se ejecuten en los Estados.

PROGRAMA A MEDIANO PLAZO.
Global, Sectorial, Regional.

- OBJETIVOS
- ESTRATEGIA
- PLANEACIÓN

ADMINISTRATIVO

El presente convenio establece el marco administrativo que regule la ejecución de los programas de desarrollo social que se ejecuten en los Estados.

PROGRAMAS REGIONALES,
SECTORIALES Y OPERATIVO ANUAL

- POA PRELIMINAR
- POA DEFINITIVO
- PROGRAMACIÓN
- PRESUPUESTACIÓN

PROGRAMÁTICO

El presente convenio establece el marco programático que regule la ejecución de los programas de desarrollo social que se ejecuten en los Estados.

METAS, EJERCICIO
PRESUPUESTAL Y RESULTADOS

- AUTORIZACIÓN
- EJERCICIO
- RADICACIÓN
- EJECUCIÓN

FINANCIERO

El presente convenio establece el marco financiero que regule la ejecución de los programas de desarrollo social que se ejecuten en los Estados.

CIERRE DE EJERCICIO
PRESUPUESTAL

- PRESUPUESTAL
- CONTROL
- EJECUCIÓN
- EVALUACIÓN

CANAL PARA TRANSFERENCIA DE RECURSOS FEDERALES A LOS ESTADOS

CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL

ESTRUCTURA DEL CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL

DISPOSICIONES
CONSTITUCIONALES
ARTICULOS 25, 26,
105, 115 Y 116

LEY ORGANICA DE
LA ADMINISTRACION
PUBLICA FEDERAL
ART. 22

LEY DE
PLANEACION
ARTICULOS 33, 34,
35, 37, 37 Y 44

DECRETO DEL
PRESUPUESTO DE
EGRESOS DE LA
FEDERACION PARA EL
EJERCICIO FISCAL 1947

ANTECEDENTES

- I. DEL OBJETO DEL CONVENIO
- II. DE LA PLANEACION ESTATAL PARA EL DESARROLLO
- III. DE LOS PROGRAMAS PARA LA SUPERACION DE LA POBREZA
- IV. DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO URBANO Y VIVIENDA
- V. DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PROGRAMAS DE DESARROLLO SOCIAL
- VI. DE LA PARTICIPACION SOCIAL EN LA POLITICA DE DESARROLLO SOCIAL
- VII. DEL DESARROLLO INSTITUCIONAL MUNICIPAL
- VIII. DEL SEGUIMIENTO Y EVALUACION DE LA POLITICA SOCIAL
- IX. DEL SISTEMA ESTATAL DE CONTROL, EVALUACION Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO
- X. ESTIPULACIONES FINALES

DISPOSICIONES
CONSTITUCIONALES
LOCALES

LEY ORGANICA DE
LA
ADMINISTRACION
PUBLICA ESTATAL

LEY DE
PLANEACION
LOCAL

AMBITO ESTATAL

MARCO DE REFERENCIA

SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA

- PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA
- INSTRUMENTO DE LA RECTORIA DEL ESTADO
- MEDIO PARA DETERMINAR ACCIONES Y ESTRATEGIAS

CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL

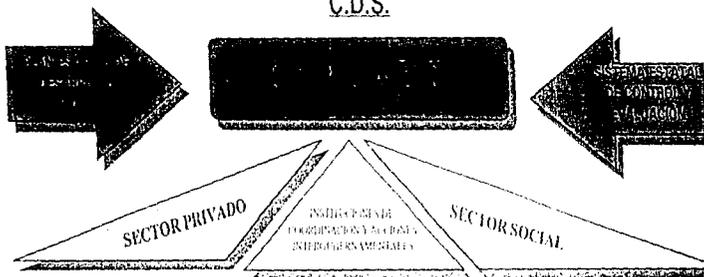
- DESCENTRALIZACIÓN Y MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA DEL DESARROLLO REGIONAL Y SOCIAL
- INSTRUMENTO DE CONCERTACIÓN DE ACCIONES FEDERACIÓN ESTADO
- MEDIO PARA FORTALECER EL FEDERALISMO

SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL

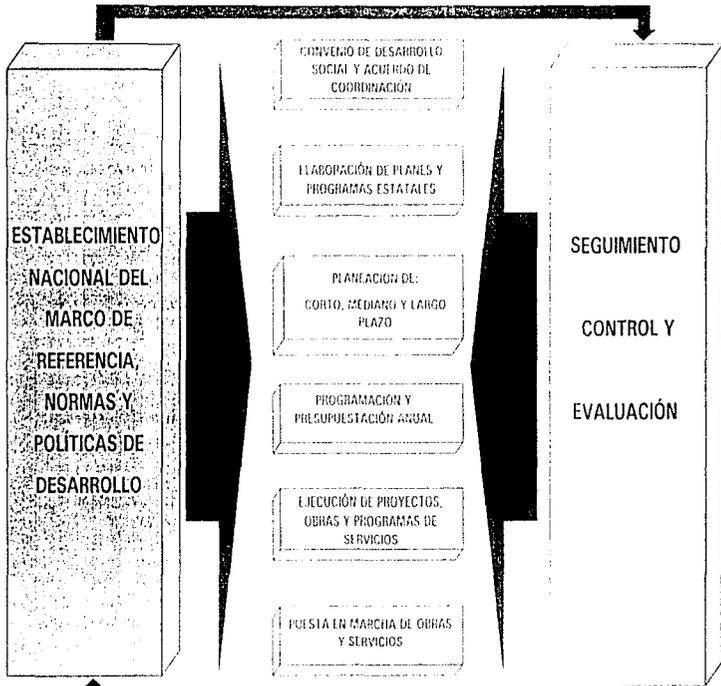
- COORDINACIÓN DEL CONTROL Y EVALUACIÓN
- INSTRUMENTO PARA EFICIENTAR EL USO DE LOS RECURSOS
- MEDIO PARA VALIDAR LA GESTIÓN PÚBLICA

COORDINACIÓN FEDERACIÓN-ESTADOS-MUNICIPIOS

C.D.S.



MARCO DE REFERENCIA



CAPÍTULO III.

PROGRAMACIÓN Y EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA.

1.- El Proceso de Programación - Presupuestación.

Derivado del principio administrativo que dispone, la optimización de los recursos financieros y humanos, el proceso de programación presupuestación surge como el mandato para aprovechar al máximo lo que se tiene, es un principio de organización, un compromiso, atribución y responsabilidad, que debe asumir el gobierno.

En el proceso de planeación la programación-presupuestación corresponde a la etapa de instrumentación y se define como el conjunto de actividades encaminadas a traducir los lineamientos y estrategias del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo.

Se trata de formular y asignar tareas, recursos y medios para dar cumplimiento a las obligaciones históricas y al proyecto social del estado mexicano que demanda una administración moderna, eficiente, democrática, orientada al servicio y cercana a las necesidades de la sociedad y que la mantenga informada, bienestar social y sentido a la comunidad que lo elige.

El Marco General de este proceso lo constituye el Sistema Nacional de Planeación Democrática.- El sistema regula su acción e involucra a entidades y sectores, organismos públicos, privados y a toda la población organizada en la determinación de obras y de acciones a realizar y el control que operará sobre las mismas.

De la programación-presupuestación se derivan las directrices necesarias para garantizar el funcionamiento adecuado de la estructura administrativa del gobierno y la correcta asignación y ejercicio del gasto público, que deberá orientarse a controlar el proceso de cambio social hacia el crecimiento económico y el desarrollo social, este proceso se concibe como la prueba para que el Plan Nacional de desarrollo opere. De hecho, la ejecución del Plan solo es posible a través de programas y presupuestos.

Un programa expresa tareas, instrumentos y objetivos a cumplir. Un presupuesto está constituido por la estimación de recursos humanos, materiales y financieros que se requieren para el cumplimiento de una tarea, para una función y durante un tiempo determinado, vinculados, ambos conceptos dan origen al proceso.

Los requisitos básicos del proceso de programación presupuestación deben ser los siguientes:

Coherencia con los objetivos, estrategias políticas y acciones programáticas del Plan Nacional de Desarrollo, cumplir con los lineamientos consignados en la Ley de Planeación, Determinar prioridades programáticas y establecer tiempos de ejecución. Debe tener flexibilidad necesaria para permitir adecuaciones a causa de cambios o de política social y económica, contemplar desde su inicio los elementos necesarios que hagan posible la evaluación del impacto social de lo programado y lo ejecutado.

Los criterios para la programación-presupuestación la clasificación y selección de prioridades o la definición de los programas que se llevarán a cabo en el corto, mediano y largo plazo se determinan tomando en consideración los siguientes criterios:

Que se programen obras en proceso, que operen deficientemente o que estén inconclusas, obras de máximo beneficio colectivo, programar inversiones de uso intensivo de mano de obra y con materiales de la región; obras con proyecto que demuestre su viabilidad técnica y financiera, la priorización programática debe partir de diagnósticos rigurosos relativos (media nacional o estatal) o absoluto, por medio de

estándares adecuados. Estándares que sirvan de indicadores comparativos a la hora de realizar cualquier evaluación de lo programado. Determinar el origen y destino de los recursos públicos, así como fuentes alternativas y modalidades de financiamiento que lleven a la mejor realización de lo planeado. Determinar las formas de ejecución de la inversión pública de acuerdo a las características y normas de las obras y acciones a ejecutar así como a las técnicas y recursos de las entidades y organizaciones encargadas de su instrumentación.

Para llevar a cabo los trabajos detallados que formalicen los programas y presupuestos se elaboran programas de carácter anual que vinculan el corto con el mediano plazo y constituyen la referencia básica de las vertientes de instrumentación y de sus instrumentos.

Las actividades fundamentales de la programación consisten en precisar las metas y acciones para cumplir con los objetivos establecidos; elegir los principales instrumentos de política-Económica y Social, asignar recursos; determinar los responsables y los tiempos de la ejecución.

La instrumentación del Programa Anual tiene lugar a través de las cuatro vertientes:

- Obligación.
- Coordinación.
- Concertación.
- Inducción.

Los programas anuales tienen las siguientes características generales:

- Se elaboran a nivel global, sectorial e institucional.
- Su cobertura espacial es nacional o regional.
- La cobertura temporal es de corto plazo (un año).

Su función consiste en expresar anualmente con la definición de acciones, metas, políticas instrumentos y asignación de recursos; los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo.

Existen tres tipos de Programas Anuales.

- Programa Operativo Anual Macro.
- Programas Operativos Anuales Preliminares.
- Programas Operativos Anuales Definitivos.

Las Secretarías de H. y C.P. y Desarrollo Social son responsables de integrar este tipo de programas, considerando la participación que corresponde a las dependencias y entidades del Sector Público conforme a la legislación aplicable y a las entidades de la República, en lo que se refiere a los programas regionales.

Este programa se traduce en el documento "Criterios Generales de Política Económica, para la iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación".

Programas Operativos Anuales Preliminares.

Estos programas especifican y detallan las acciones que en el año correspondiente, llevarán a cabo sectores y entidades para cumplir con los objetivos, Metas y Políticas establecidas en cada Programa de Mediano Plazo.

Se elabora en el seno de los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan (COTEIP), constituyen el vínculo, en el nivel sectorial del Plan Nacional de Desarrollo con el Presupuesto de Egresos de la Federación por derivarse de ellos los lineamientos Programático-Presupuestales fundamentales con los que cada Sector Administrativo involucrado coadyuva a su cumplimiento.

Programas Operativos Anuales Definitivos.

Las diversas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal elaboran anualmente sus programas de Trabajo, en función de sus respectivas estructuras administrativas.

Su naturaleza es básicamente operativa por lo que se trata de instrumentos insustituibles de la gestión gubernamental cotidiana.

Vertiente Obligatoria.

Comprende el conjunto de acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que constituyen lo que se denomina Programa Normal.

Los principales instrumentos de esta vertiente son los programas presupuesto de cada entidad, las Leyes de Ingresos de la Federación y los acuerdos institucionales que celebran dependencias y entidades entre sí.

En esta vertiente el proceso de programación-presupuestación, se inicia con la revisión y actualización del Catálogo de Programas y Metas del Sector Público Federal, en esta fase se constituye un grupo de trabajo con la participación de la dependencia coordinadora de sector y las Secretarías de H. y C.P. y Desarrollo Social, para analizar la apertura programática sectorial, de acuerdo a los lineamientos establecidos y se proponen los cambios que se consideren necesarios.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público elabora el Programa Operativo Anual Macroeconómico, considerando los objetivos, estrategias y prioridades nacionales, así como las políticas y metas generales que marca el Plan Nacional de Desarrollo, además de las estrategias políticas y líneas de acción sectoriales de los Programas de Mediano Plazo.

Coplande estatal informa a los Coplades municipales y/o Consejos de Desarrollo Municipal la asignación que les corresponde, a fin de que definan su proceso de programación dentro de ese marco cuantitativo.

Este documento presenta las metas financieras y de gasto para el año correspondiente.

En base a estas metas macroeconómicas se formulan Pre-techos de Gasto por Dependencia y Entidad a precios del año en curso, que posteriormente se envía conjuntamente con los lineamientos y la metodología para la Programación-Presupuestación.

Los Pre-Techos comunicados a los sectores son la base para la preparación y formulación de los Programas Operativos Anuales Preliminares.

Los Comités Técnicos para la Instrumentación del Plan, (COTEIP), se reúne para discutir las propuestas de gasto y metas de los POA'S Preliminares y se remite a la Secretaría de H. y C.P. para su revisión.

Las áreas macroeconómicas de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Desarrollo Social revisarán el Programa Operativo Anual Macroeconómico a fin de actualizar y comunicar los techos de gasto a las dependencias y entidades para que se llenen los formatos y elaboren los Programas Operativos Anuales sectoriales e institucionales definitivos.

Los sectores envían estos documentos a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su integración y presentación del proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación a las autoridades superiores, para

que finalmente se presente a la H. Cámara de Diputados para su aprobación y publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Vertiente de Coordinación.

Abarca las acciones que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal en las entidades federativas y que se convierten en el objeto de los Convenios de Desarrollo Social celebrados por el ejecutivo Federal y los Ejecutivos Estatales.

En esta vertiente destaca por su importancia los programas correspondientes, al Ramo 26 Superación de la Pobreza, tanto por el monto de los recursos financieros que maneja como por el impacto que a la fecha ha tenido en el mejoramiento productivo y del nivel de vida de los mexicanos.

Las Entidades para obtener recursos de este ramo, se rigen por lo establecido en el "Manual Único de Operación del Programa de Superación de la Pobreza" emitido en 1997 por la Secretaría de Desarrollo Social.

En forma resumida el procedimiento es el siguiente:

Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), convocan a los municipios para que realicen las reuniones de los Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal (COPLADEMUN) o Consejos de Desarrollo Municipal (C.D.M.), para que las entidades federales, estatales y municipales presenten las propuestas de inversión que incidan en su territorio, eligiéndoles el nivel de prioridad de acuerdo a sus objetivos.

El COPLADE integra el anteproyecto estatal y en reunión general se determina que propuestas son más factibles de financiar, de acuerdo al techo financiero asignado y al impacto económico y social de los proyectos.

Las propuestas seleccionadas deberán presentarse en los anexos técnicos que tendrá que contar con los expedientes técnicos definitivos de cada una de las obras, validados por la Dependencia Normativa correspondiente.

La elaboración de los oficios y anexos técnicos de aprobación se deberán apegar a la apertura programática, a cada obra o acción corresponderá la asignación, por parte de la Coordinación General del Coplade para el Fondo de Desarrollo Social Municipal o de la Delegación Estatal de Sodesol en el Fondo de Desarrollo Estatal y del Empleo, de un número único para efectos de identificación oficial.

El COPLADE revisa que los formatos estén debidamente integrados y autoriza la estructura financiera, en lo que corresponde a la aportación estatal y enviar a la Delegación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social.

La Delegación Estatal de la Secretaría de Desarrollo Social al recibir las propuestas de inversión verifica que el contenido de los anexos técnicos se apege a la normatividad y al contenido de los expedientes técnicos respectivos se integran las fichas de identificación denominada Cedula de Registro De Obra, las propuestas integradas se envían a la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional de la Secretaría de Desarrollo Social para su análisis.

La Dirección General de Planeación de la Secretaría de Desarrollo Social, emite los oficios de autorización de inversión global por Entidad Federativa de los recursos asignados a los Fondos de Desarrollo Social Municipal y para el Desarrollo Regional y del Empleo. Los oficios de autorización que estén etiquetados para alguna de las regiones prioritarias, submodalidad operativa y para alguna obra o proyecto específico.

no podrán ser objeto de traspaso o modificación presupuestal alguna, salvo mediante autorización expresa de la Dirección General de Planeación y previa solicitud de reprogramación de los recursos autorizados.

2.- Gasto Corriente y Gasto de Inversión.

Se señaló en el punto anterior las consideraciones que se hacen durante el proceso de programación-presupuestación de la obra pública desembocan en la integración del presupuesto anual del gasto gubernamental; indicamos que durante la programación-presupuestación se precisan programáticamente los elementos técnicos y operativos que se necesitan para que el gobierno lleve a cabo las acciones de corto, mediano y largo plazo que demanda el desarrollo, durante este proceso también se determinan los niveles de gasto público que se requerirán y determinarán no sólo a la inversión pública, sino también para el sostenimiento del aparato gubernamental de gestión.

Por estas razones se hace necesaria la clasificación y definición de las modalidades del gasto público que se destina a la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo - Gasto de Inversión - y de aquel que se orienta al mantenimiento de la infraestructura administrativa del Gobierno Gasto Corriente.

i.- El Gasto Corriente. Se entiende por *gasto corriente* a todo aquel gasto público, ingreso-egreso, destinado al apeyo normal de la función administrativa del gobierno, que tiene como marco jurídico a la constitución, la Ley de Presupuesto de Egresos, así como su reglamento (a nivel Federal, Estatal y Municipal).

- El Gasto Corriente de las dependencias federales es cubierto por el Ramo que le corresponde a través de su secretaría y auditado por su Órgano Interno de Control, y la SECODAM.
- El gasto corriente del Gobierno del Estado es aprobado por la instancia de programación o finanzas que corresponda a cada Entidad Federativa y su control proviene de los instrumentos auditores diseñados y ejecutados por el Órgano Estatal de Control, por la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso del Estado o Glosa.
- El Gasto Corriente Municipal está contenido en el presupuesto de Egresos del Ayuntamiento y es aprobado y controlado por la Tesorería Municipal respectiva.

El *gasto corriente* se integra en base a los siguientes conceptos:

- a) **Servicios Personales.** Comprende acciones destinadas al pago de remuneraciones al personal que presta servicios en las dependencias y entidades de la Administración Pública, así como los pagos por otras prestaciones sociales.
- b) **Materiales y Suministros.** Engloba las asignaciones destinadas a las adquisiciones de toda clase de insumos que requieran los Órganos o Instancias de Gobierno para el desempeño de sus actividades administrativas y productivas.
- c) **Servicios generales.** Comprende recursos destinados a cubrir el costo de todo tipo de servicio indispensable para las dependencias y funcionarios, ya sea que se contraten a particulares o a instituciones del propio sector público, (por ejemplo servicio postal, asesoría, estudios de investigaciones, etc.)
- d) **Transferencias.** Son asignaciones en dinero o especie que el gobierno destina (a través de subsidios, aportaciones o participaciones) a instituciones del sector público, privado o social, incluyendo familias - como parte de su política de redistribución, fomento y regulación de la economía.

e) Bienes Muebles e Inmuebles. Son recursos destinados a adquirir bienes que requieran las dependencias y entidades del gobierno.

• Por otra parte, la determinación (proyección o cálculo) del presupuesto de gasto corriente se lleva a cabo bajo los siguientes lineamientos generales:

Objetivos por unidad responsable: Se describen los objetivos y metas específicas (así como su calendarización) a cumplir por las unidades o dependencias responsables.

– Análisis de los recursos humanos: Su finalidad es conocer el número de plazas y puestos del personal para saber los montos de los recursos presupuestales que se requieran.

– Análisis de recursos presupuestales: Se busca obtener y proporcionar la información general acerca de los capítulos de gasto y partidas específicas utilizadas para cada dependencia y organismo, cada una de ellas con su análisis de base, cálculo y justificación de las mismas

– Presupuesto por objeto del gasto: Se busca conocer la cantidad asignada para cada dependencia y por capítulo: servicios personales, servicios generales, etc.

– Presupuesto por objeto de partida: Se concentra en forma analítica la información relativa a los costos en que se incurra por partida.

– Calendario de recursos presupuestales: Su finalidad es conocer que, cuando y en cuales conceptos se pretende erogar las partidas presupuestales.

• Estos elementos integran la estructura y formas de aplicación del gasto, a partir de un análisis previo acerca de las necesidades y orientación de los Organos Administrativos, así como de los recursos financieros que posee la Federación y el Estado para satisfacerlas.

– Catálogo de Dependencias y Entidades de la Administración Pública: Son responsables del manejo de recursos destinados a cumplir los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo.

– El Catálogo de Políticas: Contiene la clave denominación de las políticas que el Gobierno sigue en materia de desarrollo económico, social y cultural, de lo sectorial y social.

– El Catálogo de Programas: Incluye a cada sector sus tareas y las dependencias o unidades encargadas de llevarlas a cabo.

– El Catálogo de Unidades de Medida: Pretende disponer las metas y unidades de medida que permitan identificar el carácter cualitativo y cuantitativo de los productos u objetivos alcanzados por dependencia o entidad de la administración pública, a través de la ejecución de sus programas.

– La Definición de Términos para la Elaboración del Presupuesto. Egresos: Expresa o define conceptos como "anteproyecto de presupuesto", "calendario de metas", "gasto", "metas".

ii.- Gasto de Inversión. Bajo este título se designa a todo gasto o recursos destinados a la creación, ampliación, rehabilitación o mejoramiento de la infraestructura social y productiva que propicie el bienestar social y/o el desarrollo de las actividades económicas.

El Presupuesto de Gasto de Inversión está integrado por una mezcla de recursos derivados de diferentes fuentes financieras (Federales y Estatales, Municipales, etc.); las vías y tiempos de ejecución de estos

recursos, propios o concertados, son determinados por lo establecido en el Plan Nacional de Desarrollo y el Plan Estatal de Desarrollo.

3.- El Programa Operativo Anual de Inversión (P.O.A.).

Es el Instrumento Operativo Anual del Plan Nacional de Desarrollo, las características generales son: El nivel en el que se elabora es global, sectorial e institucional; con cobertura espacial nacional o regional de cobertura temporal (un año); función: expresar individualmente, con la definición de acciones, metas políticas, instrumentos y asignación de recursos, los objetivos y propósitos del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas de Mediano Plazo.

Los Programas Anuales incluyen las acciones correspondientes a las vertientes de instrumentación: Obligatoria, con la incorporación del presupuesto de egresos, coordinada, dentro del Marco del Convenio de Desarrollo Social, inducida a través del paquete de política e instrumentos de fomento y apoyo; y concertada mediante Convenios y Contratos específicos con los particulares.

En el caso de las Entidades Federativas se apega al Marco Jurídico en vigencia y con la dependencia y entidades encargadas de la ejecución del Plan Estatal y de los Planes Municipales de Desarrollo, así como los programas sectoriales, elaboran programas operativos anuales que incluyen los aspectos administrativos y de política económica y social correspondiente.

En general estos programas que deberán ser congruentes entre sí, regiran las actividades de la administración pública en su conjunto y servirán de base para la integración de los anteproyectos de presupuestos anuales que las propias dependencias federales, estatales y los ayuntamientos deberán elaborar conforme a la legislación aplicable.

Estos programas operativos anuales con la pauta, junto con las demandas captadas a través de foro el constante proceso de consulta popular, para las asignaciones presupuestales que integraran el P.O.A.

Una vez que se hayan seleccionadas o priorizado las obras contenidas en cada propuesta de inversión de las diferentes dependencias que realicen obras o acciones públicas, en el programa operativo anual de inversiones se precisarán las obras o acciones de corto mediano y largo plazo que se ejecutaran, su ubicación, sus objetivos, los responsables de las mismas y el monto y modalidad de inversión respectiva.

El proceso de programas - presupuestación de que resulta este documento debe llevarse a cabo en forma profesional, responsable y objetiva, con el fin de que no se conforme un programa vacío y carente de validez que haría imposible paliar o corregir las diferencias existentes en nuestra estructura social y productiva.

Debido a que en el POA se integran recursos, acciones y políticas por los tres niveles de gobierno, se hace necesario identificar y cuantificar las relaciones de interdependencia y casualidad entre instituciones, objetivos y beneficios de los tres ordenes de gobierno se requiere también diseñar los instrumentos que permitan hacer comparaciones intersectoriales con el objetivo de que, a través de la evaluación de los avances sectoriales expresados en el POA general, este pueda ser controlado eficientemente.

Más que un documento normativo, el POA es la expresión operativa de lo que la comunidad ha demandado y es un instrumento orientado a aprovechar de manera más racional los recursos públicos para la consecución de los objetivos expresados en los planes Nacional, Estatal y Municipales de Desarrollo.

Las siguientes modalidades o fuentes de inversión dan forma y estructura al programa operativo anual para las entidades federativas:

- El Convenio de Desarrollo Social: Instrumento de coordinación entre el Estado y la Federación para la programación y ejecución de obras y acciones de los tres niveles de Gobierno.
- Los Programas Normales de la Federación: Programas que llevan a cabo las delegaciones de la Secretaría del Estado y de las entidades de la Administración Pública establecidas en el Estado.

Los Programas Normales del Gobierno del Estado: Programas que el Gobierno local lleva a cabo con recursos propios.

- Los Programas Normales de los Ayuntamientos: También realizados con recursos captados por el propio municipio.
- Los créditos que opera la Banca de Desarrollo: Recursos orientados a promover mejores servicios públicos para la comunidad y la reactivación de las actividades productivas.

Las Aportaciones de los Sectores Social y Privado: Recursos que estos aporten como beneficiarios y coparticipes, en un marco de concentración, de cierta obra o acciones de gobierno.

