

2 e



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

UNIVERSIDAD NACIONAL  
AUTONOMA DE  
MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

“EVALUACION DEL PROGRAMA DE EMPLEOS  
TEMPORALES EN LA SECRETARIA DE  
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES 1997”

“ANALISIS COMPARATIVO DE LAS METAS  
PROGRAMADAS CON LAS METAS ALCANZADAS”

**T E S I S I N A**  
QUE PARA OBTENER EL GRADO DE:  
**LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA  
(ADMINISTRACION PUBLICA)**  
**P R E S E N T A :**  
**ANDRES DAVID ALVA ROBLES**

ASESOR: LIC. RINA AGUILERA HINTELHO!HER



MEXICO, D. F.

1998.

TESIS CON  
FALLA DE ORIGEN

267376



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.

“siempre los que han manejado las riendas del gobierno se han imaginado que gobernar era hacerlo todo y tener para todo autoridad, y porque su orgullosa ceguedad ha multiplicado, también sus usurpaciones, para perder todo temor acerca de ellas y satisfacer su vanidad.”

C.J.B. Bonnín

## Agradecimientos

A Daris:

Por todo tu amor y sacrificio, ya que con tu ejemplo de voluntad y abnegación me haz dado el más grande legado, Este esfuerzo te pertenece en gran medida, ya que siempre luchaste por darnos la oportunidad de superarnos aún en las modestas condiciones de vida, muchas gracias Mamá.

A Chela:

Por darme tu apoyo y comprensión todos estos años, así como la oportunidad de poder compartir contigo los mejores momentos y ¿por qué no? también las penas, que han hecho crecer día con día nuestro matrimonio. Mi reconocimiento, amor y cariño por siempre, gracias.

A mi hijo:

Gracias por la bendición de tu presencia, ya que ésta ha motivado en mi el deseo de superación y desarrollo, que junto con el amor tan grande que siento por ti hacen que ningún obstáculo parezca ahora infranqueable.

A mis Hermanas Eva, Carmen, Lety, Laura y Diana:

Siendo cada una de ustedes la responsable en su momento de mi formación y gracias a su ejemplo de superación y lucha constante, han logrado mi respeto y cariño por siempre.

A la Lic. Rina Aguilera Hintelholher:

Por su orientación y disposición en todo momento, que logró darme luz y entendimiento para poder concretar este trabajo. Mi más sincero agradecimiento.

A mis jefes, compañeros y amigos:

Mi reconocimiento y gratitud por el apoyo moral y efectivo que se sirvieron brindarme en todo momento para la realización del presente trabajo. Muchas gracias.

A mis Sinodales:

Quienes gracias a sus consejos y observaciones han logrado enriquecer este trabajo.

## INDICE

Proemio	i
I. Hacia una Política Social	1
Desarrollo de la Política Social en México	6
El Desarrollo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes	15
II. El Programa de Empleos Temporales	21
Políticas de Operación	24
Organización de las comunidades	26
Coordinación de los diferentes niveles de Gobierno	28
III. Ejecución de subprogramas (Construcción, Reconstrucción y Conservación)	31
Ejecución de proyectos	32
Distribución de recursos	32
Análisis de resultados	34
Identificación de fallas	36
Conclusiones	41
Anexos y cuadros	44
Bibliografía	56

## Proemio

En los últimos años, uno de los rezagos importantes que enfrenta la sociedad mexicana es la pobreza, que se refleja con mayor grado en las zonas rurales. Por otra parte, en las grandes ciudades que en un tiempo vivieron cierto crecimiento económico, actualmente padecen un sinnúmero de problemas, entre los que se encuentran la escases de servicios e inseguridad y se generan cinturones de miseria. Esta situación se agravó como consecuencia de la aplicación de las políticas neoliberales en la década de los ochenta.

En México, las acciones de bienestar social instrumentadas por el Estado a partir de los años treinta, han variado de acuerdo con los estilos y necesidades políticas del mandatario en turno. En la actualidad, y como herederos del programa de Solidaridad, los Programas de Empleo Temporal (PET), se instrumentaron para subsanar los efectos de la pobreza extrema en que muchas de las regiones del país están inmersas.

Los Programas de Empleo Temporal han permitido mitigar algunos efectos de la marginación, aunque al igual que su antecesor Solidaridad, no eliminan los orígenes de la pobreza, sí genera la infraestructura básica para el desarrollo de las regiones.

El Programa de Empleos Temporales que se ha manejado en la Secretaría de Comunicaciones y Transportes desde 1995, para el mantenimiento de los caminos rurales, principalmente en las zonas con alto grado de marginación, ha permitido que las comunidades cuenten con carreteras utilizables en cualquier época del año y que fluyan las mercancías de y hacia los centros de distribución y consumo, de igual manera permite a las personas que colaboran en los comités obtener una gratificación que les ayuda a subsistir en las épocas en que el trabajo en el campo disminuye.

Este tipo de programa, impulsó una dinámica de trabajo comunitario efectivo, que permitió transformar en proyectos efectivos las demandas insatisfechas, y que el Estado cumpla con su labor de distribuidor del producto interno, generando y conservando infraestructura carretera necesaria para el crecimiento de regional y del país, al tiempo que mitiga las necesidades básicas de la población, al permitirles obtener recursos, con un beneficio particular y hacia la comunidad a la cual pertenecen.

El presente trabajo, se conformó a partir de las experiencias personales acumuladas en el desempeño profesional dentro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, en específico del Programa de Empleos Temporales, como eje importante dentro de la política social del gobierno de Ernesto Zedillo, a partir de los propósitos vertidos desde el principio de su gestión.



En tal sentido, el documento se integra por tres apartados: el primero que nos sitúa históricamente dentro de la política social en el presente siglo y el desarrollo de la infraestructura carretera en la SCT; el segundo, esboza la forma en que se estructura el Programa de Empleos Temporales para el año de 1997, en donde se observan los mecanismos de instrumentación del mismo; y el tercero, que reseña los resultados obtenidos y en el que se identifican las fallas que se detectaron y sus posibles soluciones, por último, se integran las conclusiones generales del estudio

Es de mencionar que este trabajo se refiere a un período específico del programa, presupuesto 1997 del PET, en la SCT, y no se revisan estrategias similares de otros sectores del gobierno federal.

## **APARTADO I**

### **HACIA UNA POLITICA SOCIAL**

Para hablar de política social primero se explicará qué es el "Estado social", para lo cual citaremos el trabajo de Manuel García, quien dice que "Si el Estado social significa un proceso de estructuración de la sociedad por el estado (correlativo a un proceso constante de estructuración del estado por la sociedad), hay que preguntarse sobre los valores y fines que lo orientan." <sup>(1)</sup>, por lo anterior se entenderá una sociedad integrada por entes individuales que necesitan cubrir condiciones existenciales mínimas que hagan posible su ejercicio como tales, la participación estatal debe de ser perfeccionada para corregir las desigualdades económico-sociales a través de un sistema de prestaciones sociales.

Manuel García, retoma lo que Bonnin indica en su libro de los Principios de Administración, "La administración es consecuencia natural del estado social, como éste lo es de la sociabilidad natural del hombre: su naturaleza es resultado de la comunidad"<sup>(2)</sup>. Interpretando lo anterior, diremos que la razón de existir del Estado radica principalmente en la organización de los individuos en comunidad, sin esta organización no existiría.

---

1) Manuel García Pelayo. Las transformaciones del Estado contemporáneo Alianza editorial. Cuarta edición 1987. p.26

2) C.J.B. Bonnin. Principios de Administración pública Revista de Administración pública. Edición especial en memoria del Maestro Gabino Fraga. Instituto Nacional de Administración Pública, noviembre de 1982. p. 83

Entre los objetivos principales, el Estado debe contemplar el bienestar de la comunidad en general, como lo señala Manuel García Pelayo "que mientras el Estado tradicional se sustentaba en la justicia conmutativa, el Estado social se sustenta en la justicia distributiva; mientras que el primero asignaba derechos sin mención de contenido, el segundo distribuye bienes jurídicos de contenido material; mientras que aquel era fundamentalmente un Estado legislador, éste es fundamentalmente un Estado gestor a cuyas condiciones han de someterse las modalidades de la legislación misma...mientras que el uno se limitaba a asegurar la justicia legal formal, el otro se extiende a la justicia legal material... Allí se trataba de proteger a la sociedad del Estado, aquí se trata de proteger a la sociedad por la acción del Estado."<sup>(3)</sup>

Bajo estas premisas, se podrá encontrar que las crisis económicas por las que ha atravesado México en los últimos años, han generado como dice Rolando Cordera "las restricciones de hoy y las exigencias estrictamente productivas para soñar en un mañana inmediato, amenazan volver la política social sino prescindible sí residual, a pesar de que su necesidad no sólo se ha vuelto central sino vital."<sup>(4)</sup>