Los Programas Normales de la Federación.

Se derivan de las líneas programáticas y estrategias de mediano y largo plazo del Plan Nacional de Desarrollo y son ejecutadas por las dependencias y entidades federales establecidas en el Estado.

De estos programas normales o sectoriales también se derivan los programas regionales y especiales, como modalidad específica de inversión, la programación y ejecución de sus recursos en base a los programas diseñados desde la perspectiva federal, pero buscando siempre la coherencia y concordancia con las políticas de los sectores estatales, para evitar duplicación de esfuerzos y acciones en la construcción de infraestructura social y productiva.

Se trata de programas de amplia cobertura que ejecutan con recursos propios, cada secretaria de estado, su importancia radica en el apoyo complementario que brindan a los estados en el marco del Sistema Nacional de Planeación Democrática y en su aporte esencial para el cumplimiento cabal de los consignado en el Plan Nacional de Desarrollo.

Los Programas Normales del Estado.

Los Recursos Financieros para la ejecución de estos programas provienen exclusivamente de los ingresos propios del Gobierno Estatal; sus criterios de programación y su normatividad y criterios de ejecución están determinados por lo que lo considere en la legislación de los estados.

El monto de inversión por lo general no es considerable y el gobierno los destina normalmente para realizar obras pequeñas que no están consideradas en otros programas o para garantizar el funcionamiento de algunas dependencias estatales; por otra parte los estados aprovechan ciertos recursos para utilizarlos en aquellos instrumentos de coordinación donde hay mezcla de recursos (CDS) para sacar adelante obras cuantiosas de beneficio estatal, que de otro modo, no podría llevar a cabo por sí misma.

Los Programas Normales con Inversión Directa de los Municipios.

estimaciones que hace el Ayuntamiento tras la captación de recursos por la vía tributaria; impuestos. Como en el caso anterior, el monto de estos programas es pequeño y se asigna de acuerdo a las estimaciones que hace el ayuntamiento tras la captación de recursos por la vía tributaria; impuestos, productos, aprovechamientos, etc.

Estos recursos solo permiten al Ayuntamiento cubrir los compromisos de gasto corriente que tiene (nomina, prestación y mantenimiento de servicios públicos municipales, etc.) por lo que resulta difícil que

destine recursos para la inversión pública, los pocos recursos se destinan a los instrumentos de coordinación o mezcla de recursos.

Los Créditos Programados por La Banca De Desarrollo.

La Banca de Desarrollo proporciona recursos, apoyos crediticios para aquellas obras y proyectos cuyos objetivos coincidan con las prioridades nacionales y estatales; estos créditos buscan apoyar a los organismos ejecutores de obra pública y promover el desarrollo de las actividades productivas.

Estos recursos permiten a los organismos públicos agilizar sus programas de obra y cumplir con oportunidad las demandas de la comunidad; mediante los recursos, los organismos privados pueden contar con liquidez necesaria para realizar sus proyectos de consolidación, diversificación o iniciación de sus plantas productivas.

Los criterios programados, son un mecanismo más del gobierno federal para promover la realización de las obras públicas y la inversión; ejemplo de estos créditos son los concedidos por Banobras, Banrural, Nafin, etc.

Aportaciones de los Sectores Social y Privado en el Marco de la Vertiente Regional.

A través del Programa Superación de la Pobreza se lleva un auténtico ejercicio de concertación entre el sector social, los beneficiarios de la obra constituidos, en comités comunitarios y los gobiernos federal, estatal y municipal.

Los beneficiarios de las obras aportan en especie (mano de obra o materiales de la región) o en efectivo para la realización de la obra que les beneficia además de ser los encargados en algunos casos de ejecutar y vigilar la correcta aplicación de los recursos.

Los gobiernos se interesan por estimular a la iniciativa privada, para que emprenda acciones que impulsen el desarrollo económico y el bienestar social, en este sentido, las autoridades ofrecen a los empresarios nacionales, estatales, extranjeros los beneficios que conlleva toda apertura económica y concerta con el mismo sector privado el establecimiento de instancias orientadas a la construcción de obras con sentido social o de prestación de servicios públicos (fideicomisos) menos barreras arancelarias etc.

4.- Ejercicio Del Gasto Público.

Función administrativa mediante la cual, las dependencias del Ejecutivo ejercen el presupuesto asignado en el Ramo y partida correspondientes, con apego a las disposiciones legales y a lo dispuesto en el Decreto de Presupuestos de Egresos correspondiente a fin de dar cumplimiento a sus programas institucionales. El ejercicio del Gasto Público está regulado por los Artículos 22, 73, 74 y 126 Constitucionales y por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

El Ejercicio del Gasto Público se divide en dos etapas fundamentales: La autorización y liberación de los recursos y el ejercicio propiamente dicho de los mismos

a.- Autorización de los Recursos.

Acto a través del cual, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público mediante oficio, autoriza a los estados, a la dependencia o entidad ejecutora a ejercer los recursos previstos en el Presupuesto de Egresos de la Federación, previa presentación de los elementos justificativos y cumplimiento de otros requisitos formales.

Una vez cumplida esta formalidad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público procede a formalizar "ORDENES DE PAGO" o en su caso dar aviso de solicitud de ministración de recursos a la Tesorería de la

Federación a fin de disponer de la liquidez necesaria para cubrir las obligaciones de pago que se comprometan

b.- Ejercicio del Gasto.

La ejecución o ejercicio del gasto, es la actividad administrativa que con fundamento jurídico, permite operar el presupuesto anual por parte de las entidades responsables de acuerdo a una estructura financiera, un destino específico (Programa) y un calendario de pagos determinado. La ejecución del presupuesto se divide en cuatro fases:

- El Compromiso.- Acto de celebrar compromisos a fin de comprometer recursos para fines previstos en el presupuesto de egresos, lo que se traduce en obligación de pago por parte del estado (contratos, servicios personales, contratos de obras públicas o adquisiciones).
- La Liquidación.- Procedimiento administrativo y contable tendiente a determinar el importe de un gasto determinado, una vez que éste se ha comprometido, a efecto de hacer líquida la obligación en forma total o parcial.
- El Ordenamiento.- Autorización formal por la autoridad competente de pagar determinada cantidad, a través de un documento oficial, (orden de pago o cuenta por liquidar certificada) que se hace contra el presupuesto, previa presentación y revisión de los documentos justificativos correspondientes.
- El Pago.- Acto u operación administrativa que consiste en cumplir el compromiso con el acreedor del Gobierno, mediante la entrega de cheque de la cantidad ordenada.

Las dos primeras fases corresponden a las dependencias ejecutoras. El ordenamiento al pago corresponde a la Secretaría de Desarrollo Social y el pago propiamente dicho, es función de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a través de la Tesorería de la Federación o a la Red Bancaria correspondiente.

En el caso del Programa Normal de las Dependencias o Entidades Federales a cargo de la Administración Pública Centralizada, formulan previa autorización del presupuesto "Orden de Pago" genérico por programa, Subprograma, Proyecto y Unidad Responsable, señalando en ella los motivos calendarizados. La orden de pago se hace llegar a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para su aprobación y afectación presupuestal, quien a su vez la turna a la Tesorería de la Federación, quien con base en ella emite los pagos. Al fincar compromisos presupuestales, la Dependencia Ejecutora formula la "Cuenta por Liquidar Certificada", que es turnada a la Secretaría de Hacienda con la documentación justificativa, y previa aprobación la transmite a la Tesorería de la Federación quien ejecuta el cargo a la orden correspondiente.

En el caso del Programa Superación a la Pobreza y Regional, una vez cumplidos los requisitos previos de autorización y aprobación, la Delegación de la Secretaría de Desarrollo Social en el Estado solicita a la Tesorería de la Federación la radicación de recursos a Bancos corresponsales a partir del Calendario Anual convenido con la Entidad Federativa.

La Tesorería emite aviso de crédito al Banco de México a favor del Estado en el Banco corresponsal por el monto solicitado.

La Dependencia Ejecutora con base en los recursos autorizados establece compromisos de pago y formula las liquidaciones mediante autorizaciones de pago o cuenta por liquidar certificada, que son presentadas con la documentación comprobatoria correspondiente a la Representación Estatal y a la Delegación de Sedesol para su autorización. Cubierto este requisito, las autorizaciones de pago se presentan al Banco corresponsal para su liberación y cobro por el beneficiario. Los Responsables del pago mantienen registros

contables de radicación de recursos, pagos liberados y disponibilidad, que son conciliados mensualmente con las operaciones del Banco correspondal.

5.-EJECUCIÓN DE LA INVERSIÓN PÚBLICA.

5.1 -- Ejecución de la Obra Pública.

Es la actividad de la Administración Pública que se realiza por sí o a través de terceros y que tiene como fin crear, construir, conservar o modificar los Bienes Inmuebles de uso público. La ejecución de la obra pública está regulada por el artículo 134 Constitucional y reglamentado por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

El objeto de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas es la regulación de las acciones referentes a la planeación, programación, presupuestación, gasto, ejecución, conservación, mantenimiento y control de las adquisiciones y arrendamientos de los bienes muebles; la prestación de servicios de cualquier naturaleza, así como de la obra pública realizada por el Gobierno.

Son sujetos de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, las Secretarías de Estado, el Departamento del Distrito Federal, las Procuradurías, los Organismos Descentralizados y Empresas Públicas con cargo total o parcial a fondos federales, conforme a los Convenios entre el Ejecutivo Federal y las entidades federativas, están sujetas también a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

Los programas de obra pública son formulados por las dependencias y entidades responsables de su ejecución, junto con los respectivos presupuestos, atendiendo a las prioridades y recursos previstos. Estos programas sectoriales y regionales son autorizados por la SH y CP y en su caso SEDESOL, atendiendo la normatividad respectiva y su vinculación con el Plan y los Programas de Desarrollo Nacional.

La ejecución de la obra pública puede llevarse a cabo bajo dos modalidades previstas en la Ley: por administración directa o por contrato.

Obras Por Administración Directa.

Las obras por administración directa quedan a cargo de las Dependencias Federales Estatales o Municipales, Comités Comunitarios en caso del Ramo 26 Superación de la Pobreza, en todo su proceso de ejecución, previo acuerdo del titular, basado en la disponibilidad institucional de recursos técnicos, humanos, maquinaria y equipo que asegure el cumplimiento oportuno y eficaz de los programas correspondientes.

La administración de personal, maquinaria y equipo para realizar los trabajos, la supervisión, la estimación de pagos y el control contable, son responsabilidad directa de la Dependencia Ejecutora.

Una vez emitido el Acuerdo de "Obras por Administración", la Dependencia Ejecutora está imposibilitada para otorgar contratos respecto a esas obras; pero sí puede contratar mano de obra local, con organizaciones legalmente constituidas.

Obras Por Contrato.

Las adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como en el caso de la modalidad de ejecución de obra pública por contrato, la Ley establece en su artículo 30a. "que la adjudicación de contratos se hará mediante licitaciones públicas previa convocatoria, con el fin de que se presenten libremente proposiciones en sobre cerrado y éstas sean abiertas públicamente". Con esto se quiere asegurar al Estado las mejores condiciones relativas a precio, calidad, financiamiento y oportunidad.

Los contratos para la adquisición, arrendamiento y servicios así como la ejecución de obras públicas, se adjudican mediante concurso con apego a la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, su Reglamento y a

las bases y normas establecidas en materia de convocatoria, procedimientos, condiciones, calificación de posturas, fallo y adjudicación.

Convocatoria Pública.

La convocatoria es el mecanismo mediante el cual, el gobierno federal, a través de la dependencia convocante, da a conocer al público el tipo de obra pública que se realizará de acuerdo a ciertas condiciones, así como las bases de participación de quienes estén en posibilidad de hacerse de una o varias obras. Las convocatorias deben ser publicadas en el Diario Oficial de la Federación en los periódicos nacionales o locales. Deben contener como información fundamental la siguiente: Nombre de la dependencia e entidad que convoque, lugar y descripción general de la obra; requisitos a cumplir; plazos, fecha de entrega y apertura de proposiciones, criterios de adjudicación y; monto del anticipo para inicio de los trabajos.

Adjudicación.

El proceso de adjudicación sigue las siguientes etapas:

- Registro y entrega de la documentación técnica.
- Análisis de la documentación, visita a la obra y formulación de la propuesta.
- Recepción, calificación de propuestas, entrega de fianzas y apertura de proposiciones. En este acto se verifica que las propuestas entregadas contengan todos los documentos solicitados y que los mismos cumplan con lo establecido, desechando aquellas proposiciones que no cumplan sin darles lectura, levantándose una acta en la que se registran las proposiciones que debe ser firmada por los participantes.

En el caso en que no se reciba proposición alguna o todas las presentadas sean desechadas, se declara desierto el concurso.

- Evaluación de propuesta y formulación del dictamen, que debe consignar la mejor postura y los lugares correspondientes a los demás participantes.
- Acto de fallo. Acto al que son invitados todos los participantes en el que se declara cual concursante fue seleccionado para ejecutar los trabajos, levantándose al efecto el acta correspondiente, con los datos de la declaración anterior, indicándose además la fecha y lugar de firma del contrato, así como la iniciación de los trabajos.

Excepciones a la Convocatoria Pública.

Existen límites presupuestales a los montos de obra que las dependencias y entidades pueden contratar sin llevar a cabo las licitaciones públicas, contenidas en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1997. Cuando esto sucede se formula la Convocatoria por Invitación Directa, invitando a cuando menos 3 personas que dispongan de capacidad de respuesta. Para la adjudicación se sigue el procedimiento antes descrito. También se establece dentro del Decreto límites máximos de los montos de la obra cuya contratación puede adjudicarse en forma directa a quien reúna las condiciones necesarias.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su artículo 56, prevé casos de excepción a las obras que deban sujetarse a convocatoria pública, de acuerdo a lo dispuesto en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación. En estos casos la dependencia ejecutora deberá formular la declaración correspondiente, apegada a lo dispuesto por la Ley y presentar la justificación correspondiente para optar por la contratación por adjudicación directa, comunicándolo obligatoriamente a la SH y CP, SEDESOL y SECODAM.

Contratación.

Cumplidos estos requisitos legales, se procederá a la formalización del contrato dentro de los 20 días siguientes a la fecha de adjudicación del mismo. Independientemente de la forma de adjudicación, el contrato deberá contener los siguientes requisitos generales.

- Especificar la base del contrato sobre precios unitarios.

Los Contratos de Obra Pública podrán ser de dos tipos:

- I.- Sobre la base de precios unitarios, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total que deba abrirse al contratista se hará por unidad de concepto de trabajo terminado, o
- II.- A precio alzado, en cuyo caso el importe de la remuneración o pago total fijo que deba abrirse al contratista será por la obra totalmente terminada y ejecutada en el plazo establecido. Las proposiciones que presenten los contratistas para la celebración de estos contratos, tanto en sus aspectos técnicos como económicos, deberán estar desglosadas por actividades principales.

Los contratos de este tipo no podrán ser modificados en monto o plazo, ni estarán sujetos a ajustes de costos.

Los contratos que contemplen proyectos integrales se celebrarán a "precio alzado". (Artículo 57 L.A. y O.P.)

- Origen de los recursos, tipo de obra a ejecutar, monto del contrato, período o plazo de ejecución, monto del anticipo, sanciones por incumplimiento, obligaciones del contratista, anticipos, fianzas y otras declaraciones.

- Como anexos obligatorios al contrato deberán presentarse Presupuesto y catálogo de conceptos de obra a ejecutar; Especificaciones particulares; programa de ejecución y planos y material gráfico necesario.

La dependencia sólo podrá celebrar contratos, cuando cuente previamente con la autorización de inversiones de la SHYCP y SEDESOL y su formalización se hará con personas físicas o morales que posean plena capacidad para celebrar contratos, y satisfagan los demás requisitos que establece la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y su Reglamento. En consecuencia no podrán presentar propuesta ni celebrar contratos quienes se encuentren comprendidos en cualquiera de los supuestos que señala el Artículo 41 de dicha Ley.

Anticipos Para Inicio De Los Trabajos.

En los contratos de obra pública, deberá consignarse el monto de los anticipos que se otorgarán al contratista para el inicio de las obras, lo que de acuerdo al Reglamento de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas no podrán ser superiores al 10% de la asignación aprobada al contrato que se aplicará para inicio de las obras; además se podrá otorgar hasta un 20% de la asignación aprobada para la compra de equipos y materiales de instalación permanente. Este último porcentaje podrá ser mayor cuando las condiciones de la obra lo requieran, lo que amerita la autorización expresa del titular de la dependencia.

Previamente a la entrega del anticipo, el contratista deberá otorgar fianza de garantía por la totalidad del monto concedido, misma que subsistirá hasta la total amortización del anticipo. La amortización del anticipo deberá efectuarse proporcionalmente con cargo a cada una de las estimaciones por trabajos ejecutados, liquidando el faltante en la última estimación.

Modificaciones Al Contrato.

Durante la ejecución de los trabajos y por razones fundadas o explícitas, la dependencia bajo su responsabilidad podrá modificar los contratos, siempre que dichas modificaciones no rebasen el 25% del monto o del plazo pactado ni impliquen variaciones sustanciales al proyecto original, dando aviso por

escrito al contratista. Si las modificaciones exceden el porcentaje señalado o modifican substancialmente el proyecto, se deberá celebrar por una sola vez, un convenio adicional con el contratista que será autorizado por el titular de la dependencia, quien informará a la SECODAM en un plazo no mayor de 10 días posteriores a su formalización.

Las reglas generales para la contratación y ejecución de obra pública, estipulan expresamente que las cantidades de trabajo consignadas en el contrato son aproximadas y por lo tanto sujetas a variación, sin que por este motivo los precios unitarios convenidos deban ser modificados. Si las modificaciones que se acuerden por convenio originan variaciones en los precios unitarios, ambas partes determinarán los ajustes procedentes.

Trabajos Extraordinarios.

En caso de requerirse la ejecución de trabajos extraordinarios no previstos en el contrato original, la dependencia podrá optar por encargárselos al contratista mediante órdenes de trabajo, hacerlos por administración directa o encomendárselos a terceros.

Los costos unitarios de los conceptos de trabajo extraordinarios, deberán ser determinados de acuerdo a lo estipulado en la sección 3 de las reglas generales para la contratación y ejecución de obras públicas.

Modificación De Costos Unitarios.

El artículo 67 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas ;50 y 51 del Reglamento de la misma, así como la sección 3 de las reglas generales para la contratación y ejecución de obras públicas, prevén el procedimiento de ajuste a los precios unitarios, cuando incurran circunstancias de orden económico no previstas en el contrato. Lo anterior se sujeta a las siguientes condiciones:

- El procedimiento de ajuste deberá pactarse en el contrato.
- Solicitad por escrito del contratista exponiendo los elementos justificativos de variación en los precios de materiales, salarios o equipo.
- Aumento superior al 5% del valor total de los trabajos aún no ejecutados.
- Que los trabajos para los cuales se solicita bonificación se estén realizando conforme al programa de trabajo, es decir, que no exista demora imputable al contratista.
- La dependencia procederá a la revisión y dentro de los 20 días hábiles siguientes a la fecha de solicitud, dictaminará sobre su procedencia.
- La bonificación se aplicará a los trabajos que se ejecuten a partir de la fecha de la solicitud y su formalización se efectuará mediante oficio de resolución que acuerde el aumento correspondiente.

Pago De Estimaciones.

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público como ordenamiento superior relativo al ejercicio del gasto, señala en el artículo 44 de su Reglamento, que las dependencias deberán cuidar, bajo su responsabilidad, que los pagos que se efectúen con cargo a sus presupuestos aprobados correspondan a los compromisos efectivamente devengados, con excepción de los anticipos previstos en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas, y se encuentren debidamente justificados y comprobados con los documentos originales respectivos. Los artículos 82 y 102; señalan que la contabilización de las operaciones financieras y presupuestales de las dependencias, deberá estar respaldada por los documentos comprobatorios y justificativos originales. Por otra parte el artículo 68 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala que las estimaciones de trabajo ejecutados correspondientes a contratos en ejercicio, se formularán y autenzarán bajo la responsabilidad de la dependencia ejecutora. Además los artículos 43, 44 y 45 del Reglamento de la misma Ley, establecen que las estimaciones se

deberán formular con una periodicidad no mayor de un mes y la dependencia se obliga a cubrirlos en un plazo no mayor de 30 días contados a partir de la fecha de aprobación de la misma. Para este efecto, el contratista deberá entregar a la residencia de supervisión la estimación acompañada de la documentación soporte, dentro de los cuatro días hábiles siguientes a la fecha de corte. La residencia de supervisión, dentro de los 8 días hábiles siguientes, deberá revisar y en su caso aprobar la estimación. En los casos de incumplimiento de pagos al contratista, la dependencia a solicitud del primero, deberá pagar cargos financieros sobre las cantidades no pagadas en el número de días transcurridos desde el plazo de vencimiento hasta que se cubra el pago.

Las estimaciones y la liquidación, aunque hayan sido pagadas, no se consideran como aceptación de los trabajos, ya que la dependencia o entidad se reserva expresamente el derecho de reclamar por trabajos faltantes, mal ejecutados o por pagos en exceso o indebidos.

Para efecto de estimación y pago de los trabajos contratados las reglas generales para contratación y ejecución de obras públicas, en su sección 5 establece las siguientes definiciones:

Concepto de trabajo.- Conjunto de operaciones y materiales que de acuerdo con las normas y especificaciones respectivas, integran cada una de las partes en que se divide convencionalmente un proyecto, una obra o su equipamiento, con fines de ejecución, medición y pago.

Unidad de Medida.- Unidad convencional que se aplica para cuantificar las cantidades de cada concepto de trabajo para fines de cuantificación, medición y pago.

Precio Unitario.- Importe total por unidad de medida de cada concepto de trabajo.

Precio Alzado.- Importe total que se le paga por una obra o partes de la misma.

Estimación.- Valuación de los trabajos ejecutados en determinado periodo para efectos de pago, que resulta de aplicar los precios unitarios a los trabajos realizados durante dicho periodo, o en su caso el porcentaje de precio alzado pactado correspondiente a cada unidad de obra o de la obra.

Liquidación.- Estimación final en la cual se ajusta el pago total de los trabajos ejecutados en los términos del contrato.

Finiquito.- Recepción de los trabajos contratados, presentación de la documentación requerida por la dependencia y cancelación de las obligaciones del contrato.

Supervisión De Los Trabajos.

Para certificar la calidad y cantidad de los trabajos ejecutados por el contratista y por ende validar el pago, el Reglamento de la Ley de Obras Públicas en sus artículos 46 y 47, dispone que la dependencia deberá establecer anticipadamente a la iniciación de las obras la residencia de su supervisión, que será responsable directa de llevar la bitácora de la obra, verificar que los trabajos se realicen conforme a lo pactado en los contratos, revisar las estimaciones de los trabajos ejecutados y vigilar la calidad y avance de los mismos y constatar la terminación de la obra.

Cada dependencia con cargo a su presupuesto corriente, deberá sufragar los gastos de supervisión de las obras a contrato.

En ciertos casos se autoriza a las dependencias recursos adicionales bajo el rubro de "Gastos de Ingeniería y Supervisión" para complementar los primeros.

En el capítulo 6, inciso 6.4.5. del Manual Único de Operación del Ramo 26, se señala que los gastos indirectos para el Fondo de Desarrollo Regional y el Empleo podrán ser de hasta un 3% del costo de la obra civil (costo total menos equipamiento), de los cuales se destinará el 70% a la dependencia ejecutora y el 30% a la normativa.

Los gastos indirectos que se otorgan dentro del Fondo de Desarrollo Social Municipal, se aplicarán para la promoción del Fondo; contratación de asesoría, actividades de capacitación y elaboración de expedientes técnicos, así como a la ejecución de acciones y proyectos que fortalezcan la capacitación técnica y administrativa del Municipio (Equipamiento básico y de cómputo, etc.). Los gastos indirectos serán ministrados según se determine en el Convenio de Desarrollo Social y dentro del techo financiero asignado.

Ampliación Del Plazo.

Cuando por causas no imputables al contratista no sea posible cumplir el programa de trabajo, éste solicitará oportunamente y por escrito a la dependencia la prórroga que considere necesaria justificando su solicitud. La dependencia resolverá en un plazo no mayor de 30 días calendario sobre la procedencia de la prórroga, de acuerdo a los ajustes que conjuntamente hagan al programa.

Si las causas del atraso son imputables al contratista, éste también podrá solicitar por escrito la prórroga para terminación; pero será optativo para la dependencia concederla o negarla y en su caso decidirá si procede imponer al contratista las sanciones que haya lugar, exigiéndole el cumplimiento del contrato o bien cuando así se justifique, procederá a rescindir el contrato de acuerdo a lo estipulado en la Ley.

Suspensión De Los Trabajos.

Los artículos 71, 72 y 73 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas faculta a la dependencia contratante a suspender temporalmente la obra contratada por causa justificada o a rescindir administrativamente el contrato por contravención a los términos del mismo o a las disposiciones de Ley, comunicando la suspensión o la rescisión a la Contraloría y al Contratista.

El Artículo 52 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas, señala que cuando la suspensión o la rescisión del contrato sea por causas no imputables al contratista la Dependencia pagará a este la parte de la obra o servicios ejecutados y los gastos no recuperables, para lo cual se suscribirá un convenio entre las partes, dando parte a la Contraloría dentro de los 10 días hábiles siguientes a la firma del convenio.

El procedimiento para suspender o rescindir un contrato, se señala en los artículos 53, 57 y 58 del Reglamento de la Ley de Obras Públicas y el capítulo 3.3.10 de las Reglas Generales para la contratación y ejecución de obras públicas y consiste en lo siguiente:

Causas.

- Si el contratista no inicia los trabajos en la fecha en que por escrito le señale la dependencia.
- Si suspende injustificadamente los trabajos o se niega a reparar o reponer alguna parte de ellos que hubiere resultado defectuosa.
- Si no ejecuta los trabajos de conformidad con lo estipulado o no acata las órdenes dadas por escrito.
- Si no da cumplimiento al programa de trabajo por causas imputables a él.
- Si subcontrata parte de los trabajos objeto del contrato sin sujetarse a lo dispuesto en el Artículo 62 de la Ley y en el Artículo 41 de su Reglamento.
- Si es declarado en quiebra o suspensión de pagos.
- Y en general, por incumplimiento por parte del contratista a cualquiera de las obligaciones derivadas del contrato y sus anexos, a las órdenes de la dependencia, a lo dispuesto por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y su Reglamento.

Procedimiento:

- Justificar el acto de suspensión o rescisión del contrato especificando las causas.
- Comunicarlo al contratista por escrito.
- Exposición de razones por parte del contratista en un plazo no mayor de 20 días posteriores al aviso.
- Si las razones no son satisfactorias la dependencia dictará la resolución que consistirá en: exigir el cumplimiento del contrato y aplicar las penas pactadas o rescindir el contrato comunicándolo por escrito al contratista.
- Levantar acta circunstanciada de recepción de los trabajos en el estado en que se encuentren verificando la amortización o reintegro de los anticipos.

En esta circunstancia, el contratista estará obligado a pagar una pena convencional por concepto de daños y perjuicios, que podrá ser hasta por un monto de la garantía otorgada.

Terminación Y Entrega De La Obra.

Los artículos 73 y 74 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y 49 del Reglamento de la misma, así como el capítulo 6 inciso 6.5.2 del Manual Único de Operación del Ramo 26 y en el Capítulo 3.3.9 de las Reglas Generales para la Contratación y Ejecución de Obras Públicas, se señalan las disposiciones relativas a la terminación y entrega de la obra por administración o contrato.

La Dependencia recibirá los trabajos objeto del contrato: hasta que sean terminados en su totalidad y si los mismos se hubieren realizado de acuerdo a las especificaciones convenidas.

El contratista deberá comunicar a la dependencia la terminación de los trabajos que le fueren encomendados, la dependencia verificará dentro de los 30 días calendario siguientes que los trabajos estén debidamente concluidos. La dependencia hará la recepción formal de los trabajos dentro de los 30 días calendario siguientes a la fecha en que se haya concluido su terminación.

La dependencia informará a la Contraloría sobre la terminación de los trabajos y comunicará la fecha señalada para su recepción.

A la fecha señalada la dependencia bajo su responsabilidad recibirá los trabajos levantando un acta en la que conste este hecho, con o sin la comparencia de la Contraloría.

La dependencia deberá adjuntar al acta la documentación de gastos y estimaciones aprobadas, monto ejercido, crédito a favor o en contra y saldos, garantías vigentes y la fecha de cancelación (estado de cuenta del contrato).

Si al recibirse los trabajos y efectuarse la liquidación existieran responsabilidades debidamente comprobadas a cargo del contratista, el importe de las mismas se deducirá de las cantidades pendientes de cubrirse, y si no fuera suficiente se hará en efectivo con cargo a la fianza otorgada por el contratista.

Concluida la obra no obstante su recepción formal, el contratista quedará obligado a responder de los defectos que resultaren por vicios ocultos y de cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido en los términos señalados en el contrato respectivo.

5.2-Ejecución De Adquisiciones.

Adquisiciones.- función de la administración pública que en base a una política de compras del estado, normada en Ley, permite al mismo adquirir bienes y servicios asociados a los programas institucionales constructivos y operativos del gobierno. Para este efecto se entiende por adquisición la traslación de

dominio de cualquier mercancía, materia prima o bien inmueble de acuerdo a los medios o formas establecidos para su fin, en la que el comprador es una dependencia del Sector Público.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala expresamente que: "Los bienes muebles que deban incorporarse, adherirse o destinarse a un inmueble, que sean necesarios para la realización de las obras públicas por administración directa, o los que suministren las dependencias y entidades de acuerdo a lo pactado en los contratos de obra; Artículo 3 de la L.A.O.P., se sujetarán a las disposiciones de esta Ley.

La Ley de Adquisiciones y Obras Públicas señala en su artículo 7 que el gasto de las adquisiciones, los arrendamientos y los servicios se sujetará a lo previsto en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, así como en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

En su Artículo 6 también se indica que las adquisiciones, arrendamientos o servicios así como la Obra Pública con cargo parcial o total a recursos federales, conforme a los convenios entre el ejecutivo federal y los estados, estarán sujetos a las disposiciones de esta Ley; para estos efectos se pactará lo conducente en los mencionados convenios, con la participación que en su caso corresponda a los municipios.

La Ley establece en su Artículo 24 que las dependencias y entidades deberán establecer comités de adquisiciones, arrendamientos y servicios, que tendrán por objeto determinar las acciones tendientes a la optimización de recursos que se destinen a las adquisiciones, arrendamientos o servicios y coadyuvar a la observancia de la Ley.

Los comités responden a las características particulares de los bienes o servicios a adquirir en las diversas dependencias y permiten entre otras cosas:

- Elaborar y vigilar sus normas específicas de adquisición.
- Apearse al Programa Anual de Adquisiciones.
- Vigilar el cumplimiento de la Ley y demás disposiciones en vigor.

En la integración de estos comités participa el Oficial Mayor de la Dependencia quien lo preside, el responsable del área de compras, un representante de cada Subsecretaría y en algunos casos, un representante de la SECODAM.

Para la adquisición de mercancías en el extranjero, se integran las comisiones consultivas mixtas de abastecimiento, en las que también participan organizaciones industriales privadas.

El artículo 30 de la Ley señala que todas las compras del sector público deben hacerse por licitaciones públicas mediante convocatoria pública para que libremente se presenten proposiciones solventes en sobre cerrado que serán abiertos públicamente a fin de asegurar al Estado las mejores condiciones disponibles en cuanto a precio, calidad, financiamiento, oportunidad y demás circunstancias pertinentes .

Se exceptúan de lo dispuesto en el Artículo 31, los casos en que el pedido o contrato sólo pueda fincarce o celebrarse con una determinada persona, por ser esta la titular de las patentes de los servicios contratados.

También se exceptúan de esta formalidad la adquisición de bienes perecederos, granos y productos alimenticios básicos y semi-procesados; cuando existan condiciones o circunstancias extraordinarias o imprevisibles; cuando peligro o se altere el orden social o cuando no existan por lo menos 3 proveedores idóneos previa investigación del mercado.

La convocatoria para licitación pública puede referirse a uno o varios contratos o pedidos y deberán publicarse en los diarios de mayor circulación y éstas deberán contener:

- - Denominación o razón social de la dependencia.
- - Descripción general, cantidad de los bienes objeto de la licitación.
- - Lugar, fecha y hora en que los interesados podrán obtener las bases y documentación del concurso y el costo de la misma.
- - La fecha, hora y lugar de celebración del acto de apertura de ofertas.

Los concursos de adquisiciones podrán ser mayores o menores dependiendo del volumen anual de adquisiciones requeridos por la dependencia. Previa convocatoria pública, los concursos mayores se sujetan al siguiente procedimiento.

Acto De Recepción Y Apertura De Ofertas.

Acto público en que se formaliza la presentación de ofertas, en el cual son eliminados los proveedores que no cumplan con los requisitos administrativos y se da lectura a las cotizaciones de las ofertas aceptadas, registrando lo anterior en una acta firmada por los funcionarios convocantes y por los concursantes.

Evaluación De Ofertas.

Elaboración de la tabla comparativa de cotizaciones, tomando en cuenta las características técnicas y económicas de las ofertas.

Adjudicación.

Selección de postura más favorable de la tabla de cotizaciones que garantice el o los productos o bienes en términos de calidad, oportunidad y costo.

Acto De Fallo.

Acto en que públicamente se notifica a los concursantes la decisión de adjudicación de la oferta ganadora, así como su importe, lo cual se registrará en el acta de fallo que deberá ser suscrita por los participantes.

Formalización De Los Pedidos O Contratos.

En los términos del Artículo 50 de la Ley de Adquisiciones y Obras públicas los pedidos o contratos deberán formalizarse en un término no mayor a los 20 días hábiles posteriores a la fecha del fallo.

Modificaciones Al Contrato.

En los términos del Artículo 53 de la Ley, la dependencia podrá con razones fundadas y bajo su responsabilidad, modificar sus pedidos o contratos dentro de los 6 meses posteriores a su firma siempre que el monto de las modificaciones no rebase en conjunto el 15% de los conceptos y volúmenes establecidos originalmente.

Garantías.

El Artículo 32 de la misma Ley señala que el proveedor, prestador de servicios o arrendador deberá constituir garantías a favor de la Tesorería de la Federación a efecto de garantizar la seriedad de las propuestas, el cumplimiento de los pedidos o contratos y la correcta aplicación de los anticipos.

Otras Excepciones A La Licitación Pública.

Cuando los bienes fueron aquellos en cuya adquisición no se aplique el procedimiento de licitación que señala el Artículo 26, la dependencia con excepción de las adquisiciones que señala el Artículo 81, relativas a bienes perecederos, granos o productos alimenticios, deberá obtener previamente a la adjudicación del pedido o contrato, las cotizaciones que le permitan elegir aquella que ofrezca las mejores condiciones.

El Artículo 82 también señala la excepción a la licitación pública, cuando por razones del monto de la adquisición, arrendamiento o servicios resulte inconveniente llevar a cabo dicho procedimiento, siempre

que el monto de la operación no exceda de los límites en que las dependencias puedan adjudicar el pedido o contrato en forma directa; los montos inmediatamente superiores a este límite se podrán adjudicar al proveedor que cuente con la capacidad de respuesta inmediata, habiendo considerado por lo menos tres propuestas. Los montos superiores a los antes señalados, se podrán adjudicar al proveedor que ofrezca las mejores condiciones de cumplimiento habiendo considerado por lo menos 3 propuestas. Estos rangos de adjudicación que se señala en el Presupuesto de Egresos de la federación.

Rescisión De Contratos.

El Artículo 40 señala la procedencia de la rescisión de contratos y la cancelación de los pedidos cuando no se cumplan las obligaciones estipuladas en los mismos o se infrinjan las disposiciones de la Ley. Adicionalmente el Artículo 37 señala que los proveedores que incurran en infracciones a la Ley podrán ser sancionados por la Secretaría con multa equivalente a la cantidad de cincuenta o trescientas veces el salario mínimo general, vigente en el Distrito Federal elevado al mes, en fecha de la infracción.

Los proveedores y contratistas que se encuentren en el supuesto de las fracciones V y VII del Artículo 41 no podrán presentar propuesta ni celebrar contratos sobre la materia objeto de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas durante el plazo que establezca la Secretaría, el cual no será menor de seis meses ni mayor a dos años.

6.- Entrega- Recepción De Las Obras.

La ejecución de los recursos públicos asignados a cada dependencia, termina con la elaboración y entrega al acta de finiquito y recepción de la obra o trabajos realizados, el contratista hará del conocimiento a la dependencia que le encomendó los trabajos esta constata que la terminación de las tareas estén debidamente concluidas dentro del plazo que se pactó en el contrato.

Una vez constatada la terminación de los trabajos la dependencia o entidad procederá a la recepción informando a la Contraloría la hora y fecha de entrega de la obra.

El contratista quedará obligado en un periodo de 12 meses a responder por los defectos que resultaren así como de los vicios ocultos y cualquier otra responsabilidad en que hubiere incurrido, en los términos señalados en el contrato y el código civil para el distrito federal en materia común y para toda la Republica en materia federal.

El acta de finiquito y recepción de la obra realizada requiere de la firma y visto bueno de los beneficiarios. En el caso de obras productivas, de infraestructura básica (como la construcción de bordos, praderas, empedrados, pavimentos, letrinas, etc.) De las dependencias encargadas de la operación y conservación de obras (sistemas de agua potable, drenaje, carreteras, etc.) así como de todas las dependencias que intervienen en el proceso desde la programación hasta la ejecución y terminación de la obra.

7.- Ramo 26 "Superación De La Pobreza".

"El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 establece que el propósito principal de la política social del Estado Mexicano es la atención de la población de más bajos recursos, por lo que el Gobierno Federal, a través del Ramo 26, Superación de la Pobreza, promueve la igualdad de oportunidades y el mejoramiento de las condiciones de vida de los ciudadanos más desprotegidos del país". (1)

El Conjunto de medidas que se toma para la superación de la pobreza se soporta en cuatro estrategias fundamentales que habrán de inducir al mismo tiempo en los elementos que causan la marginación y la exclusión social:

- Promover la integridad de dicha política mediante la suma de esfuerzos institucionales y de la sociedad;
- Fortalecer el proceso de descentralización a través de la ampliación de las capacidades de los estados y municipios;
- Promover la corresponsabilidad ciudadana y la participación social, y
- Orientar la atención y recursos institucionales de manera prioritaria a las regiones del país que presentan las más agudas condiciones de rezago social.

El presupuesto del Ramo 26 Superación de la Pobreza se orienta a incrementar la calidad y cantidad de la infraestructura de servicios básicos, a ofrecer una mejor atención a los grupos de población con desventajas, a apoyar iniciativas de carácter productivo, así como acciones destinadas a generar alternativas de ocupación. Con el fin de orientar el proceso de descentralización de la política para la Superación de la Pobreza los recursos presupuestales destinados para este ramo se distribuyen en dos fondos:

- Fondo de Desarrollo Social Municipal (F.D.S.M.)
- Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo (F.D.R.E.)

Estos fondos son instrumentos de los gobiernos Federal y Estatal cuyo objetivo es la ejecución de obras y acciones que apoyen el mejoramiento de las condiciones de vida de la población más pobre.

El Fondo de Desarrollo Social Municipal tiene como propósito descentralizar funciones, transferir recursos a los municipios, para la ejecución de obras y acciones que apoyen la Superación de las condiciones actuales de vida de la población marginada, constituye por sus estrategias y el fuerte impulso a la participación social, un esfuerzo importante en la puesta en marcha de programas sociales descentralizados y participativos a este Fondo corresponde el 65% de los recursos del Ramo 26.

El Fondo para el Desarrollo Regional y el Empleo esta orientado a financiar la continuación de obras en proceso, acciones prioritarias para el desarrollo de los estados, programas especiales de índole social, y otros programas que incluyen en la creación de puestos de ocupación, 35% del monto total de los recursos del Programa Superación a la Pobreza corresponden a este fondo.

El F.D.S.M. se distribuye en las entidades federativas a partir de una fórmula basada en indicadores de pobreza. Asimismo la SEDESOL conviene con los recursos de este fondo con base en indicadores de pobreza y metodologías similares.

Respecto al F.D.R.E. es responsabilidad de SEDESOL administrar y determinar con la participación de los estados, la asignación de los recursos presupuestales correspondientes.

"Conforme al Convenio de Desarrollo Social, los Gobiernos de los Estados y los Municipios serán los responsables de la correcta orientación, destino y aplicación de los recursos del Ramo 26 "Superación de la Pobreza" que se les asigne, así como el manejo transparente. La definición de seguimiento y evaluación de sus recursos serán realizados por los ayuntamientos, con la participación de sus comunidades, teniendo la libertad de decidir su aplicación ... (2)

(1) Lineamientos Básicos de Operación 1995.
 Instituto Nacional de Solidaridad México 1996.
 (2) Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1977.
 Artículo 17 p. 18 Segunda Sesión. Diario Oficial de la Federación lunes 23 de diciembre de 1996.

En el ámbito Federal se conserva la facultad para definir los objetivos y estrategias generales de las políticas de desarrollo social y de superación de la pobreza; el esquema operativo de los programas derivados de ellos. Su seguimiento y Evaluación; La definición de las grandes líneas estratégicas para promover y enriquecer la organización democrática y participativa de las Comunidades; el apoyo de acciones de asistencia técnica, capacitación y, en general, de Desarrollo Institucional de los Estados, Municipios, Consejos de Desarrollo Municipal y Comunidades.

En el ámbito estatal se adecuan los objetivos y estrategias de desarrollo social a las realidades y condiciones estatales; conducir ese proceso en el ámbito local; realizar su seguimiento y evaluación, promover e impulsar la organización y la participación social; controlar la operación y desarrollo de los programas y diseñar y poner en marcha un programa de desarrollo institucional.

El ámbito municipal, promoverán y aplicarán la política de desarrollo social en su espacio; realizar la operación, manejo, seguimiento y evaluación del Fondo, conjuntamente con la población organizada e impulsar y apoyar la organización y participación social.

La participación de la sociedad y sus comunidades organizadas en coordinación con las autoridades del Ayuntamiento, efectuarán directamente la operación y ejercicio de los recursos a través de Consejo de Desarrollo Municipal y Comités Comunitarios, quienes se convierten en el instrumento de planeación y decisión del gasto social para el desarrollo en el ámbito municipal.

Los lineamientos operativos del Ramo 26 "Superación de la Pobreza" se estipulan en las Leyes, Normas y Disposiciones que regulan el gasto público federal, como son entre otros: La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y sus Reglamentos y el Decreto aprobatorio del presupuesto de gastos de la Federación 1997.

La estructura financiera concertada con los gobiernos estatales, y establecida en el Convenio de Desarrollo Social, será definida en función de las condiciones financieras y económica de cada entidad federativa.

PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN

La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
Capítulo II. De los presupuestos de egresos.

Artículo 13.- "El Gasto Público Federal se basará en presupuestos que se formularán con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución.
Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos"

Artículo 15.- "El presupuesto de egresos de la federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del 1o. de enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen".

Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.
Capítulo Único. Disposiciones generales.

Artículo 20.- "En el presente reglamento se entenderá por "...." Ramos: Los ramos generales que para efectos presupuestarios se establecerán en el presupuesto de egresos de la federación del ejercicio correspondiente".

. DESCENTRALIZACIÓN.

El Convenio de Desarrollo Social constituye parte esencial del nuevo federalismo, es la descentralización entendida ésta, como la transferencia de funciones, recursos y medios de las dependencias federales al estado y municipio, por lo que la sociedad mexicana participará en las acciones de gobierno previstas, ya que intervendrán en su diseño a través de la planeación, programación, ejecución, control y evaluación de los programas, obras y acciones que se realicen en su comunidad.

Esto vigoriza la participación municipal en el desarrollo del Estado y de la Nación logrando municipios más fuertes y comunidades más participativas, que enfrenten los retos actuales y que formen las bases firmes de una recuperación económica, de bienestar social y busque igualdad de oportunidades.

CONSEJO DE DESARROLLO MUNICIPAL.

El Consejo de Desarrollo Municipal es el Órgano de planeación en donde se conjunta el esfuerzo y trabajo de las autoridades municipales y las comunidades, para la operación del Fondo de Desarrollo Social Municipal.

El Consejo se integra por: el presidente municipal (que funge como presidente del Consejo); representantes de las comunidades, barrios y colonias, así como de los Comités Comunitarios, y un vocal o comisión de control y vigilancia, quien no debe ser servidor público.

También pueden participar el tesorero municipal y el director regidor de obra pública y, si lo considera conveniente el Consejo, representantes de la Sedesol y del Gobierno del Estado, cuya participación tendría solo voz pero no voto.

Para que se puedan entregar recursos del Fondo a los Municipios es condición que cada uno tenga integrado su Consejo de Desarrollo Municipal, de cuya sesión, de formación o ratificación se deberá levantar acta; copia de la misma se entregará al gobierno del Estado.

FUNCIONES DEL CONSEJO DE DESARROLLO MUNICIPAL

CONSEJO DE DESARROLLO MUNICIPAL.

Al Interior.

- Elaborar el Programa de trabajo anual del propio Consejo.
 - Elaborar el reglamento interno que regule su funcionamiento, atribuciones y responsables.
 - Organizar las comisiones necesarias para establecer una división del trabajo por ámbito que faciliten sus funciones.
 - Elaborar agenda de reuniones con dependencias normativas y ejecutoras para el seguimiento de la gestión y ejecución de obras en coordinación con las organizaciones sociales y comunidades.
 - Elaborar un programa de reuniones de consulta a las organizaciones sociales y comunidades.
- Nombrar en forma democrática al vocal o comisión de control y vigilancia.

Al Exterior.

- Recibir las propuestas de las comunidades, analizarlas y priorizarlas.
- Definir las obras y acciones que se efectuarán dentro del Fondo de Desarrollo Social Municipal.
- Gestionar los diversos apoyos requeridos por COPLADE, SEDESOL, SECODAM,
- y el O.E.C. para la implementación y adecuado desarrollo del Fondo.
- Controlar con la participación de los Comunitarios el ejercicio de los recursos del Fondo.
- Promover y apoyar la organización y capacitación de los comités en cada comunidad, donde se vayan a ejecutar obras y acciones del FDSM.
- Participar en el control y vigilancia del Fondo y supervisar que las obras y acciones se realicen con transparencia para prevenir alguna irregularidad.

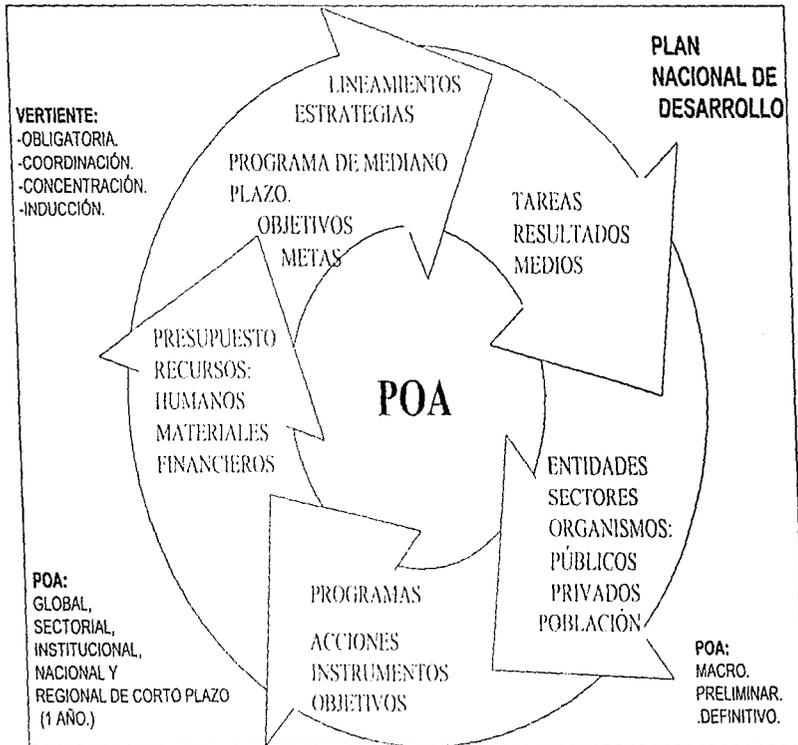
C O M I T É C O M U N I T A R I O

- Se integra libremente y democráticamente, respetando las formas de organización existentes en las comunidades.
- Esta representado por vecinos, campesinos, colonos, indígenas, mujeres y jóvenes organizados. Objeto buscar una solución a los problemas que directamente les afectan en las condiciones de vida y producción en sus comunidades

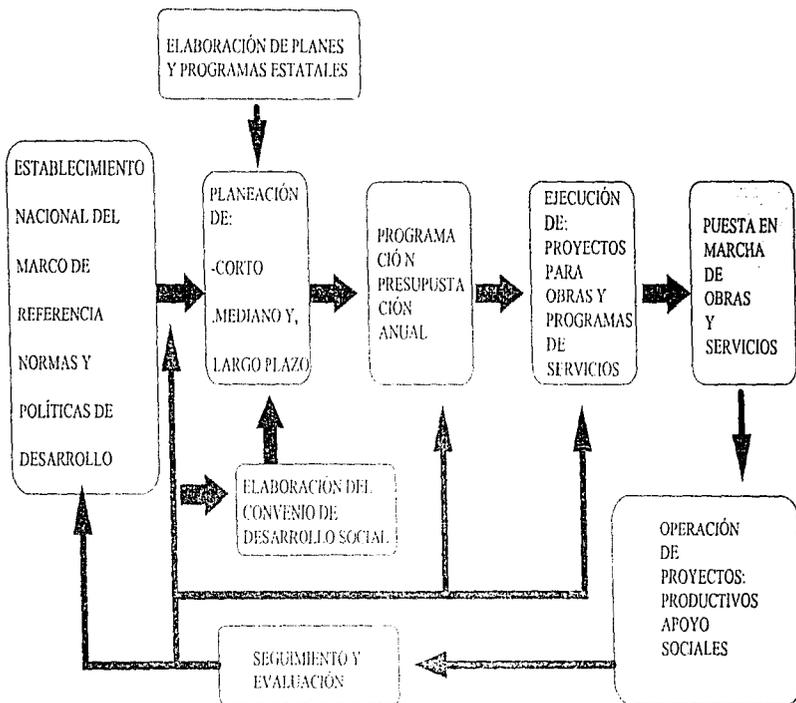
FUNCIONES DEL COMITÉ COMUNITARIO

- Promover la organización de los miembros de la comunidad.
- Representar a la comunidad ante las autoridades gubernamentales.
- Dar facilidades para la oportuna realización de la obra.
- Aceptar por escrito la ejecución de la obra como requisito para la aprobación de la misma (convenio de concertación)
- Informar a la comunidad sobre los avances de la obra.
- Solicitar asesoría técnica en caso necesario.
- En caso de que el comité sea el responsable directo de la aplicación de los recursos aprobados para la ejecución de la obra, llevará un registro de las aportaciones recibidas y de los gastos efectuados.
- con las autoridades gubernamentales la realización de la obra
- Definir su participación en la ejecución de la obra. Evitar el deterioro y el mal uso de La Obra.
- Coadministrar los recursos asignados además que se presenten ante las autoridades municipales, estatales o federales.
- Recabar y llevar un registro de las aportaciones de los beneficiarios, que podrán ser en efectivo, mano de obra o materiales
- En caso de aportaciones de mano de obra será el encargado de organizar las jornadas de trabajo respectivas.