Por su parte Enrique González, destaca que la política social se encarga de tres áreas vinculadas entre sí, que son las acciones de producción, administración y acceso a los bienes y servicios públicos, como segundo punto, marca las políticas

---

3) Manuel García. op. cit. P. 27

4) Rolando Cordera Campos. "Política social: en el ajuste y más allá". en Revista de Comercio Exterior Banco Nacional de Comercio Exterior vol 46, núm. 7, México julio de 1996. p. 578.

de empleo, por último, las políticas fiscales de ingreso y de gasto público, de manera específica las que se refieren a los gastos sociales a través de asignaciones directas, subsidios y transferencias, que aunque algunos de estos factores son considerados privativos de la política económica, es considerada junto con la política social y las dos constituyen dimensiones inseparables en toda estrategia de progreso.<sup>(5)</sup>

Por lo expuesto en los párrafos anteriores, vislumbramos la obligación del Estado de instrumentar y ser procurador de una política social y cubrir con esto el concepto manejado por Manuel García, "...el Estado social ha sido designado por los alemanes como el Estado que se responsabiliza por la \*Procura existencial",<sup>(6)</sup> en este sentido, explica que el hombre desarrolla como condición de existencia lo que Forstohoff designa como espacio vital y marca dos tipos de este espacio:

- a) "El dominado aquel sobre el que ejerce señorío que no coincide necesariamente con la propiedad.
- b) El espacio vital efectivo, constituido por el conjunto de acciones y cosas de las que se sirve, pero sobre las que no tiene control o señorío."

Nos indica que "Esta necesidad de utilizar bienes y servicios sobre los que carece de poder de ordenación y disposición directa, produce la menesterocidad social, es decir, la inestabilidad de la existencia. Ante ello corresponde al Estado, como una de sus principales misiones, la responsabilidad de la procura existencial de sus ciudadanos".<sup>(7)</sup>

---

5) Enrique González Tiburcio, Reforma del Estado y política social. 1991. p. 15

6) Manuel García. op. cit. p. 27

7) Ibid p. 28

Siendo la obligación del Estado proveer de los satisfactores mínimos de existencia, los desarrolla también como una estrategia de control de la misma manera que explica el mismo Manuel García Pelayo "...una mínima satisfacción de las condiciones de existencia para los estratos inferiores y una esperanza en que tales condiciones mejorarán constantemente de acuerdo al crecimiento del producto nacional, son condición para acrecentar la legitimidad, es decir, el consenso en el sistema cuyos beneficiarios principales son los estratos superiores...han tenido como consecuencia la disminución de la intensidad de la lucha de clases y de la energía revolucionaria de los partidos obreros", <sup>(8)</sup> coincidiendo con Jean-Luc Dallemange quien dice que "La política económica no es más que la ayuda que presta el estado a una clase o un sector en detrimento de los demás."<sup>(9)</sup>

Por todo lo anterior, se expresará que en México la instrumentación de acciones de bienestar social que se ha estado analizando, se ha reflejado, dependiendo de las circunstancias históricas, en acciones efectuadas por el Estado, institucionalizadas a partir de los regímenes post-revolucionarios en políticas sociales, reconociendo la necesidad de distribuir el producto nacional o al menos tratar de proporcionar los satisfactores mínimos que generen el desarrollo de los estratos más marginados, aunque este tipo de estrategias se manejen con trasfondos políticos y de control de la misma población.

---

8) Ibid p 29

9) Jean-Luc Dallemange, La política económica burguesa. Siglo XXI. México 1973. p 187

Por último, reflexionaremos en lo que Bonnin nos dice respecto la naturaleza política de los gobernantes, "siempre los que han manejado las riendas del gobierno se han imaginado que gobernar era hacerlo todo y tener para todo autoridad, y porque su orgullosa ceguera ha multiplicado, también sus usurpaciones, para perder todo temor acerca de ellas y satisfacer su vanidad." <sup>(10)</sup> Por esto, las acciones de beneficio social tienden también a desviar la atención de la sociedad sobre las acciones político-económicas que emprenden los gobiernos.

---

10) C.J.B Bonnin, op. cit. p. 96

## DESARROLLO DE LA POLÍTICA SOCIAL EN MEXICO

La política social entendida como la participación del Estado para solventar los efectos de la inequidad sobre los grupos más desprotegidos (campesinos, jornaleros, personas que viven en cinturones de miseria en las grandes ciudades, etc.), implica reconocerla como regulador del sistema social. Algunos autores como Manuel García Pelayo,<sup>(11)</sup> y Rolando Cordera Campos<sup>(12)</sup>, abordan el tema de la intervención del Estado en la distribución del producto Nacional.