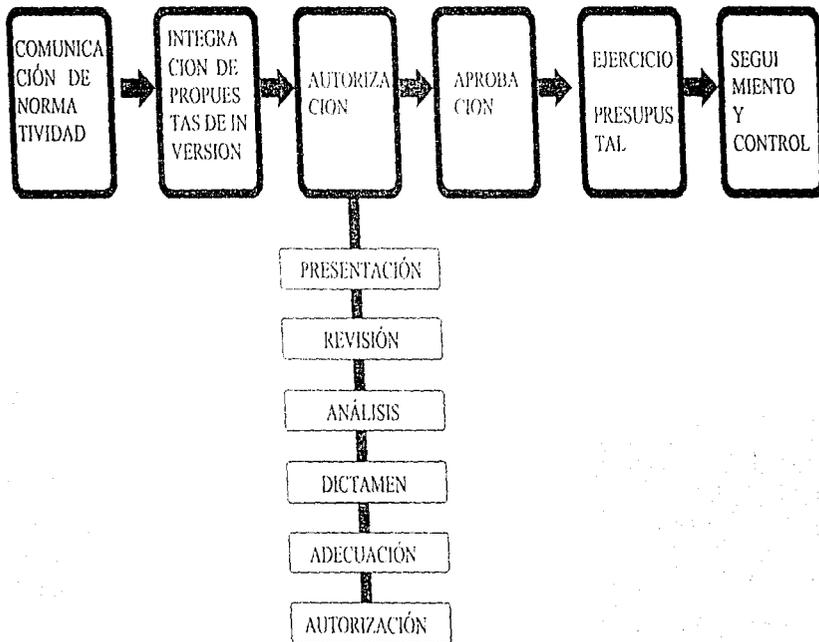
EL PROCESO DE PROGRAMACIÓN-PRESUPUESTACIÓN ESTA INMERSO EN LA ETAPA DE INSTRUMENTACIÓN DEL SISTEMA NACIONAL DE PLANEACIÓN DEMOCRÁTICA .



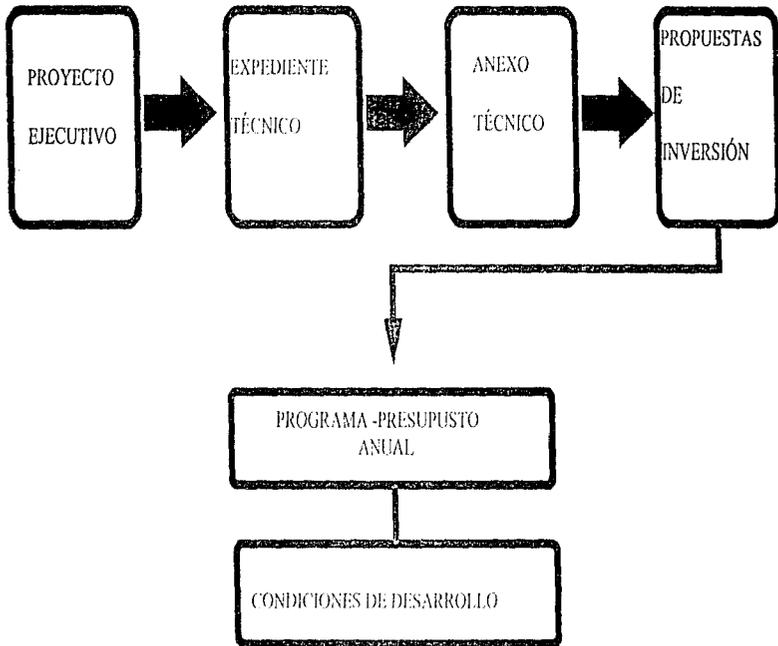
FLUJOGRAMA DEL PROCESO DE PROGRAMACIÓN - PRESUPUESTACIÓN



FASES DE LA ETAPA DE PROGRAMACIÓN - PRESUPUESTACIÓN ANUAL



FLUJOGRAMA DEL PROCESO NORMATIVO PARA LA EJECUCIÓN DE PROYECTOS



GASTO CORRIENTE Y GASTO DE INVERSIÓN

GASTO CORRIENTE

PROGRAMA OPERATIVO ANUAL

GASTO DE INVERSIÓN

- SERVICIOS PERSONALES
- MATERIALES Y SUMINISTROS
- SERVICIOS GENERALES
- TRANSFERENCIAS
- BIENES MUEBLES E INMUEBLES

PROGRAMA NACIONAL FEDERAL
(VARIAS DEPENDENCIAS
FEDERALES)
PROGRAMA NORMAL ESTATAL
(VARIAS DEPENDENCIAS
ESTATALES)
PROGRAMA NORMAL MUNICIPAL.
CRÉDITOS PROGRAMADOS POR LA
BANCA DE DESARROLLO
APORTACIONES DE LOS SECTORES
SOCIAL Y PRIVADO

- RECURSOS DESTINADOS A LA
CREACIÓN, AMPLIACIÓN, REHAB
ILITACIÓN O MEJORAMIENTO
DE LA INFRAESTRUCTURA
SOCIAL PRODUCTIVA QUE
PROPICIE BIENESTAR SOCIAL Y
DESARROLLO DE LAS
ACTIVIDADES ECONÓMICAS
OBRAS Y ACCIONES

PRESUPUESTO-EGRESOS DE LA FEDERACIÓN



RAMOS
PRESUPUESTALES
1997

RAMO 26

"SUPERACION
DE LA
POBREZA"

100%

12 MIL. 650
MILLONES DE
PESOS

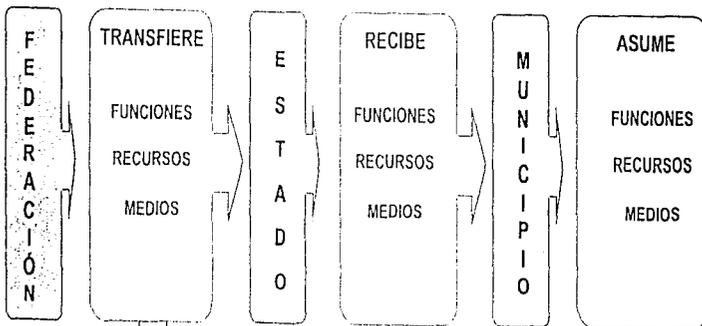
65 %
8 MIL. 222
MILLONES
500 MIL
PESOS

FONDO DE
DESARROLLO
SOCIAL
MUNICIPAL

35 %
4 MIL. 427
MILLONES
500 MIL
PESOS

FONDO PARA
EL
DESARROLLO
REGIONAL Y EL
EMPLEO

DESCENTRALIZACIÓN



CONSEJO DE DESARROLLO MUNICIPAL

PARTICIPACIÓN

SOCIAL

LA PARTICIPACIÓN COMUNITARIA EN LAS TAREAS DE DESARROLLO SOCIAL ES UN IMPERATIVO SEÑALADO EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995 - 2000

CONSEJOS Y COMITÉS



CAPITULO IV.

EL CONTROL Y LA EVALUACION.

1.-MARCO DE REFERENCIA.

En los capitulos anteriores hemos desarrollado aspectos relacionados con el Sistema Nacional de Planeación Democrática y con los Sistemas Estatales y Municipales de Planeación. En ellos se ha demostrado que los tres órdenes de gobierno son los titulares legítimos del proceso de planeación, como protagonistas relacionados con la sociedad y como mecanismo de integración y sustento de orden político.

El plan nacional de desarrollo se sustenta del análisis y evaluación de los resultados de la planeación, fija orientaciones fundamentales cualitativas, establece los lineamientos generales para todos los sectores y da flexibilidad para adecuar los instrumentos, lo que permite mantener la dirección principal propuesta y estar prevenido para enfrentar situaciones inesperadas; del plan se desprenden los programas sectoriales y regionales de mediano plazo que lo desagregan y detallan, ayudando a vincular más estrechamente su contenido con el manejo de las políticas instrumentales y particularmente con los recursos presupuestales programados.

Es así como se concibe ordenar las actividades de la administración pública, a partir del sistema de planeación democrática y del sistema de control y evaluación gubernamental, sistemas que nos indican hacia donde queremos avanzar y, por otro lado, asegurarnos de lo que estamos logrando, estableciendo los instrumentos y mecanismos de control y evaluación para lograr el cumplimiento de las metas y objetivos ordenados en el P.N.D.

Las funciones de control, fiscalización, evaluación, vigilancia y seguimiento ya existían, hacia falta integrarlas y unirlas a los otros estados del proceso administrativo, corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo renovar y modernizar los sistemas obsoletos, orientando sus esfuerzos a los programas prioritarios y proyectos establecidos y de sectores vitales, sin descuidar la atención permanente a toda la administración pública.

Con este se pretende que las acciones de control y evaluación sean factores determinantes en la aplicación correcta de las decisiones de política económica y social, previniendo para evitar conductas corruptas o los desvíos de recursos que son públicos, a través de las tres fases del proceso del control en la administración pública: el control preventivo, y el control fiscalizador y el sancionador.

Existen las figuras de Comisarios y Delegados de la Contraloría ante las entidades y dependencias del Sector Público (fase preventiva), quienes tienen la responsabilidad de evaluar políticas, acciones, recursos, resultados, así como señalar las propuestas concretas para el mejoramiento de la gestión a las entidades y dependencias en que actúan.

Los órganos internos de control de las entidades y dependencias del sector público, quienes actúan como contraparte funcional de la SECODAM y son responsables del cumplimiento del marco normativo en materia de control, vigilancia, seguimiento, fiscalización y legalidad (fase fiscalizadora); estos órganos internos de control apoyan directamente al titular de la entidad o dependencia, realizan sus funciones de acuerdo a las disposiciones, normas y lineamientos que expide la SECODAM, tienen responsabilidad de organizar y coordinar el sistema integrado de control de la dependencia, revisando la aplicación de las disposiciones, políticas, planes, normas, lineamientos, programas, presupuestos, procedimientos y demás instrumentos de control y evaluación.

El otro aspecto de la fiscalización lo constituyen las auditorías externas o directas.

Las auditorías externas, a realizarse selectivamente en todos los organismos públicos en forma permanente, encargadas de revisar su situación contable y financiera, permiten mejorar su administración en base al examen de los informes de los auditores y de las sugerencias que ellos hacen llegar.

Las auditorías directas, están encargadas de verificar que las dependencias y entidades públicas actúen dentro del marco de legalidad; al comprobar la razonabilidad de su información financiera; el cumplimiento de sus planes, programas y presupuestos autorizados, y evaluar el grado de cumplimiento de sus objetivos, de estas auditorías pueden emanar acciones correctivas o sugerencias que mejoren los procedimientos de operación y control de las dependencias y entidades.

Por disposiciones de la ley orgánica de la administración pública federal la atribución de control y vigilancia del gasto público de origen federal recae en la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo; es competencia de esta celebrar convenios o acuerdos con los estados y municipios a fin de apoyar para que todos los ámbitos de gobierno y de la administración pública cuenten con los instrumentos y mecanismos de control adecuados para una eficiente y honesta aplicación de los recursos públicos.

Por otra parte, existen instrumentos que admiten advertir la actuación de los servidores públicos el registro de la situación patrimonial y la atención ciudadana de denuncias sobre la conducta de los servidores públicos (fase sancionadora) que es ejercida por mandato de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal Artículo 37. Por SECODAM, para ejercer esta función SECODAM aplicará la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En el régimen jurídico mexicano, se ha instituido todo un sistema que se denomina "sistema de control y evaluación gubernamental", que comprende a los sujetos, activos y en donde convergen las facultades de diversos órganos del estado, para realizar la función de control. Así tenemos, en primer lugar, el control global que corresponde a la Secretaría de Contraloría en los términos establecidos por el Artículo 37 de la Ley Orgánica de la administración pública federal, reglamentaria del artículo 90 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, tanto con su intervención directa a través de su estructura reglamentaria, como con los órganos especiales que constituyen los delegados de contraloría para el sector central, los comisarios públicos para el paraestatal, y los convenios y acuerdos con las entidades federativas.

En segundo término, los controles sustanciales que se realizan por las dependencias como cabezas de sector, en función a lo establecido en la ley orgánica de la administración pública y el decreto presidencial del 7 de enero de 1977 por el cual se instituyó que las entidades paraestatales quedan agrupadas en sectores, bajo la coordinación directa de las secretarías de estado correspondientes, las que quedaban facultadas para vigilar y controlar a las entidades integrados en el sector que les correspondiera.

En tercer término, está el control institucional que ejercen las dependencias y entidades, de acuerdo con las funciones que en la ley orgánica se asientan a cada secretaría de estado y respecto a cada entidad del sector paraestatal de conformidad con las leyes, decretos, acuerdos y otros actos relativos a su constitución y funcionamiento, cabe aclarar que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo no releva a las dependencias y entidades de sus facultades y obligaciones de control, quedando SECODAM como dependencia globalizadora, como órgano central de control.

Esta sujeción al control involucra también a los servidores públicos que tienen a su cargo el desarrollo de las atribuciones y actividades de las dependencias y entidades a las que pertenecen, actividad de control que encuentra su apoyo en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos; para completar la enumeración de los sujetos de control hay que incluir a los servidores públicos de los estados

y municipios, así como a las personas morales que constituyen propiamente las entidades federativas y los ayuntamientos, los que asimismo son sujetos de control administrativo en la Administración Pública Federal, cuando manejan recursos federales que les han sido transferidos o coordinados en el cumplimiento del plan nacional de desarrollo y del convenio de desarrollo social que con apoyo a la ley de planeación hubieren celebrado con la federación.

2.- CONCEPTOS DE CONTROL Y EVALUACIÓN.

CONTROL.

Función administrativa que consiste en verificar si todo ocurre de conformidad con los planes de desarrollo (nacional, estatal y municipal). El control tiene su ámbito de operación en todas las áreas de una organización económico-administrativa.

Para la administración pública en general el control debe estar basado en planes de desarrollo, el propósito del control es evaluar actividades y tomar una acción preventiva para cerciorarse que los planes se están ejecutando de acuerdo a lo previsto, el control es una función pública que se ejerce por un poder, órgano o funcionario que por ley tiene atribuida esta función.

El control es un proceso que se establece en dependencias y entidades de la administración pública con el propósito de vigilar el cumplimiento de planes y programas, evaluar su ejecución, detectar desviaciones y proponer medidas correctivas, coadyuvando al fortalecimiento de la toma de decisiones administrativas.

El control constituye un medio de información y comunicación para la certera toma de decisiones, apoyándose en la formulación e implantación de diversos instrumentos de control, tales como jurídicos, contables, administrativos, técnicos, financieros y físicos. Por ello, el control se entiende como un sistema, que se apoya tanto en elementos cuantitativos como cualitativos.

Control son las medidas que se toman para llevar a cabo los objetivos y metas prepuestas en un plan o programa, estas medidas pueden ser administrativas, legales, técnicas, sociales, económicas y políticas.

El control en términos generales es la función administrativa encargada de verificar el cumplimiento de las acciones establecidas en un plan o programa. Esta función señala las debilidades y errores, con el objeto de rectificarlos y evitar que vuelvan a ocurrir, esto hace al control una acción preventiva.

Un sistema de control es un conjunto de mecanismos que adopta una administración para: asegurar sus recursos; obtener información suficiente, confiable y oportuna; promover la eficiencia operacional, y procurar el estricto apego a las leyes, normas y políticas vigentes, con el propósito de cumplir con las metas y objetivos establecidos.

- Características del Control:
- Participativo. (Intervienen los responsables de la ejecución de los programas).
- Integral. (Se presenta en todos los procesos de la administración).
- Dinámico. (Genera flujo de información constante y permanente).
- Cuantitativo. (Verifica el cumplimiento de metas y aplicación de recursos).
- Cualitativo. (Ubica el logro de los objetivos determina la eficacia y eficiencia).
- Total. (Abarca todas las actividades).

Elementos del Control.

"El control debe estar atribuido a un órgano o bien estar bajo la responsabilidad de una o varias personas, que son quienes se harán cargo de vigilar de acuerdo con los planes y programas detallados".... (1)

Sujetos a controlar.

Las acciones de control recaen en un sujeto determinado de controlar; las dependencias y entidades de la administración pública, programas, obras y acciones que se lleven a cabo por estas instancias constituyen los sujetos pasivos en quienes se ejecutan acciones de control.

Objeto o acciones a controlar.

El objeto del control son todas aquellas acciones llevadas a la práctica por las dependencias y entidades de la administración respecto de:

- La facultades y atribuciones de cada sujeto de acuerdo con las leyes y reglamentos vigentes.
- Las normas, planes y programas que se hayan formulado.
- Los resultados que hayan generado y la calidad, cantidad, oportunidad e impacto que éstos tengan.

Forma de control.

Un elemento importante del control es la manera o forma de instrumentarlo. El órgano o responsable del control deberá establecer los conductos idóneos para hacer efectiva la vigilancia de tal suerte que los métodos, técnicas y procedimientos sean acordes con las necesidades que la administración pública requiera.

Finalidad del control.

Conducirse de acuerdo con determinadas finalidades para hacer que los actos de los sujetos del control sean congruentes con los planes y programas adoptados y cumplan con lo dispuesto por las leyes y reglamentos establecidos.

Los elementos del control se articulan y sistematizan en un proceso, por medio del cual se verifican las acciones emprendidas, los resultados obtenidos y las implicaciones de la gestión. El proceso de control de gestión incluye tres etapas:

- a) Establecimiento de estándares, parámetros y variables del control;
- b) Medición del desempeño de la gestión y la comparación de éste contra los estándares, parámetros y variables adoptados; y
- c) La corrección de las desviaciones detectadas así como la evaluación de resultados generados.

Establecimientos de estándares.

Los estándares o parámetros y variables de control o contrastación que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo formulado, de los programas adoptados y de los presupuestos a ejercer por los sujetos del control (dependencias y entidades de la administración pública del nivel que se trate), los elementos identificables en el control son los objetivos que se pretenden lograr, así como su cuantificación en metas. También se consideran los recursos que se van a aplicar y los beneficios que brindará a la comunidad.

La fijación de estos parámetros es importante por cuanto que éstos marcan los criterios de eficiencia y eficacia que regirán para evaluar y detectar desviaciones por incumplimiento de compromisos contraídos.

(1) Manual de Control de Gestión Municipal
INAP. Instituto Nacional de Administración Pública.
México 1985
P.P. 18.

Medición del desempeño de la gestión.

La medición del desempeño y de los resultados de la operación se realiza mediante la comparación con los estándares y parámetros señalados, observándose el avance, retroceso, desviación, incumplimiento o incongruencia de cada acción de los sujetos controlados respecto de cada objeto considerado. La medición del desempeño y de los resultados no es otra cosa sino relacionar lo que se planteó alcanzar y lo que efectiva y realmente se logró, con el ánimo de detallar los renglones de incoherencia para poder determinar las acciones que no se han realizado conforme al plan y al programa.

Corrección de desviaciones y evaluación.

La detección de desviaciones y su corrección es el punto central para hacer que el desempeño sea congruente tanto con los postulados, objetivos y estrategias del plan de desarrollo, como con los programas, proyectos y metas que se han establecido. Una corrección oportuna, adecuada y con fundamento técnico puede hacer que la gestión no se desplace hacia terrenos no previstos y pueda evitarse de igual modo que pueda ser ineficiente, no cumpliendo con los objetivos, programas, metas y proyectos. Cabe señalar que el control debe ser lo suficientemente flexible y adecuado como para que permita presumir posibles desviaciones, por medio del establecimiento de un sistema de información y comunicación que de la pauta para lograr un eficaz seguimiento de las acciones realizadas.

TIPOS DE CONTROL.

Existen en la actualidad los siguientes tipos de control que son aplicados en el ámbito de la administración pública.

Control Normativo.

Este control se orienta a establecer una serie de mecanismos que aseguren la congruencia y efectividad en las acciones. Los reglamentos, los planes de desarrollo, los manuales de organización y de operación, los lineamientos, etc., son instrumentos que forman parte de este tipo de controles. Desde luego puede aquí considerarse el conjunto de leyes que regulan la gestión pública.

Control Administrativo.

Está encaminado a la formulación y establecimiento de procesos y procedimientos en cada función administrativa, de tal forma que permitan asegurar un desempeño conciso, técnicamente adecuado y conforme a los objetivos, políticas y estrategias consideradas. Este tipo de control permite que la estructura de la administración pública sea congruente con los planes de desarrollo y con las prioridades que ésta considera.

Control Institucional.

Es la función administrativa relacionada funcional y orgánicamente a la planeación, que consiste en verificar si todo ocurre de conformidad con el plan o programa, éste es ejercido por las dependencias y entidades federales, estatales y municipales que por ley tienen atribuida esta función. (Fiscalización, Inspección, Supervisión, Verificación y Evaluación).

Control Social.

Es el conjunto de acciones de supervisión, vigilancia, evaluación y presentación de sugerencias, quejas y denuncias que realiza la población de manera natural, para verificar que se cumplan los compromisos que el gobierno adquiere con la comunidad, así como para vigilar que se cumplan los acuerdos a los que llega la propia comunidad entre sí y con las autoridades.

La ley Orgánica de la Administración Pública Federal configura una estructura de control en dos niveles:

El control global atribuido a SECODAM por el artículo 37 de esa Ley.
El control interno que la misma Ley atribuye como función a cada Dependencia y Entidad de la Administración Pública Federal.

Independientemente de los diversos tipos de control que se ejercen según los objetivos, para los fines de este trabajo interesa el control de legalidad como base para aplicar los distintos tipos e instrumentos de control.

El control de legalidad implica la verificación y comprobación entre lo previsto y lo dispuesto por las leyes, reglamentos, y otros ordenamientos jurídicos y la forma en que se apegan los actos y las actividades institucionales a los primeros.

Por lo tanto, el control de legalidad vincula de manera directa a las disposiciones legales y reglamentarias a observar, con las responsabilidades de los servidores públicos que se involucran en los actos derivados de dichas leyes y reglamentos.

3.- EVALUACIÓN.

Concepto de Evaluación.

Existen varios arquetipos de evaluación, que se originan tanto del objeto a evaluar como de la formación de quienes realizan esa actividad. Pero lo común es, la pretensión de comparar un patrón de deseabilidad con la realidad y la preocupación por alcanzar eficazmente los estereotipos planteados. "Evaluar es fijar el valor de una cosa; para hacerlo se requiere de un procedimiento mediante el cual se compara aquello a evaluar respecto de un criterio o patrón determinado" (Franco, 1971:3).

Alternativamente, se ha definido la evaluación como aquella rama de la ciencia que se ocupa del análisis de la eficiencia (Musto 1975).

Se ha expresado que el propósito de la investigación evaluativa es comparar los efectos de un programa con la materia que se propuso alcanzar a fin de contribuir a la toma de decisiones subsidiadas acerca del mismo y para mantener así la programación futura (WEISS, 1982:16), o que la evaluación "mide hasta qué punto un programa alcanza ciertos objetivos" (Banner, Doctors y Gordon, 1975:13).

Evaluación se ha definido además como "El proceso encaminado a determinar sistemática y objetivamente la pertinencia, eficacia, eficiencia e impacto de todas las actividades a la luz de sus objetivos. Se trata de un proceso organizativo para mejorar las actividades todavía en marcha y ayudar a la administración en la planificación, programación y toma de decisiones futuras" (ONU 1954,18).

Autores como (Prentice Hall, 1972) considera que la evaluación debe ser "un proceso de investigación para comparar los resultados obtenidos de un programa con las metas que se propuso alcanzar considerando los resultados invencidos". Evaluar en este sentido es conocer lo que sucedió en la realidad como consecuencia de una acción desarrollada en función de un parámetro establecido, dando una especial atención a la racionalidad con el uso de los recursos para lograr los resultados esperados (análisis de la eficiencia).

Para (Franco E. y Cohen 1988) la evaluación de un proyecto implica "un proceso valoratorio de carácter permanente que apunte no sólo al conocimiento de una realidad y a lo largo de las metas sino a la efectividad en el cumplimiento de los objetivos previstos".

TIPOS DE EVALUACIÓN

El tipo de evaluación corresponderá según el tiempo de su realización y los objetivos que se persigan quien la realiza, la naturaleza que posee, la escala que asumen y a los decisores a los que van dirigidas.

- En función del tiempo y de los objetivos que se persiguen "evaluación ex ante y ex post. La primera se realiza antes del inicio del proyecto, considerando factores anticipados en el proceso decisorio. La segunda se efectúa cuando el proyecto ya está en el proceso de ejecución o ha concluido y las decisiones se adoptan a base de los resultados realmente alcanzados.

Evaluación ex ante:

Tiene como propósito proporcionar criterios racionales para una decisión cualitativa: si el proyecto debe o no implementarse, permite ordenar los proyectos según su eficiencia para alcanzar los objetivos perseguidos.

Evaluación ex post:

Es importante distinguir la situación de los proyectos que están en curso de aquellos que ya ha concluido. Ambos tipos se evalúan buscando obtener elementos de juicio para la adopción de decisiones cualitativas (por sí o no) y cuantitativas (que es una cuestión de grado) (Musto 1975)

- En función de quien realiza la evaluación. Se distinguen cuatro tipos de evaluación, al tomar en cuenta el agente que la lleva a cabo. De partida, puede distinguirse según el evaluador forme parte o no del equipo ejecutor del proyecto. Otra manera es la coordinación de ambas y, por último es la participativa que es la de los beneficiarios.

Evaluación Externa:

Se lleva a cabo por personas ajenas a la organización, supuestamente con mayor experiencia en estas actividades.

Evaluación Interna:

Se realiza dentro de la organización ejecutora del proyecto; con personas de la misma organización pero que no se vinculan con el proceso de ejecución del proyecto.

Evaluación Mixta:

Es la combinación de los dos tipos anteriores de evaluación, de esta manera se superan problemas de intereses o incumplimiento.

Evaluación Participativa:

El propósito de este tipo de evaluación es minimizar la distancia que existe entre el evaluador y los beneficiarios.

- En función de la escala de proyectos. Se considera el número de personas afectadas y la magnitud de los recursos que se necesitan, es posible distinguir entre la evaluación de proyectos grandes y la de proyectos pequeños

Estrategia de Evaluación.

En los proyectos grandes se recurre a una estrategia analítica y objetiva. La evaluación se descompone en las dimensiones del proyecto. Es posible realizar evaluaciones parciales en distintas etapas, en la búsqueda de objetivos específicos también en los enlaces de los procesos de diagnóstico, la programación, ejecución y control del proyecto.

Con los proyectos pequeños se sigue una estrategia cualitativa.

Lógica de Evaluación.

En los grandes proyectos, es predominante deductiva, los objetivos se desprenden de un modelo casual que se expresa en hipótesis articuladas entre sí. Su verificación exige construir variables, indicadores e índices que permitan determinar el grado en que el proyecto ha modificado la realidad en relación con sus objetivos.

En los proyectos pequeños la lógica de evaluación es inductiva. Se realiza a partir de la observación de la calidad del evaluador juzga como un todo al proyecto.

Diseño de la Evaluación.

En el caso de los proyectos grandes se retoman los diseños propios de los planes y programas. En los pequeños proyectos se parte de las metas del mismo proyecto.

Técnicas de Análisis.

En los grandes proyectos las técnicas de análisis son cuantitativas, complementadas a veces con otras de tipo cualitativo. En los pequeños se recurre a lo cualitativo.

Resultados de la Evaluación.

Consiste en la revisión del grado de cumplimiento de las metas programadas, las condiciones operativas de las obras y el impacto socioeconómico generado por las obras, acciones y programas ejecutados.

- * En función de los destinatarios se analiza para quien se evalúa:
 - a) Para quienes definen las políticas y establecen las prioridades entre los proyectos según los fines de la Dependencia o Entidad Pública.
 - b) Para quienes distribuyen los recursos para la consecución de los propósitos establecidos.
- Para quienes ejecutan las obras o acciones y se centran en acciones operativas.

4. FUNDAMENTO LEGAL.

El ámbito regional del Sistema de Control y Evaluación Gubernamental está integrado por los sistemas estatales y municipales de control y evaluación. Los elementos sustantivos que componen estos sistemas son los siguientes:

- Marco Legal Para El Ejercicio Del Control .
- ** Órgano Con Atribuciones Del Control Global.
- El Marco Legal Básico para el Ejercicio del Control Preventivo que corresponde al ámbito propio de la Administración Pública de las tres Instancias de Gobierno está compuesto por los siguientes ordenamientos.

Ámbito Federal.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En su artículo 90, estipula que el Congreso de la Unión debe emitir la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a efecto de regular su organización y operación; en el Artículo 37 de esta Ley señala las atribuciones de la SECODAM.

En el marco de sus funciones, diversos razonamientos jurídicos regulan sus actividades; así el título cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos norma el régimen de responsabilidades a que

los servidores públicos se encuentran sujetos en el desempeño de sus tareas, su norma reglamentaria es la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El artículo 134 de nuestra Carta Magna establece la obligatoriedad de que los recursos de que disponen las dependencias públicas y entidades paraestatales se administren con eficiencia, honradez y de que las adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones, servicios, así como la contratación de obra pública, se efectúen asegurando al Estado las mejores condiciones posibles.

Otras leyes que señalan la intervención de SECODAM son la Ley Federal de Entidades Paraestatales, la de Presupuesto y Contabilidad y Gasto Público Federal y la General de Bienes Nacionales, la de Adquisiciones y Obras Públicas y especialmente, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

El Marco Legal también está integrado por disposiciones que regulan los decretos de los presupuestos de egresos de la federación y del Distrito Federal, los cuales consideran la intervención de la SECODAM, para el control del ejercicio del gasto público.

El Convenio de Desarrollo Social, instrumento mediante el cual el Gobierno Federal efectúa acciones de coordinación con los Gobiernos Estatales y en este contexto la SECODAM suscribe acuerdos de coordinación con los ejecutivos estatales para que con la participación de las contralorías estatales se lleven a cabo en forma descentralizada el control y vigilancia de los recursos federales que se asignan a los gobiernos estatales para el Programa de Superación de la Pobreza, Ramo 00026.

Y por último, el Reglamento Interior de la SECODAM que determina su estructura y delimita sus funciones por unidades administrativas específicas, correspondiendo a la Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social, la verificación y evaluación de la aplicación de los fondos federales de inversión en los estados y municipios.

Ambito Estatal.

Modificaciones a la Constitución Política del Estado. Para incorporar en ese rango el régimen de responsabilidades de los servidores públicos

- Ley de Responsabilidades de los Servidores Públicos, otorga la responsabilidad de su aplicación a la Contraloría del Estado.
- La Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal otorga atribuciones de vigilancia, fiscalización, control y sanción a la Contraloría del Estado.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público del Estado, establece las disposiciones para la programación presupuestación, ejercicio y control del gasto público estatal.
- Ley de Obras Públicas del Estado, establece las disposiciones para la planeación, programación, presupuestación, adjudicación, contratación, ejecución de las obras públicas.
- La Ley de Adquisiciones y Arrendamientos del Estado, establece las disposiciones para regular los procesos de adquisición, arrendamiento y almacenamiento de los bienes muebles del Sector Público Estatal.

Convenio de Desarrollo Social, Capítulo IX correspondiente al Sistema Estatal de Control y Evaluación, establece los principios de relación entre los Gobiernos Federal y estatal en relación al control y evaluación de los programas del Ramo 00026 "Superación de la Pobreza"

- **Acuerdo de Coordinación en materia de "Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y colaboración en materia de Desarrollo Administrativo", con la SECODAM y el Ejecutivo Estatal, reglamenta el trabajo coordinado y los ámbitos de coresponsabilidad entre la Contraloría Federal y Estatal.**
- **Acuerdo o Decreto de Creación de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE. Crea formalmente al Órgano Mixto de Control en la instancia colegiada del COPLADE.**
- **Reglamento Interior de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE.**

Ámbito Municipal.

- **Ley Orgánica Municipal.** Artículo 115 Constitucional.
- **Ley de Hacienda Municipal.**
- **Ley de Ingresos Municipales.**
- **Presupuesto de Egresos Municipales.**
- **Reglamento Interior del Ayuntamiento.**
- **Reglamento Interior de la Administración Pública Municipal.**
- **Reglamento de Control de Gestión Municipal.**

Organización.

Para el establecimiento, instrumentación y organización del programa de control es importante contar con el conjunto de instancias involucradas en los procesos de la administración pública sobre todo de las que ejercen recursos públicos para la realización de obras y acciones que benefician a la sociedad.

Apoyados en el marco jurídico para el ejercicio del control que corresponde al ámbito propio de cada administración pública de los tres niveles de gobierno federal estatal y municipal; corresponde a cada instancia las siguientes responsabilidades:

SECODAM (FEDERAL).

Establece las líneas de observancia general.
 Promueve su aplicación en los estados y municipios.
 Ofrece asistencia técnica.
 Participa selectivamente en su intervención.
 Coordina en general el programa a nivel nacional.

SECOCG (ESTADOS).

Participación en la definición de la estrategia para la implantación del programa en el estado.
 Promueve su aplicación en los municipios.
 Ofrece asistencia técnica.
 Participa en la instrumentación y consolidación del programa.
 Coordina en general el programa a nivel de estado.
 Informa a SECODAM de los avances y resultados.

Contraloría Municipal o su equivalente.

Promueve su aplicación en los comités comunitarios.
 Participa en la instrumentación del Programa en las localidades del municipio.
 Coordina en general el Programa a nivel municipal.
 Informa a la Contraloría del Estado avances y resultados.

Directrices:

Como principio general, además de carácter normativo, más no limitativo, toda dependencia o instancia que ejerza recursos públicos tiene la responsabilidad de efectuar funciones de control así como los comités comunarios y la sociedad en su conjunto.

Es particularmente importante el hecho de que las funciones de carácter preventivo sean apoyadas y estimuladas, ya que de ellas depende el cuidado y buen manejo de los recursos y la ejecución eficiente y oportuna de las obras y acciones.

5.- SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL.

Contiene los principios del control y evaluación de los procesos administrativos, comprende los planes de organización, los métodos y procedimientos que en forma coordinada adopta la Administración Pública Federal para salvaguardar sus recursos, obtener la información oportuna, confiable, promover la eficiencia operacional y asegurar la observancia de las leyes, normas y políticas vigentes, con el fin de lograr el cumplimiento de las metas y objetivos establecidos; asimismo promover la participación social en el control.

Objetivos:

- Lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos federales canalizados a instancias federales, estados y municipios, para garantizar que la inversión pública cumpla con el objeto para el que fue programada, conforme a lo establecido en el SNPD.
- Establecer una mejor coordinación en las actividades de control y evaluación de la gestión pública a cargo de las diversas dependencias de los tres órganos de gobierno, como apoyo a la descentralización de acciones y recursos del gobierno federal a los estados y municipios.

Promover mayor apego de los servidores públicos a su régimen de responsabilidades administrativas para favorecer una mayor honestidad y transparencia en el manejo de los recursos públicos y una mayor atención a las quejas y denuncias sociales lo que permitirá recobrar la confianza en las acciones del gobierno.

El ejercicio de la función de control en el ámbito gubernamental dispone en la actualidad no sólo de objetivos, sino también de una amplia y precisa concepción de campos de actividad, debidamente ubicados en una estructura legal y en un ordenamiento institucional de atribuciones y competencias entre las entidades del Gobierno Federal y de éstas con los gobiernos estatales y municipales, todo ello, debidamente apoyado con el instrumental técnico requerido para hacer operativos dichos objetivos.

Esto permite que el control sea una extensa acción compartida y concertada del gobierno para consolidar un sistema de control, que da énfasis en su ejercicio a las acciones preventivas; que eficienta las tareas administrativas, que involucra a la población y a sus autoridades y que trasciende en el ámbito de la administración pública.

Corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo planear y coordinar el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental, y en consecuencia la responsabilidad de fortalecer y consolidar las acciones de control, evaluación, verificación, revisión, supervisión, fiscalización y auditoría en la administración pública federal; así como promover la participación social en el control, la modernización y desarrollo administrativo relativo a los sistemas, instrumentos y mecanismos de operación de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la administración pública federal, y de esta manera prevenir y combatir la corrupción para evitar conductas deshonestas y negligentes de servidores públicos.

Las actividades de control y evaluación se desarrollan de acuerdo a los ordenamientos básicos que constituye la normatividad que rige el proceso administrativo (programático-presupuestal, contable-financiero, administrativo-legal y físico-técnico).

FASES SUJETAS A CONTROL Y EVALUACIÓN.

Planación.

Verificar el cumplimiento de los objetivos, estrategias, metas y prioridades de los programas de inversión; además de controlar la inversión en relación a la capacidad instalada para la administración y ejecución de los proyectos.

Programación - Presupuestación.

Vigilar la verificación de las propuestas de programación - presupuestación por parte de los órganos que tienen dicha responsabilidad.

Autorización Del Gasto.

Controlar que la autorización y aprobación de los recursos se efectúen mediante los estudios, proyectos y anexos técnicos respectivos, que avalen la inversión y metas autorizadas, así como por los montos y alcances convenidos y en los tiempos adecuados para su ejercicio.

Administración De Recursos.

Vigilar la elaboración de los calendarios de ejecución y administración de recursos, que permitan el control del flujo de radicaciones y eviten suspensión de fondos.

Ejecución.

Inspeccionar que las obras y servicios programados cumplan con la promoción social adecuada, controlar que las modalidades de ejecución, por administración o por contrato, se apliquen conforme a la normatividad reglamentaria en materia de concursos, contrataciones y entrega de obras.

Modificaciones Presupuestales.

Vigilar el cumplimiento de las normas de autorización de transferencias, cancelaciones y ajustes de metas.

Registro De Ejercicio.

Controlar e inspeccionar, durante el ejercicio, los registros físicos y financieros de las obras, emitidos por las áreas de control de los órganos responsables de la ejecución.

Cierre De Ejecución Presupuestal.

Verificar que los avances reportados, correspondan al ejercicio real alcanzado; verificando en campo obras terminadas y en proceso para su observancia en el siguiente ejercicio. En general, deberá vigilarse la presentación adecuada de los cierres, en tiempo y contenido.

Control Del Ejercicio.

Vigilar que las áreas internas del control en los órganos encargados de la ejecución y administración de los recursos, cumplan debidamente y en el nivel que les corresponda con sus responsabilidades de seguimiento, supervisión y evaluación.

ACTUACIÓN DEL CONTROL Y EVALUACIÓN.

Función Preventiva.

En este esquema, el objetivo esencial de la Contraloría es prevenir que las acciones de la Administración Pública se apeguen a las normas establecidas y vigilar que las decisiones de las dependencias y entidades públicas cumplan con el programa de Gobierno del Ejecutivo.

ESTA TESIS NO DEBE
SALIR DE LA BIBLIOTECA

Función Fiscalizadora.

Consiste básicamente en el seguimiento y vigilancia de la actuación de las dependencias y entidades públicas, para que éstas realicen sus acciones estrictamente conforme a las normas y lineamientos administrativos establecidos en materia de adquisiciones y obras públicas y cumplan con las obligaciones derivadas de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores propiedad o al cuidado del Gobierno Federal.

Función Sancionadora.

La Contraloría ejerce esta función por mandato de la Ley Orgánica de la APF que en la fracción XVII del Artículo 37 le señala expresamente "conocer o investigar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de la ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, presentándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida". Para ejercer esta función la Contraloría aplicará la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El uso excepcional que se haga de esta función, implica que las funciones preventiva y fiscalizadora, adquieran un grado de efectividad substancial en el control de la acción pública.

Independientemente de las atribuciones que la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal otorga a las dependencias globalizadoras y sectoriales, el control y evaluación del gasto público federal se rige por lo dispuesto en los capítulos I y II del Título del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; en donde se señalan en su Artículo 130 que el control del gasto público comprenderá:

- La fiscalización permanente de los activos, pasivos, ingresos, gastos y erogaciones.
- El seguimiento de las realizaciones financieras y de metas durante el desarrollo de la ejecución de los programas aprobados.

La medición de la eficiencia y eficacia de la consecución de los objetivos y metas de dichos programas.

Asimismo en el Artículo 131 del mismo ordenamiento señala que el control se basará en:

- La Contabilidad Gubernamental dictada que por disposiciones de ley lleven las dependencias.
- Los informes y resultados de las auditorías y vistas practicadas.
- El análisis de las evaluaciones que en materia de presupuesto y gasto público realicen las dependencias.

En el artículo 134, 135 y 136, definen el carácter y alcance de las auditorías, señalando a éstas como instrumentos que coadyuvan en el control y evaluación de las operaciones administrativas que efectúan las dependencias, y tienen por objeto examinar y verificar si los estados financieros presentan razonablemente la situación de la entidad; si la utilización de los recursos se realizó en forma eficiente; si los objetivos y metas se alcanzaron en forma eficaz y; si el desarrollo de las actividades se apegó a las disposiciones legales vigentes. Las auditorías al gasto público además de las de tipo financiero, pueden ser de tipo operacional, de resultados o de legalidad.

En las disposiciones contenidas en los Artículos 64 y 64 de las Leyes de Adquisiciones y Obras Públicas obligan a las dependencias a controlar todas las fases de la obra pública, así como los procedimientos, actos y contratos que en materia de adquisiciones, arrendamientos o servicios lleven a cabo, y les señala asimismo, establecer los medios y procedimientos de control que se requieran, de acuerdo con las normas que dicte la Contraloría y la SECOFI.

También el Reglamento de la Ley de Obras Públicas en sus Artículos 46 y 47, obligan a las dependencias a establecer el control directo de las obras mediante residencias de supervisión.

Por último, los Artículos 84, 85 y 86 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas facultan a la Contraloría a realizar las visitas e inspecciones que estime pertinentes a las dependencias que celebren actos de los regulados por la ley, así como solicitar a los servidores públicos de las mismas y a los contratistas o proveedores en su caso, todos los datos e informes sobre los actos señalados; dispone además que la Contraloría en el ejercicio de sus funciones, podrá verificar en cualquier tiempo los actos derivados de ambas leyes; para tales efectos, las dependencias y entidades proporcionan todas las facilidades necesarias a fin de que la Contraloría pueda realizar sus funciones.

El Artículo 66 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala la obligación a las Contralorías Internas y a la Contraloría Federal de levantar acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscriban quienes intervengan en ellas, apercibidos de las sanciones en que incurrirán quienes falten a la verdad.

Responsabilidades Y Sanciones

Como ya se anotó, las leyes, reglamentos, normas y otras disposiciones legales, configuran el marco de actuación dentro del cual deben conducirse los servidores públicos; éstas se establecen como código de actuación a fin de eficientar y hacer honesta la tarea pública.

En las Leyes de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, de Adquisiciones y Obras Públicas y en su Reglamento, se establece un capítulo relativo a las infracciones y sanciones por incumplimiento de lo que en ellas se dispone.

En contraparte, la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, funciona como instrumento sancionador a cargo de la Contraloría.

En el Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, Artículo 157 y 158 señala que: darán lugar a responsabilidades las irregularidades en que incurran los funcionarios y demás personal a que se refiere la Ley, por sus actos u omisiones de los que resulte un daño estimable en dinero que sufra la Hacienda Pública Federal. Dichas irregularidades se consignarán en documento que se denominará "Pliego de Responsabilidades". Además en el Artículo 162, se señala que, si con motivo de las auditorías practicadas aparecieran irregularidades, las dependencias procederán a su solventación o de lo contrario se formularán pliegos preventivos de responsabilidad.

En la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas en su Artículo 87 señala, que quienes infrinjan las disposiciones contenidas en la Ley, serán sancionados por la Contraloría con una multa equivalente a la cantidad de cincuenta a trescientas veces el salario mínimo general vigente en el D.F., a la fecha de la infracción, sin perjuicio de lo anterior el Artículo 88 de la Ley en cuestión señala que los proveedores o contratistas que se encuentren en el supuesto de las fracciones V y VII del Artículo 41 no podrán presentar propuesta ni celebrar contratos sobre las materias de esta ley.

El Artículo 47 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, señala las obligaciones que éstos deben observar en el desempeño de su empleo, cargo y comisión, las fracciones XIX y XXI de este Artículo señalan: atender con diligencia las instrucciones, requerimientos y resoluciones que reciba de la Contraloría y; abstenerse de cualquier acto y omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público; adicionalmente en el Artículo 62 se señala que si de las investigaciones y auditorías que realice la Contraloría aparecieran responsabilidades de los servidores públicos, informará a las Contralorías Internas de las dependencias correspondientes para que proceda a la investigación y solución disciplinaria por dicha responsabilidad si fuera de su competencia. Si se trata de

responsabilidades mayores cuyo conocimiento solo compete a la Contraloría General, ésta se avocará directamente al asunto, informando de ella al titular de la dependencia y a la Contraloría Interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

En lo que respecta a sanciones por falta administrativa, el Artículo 53 señala el apercibimiento y amonestación privada o pública, la suspensión, la destitución del puesto, la sanción económica y la inhabilitación.

En el caso de aplicaciones de sanciones económicas por beneficios obtenidos, daños y perjuicios causados por incumplimiento de las obligaciones establecidas en el Artículo 47, se aplicarán conforme al Artículo 55, dos tercios del lucro obtenido y de los daños y perjuicios causados.

Las sanciones económicas serán aplicadas por el superior jerárquico cuando no excedan de un monto equivalente a cien veces el salario mínimo diario vigente en el D.F., y por la Secretaría cuando sean superiores a esta cantidad.

El Artículo 62 dispone que si de las investigaciones y auditorías que realice la Contraloría apareciera la responsabilidad de los Servidores Públicos, informará a la Contraloría Interna de las dependencias correspondientes para que proceda a la investigación y sanción disciplinaria por dicha responsabilidad, si fuere de su competencia.

Si se trata de responsabilidades mayores cuyo conocimiento solo compete a la Contraloría, ésta se avocará directamente al asunto informando de ello al titular de la dependencia y a la Contraloría Interna de la misma para que participe o coadyuve en el procedimiento de determinación de responsabilidades.

El Artículo 63 señala la abstención justificada por una sola vez al infractor, siempre que se trate de hechos que no revistan gravedad ni constituyan delito y el daño causado no exceda de 100 veces el salario mínimo vigente en el D.F.

El procedimiento para imponer sanciones administrativas se señala en el Artículo 64 en los siguientes términos.

Se citará al presunto responsable a una audiencia para hacerle saber las responsabilidades que se le imputen y en la que deberá ofrecer pruebas en su favor dentro de los tres días hábiles siguientes a la fecha de audiencia; la Contraloría resolverá sobre la inexistencia de responsabilidades o imponiendo al infractor la sanción administrativa correspondiente notificando su resolución dentro de las 72 horas siguientes al interesado, a su jefe inmediato superior y superior jerárquico, previa o posteriormente al citatorio, la Contraloría puede determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su cargo, empleo o comisión si conviene para la continuación de las investigaciones, sin que lo anterior prejuzgue la responsabilidad que se impute.

En relación a lo anterior, el Artículo 66 señala la obligación de levantar acta circunstanciada de todas las diligencias que se practiquen, que suscriban quienes intervengan en ellas, apercibido de las sanciones que incurran quienes falten a la verdad.

Las sanciones económicas que se impongan, constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal y se harán efectivas mediante el procedimiento económico - coactivo de ejecución.

Por último, el Artículo 77 señala que para el cumplimiento de las atribuciones que le confiere la Ley, la Contraloría podrá emplear los siguientes medios de apremio:

- a. Sanción económica de hasta 20 veces el salario mínimo diario vigente en el D.F.

b: Auxilio de la fuerza pública.

Adicionalmente este artículo señala que si existe resistencia al mandato legítimo de autoridad, se estará a lo que prevenga la legislación penal.

6.- PROGRAMA DE MODERNIZACIÓN DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA 1995-2000.

-INTRODUCCIÓN.

El Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap) es uno de los programas sectoriales previstos en el Plan Nacional de Desarrollo y tiene por objeto establecer lineamientos en torno al "mejoramiento de la organización, de los métodos y procesos de la administración pública, a la medición y evaluación de la gestión gubernamental, la dignificación y desarrollo del servidor público, la atención al público y la participación ciudadana, así como a la desregulación y adecuación del marco normativo".

El Programa se integra en cinco capítulos; en este documento se resumen los aspectos relacionados con la participación social en el control y evaluación que se plantean en esos apartados.

-ANTECEDENTES.

En el periodo 1988-1994 "se empezaban a abrir espacios, a la participación de la sociedad organizada en decisiones antaño reservadas exclusivamente al Estado". En este sentido, inició su operación el Programa de Contraloría Social como una forma de fortalecer la relación gobierno-sociedad que permitió a los ciudadanos participar como coadyuvante de la autoridad en la vigilancia de programas sociales.

-DIAGNÓSTICO GENERAL.

En este capítulo se presentan los resultados del análisis realizado por SECODAM, en torno a los principales obstáculos detectados en la función pública, la información se presenta en cuatro temas; limitada capacidad de infraestructura a las demandas crecientes del ciudadano frente a la gestión gubernamental; centralismo, deficiencia en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno, y carencia de una administración adecuada para la dignificación y profesionalización de los servidores públicos.

Al desarrollar el primer tema se concluye que la comunidad debe disponer de "más y mejores mecanismos para manifestar su opinión", pues ello proporcionará al gobierno de "elementos insustituibles para evaluar y superar las deficiencias en la prestación de los servicios".

En el tema relativo a "deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño del gobierno", se señala que no existe una "interacción directa entre el gobierno y los ciudadanos para evaluar y discutir abiertamente el cumplimiento de los objetivos y las tareas encomendadas a las instituciones públicas".

-OBJETIVOS GENERALES.

- Transferir a la Administración Pública Federal en una organización eficaz, eficiente y con una arraigada cultura de servicio para coadyuvar a satisfacer cabalmente las legítimas necesidades de la sociedad.
- Combatir la corrupción y la impunidad a través del impulso de acciones preventivas y de promoción, sin menoscabo del ejercicio firme, ágil y efectivo de acciones correctivas.

-SUBPROGRAMAS.

1.- Participación y Atención Ciudadana.

Objetivo.

- Lograr la participación más activa de la sociedad en la definición, ejecución y evaluación de las acciones institucionales para contribuir a que reciba una atención eficiente, eficaz, oportuna y satisfactoria por parte de las instituciones públicas.

Líneas de Acción.

- Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública.
 - a) Desarrollo de la contraloría social.
 - b) Extensión de los sistemas de atención directa a la población
- Otros mecanismos para mejorar la atención al público.
- Transparencia.
- Revisión y simplificación del marco normativo actual.
- Estándares de calidad.
- Promoción de una cultura sobre la calidad y el mejoramiento continuo.
- Vinculación de la tecnología de la información con el mejoramiento de procesos administrativos.

2.- Descentralización y/o Desconcentración Administrativa.

Objetivos.

- Fortalecer el pacto Federal a través de la descentralización de funciones y la desconcentración de facultades, a efecto de promover el desarrollo regional y la descentralización económica, mejorar los servicios públicos, abatir los costos y acercar las decisiones al lugar donde se requieran, todo ello para servir mejor a la población.
- Dotar a las instituciones públicas de la flexibilidad necesaria para amoldarse con oportunidad a las nuevas realidades, así como para que respondan a objetivos y funciones claramente definidos, así como promover su racionalización permanente con el fin de reducir gastos excesivos en el mantenimiento del aparato burocrático.

Líneas de Acción.

- Fortalecimiento del federalismo.
- Simplificación de trámites para el ejercicio presupuestario.
- Fortalecimiento de la autonomía de gestión de los organismos desconcentrados y de las entidades coordinadas.
- Delegación de funciones operativas al interior de las dependencias y entidades.

3.- Medición y Evaluación de la Gestión Pública.

Objetivos.