Nuestra evolución en la política social mexicana en el presente siglo permite conocer las diferentes modalidades adoptadas, que van desde el moderado intervencionismo, paternalismo absoluto o nula participación del Estado en este aspecto

La postrevolución fue el inicio de una nueva relación entre el Estado y Sociedad, que permitió "la transformación del estado gendarme en promotor de bienestar social"<sup>(13)</sup> que a su vez manipuló para otorgar posiciones políticas y prebendas a los líderes inconformes y a sus seguidores, al amparo del poder presidencialista.

---

11) "El Estado ha de ser el regulador decisivo del sistema social y ha de disponerse a la tarea de estructurar la sociedad a través de medidas directas o indirectas" Manuel García Las transformaciones del Estado contemporáneo. Madrid. Edit. Alianza 1987 p 23

12) "Hay en curso un nuevo reconocimiento internacional de la pobreza y los pobres. Ello permite replantear la necesidad y legitimidad, de una política social orgánica, que es imposible sin dosis significativas de recursos públicos destinados a fines sociales." Rolando Cordera Política social: en el ajuste y más allá En Revista de Comercio Exterior Banco Nacional de Comercio Exterior. Núm 7 1996 P.579

13) Romeo Flores Administración y política en la historia de México. Coedición del Instituto Nacional de Administración Pública y Fondo de Cultura Económica. 1988. P.17

Todo ello apoyó la integración de sectores e intereses diversos de la población, que motivó en la integración de grupos anteriormente opuestos al partido oficial, Partido Nacional Revolucionario, primer antecedente del actual Partido Revolucionario Institucional, <sup>(14)</sup> por medio de éste se procuró que las demandas de carácter social más sentidas de la población se institucionalizaran en forma de privilegios corporativos, como parte de los programas regulares de Gobierno. <sup>(15)</sup>

Para finales de los años treinta, los conflictos políticos y los brotes de violencia quedaron atrás, danó paso a la construcción de obras de infraestructura, la creación de instituciones que permitieron impulsar el despegue financiero y económico, sentó las bases del crecimiento nacional, sin embargo, las primeras acciones de justicia social se concretaron a partir del período presidencial de Lázaro Cárdenas, fue entonces cuando se instrumentaron políticas de redistribución de la riqueza que permitieron una mayor dinámica social, por medio de la nacionalización de los recursos básicos, la creación de instituciones de fomento y cambios en el régimen de la tenencia de la tierra. <sup>(16)</sup>

Durante el gobierno de Manuel Avila Camacho (1940-1946), se profundizó en el proceso de industrialización del país mediante el otorgamiento de estímulos y de inversión pública, lo que generó altas tasas de crecimiento macroeconómico, el cual, sin embargo, no permeó las capas populares, ya que en el sentido contrario se redujo el gasto en proyectos sociales.

---

14) *Ibid.* p 200

15) Enrique González Tiburcio "la política de bienestar social se estructuró con una población objetivo delimitada, lo que con el tiempo fue provocando una gran concentración de recursos e instituciones en beneficio sobre todo de los grupos organizados del país vinculados a la práctica política dominante" *op cit* p. 21

16) Romeo Flores. *op. cit* p. 213



Con el régimen de Miguel Alemán (1946-1952), se acentuó más el fortalecimiento del sector industrial, sobre todo con el apoyo de infraestructura básica, también se dio impulso a la creación de instituciones de carácter social como el Instituto Nacional Indigenista y el correspondiente a la juventud. <sup>(17)</sup>

En la época de Adolfo Ruíz Cortines (1952-1958), prosiguió la "Política de aliento" al desarrollo de la iniciativa privada con el apoyo de la inversión pública, se tradujo en proteccionismo y subsidios. En esa época se creó la Procuraduría de Asuntos Agrarios, para atender la problemática existente en la materia. <sup>(18)</sup>

Con los Regímenes de Adolfo López Mateos (1958-1964) y Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970), la "Política de desarrollo" sufrió una polarización entre los montos dedicados al gasto económico y el correspondiente al social, que provocó el descontento de las clases populares y evidenció la escasa proyección del mismo. <sup>(19)</sup>

A finales de los sesenta, se produjo una crisis del sistema político mexicano (1968), que evidenció el agotamiento del proyecto económico y social vigente hasta esa época. El régimen de Luis Echeverría (1970-1976), obligado por la necesidad de contrarrestar las crecientes demandas populares, los resagos sociales existentes, así como la severa explosión demográfica que en esa época se manifestó, basó su política social en acciones consideradas de corte populista.