- Fortalecer los mecanismos de rendición de cuentas mediante el desarrollo de esquemas modernos de medición y evaluación del desempeño y de los resultados de sistemas integrales de control, que permitan a los administradores públicos mayor flexibilidad en la operación y garanticen los principios de probidad, honestidad y transparencia en el uso de los recursos públicos.
- Lograr que la población confíe en que los recursos públicos se utilicen con honestidad, eficiencia y eficacia, que existan mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción, y que las eventuales infracciones por parte de los servidores públicos sean sancionadas adecuada y oportunamente.

Líneas de Acción.

- Objetivos claros y metas cuantificables.
- Creación de indicadores de desempeño.
- Sistema integral de información.
- Fortalecimiento de los órganos internos de control.

4.- Dignificación, Profesionalización y Ética del Servidor Público.

Objetivos.

- Contar con un servicio profesional de carrera en la administración pública que garantice la adecuada selección, desarrollo profesional y retiro digno para los servidores públicos, que contribuya a que en los relevos en la titularidad de las dependencias y entidades se aproveche la experiencia y los conocimientos del personal y se dé continuidad al funcionamiento administrativo.
- Impulsar en el servidor público una cultura que favorezca los valores éticos de honestidad, eficiencia y dignidad en la prestación del servicio público, y fortalezca los principios de probidad y de responsabilidad.

Líneas de Acción.

- Sistemas de selección
- Actualización de conocimiento y habilidades.
- Sistema integral de desarrollo de recursos humanos.
- Establecimiento de mejores perspectivas de desarrollo.
- Fortalecimiento de los valores cívicos y éticos en el servicio público.
- Efectividad de la función de investigación y financiamiento de responsabilidades.
- Participación ciudadana en las acciones preventivas y de retroalimentación para la gestión pública

7.- SISTEMA ESTATAL DE CONTROL Y EVALUACIÓN.

El Sistema Estatal de Control y Evaluación busca la correcta aplicación de los recursos públicos aprobados para que los objetivos del plan de desarrollo (de los tres niveles de gobierno) se cumplan a tiempo, con la cantidad y calidad estipuladas. El control procura la realización de lo planeado.

El Marco Jurídico, los registros contables y administrativos, diversas técnicas y análisis financieros y físicos, interrelacionados conforman el sistema estatal de control y evaluación

El Sistema Estatal de Control y Evaluación constituye la vertiente regional del sistema de control y evaluación gubernamental, se define como la integración de políticas, objetivos y acciones de las instancias federal, estatal y municipal con la participación permanente de la población, tendiente a la vigilancia y control de la gestión pública.

Es el instrumento fundamental de la gestión pública, diseñado para conducir las acciones y programas de los tres órdenes de gobierno, hacia el cumplimiento de objetivos y metas, mejorando con ello, la eficiencia de la actuación pública, la eficacia en la aplicación de los recursos financieros y el cumplimiento honesto de las responsabilidades de los servidores públicos en un esquema de coordinación gubernamental

Corresponde ahora avanzar en el cumplimiento cabal de los objetivos y metas previstas en la planeación y asegurar sus resultados mediante la implantación y desempeño de la función de control, cerrando con ello el ciclo administrativo de los actos públicos. El objetivo fundamental se centra en mejorar la gestión de los tres órdenes de gobierno, para que la función se realice en condiciones óptimas de eficiencia y probidad.

En esto último, la Secretaría se constituye en un instrumento de apoyo a las entidades federativas y a los municipios, para implantar sistemas concurrentes y complementarios de control a los del gobierno federal. La legislación vigente prevé mecanismos para que, sin invadir las facultades de los poderes de los estados, el gobierno federal pueda celebrar sus convenios con éstos y los municipios, a fin de prestar su auxilio en el desarrollo de administraciones estatales más modernas y eficientes. En forma complementaria los gobiernos locales se encargarán de controlar sus propios recursos patrimoniales, en igual de circunstancias y propósitos a los del gobierno federal.

Lo anterior implica conjuntar para efecto del control de gasto federal, las políticas, normas, directrices y procedimientos para responder al interés común de ambos órdenes de gobierno y construir con ello, la vertiente regional del sistema de control y evaluación gubernamental, con base en los mecanismos institucionales de concentración Federación-Estados, y en las instancias estatales de coordinación que ya se encuentran establecidas .

El Sistema Estatal de Control que corresponde al ámbito de las entidades federativas, además de responder a los principios de modernización y combate a la corrupción, se integra al sistema estatal de planeación democrática y además cumple con el programa de descentralización y desarrollo administrativo. Estos objetivos se encuentran claramente plasmados en los Convenios de Desarrollo Social que el Gobierno Federal ha suscrito con los gobiernos locales, en ellos se establecen los compromisos a cumplir por ambas instancias de Gobierno, orientados a fortalecer y operar dicho sistema en cada Entidad Federativa.

De esta manera, el sistema nacional de planeación democrática que da lugar en el ámbito regional a los sistemas estatales de planeación, en los que se establecen los principios básicos de actuación y la orientación de las acciones prioritarias de gobierno, tiene correspondencia y complementariedad con el sistema de control y evaluación gubernamental, que a su vez da lugar en el ámbito regional, a los sistemas estatales de control y evaluación, que tiene por objeto vigilar el correcto cumplimiento de las acciones y programas de gobierno en un marco de eficiencia y probidad.

Las acciones que la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo lleva a cabo en el ámbito de las entidades federativas se ordenan en dos vertientes complementarias:

- El control fiscalizador, que actúa haciendo cumplir de manera directa las atribuciones relativas a la vigilancia del gasto regional para corregir desviaciones e ilícitos; este procedimiento mantiene un carácter intensivo a nivel de proyecto específico, apoyándose en tareas de evaluación y fiscalización técnica y contable para cumplir sus objetivos.
- El control preventivo, que se da de manera coordinada en el ámbito de los órganos de planeación regional de las entidades federativas, con la participación de las autoridades estatales, federales y municipales. Este procedimiento mantiene un carácter extensivo y participativo y exige de un permanente y efectivo control de gestión para asegurar sus objetivos.

Esta última línea de actuación, es la que se vincula de manera directa con la operación de los sistemas estatales de control, ya que la SECODAM, por una parte, ha diseñado los procedimientos institucionales de actuación en materia de Supervisión, Verificación, Evaluación, Fiscalización y Control del Gasto Regional, y por la otra, promueve la respuesta apropiada en el ámbito de los gobiernos estatales y municipales, de manera de incidir en igualdad de circunstancias, en el mismo propósito.

De acuerdo a lo anterior, el objetivo de integrar y coordinar acciones de los tres órdenes de gobierno, consiste en establecer la corresponsabilidad entre los mismos, de acuerdo al ámbito de sus competencias y facultades, respecto a la debida observancia de las normas de control y evaluación, aplicables al gasto federal que se transfiere a los gobiernos de los estados y a los municipios, a través de los programas de desarrollo regional del Convenio de Desarrollo Social.

El Marco de Actuación del Sistema de Control que corresponden al ámbito estatal, esta constituido por los actos administrativos inherentes a los procesos de planeación, programación, asignación de recursos, ejercicio financiero y ejecución de acciones; de manera de incidir en tales procesos a fin de garantizar la calidad y oportunidad de los productos, en los términos establecidos en los programas propuestos autorizados.

En una primera instancia, el sujeto de control del sistema esta constituido por los recursos federales que se transfieren a los gobiernos de los estados, para apoyar programas de desarrollo regional en las entidades federativas. En la instancia subsiguiente, el sistema se aplicará al control de los programas normales de alcance estatal, que están a cargo de las dependencias y entidades federales en los estados.

Unidades normativas relacionadas con las funciones de programación, presupuestación, control y evaluación, y de la Unidad de Control y Evaluación del COPLADE no constituye un órgano administrativo; al contrario al integrarse a un órgano colegiado adquiere el mismo carácter; si bien cumple funciones de tipo operativo, no las realiza por sí mismo, sino a través de las entidades que ejercen por atribución la función de control, como son el órgano estatal correspondiente y la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.

Las funciones básicas que debe cumplir esta unidad al interior del COPLADE, entre otras, se encuentran las siguientes:

- Realizar las funciones de control y evaluación asignadas al COPLADE, integrado para tal efecto el programa anual de trabajo de la unidad.
- Coordinar las acciones de control y evaluación de las tres instancias de gobierno.

- **Coordinar las políticas y acciones que requiera la operación del sistema estatal de control.**
- **Emittir reportes de evaluación del impacto económico y social de la inversión pública, para retroalimentar la planeación estatal.**
- **Proporcionar elementos de juicio para realizar las adecuaciones a los programas y reorientar o cancelar, en su caso. Las inversiones cuando existan elementos fundamentados para ello, asegurándose de que dichas medidas, sean acatadas por los participantes en el COPLADE.**
- **Difundir la normatividad relativa a las inversiones federales, ejercer el control de gestión y proponer las medidas procedentes para mejorar la eficiencia administrativa de los ejecutores.**
- **Fungir como grupo de apoyo del presidente del COPLADE para realizar tareas específicas en materia de evaluación y control.**
- **Informar el resultado de sus actividades al ejecutivo federal, al presidente del COPLADE y a la asamblea plenaria.**

Para cumplir tales funciones se requiere que la unidad mantenga orgánicamente una jerarquía apropiada, a fin de que las disposiciones de que ella emanan, se cumplan con efectividad por los involucrados.

En este sentido el esquema orgánico aceptado por la mayoría de los casos, es a nivel "Grupo de Apoyo" con dependencia directa del presidente del COPLADE. Al interior de la unidad, las funciones se distribuyen en cuatro grandes áreas ubicadas en tres niveles. En el primer nivel se ubica la coordinación general de la unidad que queda a cargo del Contralor del Estado en el segundo nivel se ubica la coordinación por un lado, la coordinación de normalidad y operación del control, cuyas funciones serán cumplidas por los representantes de la SECCDAM, y por el otro, la coordinación de normalidad y operación programática presupuestal, a cargo del delegado regional de la SEDESOL. En el tercer nivel se ubican los representantes de las unidades de control de las dependencias federales, estatales y municipales.

Para efectos de operación, la unidad deberá disponer de un programa anual de trabajo que considere tareas operativas en materia de evaluación, vigilancia, fiscalización normalidad, así como productos y responsables. Este programa deberá estar integrado al de carácter general que corresponde al COPLADE.

En cuanto a las sesiones de trabajo que debe promover y en las que debe intervenir el coordinador general de la unidad, se clasifican en dos tipos:

De carácter operativo con la participación exclusiva de los integrantes de la unidad. En ellas deberán definirse las políticas y acciones que requieren a la operación del sistema de control y evaluación, así como los lineamientos y procedimientos para la actuación coordinada en materia de evaluación, fiscalización y normatividad; deberán analizarse y calificarse los productos y resultados de la actuación y proponer conjuntamente los ajustes y medidas de tipo administrativo programático y presupuestal que deban plantearse al COPLADE; y por último establecer y operar el sistema de seguimiento para verificar el cumplimiento de dichas medidas. Lo anterior deberá obedecer a un programa específico de sesiones.

De carácter ejecutivo en la comisión permanente del COPLADE. En ellas deberán plantearse los resultados y productos de la actuación, así como el conjunto de medidas propuestas para corregir desajustes o desviaciones. Dichas medidas una vez adoptadas mediante acuerdo por el presidente del COPLADE, quedarán comprometidas para su ejecución y observancia por parte del coordinador general del mismo y por los representantes sectoriales o institucionales directamente involucrados.

En su oportunidad, el titular de la unidad de control deberá informar al presidente del COPLADE sobre el grado de cumplimiento de las medidas y decisiones adoptadas, aperebrir a los responsables de su incumplimiento y en su caso, promover ante las instancias respectivas, la aplicación de las sanciones disciplinarias que corresponda.

Para impulsar la operación de la unidad de control y evaluación del COPLADE como elemento central del sistema estatal de control, la SECODAM ha diseñado y promovido un modelo orgánico y funcional que detalla la integración y funcionamiento de dicha unidad, mismo que ha sido utilizado con los ajustes propios del caso, por las instancias estatales correspondientes, previa adecuación de la reglamentación interna del COPLADE para darle vigencia legal e institucional.

Adicionalmente, el sistema prevé fortalecer la función de control en los ayuntamientos a través de sus órganos de vigilancia, para mejorar los procedimientos de control de sus recursos propios, de los transferidos por el estado o la federación y hacerlos intervenir en la vigilancia de las obras y acciones que otras entidades llevan a cabo en su ámbito territorial.

Para este efecto, se han promovido y formalizado acuerdos de coordinación Estado-Municipio con el objeto de integrar a los ayuntamientos al sistema estatal de control. La participación de los municipios en la vigilancia de la ejecución de las obras, en las quejas y denuncias sobre la actuación de servidores públicos o sobre el incumplimiento o falla en las obras o servicios y en el inventario municipal de obra pública son las materias fundamentales objeto de este acuerdo.

En consecuencia se trabajó en la revisión de las atribuciones que en materia de control tienen los ayuntamientos, con el fin de promover su reforzamiento y adecuación, en razón de sus características y capacidades.

Por último se considera indispensable favorecer la participación activa de la población en el sistema, mediante procedimientos simplificados, en la vigilancia y seguimiento de las acciones que se realizan en su beneficio, estableciendo para tal efecto, canales expeditos de información, a través de las autoridades municipales, a fin de mantenerla permanentemente informada sobre las distintas acciones de gobierno y captar demandas prioritarias o quejas sobre la gestión pública. De esta manera, la incorporación de la población al sistema se da en forma natural a través de sus autoridades municipales quienes a su vez podrán fortalecer su actuación al disponer de mayor información y permanente contacto con su población, además de acceder en forma directa a las instancias gubernamentales de atención ciudadana.

Como apoyo a este marco de trabajo, la Secretaría ha diseñado y puesto en práctica diversos instrumentos de carácter operativo, que se orientan a una tarea específica y obedecen a un marco de conjunto, aplicables todos ellos al control del ejercicio presupuestal, evaluación verificación, supervisión, fiscalización de obras, quejas, denuncias y la participación social en el control, mismos que han sido transmitidos a las contralorías estatales, mediante las tareas de apoyo técnico y jurídico inscritas en el acuerdo de coordinación suscrito en cada estado. A efecto de promover su asimilación e implantación, se ha trabajado tanto de manera directa con cada contraloría, como a través de las reuniones regionales y nacionales de trabajo que ha promovido la SECODAM.

Con esa estructura institucional y operativa se espera en el corto plazo, acreditar y consolidar un sistema de control y evaluación en cada entidad federativa que de énfasis a las acciones preventivas, que involucre a la población y a sus autoridades, que responda a los objetivos del gobierno y con ello trascienda en el ámbito de la administración pública.

Operación del Sistema.

El Sistema Estatal de Control y Evaluación comprende la actividad que el aparato administrativo del estado lleva a cabo para lograr los objetivos que marcan sus documentos normativos tratése del Plan de

Desarrollo o los programas que del mismo se derivan. Este sistema se encarga de supervisar que las entidades de la Administración Pública Estatal ejecuten los recursos autorizados durante el proceso de programación-presupuestación, de acuerdo a los principios y metas contempladas en el Plan Estatal de Desarrollo (en términos de calidad, transparencia y plazos de ejecución de cada obra).

El marco jurídico, los registros contables y administrativos, diversas técnicas y análisis financieros y físicos, interrelacionados, dan forma al sistema de control y evaluación. El tejido administrativo que constituye el sistema proporciona valiosa información y comunicación para perfeccionar el proceso de toma de decisiones. Elementos cuantitativos se entrelazan en un sistema que busca involucrar en sus tareas a entidades y a beneficiarios, que se contempla desde el proceso mismo de la planeación, que integra a los tres niveles de gobierno y cuyos resultados o información sirven para llevar a un buen término tanto las acciones prioritarias como otras secundarias, técnicas o de apoyo.

El sistema estatal de control y evaluación debe ser lo suficientemente flexible como para vincular en su ejercicio a las entidades del poder ejecutivo y legislativo que cumplen una función ejecutora o auditora, y a las fuerzas sociales o políticas destinatarias o afectadas por el ejercicio del gasto público; con el propósito de dar más transparencia a los actos de gobierno, el sistema es constantemente atendido o alimentado por las observaciones que hace la sociedad civil a través de los medios locales de comunicación.

Objetivos Del Control De Gasto De Inversión Pública.

- Delimitar y llevar a cabo los tres tipos posibles de control (preventivo, correctivo y sancionador) que lleven a la racionalización del uso de los recursos públicos, que lleven a hacer más eficiente y transparente la asignación y ejercicio del gasto presupuestado.

- Que los destinatarios o afectados por determinada obra pública puedan conocer ubicación y condición real de la misma, pretendiendo que ello conlleve la corrección de las desviaciones detectadas y el mejor aprovechamiento de las instalaciones e infraestructura que anualmente se incorporan como activos fijos al patrimonio estatal y nacional.

-

CONTROL DE RECURSOS.

Gasto Corriente.

Definimos al gasto corriente como aquellos recursos financieros que requiere el estado para el mantenimiento de su estructura, para el mantenimiento del aparato público. El ejercicio del gasto corriente que llevan a cabo las dependencias federales, estatales y municipales se basa en un presupuesto anual cuyo control corre a cargo de las siguientes instancias:

- El gasto corriente de las dependencias federales es fiscalizado por medio de las auditorías financieras que sus contralorías internas realizan y por la evaluación general que lleva a cabo la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, cuyos dictámenes sobre cada secretaría se incluyen en la cuenta pública de la Hacienda Federal que anualmente remite el ejecutivo de la nación al congreso para su análisis.
- El gasto corriente del gobierno del estado es fiscalizado por las auditorías financieras que periódicamente realiza a las dependencias la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado de que se trate.

Los recursos para gasto corriente de que disponen los ayuntamientos son controlados por la Contaduría Mayor de Hacienda del Congreso Local (GLOSA), la cual los analiza e incorpora, junto con los dictámenes de la Secretaría de la Contraloría del Estado, en la cuenta de la Hacienda Pública Estatal, la cual será discutida - aprobada o rechazada - por el Congreso del Estado.

Gasto De Inversión (Control De Recursos Del POA.).

Programa Normal Federal.

El control de recursos de estos programas es responsabilidad de las contralorías internas de cada delegación de la Secretaría de Estado que se trate; dichas contralorías se encargan, en coordinación con la SECODAM de supervisar o fiscalizar la correcta ejecución de los recursos destinados a las obras cuya realización les compete.

Programa Directo Del Gobierno Del Estado.

También se lleva a cabo el control de estos recursos por parte de la Secretaría de la Contraloría del Gobierno del Estado; la Secretaría Estatal de Programación y Finanzas sólo libera recursos una vez que la Secretaría de la Contraloría ha verificado la correcta programación o aplicación de los mismos.

En algunos casos, esta verificación también es llevada a cabo por GLOSA del congreso local, cuando se trata de obras públicas.

Programa Directo Del Municipio.

Su control lo lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda o "GLOSA" (Cuerpo Administrativo dependiente de la Comisión de Hacienda y Presupuestos del Congreso Local), la cual realiza la "GLOSA" o análisis de los reportes mensuales enviados por el tesorero del ayuntamiento, además de que fiscaliza, reporta las anomalías y sanciona financieramente a la institución municipal cuando no se corrigen las anomalías detectadas.

Créditos De La Banca

Estos recursos son controlados por la contraloría interna de la secretaría de estado o cabeza de sector de la rama a la que pertenece la Institución Bancaria que los concede, por el Banco de México y por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (a su vez cabeza de sector del Banco de México).

CONVENIO DE DESARROLLO SOCIAL.

El CDS es un instrumento cuyo control implica la coordinación de los tres niveles de gobierno, para lograrlo, el convenio delimita las acciones que se realizarán para el cabal cumplimiento de los objetivos del mismo y el nivel de interrelación entre las distintas competencias que lo acuerdan.

Corresponde a la SECODAM la supervisión del uso dado a los recursos financieros federales incorporados en el convenio; para lograr su objetivo, esta secretaría realiza auditorías, evaluaciones y visitas constantes con el fin de fiscalizar y sancionar la correcta ejecución de los recursos federales asignados a la entidad.

El COPLADE Estatal tiene la responsabilidad de controlar y evaluar los recursos concertados que ejercen el Gobierno Estatal y los Ayuntamientos; esto lo logra a través de su dirección responsable de supervisar, que se encarga de realizar la función de supervisión durante la ejecución de la obra y de la Unidad de Control y Evaluación, la cual supervisa también durante (para fortalecer el control preventivo) y después de ejecutarse la obra pública.

La Delegación Regional de la Secretaría de Desarrollo Social en el Estado realiza una supervisión idéntica a la que realiza la dirección responsable de supervisar inserta en el COPLADE.

Los beneficiarios de la obra, agrupados en su respectivo Comité son supervisores permanentes a través de la Contraloría Social y también mediante las reuniones de los Coplades Municipales.

No todos los COPLADEMUN tienen una Unidad de Control y Evaluación específica, pero a pesar de ello y con el auxilio de las Unidades Supervisoras del COPLADE, logran el control sobre los recursos del Convenio que les son transferidos.

Es responsabilidad del Ejecutivo Estatal vigilar la buena aplicación de los recursos del C.D.S. canalizados a las dependencias Estatales y a los municipios.

Corresponde a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo vigilar y sancionar el uso de los recursos financieros Federales comprendidos dentro del convenio; en este sentido, la SECODAM realiza auditorías y evaluaciones constantes para fiscalizar la correcta estipulación de los recursos a ejercerse y del gasto ya ejecutado.

A continuación, ofrecemos una descripción detallada del proceso de control y evaluación de los recursos del Convenio de Desarrollo Social que se lleva a cabo por el Comité Estatal para la Planeación del Desarrollo.

Control De Recursos Del Convenio De Desarrollo Social O Programa Superación De La Pobreza.

Control Durante la Ejecución de la Obra

- Supervisión por parte de las dependencias ejecutoras: Una vez que le ha sido autorizada la realización de cierta obra, la dependencia ejecutora deberá nombrar a un supervisor, el cual actuará como residente de la misma y será el responsable de vigilar que la obra se esté llevando a cabo en forma correcta, de acuerdo a los criterios establecidos en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y su reglamento, en la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, siguiendo las medidas establecidas por la dependencia federal normativa y por el Manual Único de Operación del programa Superación de la Pobreza.

Este supervisor deberá llevar una bitácora en la que asentará todos los detalles que se presenten durante la ejecución de la obra; en caso de que se detecte alguna irregularidad, ésta deberá incluirse en la bitácora, además de notificarse al contratista o a quien ejecute materialmente la obra, a fin de que la certifique, de no ocurrir lo anterior el residente no aceptará - del omisor - ningún trámite de documentos para cobro (y el supervisor es el único conducto para hacerlo). Una vez que los trabajos realizados son aprobados por el residente de la obra, la dependencia ejecutora envía los documentos para cobro a la Dirección General del COPLADE.

Supervisión Por Parte De La Coordinación General Del Coplade: durante esta fase, la Coordinación General tiene dos responsabilidades básicas:

- Verificar que los conceptos o adquisiciones que cobran las dependencias ejecutoras hayan sido suministrados de acuerdo a lo consignado por el marco normativo enunciado líneas arriba, y
- Constatar no sólo que la documentación que está tramitando la dependencia ejecutora se apege a las Leyes que rigen la materia, sino que también la dependencia no vaya a ejercer más recursos que los que se le han autorizado para cada obra.

Para cumplir con estas tareas, la Coordinación General del COPLADE cuenta con la instancia que supervisa.

Se encarga de verificar que los conceptos y adquisiciones que cobran las dependencias estén real y correctamente ejecutados en la obra; siempre que llega un documento para cobro o cuenta por liquidar certificada (C.L.C.), cuyo correcto llenado es requisito esencial para que las dependencias puedan liberar

recursos, primero pasa al área de supervisión, si los conceptos que se cobran están bien ejecutados - según los supervisores - estos los rubrican y le dan trámite a la C.L.C.

Si se detecta alguna irregularidad, la cuenta es regresada a la dependencia ejecutora para que esta sea corregida y pueda enviarse nuevamente al COPLADE.

Una vez que los documentos para cobro fueron aceptados por los supervisores de la obra, estos pasan a la Unidad de Control Presupuestal; allí son analizados para asegurarse de que contengan las especificaciones y conceptos que marca la reglamentación correspondiente y para constatar que el importe de dichos documentos no rebasa el importe aprobado para la obra.

Si procede, se registra en el control que se tiene para cada obra, se rubrica y se pasa a firma del Director y posteriormente del Coordinador General (para que sea enviada después a la Delegación Regional de la SEDESOL; en caso de que el documento no cumpla con los requisitos señalados, se regresará a la dependencia ejecutora para que ésta la corrija y la remita después, directamente a la Unidad de Control Presupuestal para que siga el trámite correspondiente.

Cada tres meses se elaboran informes de las obras comprendidas dentro del C.D.S.- Programa de Superación de la Pobreza (P.S.P.), los cuales contienen información que especifica la obra, la inversión aprobada y la ejercida, así como los avances físicos y financieros; adicionalmente, se cuenta con un calendario de ejecución programado para cada obra, lo cual permite detectar atrasos significativos en relación a lo programado y coordinarse con las entidades ejecutoras para que antes del 31 de diciembre de cada año, antes del cierre de ejercicio, se cumplan las metas programadas porque, de no ser así, los recursos autorizados se regresarían a su lugar de origen, ya que en esa fecha se cancela la línea de crédito federal.

- Supervisión Por Parte De La Delegación Regional De La Sedesol En El Estado al igual que la Coordinación General del COPLADE, esta delegación tiene dos áreas para vigilar la buena utilización de los recursos del C.D.S.:
 - La unidad de operación, control y evaluación.
 - La unidad de planeación, programación y presupuesto.

Ya que la Coordinación General del COPLADE ha enviado los documentos para cobro a la delegación, estos pasan a la primera unidad, la cual verifica que los conceptos que se cobran estén ejecutados de acuerdo a la normatividad correspondiente; en caso de que así sea, la rubrica y la pasa a la otra unidad, misma que a su vez, verifica también que la documentación cumpla con los requisitos legales y que, además, la obra tenga saldo para cubrir el importe de los documentos presentados.