---

17) *Ibid* p 227

18) *Ibid*, p 235

19) *Ibid* p 243

Por tal motivo, proliferaron los organismos que intervenían en la mayoría de las actividades de la vida pública; se realizaron una serie de acciones que trastocaron la estructura económica y administrativa pública. <sup>(20)</sup>

En ese contexto se creó el Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), antecedente de Solidaridad, que debido a su naturaleza y sobre todo a su deficiente operación, no cumplió con los objetivos de combatir la problemática rural, y si en cambio provocó una expansión administrativa y severos desajustes financieros que definieron ese sexenio. <sup>(21)</sup>

Durante el Gobierno de López Portillo (1976-1982) se realizó una captación extraordinaria de recursos financieros, generados por la explotación intensiva de los nuevos yacimientos petroleros nacionales, conjugada con la crisis internacional de hidrocarburos, posibilitó una captación extraordinaria de divisas, con las cuales se pudo destinar importantes inversiones hacia diversas ramas de la economía y para la creación de múltiples dependencias públicas <sup>(22)</sup>

En el sentido anterior, se creó la Comisión de Planeación para Zonas Marginadas (COPALAMAR), la cual retoma las experiencias realizadas por el PIDER. El primero, se constituyó como la entidad coordinadora de los programas sociales regulares que diversas dependencias públicas atendían en las zonas con mayor grado de marginación en el país.

---

20) Ibid p 270

21) Ibid p 276

22) Ibid p. 279

La Reforma Administrativa, fortaleció el federalismo con la creación de los Comités Promotores de Desarrollo (COPRODES, hoy COPLADES).<sup>(23)</sup>

El régimen de López Portillo concluyó con la nacionalización de la banca, en medio de una severa crisis estructural financiera y administrativa, lo que indujo a realizar transformaciones en el ámbito protagónico del Estado y a delimitar los diversos campos de la actividad pública en los que en forma infructuosa había intervenido hasta entonces.<sup>(24)</sup>

Al gobierno de Miguel de la Madrid Hurtado (1982-1988), correspondió una etapa de amortiguamiento entre el modelo intervencionista gubernamental aplicado durante casi sesenta años hacia uno de carácter neoliberal, en boga en países europeos y en Estado Unidos de Norteamérica. Sus principales resultados se manifestaron en la institucionalización de la práctica de la planeación como método de gobierno.<sup>(25)</sup>

En ese mismo sentido, se formularon y aplicaron medidas de austeridad en la aplicación de los presupuestos y en la utilización de las finanzas públicas<sup>(26)</sup>, con el objeto de restringir el crecimiento anárquico de la economía.

---

23) Ibid "La reforma ha propiciado la desconcentración y la descentralización de facultades y recursos para aproximar la capacidad de decisión a los lugares donde se generan los problemas." p. 279

24) Ibid. "La baja en el ritmo de actividad productiva por falta de recursos, el aumento en el déficit de la balanza de pagos por los intereses de la deuda y la constante salida de capitales hacia el exterior, sumados a las restricciones para la obtención de crédito externo, a una escasez de ingresos para cubrir los gastos del sector público y a una elevada tasa de desempleo, agravaron aún más la situación económica a fines de 1982." P. 308

25) Ibid. p. 313

26) "Finanzas Públicas. Actividad que realiza el gobierno con el fin de obtener, tanto de los particulares como del sector público, los recursos necesarios para cumplir con sus objetivos fundamentales... La gestión o manejo de los recursos obtenidos y la realización de múltiples erogaciones para el sostenimiento de sus funciones públicas." Vicente Anaya Cadena Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal p. 176

Tales esfuerzos no lograron evitar los altos índices de inflación y de deuda pública,<sup>(27)</sup> que llevaron a niveles críticos la estructura económica nacional y atrajeron una irritación social generalizada, producto de la falta de sensibilidad política en el ámbito del bienestar social que mitigara la disminución de privilegios gremiales y sociales padecidos en amplias capas de la población. <sup>(28)</sup>