En caso de que procedan los documentos, se registran, se rubrican y se les turnan al Delegado Regional de la SEDESOL, para que éste los firme; posteriormente se regresa a la Coordinación General del COPLADE para que ésta la envíe al Banco correspondiente en el estado del Banco de México (BANAMEX), el cual se encarga de elaborar los cheques respectivos y de entregarlos a sus titulares, estos deberán llevar un comprobante que previamente recibieron en la Coordinación General del COPLADE, para que puedan recoger los cheques que les correspondan.

Si el Banco detectara alguna irregularidad en el documento, éste se regresaría a la Coordinación General del COPLADE, la que a su vez lo remitiría a la dependencia ejecutora para su corrección (esto con el fin de que el documento pueda ser reintegrado a la unidad que hizo la observación y pueda seguirse el trámite para la liberación de recursos).

- **Supervisión Por Parte De La Dependencia Normativa:** Las Delegaciones de las dependencias Federales o Secretarías de Estado asentadas en la entidad tienen la obligación de verificar que cada una de las obras ejecutadas con recursos del Convenio de Desarrollo Social se hayan realizado respetando las normas que la propia secretaría dicta para la formulación y ejecución de proyectos.

Las dependencias normativas que mayor participación tienen en el estado, así como los principales tipos de obra que les toca verificar, son las siguientes:

SEDESOL: Vivienda, empedrados, machuelos, parques y jardines, canchas deportivas.
SALUD: Construcción y reparación de casas, hospitales y Centros de Salud.
COMISIÓN NACIONAL DEL AGUA: Agua potable, drenaje sanitario, áreas de riesgo.
TURISMO: Centros de turismo social.
S.A.G.A.R.: Despiedre, programa ganadero, huertos frutícolas, asistencia técnica, apícola y frutícola.
S.C.T.: Carreteras, puentes, caminos rurales.
S.T.y.P.S.: Becas-capacitación para trabajadores.
C.A.P.F.C.E.: Construcción y reparación de escuelas.

En caso de que la dependencia normativa observe irregularidades en alguna de las fases de la obra, debe informar a la dependencia ejecutora para que corrija los problemas, así como a la Coordinación General del COPLADE y la Delegación Regional de la Secretaría de Desarrollo Social para que éstas no liberen pagos hasta que se realicen los ajustes o correcciones necesarias.

- **Supervisión Por Parte De La Contraloría Estatal:** La dirección de evaluación de obra pública de la Secretaría de la Contraloría del estado, hace una selección de las obras más importantes que se ejecutan con recursos del C.D.S. y les da un seguimiento permanente, verificando que la obra sea bien ejecutada.

En el caso de las obras que se realizan con recursos directos del Gobierno del Estado, la Secretaría de la Contraloría verifica que tanto los conceptos como las adquisiciones que tramiten las dependencias ejecutoras, para su cobro ante la Secretaría de Programación y/o Finanzas del Gobierno del Estado, estén ejecutados o suministrados en la obra, siendo requisito indispensable su visto bueno para que esta última Dependencia libere recursos.

- **Supervisión Por Parte De La Unidad De Control Y Evaluación Del Coplade:** Una vez que las obras han sido autorizadas, se procede a la integración de sus respectivos comités comunitarios (esto lo llevan a cabo la dependencia ejecutora, la Delegación Regional de la SEDESOL y la Coordinación General del COPLADE), entregándole una copia del expediente técnico simplificado a cada comité -documento donde se especifican los conceptos y cantidades de que consta cada obra-; posteriormente, la Unidad de Control y Evaluación realiza una reunión con los miembros de la mesa directiva del Comité Comunitario para pedirles que le den seguimiento a la ejecución de la obra y que cualquier error que detecten lo informe a la unidad, pueden presentar su queja o denuncia por escrito utilizando los formatos que ya están impresos y depositan éstos en buzones para que se envíen a la Contraloría del Estado o a la SECODAM. También pueden acudir directamente al ayuntamiento, a la Contraloría del Estado o a SECODAM o a través del Sistema de Atención Telefónica a la Ciudadanía (SACTEL), llamando al teléfono 91 800 00 148 los 365 días del año.

Control Posterior A La Ejecución De La Obra.

- **Control Por Parte De La Coordinación General Del Coplade, De La Delegación Regional De La Sedesol En El Estado Y De La Secretaría De La Contraloría Estatal:** El control por estas dependencias se lleva a cabo durante el acto de Entrega-Recepción de la obra, durante el cual la dependencia que ejecutó la obra la entrega a la dependencia que se va a hacer cargo de su operación y mantenimiento; en este

evento se levanta un acta en donde se relacionan los aspectos de que consta la obra, los cuales son revisados por las dependencias y los beneficiarios para constatar su buen funcionamiento. También se relacionan los aspectos financieros (lo que costó la obra); si los conceptos fueron bien ejecutados y la obra funciona como se había proyectado, entonces el acta es firmada por la dependencia que la entrega, la que la recibe y por los representantes del Comité de comunitarios, de la Coordinación General del COPLADE, de la Delegación Regional de la SEDESOL y de la Secretaría de la Contraloría del Estado.

En caso de que hubiera alguna observación en cuanto a la operación o ejecución de algún concepto, el acta se firma como condicionada y procede hasta que se corrijan los detalles denunciados. Por cada una de las obras ejecutadas con recursos del Programa Superación de la Pobreza, existe un acta de entrega-recepción bien requisada.

- Control Por Parte De La Secretaría De Contraloría Y Desarrollo Administrativo: Al terminar el año, una vez que se han cancelado las líneas de crédito del C.D.S., las dependencias ejecutoras elaboran el cierre de ejercicio (informe definitivo acerca de lo gastado durante el año, del avance físico logrado y de las metas alcanzadas); en base a este reporte del cual se envía copia a la SECODAM, esta última hace una selección de las obras que lo interesa fiscalizar.

Los representantes de la SECODAM se presentan en el estado y piden a las dependencias que hicieron las obras seleccionadas, el proyecto de las mismas, su expediente técnico y el expediente donde consta la documentación que soportó los pagos efectuados para realización de la obra (Expediente Unitario).

Con base en la documentación presentada, la SECODAM chequea primero que el proyecto y el expediente técnico cumplan los requisitos y normas establecidas y después que la suma de las facturas pagadas sea igual a la cantidad reflejada como ejercida en el cierre de ejercicio; posteriormente visitan la obra para certificar que los conceptos pagados estén realmente ejecutados y que concuerden con lo estipulado por el proyecto y el expediente técnico.

En caso de que se detecte algún concepto pagado y no ejecutado, los supervisores federales solicitan a la dependencia ejecutora que lo lleve a cabo y le dan un plazo entre cinco y treinta días (en caso de que no lo haga) para que reintegren el importe del concepto a las líneas de crédito de donde salieron; en caso de que la observación sea porque la obra no se hizo de acuerdo al proyecto, piden que se hagan las adecuaciones correspondientes o que en su defecto sea reintegrado el importe de los conceptos no ejecutados.

Una vez que termina de hacer sus fiscalizaciones, el personal de la SECODAM se regresa a sus oficinas centrales y les da seguimiento a las observaciones contenidas en las actas levantadas a través de la unidad de Control y Evaluación del COPLADE, la cual se pone en contacto con las dependencias a las que se les hicieron observaciones para verificar que éstas se corrijan; cuando ello sucede se levanta una constancia, previa visita supervisora a la obra, constancia que es enviada a las oficinas centrales de la SECODAM.

Cuando se trata de exigir reintegros por conceptos no ejecutados y una vez que estos fueron entregados, la unidad envía de inmediato a la SECODAM de que ya fueron depositados los recursos a crédito que les corresponde, a través de la Oficina Federal de Hacienda si la devolución es Federal y a través de la Secretaría de Programación y Finanzas si es estatal.

- Control Por Parte De La Unidad De Control Y Evaluación Del Coplade: También en base al cierre de ejercicio de las obras del C.D.S., la unidad no toma en cuenta las obras que ya fueron fiscalizadas por el personal de la SECODAM y del resto de obras (que generalmente son el 75% o 90% de las realizadas), hace una selección de obras a fiscalizar.

La forma en que se llevan a cabo estas fiscalizaciones es similar al sistema utilizado por la SECODAM; se recaban los expedientes técnicos, y el expediente administrativo para después hacer la siguiente revisión de gabinete.

Del Expediente Administrativo: Se verifica que la suma de los importes pagados sea igual al importe ejercido y reflejado en el cierre de ejercicio para esa obra y que la documentación cumpla con lo establecido por el marco normativo en el caso de que se trate ya sea obra por contrato o por administración directa.

Del Expediente Técnico: Se checa que esté completo, que cumpla con todos los requisitos establecidos en el Manual Único de Operación del Programa de Superación de la Pobreza.

Posteriormente Se Programan Las Visitas A Las Obras Seleccionadas Para Constatar:

- Que los conceptos pagados estén bien ejecutados, de acuerdo al expediente técnico y a lo establecido por la dependencia normativa que le corresponda.
- Que si la obra esté terminada, realmente funcione o esté operando.
- Que si la obra está en proceso, se programen recursos para su terminación.

En caso de que existiera alguna observación durante el trabajo de gabinete o la fiscalización de campo o supervisión, inmediatamente se analizaría su gravedad, actuando en función de la misma; por ejemplo:

- Si la documentación presentada no cumple con todos los requisitos, pero lo que le falta no es esencial, sólo se envía una recomendación a la dependencia ejecutora para que en lo sucesivo no se cometan los mismos errores.
- Si falta algún documento comprobatorio o si hay conceptos no ejecutados, se les da un plazo a la dependencia para que regularicen esta situación o para que regresen los importes correspondientes.
- Si los conceptos ejecutados no cumplen con las normas requeridas, se les pide a la dependencia de que se trate que los corrijan o que regresen los importe cobrado, etc.

Después de que se han fiscalizado las obras de una dependencia, se lleva a cabo una reunión con sus titulares y se les da a conocer los resultados del análisis de campo y de gabinete; si se hubieran encontrado irregularidades durante este proceso, allí mismo se indica a los titulares- los plazos de que disponen para corregirlas.

En relación al C.D.S., esta unidad también realiza anualmente los estados de origen y aplicación de recursos del mismo, los cuales expresan, tanto de los recursos federales como de los estatales:

- Cuanto radicaron o dieron.
- Cuanto y en qué programas gastaron los recursos, y
- Cómo regresaron la parte que no gastaron.

8.- ACUERDO DE COORDINACIÓN-FEDERACIÓN-ESTADO.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática (S.N.P.D.) constituye un grupo articulado de relaciones funcionales, que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las organizaciones sociales y las Entidades Federativas y los municipios del país con el propósito de efectuar acciones de común acuerdo.

El Sistema comprende mecanismos de participación social a través de los cuales los grupos organizados de la sociedad (sector social y privado) y la población en general, hacen propuestas, plantean demandas, formulan acuerdos y toman parte activa en el proceso de planeación; asimismo se apoyan en la estructura institucional, que define responsabilidades claras de los participantes en los distintos niveles de operación y cuenta con una infraestructura básica que sirve de apoyo a su funcionamiento en general.

Las áreas involucradas en el S.N.P.D. son las que llevan a cabo actividades de planeación (Programación, Presupuestación, Información, Control y Evaluación) así como las áreas operativas que ejecutan lo planeado, de proporcionar información o elementos para controlar y evaluar el plan y los programas. Estas áreas corresponden a las dependencias y entidades de la Administración Pública.

Nuestra carta magna nos otorga a todos los mexicanos el derecho irrenunciable de petición que representa el antecedente jurídico mas importante que posibilita la colaboración de la ciudadanía en diversos aspectos de la política económica, social y cultural del país.

En este contexto el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 responde al mandato establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Ley de Planeación, en el se figen los planteamientos y propuestas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de los Gobiernos Estatales y Municipales, los sectores social y privado así como de los grupos sociales para atender los retos que enfrente la nación, en el plan se norman los programas institucionales y sectoriales, es la guía para la concertación de sus tareas con los otros poderes de la unión.

El Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 recoge en sus líneas estratégicas las demandas sentidas de la ciudadanía de lograr una Administración Pública moderna y accesible, orientada al Servicio, cercano a los intereses de la sociedad y basada en principios claros de rendición de cuentas.

En este esfuerzo de modernización y Desarrollo Administrativo que ha emprendido el Ejecutivo Federal, en su relación con las entidades federativas y los municipios, se compromete a través de la SECODAM a dar asesoría y apoyo a los gobiernos locales en la realización de las acciones para la instrumentación o fortalecimiento de los sistemas de control y evaluación.

El objeto de integrar y coordinar acciones de los tres órdenes de gobierno, consiste en establecer la corresponsabilidad entre los mismos en función del ámbito de sus competencias y facultades respecto a la debida observancia de las normas de control y evaluación aplicables al gasto federal que se transfiere a los gobiernos estatales y municipales a través del Ramo 026 "Superación de la Pobreza"

El Sistema Estatal de Control y Evaluación que corresponde a las entidades federativas, responde al principio de asegurar la aplicación transparente, honesta y eficaz de los recursos y se integra al Sistema Estatal de Planeación Democrática; estos principios se plasman en los convenios de desarrollo social que suscribe el ejecutivo federal y el ejecutivo del estado.

Las acciones que la SECODAM lleva a cabo en el ámbito de las entidades federativas están signadas en el acuerdo de coordinación que suscribe el titular de la SECODAM y SEDESOL por la parte federal; el Ejecutivo del estado, el Secretario de Gobierno y el Contralor del Estado; tiene por objeto la realización de un programa de coordinación especial denominado "Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública, y colaboración en materia de Desarrollo Administrativo"

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo es el órgano general de control y coordina el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental; en la vertiente regional asesora y apoya el fortalecimiento y consolidación de los sistemas estatales y municipales de control y evaluación, enmarcados en los principios de impulsar un nuevo federalismo para robustecer a los gobiernos estatales y municipales,

fomentar la descentralización y el desarrollo regional, que propicie una administración pública, moderna y eficiente, reclamo de la población.

Un reclamo de la sociedad es contar con gobiernos que respondan con honestidad con eficiencia, que cumplan con los planes y programas establecidos, que se ejecuten las obras y acciones que son prioritarias para las necesidades de la población. Por esto, es importante la función del control en la federación, estados y municipios, misma que ha sido fundamental y valiosa, ya que se ha fortalecido para alcanzar la eficiencia y productividad; ha mejorado sus normas e instrumentos, profundizado sus acciones y ampliado su participación de las instancias que interactúan en la gestión pública, con el fin de otorgar a la población esa confianza que reclama de que los recursos públicos se utilicen con claridad, transparencia, honestidad y eficacia; existen mecanismos idóneos para prevenir y detectar acciones de corrupción; así como para la aplicación de sanciones.

Los objetivos del Sistema Estatal de Control y Evaluación responden a la atención de estas demandas sociales. Estos sistemas fueron creados a partir de 1984, para 1989 se fortalecen y operativizan a el nivel municipal, a través de acuerdos de coordinación celebrados entre la federación y los estados y entre éstos y los municipios.

ANTECEDENTES.

El Convenio de Desarrollo Social, establece las bases y mecanismos de Coordinación de acciones para instrumentar una política de desarrollo regional del gobierno de la República. (Capítulo II disposiciones generales). El CDS constituye la única vía de coordinación entre ambos órdenes de gobierno y prevé la realización de programas de coordinación especial que tengan como propósito realizarse de manera conjunta con la intervención que corresponda al municipio.

Con estas disposiciones legales e institucionales, se suscriben los acuerdos de referencia, en ellos se establecen los compromisos sustantivos a cumplir por ambas partes para continuar coordinando sus acciones en la consolidación y operación del Sistema de Control y Evaluación de la Gestión Pública, respecto a la fiscalización del gasto público en el ámbito regional y del seguimiento de los programas y proyectos de inversión de alcance estatal y municipal, e igualmente, asesorar y prestar apoyo en materia de desarrollo administrativo y modernización a las administraciones públicas estatales y cuando así lo solicite y acuerde, apoyar a los municipios.

En congruencia con las políticas y líneas de acción del CDS y con el objeto de garantizar que los recursos federales cumplan con los objetivos para los que han sido destinados y sean manejados con absoluta eficiencia y honestidad, la SECODAM firma un Acuerdo de Coordinación con cada uno de los gobiernos estatales.

En él se establecen los lineamientos que orientan la interacción entre la Federación y el Estado, se fijan los objetivos, responsabilidades y mecanismos bajo los cuales ha de llevarse a cabo el trabajo conjunto, con el propósito de fortalecer y perfeccionar los sistemas estatal y municipal de control y se contemplan los compromisos a desarrollar en materia de:

- Fortalecimiento de la unidad de Control y Evaluación del COPLADE.
- Modernización Administrativa.
- Verificación de inversiones, obras y acciones derivadas del CDS.
- Promoción de acciones preventivas y sancionatorias en caso de violaciones a las leyes en materia.
- Apoyo a los municipios para el mejoramiento y establecimiento de esquemas básicos de control.
- Promoción de la participación ciudadana a través del Programa de Controlaría Social en la vigilancia de la acción gubernamental.
- Ampliación y fortalecimiento del sistema de atención a consultas, quejas y denuncias.

Con el Acuerdo de Coordinación, se busca asegurar la participación de los gobiernos locales en:

- La verificación de obras y acciones derivadas del CDS.
- La fiscalización de las obras y proyectos.
- La evaluación de programas y recursos concertados entre la Federación y los estados.
- La evaluación trimestral de las obras y proyectos ejecutados.
- El análisis integral de los cierres de ejercicio.

En estas actividades se verifica el cumplimiento de la normatividad en los aspectos programático-presupuestales, contable-financieros y físico-técnicos. A través de ellas se identifican en cada ejercicio presupuestal observaciones, las cuales son consignadas en actas circunstanciadas y minutas de trabajo, mismas a las que la SECODAM, con apoyo de los órganos estatales de control, dan seguimiento hasta su corrección, o si procede a la aplicación de la sanción correspondiente.

Cabe señalar que de manera complementaria a los mecanismos de control operativo que ya hemos mencionado, se realiza un control verificativo a través de auditorías o revisiones que permiten evaluar la legalidad, fluidez y transparencia en la aplicación de los fondos y la forma en que son conducidos o controlados los procedimientos de operación. Estas son realizadas directamente por la Contraloría del Estado, por la SECODAM de manera selectiva e inclusive por despachos de auditores externos cuando el caso lo requiera.

Finalmente, en congruencia con el planteamiento general, en dichos Acuerdos de coordinación se establece el compromiso de los estados de incorporar a los municipios al Sistema Estatal de Control y Evaluación Gubernamental mediante la suscripción de acuerdos de coordinación análogos que les permitan establecer y en su caso fortalecer el Sistema de Control y Evaluación Municipal.

Estructura Del Acuerdo De Coordinación Federación Estado Que Tiene Por Objeto La Realización De Un Programa De Coordinación Especial Denominado "Fortalecimiento Del Sistema Estatal De Control Y Evaluación De La Gestión Pública, Y Colaboración En Materia De Desarrollo Administrativo".

El documento se conforma de Antecedentes y 25 cláusulas contenidas en diez capítulos.

Capítulo I.

Del objeto del Acuerdo.

Se establecen los objetivos del Acuerdo.

Llevar a cabo acciones conjuntas, SEDESOL, SECODAM y el Estado orientadas al Fortalecimiento del Sistema de Control y Evaluación Estatal y Municipal.

Promover acciones para prevenir, combatir la corrupción e impunidad.

Controlar y evaluar las metas y compromisos establecidos en el Convenio de Desarrollo Social y en las acciones objeto del Acuerdo.

Consolidar los mecanismos de atención y participación ciudadana.

Promover acciones para la modernización y desarrollo administrativo de la Gestión Pública.

Capítulo II

De las acciones de fortalecimiento.

Se comprometen SECODAM y el Gobierno del Estado a fortalecer el sistema de control y evaluación de la gestión pública y apoyar el desarrollo y modernización administrativa en las siguientes acciones:

En la instrumentación y fortalecimiento de los sistemas locales de control y evaluación, así como en las tareas de desarrollo y modernización de las administraciones públicas estatal y municipales.

Revisar y promover reformas al marco jurídico de control y evaluación.

Fortalecer las acciones de la unidad de Control y Evaluación del COPLADE.

Celebrar acuerdos de coordinación con los municipios para instrumentar, fortalecer o consolidar los subsistemas de control y evaluación de la gestión pública, así como las relativas al desarrollo y modernización administrativa; asesorar dar apoyo técnico para la operación de los sistemas; establecer el sistema de información a fin de contar con información suficiente y oportuna.

Capítulo III

De los trabajos de auditoría, fiscalización, evaluación, verificación y revisiones físicas, contables y financieras.

El Órgano Estatal de Control, auditará, fiscalizará evaluará, revisará física y contablemente los programas obras y acciones ejecutadas con recursos federales en los términos del Convenio de Desarrollo Social, y de conformidad con el programa Anual de Trabajo suscrito con la SECODAM:

Capítulo IV.

Del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Participación Social.

SECODAM y el Gobierno del Estado se comprometen a fortalecer la operación del Sistema Nacional de Quejas, Denuncias y Atención a la Ciudadanía, reforzando los mecanismos de recepción, atención y resolución a los planteamientos de los ciudadanos por vía telefónica (SACTEL) y otros medios.

Capítulo V.

De las Licitaciones.

El gobierno del estado verificará el cumplimiento de la normatividad aplicable a las obras públicas, adquisiciones y prestación de servicios que se efectúen con cargo parcial o total a los recursos del Convenio de Desarrollo Social, sobre todo el seguimiento de los actos de licitación y del ejercicio y cumplimiento de contratos, a cargo de las dependencias y entidades de la administración pública federal, estatal y municipal.

Capítulo VI.

De las Responsabilidades y Sanciones.

Se actuará en el ámbito de sus respectivas competencias, para aplicar los procedimientos disciplinarios y resarcitorios, por las irregularidades detectadas en el ejercicio de los recursos del Convenio de Desarrollo Social, cuando de estos se presuma la comisión de un delito, procederán por sí, o conjuntamente para dar vista de los hechos y material probatorio a la autoridad competente.

Capítulo VII.

De las funciones relativas al Patrimonio Inmobiliario Federal.

El órgano estatal de control colaborará con la SECODAM en la vigilancia que a ésta le corresponde en relación con los inmuebles federales, estas acciones serán solicitar los antecedentes de propiedad de los inmuebles, solicitar los certificados de los inmuebles, efectuar levantamientos topográficos y elaborar los planos de los inmuebles.

Capítulo VIII.

Del Programa de Modernización Administrativa.

La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo y el Órgano Estatal de Control, promoverán y aplicarán las líneas de acción que establece el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000

Capítulo IX.

De la Difusión y Capacitación.

El Órgano Estatal de Control, la SEDESOL y la SECODAM se coordinarán para impartir la capacitación, apoyo y orientación a la ciudadanía, para impulsar la expresión y participación social, fortaleciendo con ello el Programa de Contraloría Social.

Capítulo X.

Consideraciones finales.

Se compromete SECODAM y el Gobierno del Estado, efectuarán conjuntamente una evaluación del cumplimiento de los compromisos correspondientes a este acuerdo, en los plazos establecidos en la Cláusula Sexta, Fracciones II, VIII, y IX del presente documento, así como de los programas de trabajo que anualmente se suscriben.

Es así como a través del Acuerdo de Coordinación Federación-Estado se fortalecen los instrumentos y mecanismos de coordinación para efectuar la política de descentralización, de impulso regional y social, este acuerdo constituye la única vía de coordinación entre ambos órdenes de gobierno.

CONTRALORÍA MUNICIPAL.

La incorporación de los municipios al Sistema Estatal de Control, se inició mediante el fomento para la creación de órganos municipales de control y la promoción de la participación ciudadana en la vigilancia del que hacer gubernamental, como parte importante de éste. Sin embargo, no todos los municipios cuentan con una Contraloría Interna, en algunos de ellos la función de control la lleva a cabo el Síndico Municipal.

La función de control a nivel municipal, se contempla, principalmente, en el marco legal mencionado en el apartado 2 y en la Ley Orgánica Municipal, la Ley de Hacienda Municipal y en los reglamentos interior del Ayuntamiento y de Control de Gestión Municipal. (En algunos municipios).

Es importante resaltar que gran parte de los municipios ejercen recursos federales y estatales, aparte de los propios, como son los transferidos vía Ramo 00026 "Superación de la Pobreza", lo que hace que se incremente el control y evaluación a la que se ven sujetos, y resalta la necesidad de establecer procedimientos que aseguren que: los recursos municipales se utilicen conforme a los programas y presupuestos aprobados, que la ejecución de obras y prestación de los servicios se realicen con eficiencia y honestidad, que las quejas y denuncias sobre el comportamiento de los servicios públicos municipales sean debidamente atendidas y en su caso, tramitadas, y que la atención a los ciudadanos sea oportuna, cortés y ágil.

Por ello, y considerando que las acciones de control y evaluación municipal deben ser permanentes y consistentes, existe la necesidad de fortalecer los mecanismos de control interno en el seno de cada ayuntamiento.

Cabe mencionar que a través del Acuerdo de Coordinación Estado-Municipio, los ayuntamientos pueden contar con apoyos del gobierno federal y estatal para el control de los recursos; la práctica de auditorías; supervisiones a la obra pública; evaluaciones, capacitación de personal; asesoría para el establecimiento y operación de órganos de control; propuestas de medidas de corrección de la actividad pública, etc.

Por otra lado, la SECODAM ha puesto en marcha el Programa de Contraloría Social para alertar las acciones de control y vigilancia que la población realiza de manera natural sobre aquellas obras o recursos de beneficio social. A través de este Programa los ayuntamientos cuentan de manera complementaria, con el apoyo de la población que participa en la ejecución y control de las acciones, obras y recursos del Fondo de Desarrollo Social Municipal.

9.- PARTICIPACIÓN SOCIAL EN EL CONTROL.

El concepto de Contraloría Social no tiene un origen reciente, ya que es expresión de una realidad social concreta, inherente al que hacer de los grupos humanos. Su esencia alude a una práctica de la vida

comunitaria, expresada en acciones de control y vigilancia que son realizadas de manera natural por la sociedad.

Cuando uno o varios individuos asumen un compromiso, responsabilidad o propósito común, cuyos resultados afectan directa o indirectamente al grupo, existe una tendencia espontánea o instintiva a constatar si la actividad en cuestión se desarrolla de manera correcta, o si los resultados concuerdan con lo planeado.

Esta observación se realiza en función del propio conocimiento o idea que se tiene de como deben ser las cosas, es decir, de la menor o mayor información con la que cuentan las personas. No obstante, ello es un acto de control que puede manifestarse en formas más simples, o alcanzar niveles más complejos y elaborados.

La Contraloría Social es un término incorporado al ámbito de control y evaluación gubernamental que básicamente se refiere a la participación organizada de la comunidad en la vigilancia de las acciones de gobierno y en el control de las tareas que a ella le corresponde llevar a cabo como grupo social participante.

En este contexto es el Convenio de Desarrollo Social el marco idóneo para el impulso de la participación social ya que su operación gobierno y sociedad tienen esfuerzos, recursos y voluntades en cumplimiento de objetivos que benefician directamente a los sectores sociales más rezagados del país. Este hecho motiva la participación entusiasta de la sociedad, no solo en la definición, planeación y ejecución de sus obras o acciones, sino en la vigilancia y control de los recursos.

Con base en lo anterior y en respuesta al interés manifiesto por la población, se trabaja en programas de participación social en el control, cuyo desarrollo será producto de una amplia labor de concertación y promoción por parte de SECODAM con los gobiernos estatales y municipales y la misma SECODAM, conforme a lo establecido en los Acuerdos de Coordinación Federación-Estado, Estados-Municipios, Municipios-Sociedad.

La participación social en el control se materializa mediante la incorporación de un vocal o comisión de control y vigilancia, electos democráticamente por los miembros de la comunidad que integran el Consejo de Desarrollo Municipal del Comité Comunitario.

Los miembros que forman la comisión o el vocal de control y vigilancia deben contar con reconocida autoridad moral, derivada de su comportamiento honrado y respetuoso. En él reside la responsabilidad de verificar el cumplimiento de normas y acuerdos establecidos, informar a los beneficiarios de las obras o acciones sobre el flujo y aplicación de los recursos, supervisar la realización de las acciones y calidad de los materiales que se utilizan en la obra y recibir y atender consultas, quejas y denuncias que presente la población.

Se pretende que la Comisión o Vocal de Control y Vigilancia se convierta en el conducto para que la comunidad asuma concretamente el control como una práctica importante y necesaria, para ello se habilita en la aplicación de elementos sencillos de control, como la elaboración de un programa de trabajo, de actas y minutos, el registro de los gastos o inventario de materiales, entre otros, con el objeto de que promueva su aplicación correcta en el Comité Comunitario y contribuya a garantizar un manejo adecuado de los recursos.

El control social es un esquema que invita a la sociedad en su conjunto a realizar tareas de control social, promueve, impulsa y consolida la participación organizada y corresponsable de los beneficiarios de las obras o acciones en el control, vigilancia y evaluación en las diferentes etapas de ejecución.

Las características de la participación en el control son las siguientes:

- Promueve el respeto y atención a las sugerencias y opiniones de la población.
 - Propicia la transparencia, honestidad y eficiencia en los procedimientos de operación y en el manejo de los recursos asignados a cada obra o acción.
- Asegura que las ideas, peticiones o denuncias reciban respuesta.

C O N T R O L

PLAN

PROGRAMA

DEBILIDADES

OBJETIVOS

METAS

ERRORES

PROPUESTAS

INOSERVANCIA

El control es un proceso de la función administrativa que consiste en verificar si todo ocurre de conformidad con el plan o programa, señala debilidades y errores, para rectificarlos y evitar que vuelvan a ocurrir.

El control tiene su ámbito de operación en todas las áreas de una organización económico-administrativa.

El control constituye un medio de información y comunicación para la certera toma de decisiones.

El control debe estar atribuido a un Órgano o estar bajo la responsabilidad de una o varias personas

M
E
D
I
D
A
S

ADMINISTRATIVAS - LEGALES

ECONÓMICAS - POLÍTICAS

TÉCNICO - SOCIALES

SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL

CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS
LEY ORGÁNICA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL

ATRIBUCIONES DE CONTROL, VIGILANCIA FISCALIZACIÓN
Y EVALUACIÓN DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL.

SISTEMA DE CONTROL Y EVALUACIÓN GUBERNAMENTAL SOBRE LA
INSPECCIÓN AL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO FEDERAL

SECRETARÍA DE CONTRALORÍA
Y DESARROLLO
ADMINISTRATIVO

DEPENDENCIAS Y ENTIDADES DEL
GOBIERNO FEDERAL
ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL

(VARIOS RAMOS)
PROGRAMA NORMAL.

(RAMO XXVI)
SEPERACIÓN DE LA POBREZA

(VARIOS RAMOS)
PROGRAMA NORMAL

CARÁCTER DEL SISTEMA

SISTEMA ESTATAL DE CONTROL

COORDINACIÓN INTERINSTITUCIONAL

COORDINACIÓN INTERGUBERNAMENTAL

PREVENTIVO

INTEGRADO

EXTENSIVO

PARTICIPATIVO

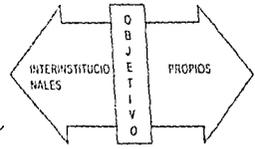
CONDUCE Y ENCAUZA EL EJERCICIO DEL GASTO PÚBLICO AL CUMPLIMIENTO DE METAS Y OBJETIVOS

CONTROLA LAS ETAPAS DE PLANEACIÓN, PROGRAMACIÓN, EJECUCIÓN Y RESULTADOS CON LAS ACCIONES INTEGRADAS DE VERIFICACIÓN, SUPERVISIÓN, EVALUACIÓN Y FISCALIZACIÓN

MANTIENE COBERTURA AMPLIA EN TODO EL TERRITORIO ESTATAL

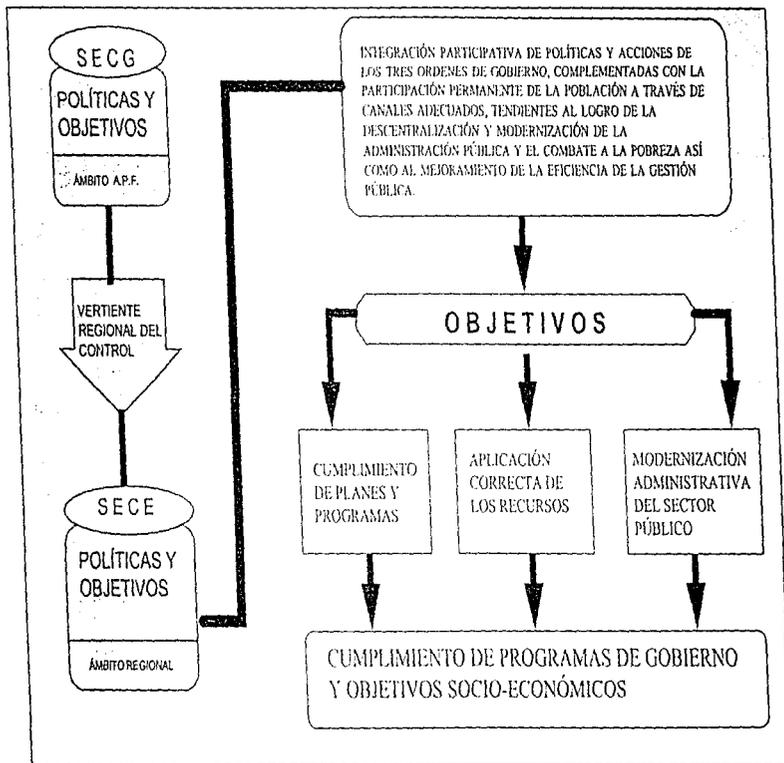
INVOLUCRA A LA POBLACIÓN Y A LAS ENTIDADES DE LOS TRES ORDENES DE GOBIERNO AL SECTOR PRIVADO Y SOCIAL

- CUMPLIMIENTO DE METAS Y OBJETIVOS
- FORTALECIMIENTO DE LA GESTIÓN GUBERNAMENTAL
- CONSOLIDACIÓN DE LA DESCENTRALIZACIÓN DE FUNCIONES, RECURSOS Y PROGRAMAS
- MODERNIZACIÓN Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO DE LA GESTIÓN PÚBLICA

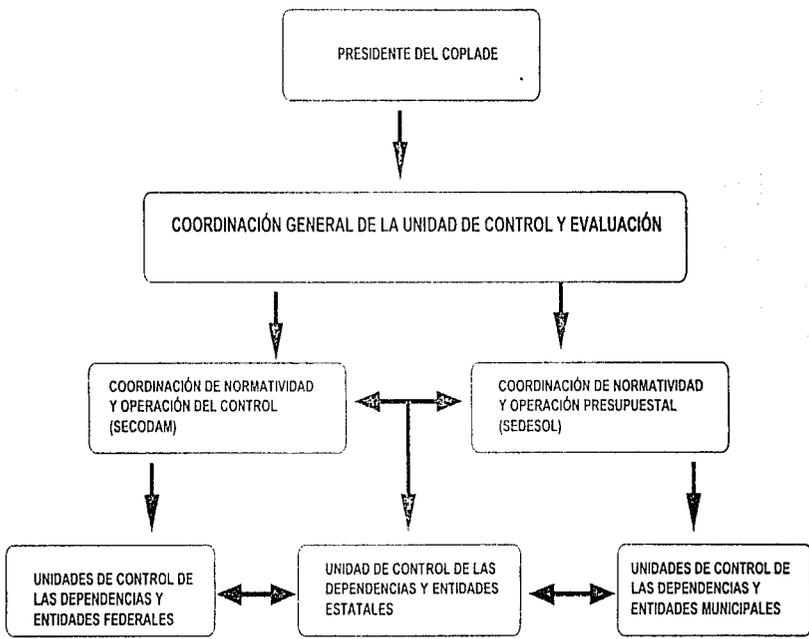


- FORTALECIMIENTO Y CONSOLIDACIÓN DEL SISTEMA EN EL CORTO PLAZO
- ACREDITACIÓN CON LOS DIFERENTES GRUPOS SOCIALES
- TRANSCENDENCIA EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

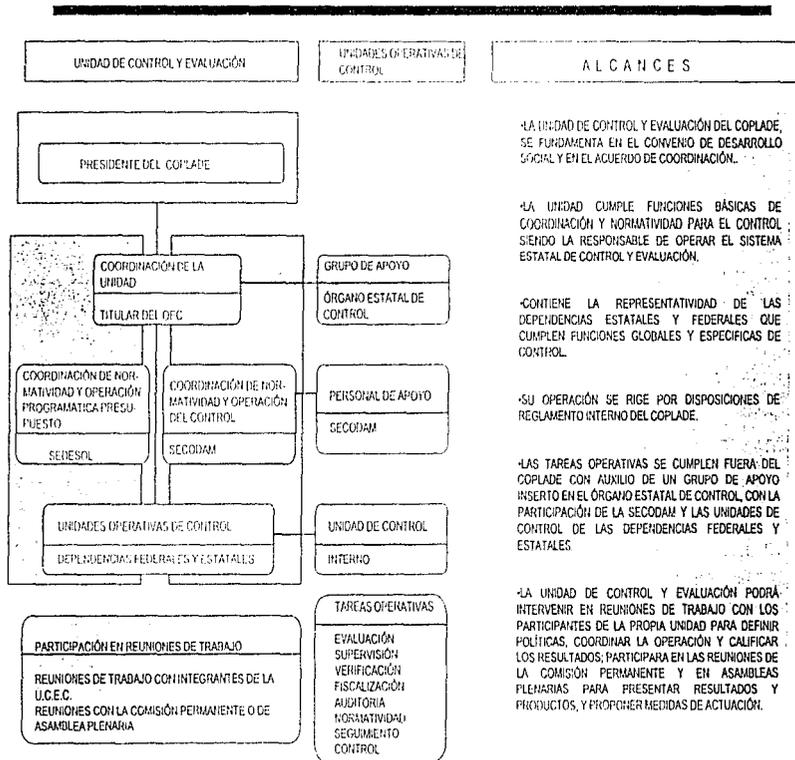
ESQUEMA DEL S.E.C.E.



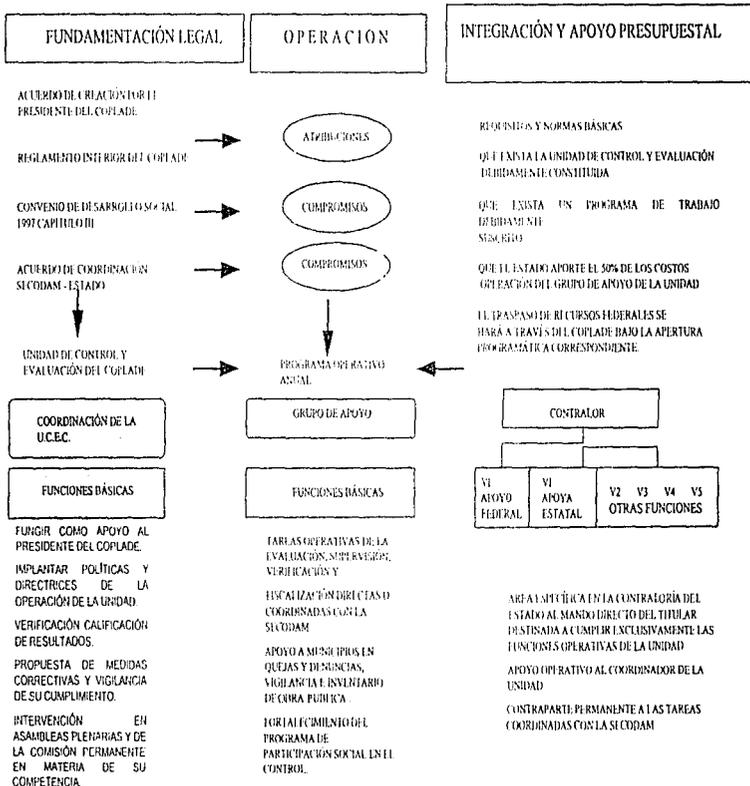
ESQUEMA OPERATIVO DEL GRUPO DE APOYO



MARCO LEGAL, INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO DE LA UNIDAD DE CONTROL Y EVALUACIÓN DEL COPLADE



OPERACIÓN DE LA UNIDAD DE CONTROL Y EVALUACIÓN DEL COPLADE



CONCLUSIONES:

En el desarrollo de este trabajo se confirma que: La Administración Pública cuenta con los instrumentos y mecanismos necesarios para realizar las actividades de planeación democrática de desarrollo nacional. Asimismo en el ámbito regional, que con ellos busca perfeccionar criterios para regular cualitativa y cuantitativamente la actuación del gobierno en los niveles Federal, Estatal y Municipal.

Se ha demostrado el soporte Jurídico que faculta al Estado como el rector del Desarrollo Nacional para garantizar que sea integral; también se le atribuye la responsabilidad de organizar el Sistema Nacional de Planeación Democrática del Desarrollo Nacional, de elaborar el Plan Nacional de Desarrollo, los programas de mediano plazo, los operativos de corto plazo, de control y evaluación.

Están establecidos los órganos responsables del proceso de planeación en el ámbito Federal, Estatal y Municipal. Corresponde a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público coordinar la planeación del desarrollo nacional y elaborar con la participación de los sectores sociales interesados el Plan Nacional de Desarrollo; en el ámbito Estatal, el responsable es el Comité Estatal de Planeación para el desarrollo COPLADE; es el órgano colegiado que fortalece la capacidad de planeación de los gobiernos locales al permitir incorporar en los planes de desarrollo que estos formulan al sector social y hacen posible la concurrencia en dichas tareas a los tres niveles de gobierno en un marco de estricto respeto al ámbito de sus atribuciones; en el espacio Municipal se han instalado Comités de Planeación para el Desarrollo Municipal COPLADEMUN, principalmente en los municipios que cuentan con la capacidad técnica administrativa y los recursos necesarios para llevar a cabo los Planes Municipales de Desarrollo; existe el Consejo de Desarrollo Municipal (C.D.M.) que es el Órgano de Planeación en el cual se decide democráticamente el destino de los recursos del Fondo de Desarrollo Social municipales importante destacar que para lograr la coordinación a nivel estatal tanto entre los tres órdenes de gobierno como en general, entre los sectores social y privado se suscribe el Convenio de Desarrollo Social, así como Contratos y Convenios de Concentración con el sector social y privado.

Se corrobora que se dispone de un proceso de programación y ejecución de la inversión pública derivado del principio administrativo que dispone la optimización de los recursos financieros y humanos, este proceso corresponde a la etapa de instrumentación del Plan Nacional de Desarrollo (PN.D.) Mediante el cual se traducen los lineamientos y estrategias de los programas de mediano plazo a objetivos y metas de corto plazo a través del Programa Operativo Anual; las funciones administrativas que se efectúan son programación-presupuestación, gasto corriente-gasto de inversión, ejercicio del gasto público, ejecución de la inversión, obra pública, adquisiciones y entrega recepción de obras.

La Administración Pública ha integrado al proceso administrativo el Sistema de Control y Evaluación Gubernamental (SCEG), el cual se complementa con los Sistemas de Control y Evaluación Estatal y Municipal, mismos que cumplen con las funciones de control, fiscalización, evaluación y seguimiento, éstas son factores que resuelven la aplicación correcta de las decisiones de política económica y social, previniendo para evitar conductas corruptas o desvío de recursos públicos. Se presenta el soporte legal regulado por Leyes, Disposiciones, Decretos, Convenios, Reglamentos que determinan la estructura de los órganos de control y delimitan sus funciones: preventiva, fiscalizadora y sancionadora.

Los instrumentos y mecanismos de control, con los que se cuenta son: Jurídico, Administrativo, Programático y Financiero, que formaliza la concertación de acciones y compromisos entre la Federación y

los gobiernos Estatales y Municipales, estos instrumentos son: La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, Constituciones Políticas de los Estados de la República Mexicana, Ley Orgánica de la Administración Pública, Leyes Orgánicas de la Administración Pública de los Estados, Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, Leyes de Responsabilidades de los Servidores Públicos Estatales y Municipales; el Convenio de Desarrollo Social, el Acuerdo de Coordinación Federación-Estado y Estado-Municipio, y las Bases de Coordinación entre Instituciones para llevar a cabo los mecanismos de operación de las funciones de control y evaluación de todo el proceso administrativo de la planeación democrática del desarrollo.

BIBLIOGRAFÍA.

1. Acknoff, Russel. *Un Nuevo Enfoque de la Planeación del Desarrollo Nacional de Administración Pública. Serie Praxis*, México, 1978.
2. *Acuerdo de Coordinación Federación - Estado para el "Fortalecimiento del Sistema Estatal de Control y Evaluación de la Gestión Pública y Colaboración en materia de Desarrollo Administrativo"* Acuerdo Base. (Para firma de las Entidades Federativas) Dirección General de Operación Regional y Contraloría Social 1996.
3. Angelópoulos, Ángeles. *Sobre la Planificación Económica. Trimestre Económico*, Vol. XXI, Núm. 119, México.
4. Arbesú Verdúzco, Luis Ignacio "Política Gubernamental y Planeación". Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1996
5. Barnner, D.K., S.I. Doctors, y A.C. Gordon (1975), *The Politics of Social Program Evaluation*, Cambridge, Mass. Ballinger Publishing.
6. Barbieri, Juan de, Alfredo Calcagno y Pedro Sains. "El Diagnóstico Político de la Planeación". *El Trimestre Económico*, Vol. XXXV, Núm. 139, México.
7. Barkin, David y Timothy King. *Desarrollo Económico Regional Siglo XXI*, México, 1975.
8. Carrillo Castro, Alejandro "Las Empresas Públicas en México", Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1996.
9. Castro Urbina, Ricardo. "La Estrategia de Polos de Crecimiento en la Política de Desarrollo Regional en México". *Comercio Exterior*, Vol. XXI, México, Abril de 1971.
10. Cibotti Ricardo y Sierra Enrique "El Sector Público en la Planificación del Desarrollo", México 1970 P.P. 225
11. Comité Técnico de Evaluación "Evaluación", Programa Nacional y Solidaridad Sistema de Evaluación, México 1991.
12. "Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos" México 1957, E. Porrúa.
13. "Constitución Política del Estado de (varios)..."
14. "Convenio de Desarrollo Social 1997", Diario Oficial (varios) 1997.
15. Colm, Gerhard y Theodore Caiger "La Programación como Guía para el Desarrollo", Siglo XXI, México 1975.
16. De la Madrid H., Miguel "La Planeación en México". *Comercio Exterior*, México, Noviembre de 1980.
- 17.- "Planeación Democrática, Instituto Nacional de Administración Pública", México 1983

18. Duhav, Emilio "Planeación Metropolitana y Política Urbana Municipal en la Ciudad de México, Estudios Demográficos y Urbanos, Núm. 7, el Colegio de México.
19. Eckstein, Susan "Reflexiones sobre el Plan Global de Desarrollo". Comercio Exterior, Vol. XXX, México, Abril de 1980.
20. Franco, R. (1971). Algunas Reflexiones Sobre la Evaluación del Desarrollo, Santiago Ilpes.
21. Franco, R., Cohen E. (1992) "Evaluación de Proyectos Sociales, México, Siglo XXI
22. Hiernaux, Daniel "Los Grandes Complejos Agroindustriales. El Caso de México", Revista Interamericana de Planeación, Vol. XX, Núm. 79, Septiembre de 1986.
23. Instituto Nacional de Administración Pública "Descentralización y Planeación del Desarrollo Regional "Gaceta" Núm. 10-11, Abril-Septiembre - INAP, México 1983.
24. Instituto Nacional de Administración Pública, A.C., Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, S.N.C. "Manual de Control de Gestión Municipal" México 1988.
25. "La Administración Pública Contemporánea en México", F.C.E. La Contraloría Social P.P.192
26. "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" México 1997. E. Porrúa
 - "Ley Fiscal de las Entidades Paraestatales."
 - "Ley de Planeación."
 - "Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público"
 - "Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos."
 27. "Ley Orgánica de la Administración Pública Estatal" (varias)
28. Martner, Gonzalo "Planificación y Presupuesto por Programas" . Siglo XXI, México 1981
29. Miner, John B. "El Proceso Administrativo", Cia. Editorial Continental, S.A. de C.V., México 1985
30. Montemayor Seguy, Rogelio "El Sistema Nacional de Planeación Democrática", Revista de Administración Pública, México 1983.
31. Musto, S. (1975). Análisis de Eficiencia. Metodología de la Evaluación de Proyectos Sociales de Desarrollo. Madrid, Tecnos.
32. "Reglamento Interior de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo", Diario Oficial 12 Abril 1995
33. Rodríguez Azuar J.V. Ayala M. Lic. Prof. "Fases del ciclo presupuestal" México.
34. Pablo S., Luis de y Raúl Santoyo "Planeación" (temas mexicanos), Secretaría de la Presidencia, México 1975
35. Prado, María del Carmen "La Modernización Administrativa en México", Instituto Nacional de Administración Pública. El Colegio de México, México 1992
36. "Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 1997", Diario Oficial, Segunda Sección 23 Diciembre 1995

37. Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo "Programa de Modernización y Desarrollo Administrativo 1995-2000", México 1996
38. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo "Guía de Auditoría a Obras Públicas Versión para el Ejercicio 1994 y Posteriores", Subsecretaría de Normatividad y Control de la Gestión Pública, D.G. DE A.G., Agosto 1995
39. Secretaría de la Contraloría General de la Federación "Ley de Adquisiciones y Obras Públicas", Unidad de Comunicación Social, Mayo 1994
40. Secretaría de la Contraloría General de la Federación "Manual de Fiscalización a los Recursos del Convenio de Desarrollo Social", Unidad de Comunicación Social, Agosto 1994
41. Secretaría de la Contraloría General de la Federación "SECOGEF Antecedentes y Acciones", Unidad de Comunicación Social, Mayo 1991
42. Secretaría de la Contraloría General de la Federación "Manual de Auditoría Pública", Unidad de Comunicación Social, Julio 1994
43. Secretaría de Desarrollo Social "Manual Único de Operación Ramo 00026 : Superación de la Pobreza" México 1997.
44. Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
45. Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, México 1995
46. Secretaría de Programación y Presupuesto "Plan Global de Desarrollo" 1980 - 1992, México 1980
47. Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, México 1983
48. Plan Nacional de Desarrollo 1989 - 1994, México 1989
49. "Manual de Normas para el Ejercicio Presupuestal" México 1983.
50. Sistema Nacional de Planeación Democrática "Principios y Organización", S.P.P. México
51. Sierra Castro, Enrique "La Planificación Operativa y el Plan de Mediano Plazo", Comercio Exterior, Vol. XXVIII, México, Abril de 1978.
52. Solís M., Leopoldo, "Planes de Desarrollo Económico y Social en México", Sep-Setentas, México 1975.
53. Torres Gaytán, Ricardo "La Administración Pública como Instrumento para el Desarrollo Económico", Revista de Administración Pública Núm. 17, Instituto Nacional de Administración Pública, México 1984
54. Unikel, Luis "Políticas de Desarrollo Regional en México", Demografía y Economía, Vol. IX, Núm. 2, México 1975
55. Vázquez Nava, María Elena "Participación Ciudadana y Contraloría Social", Grupo Porrúa, México 1994
56. Weiss, C.H. (1970), "The Politization of Evaluation Research", en Journal of Social, 26(4): 57-68.
57. Wendell, Karl y Gordon Schäffer "Planeación en México", Comercio Exterior, Vol. XII, México, Febrero de 1978
58. Yates, Paul, "El Desarrollo Regional en México", Banco de México, S.A. 1969.