A finales de 1986 la caída en la cotización del peso frente al dólar, el aumento en las tasas de interés, el incremento de precios y la demanda de aumentos salariales, propició que se instrumentara, sobre la base de la concertación entre los sectores productivos de la sociedad, un plan de contingencia económica y social denominado: "Pacto de Solidaridad Económica" que buscaba darle certidumbre al futuro desarrollo del país, y serviría al siguiente régimen como plataforma para diseñar su estrategia económica. <sup>(29)</sup>

El régimen de Carlos Salinas de Gortari (1988-1994), se instauró en condiciones políticas, económicas y sociales consideradas adversas, debido a que la elección presidencial de 1988 ha sido la más reñida en la historia de México, "las clases medias y los pobres urbanos mostraron su profundo descontento con los costos

---

27)"Deuda pública: constituye el conjunto de obligaciones de pasivo directas o contingentes derivadas de financiamiento a cargo del gobierno y contraídas con instituciones de crédito Ibid. p. 149

28) Enrique González. "Con la crisis de 1982 y el grave ajuste que se impone a las finanzas públicas se producen un conjunto de estrategias que tratan de adecuar el quehacer público a las nuevas condiciones de austeridad financiera. Por desgracia casi todas estas acciones concluyen en abruptas y simples amputaciones de áreas del sector público y en un mayor autocontrol y simplificación de la practica administrativa estatal." Op. cit. p. 32

29) Ibid. p. 358

sociales acumulados a causa de la crisis económica y de ajuste iniciados en 1982".<sup>(30)</sup>

Este gobierno salinista optó por un camino de liberalización política controlada, que consistió en tres componentes interrelacionados: El primero fue la aprobación de una serie de reformas que intentaban reducir el fraude en los procesos electorales, (Lo anterior se logró con el apoyo del PAN, quien fue recompensado con la elección de candidatos a gobernadores en tres estados),<sup>(31)</sup> la reorganización del PRI en segundo lugar, por último, y en cierto modo el más importante, el Pronasol que inició en 1989.

El Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), surgió como instrumento para enfrentar la lucha contra la pobreza extrema, acentuada en mayor grado en el ámbito rural, siendo éste el mecanismo por el cual el gobierno trató de recuperar la legitimidad perdida en el sexenio anterior. Se instrumentó un sistema en el que las consideraciones electorales, desempeñaron un papel sistemático en la asignación de recursos.<sup>(32)</sup>

Aún cuando los delegados de Pronasol contaban con presupuestos equiparables a los de gobernadores y presidentes municipales, estaban sujetos a un estricto control político del centro. De esta forma se marcaban líneas de acción para utilizar los recursos con propósitos políticos particulares.<sup>(33)</sup>

---

30) Roberto R. Kaufman y Guillermo Trejo. "Regionalismo, Transformación del régimen y Pronasol" En revista Política y Gobierno. Centro de Investigación y Docencia Económicas Vol III núm. 2. México 1996 p 250

31) Ibid. p.251

32) Ibid. p.252

33) Ibid. p 254

Aunado al Pronasol, surgieron como estrategia de la modernización económica "los pactos de concertación política", en donde el gobierno, empresarios y trabajadores llegaron a los acuerdos solidarios en relación con un proyecto común hacia la búsqueda de objetivos de crecimiento, competitividad y empleo con equidad social, a esta forma de concertación René Villareal la llamó Liberalismo Social Mexicano. <sup>(34)</sup>

La sucesión presidencial de Carlos Salinas a Ernesto Zedillo se vió marcada por los acontecimientos que se generaron en el año de 1994 y que fueron; el levantamiento armado en el estado de Chiapas, los asesinatos de Colosio, de José Francisco Ruiz Massieu y la crisis del peso, que frustró las expectativas de mejora económica creadas en el sexenio pasado, para lo cual Zedillo buscó establecer un nuevo papel para el presidente, el "políticamente neutral"<sup>(35)</sup> del estado de derecho, contribuyendo así a una drástica ruptura con algunas prácticas tradicionales.

Dentro de los cambios importantes fueron los apoyos que buscó con los partidos de oposición, generando conflictos hacia el interior de su gremio con los salinistas, por la investigación de los asesinatos mencionados y la corrupción en el sexenio anterior, que culminaron con el arresto de Raúl Salinas.

---

34) El Liberalismo Social Mexicano lo define por su "diferencia en su raíz y estructura del neoliberalismo, bajo el cual todo se reduce a dejar funcionar la "mano invisible" del libre mercado y eliminar la presencia del Estado" R. Villareal Liberalismo Social y Reforma del Estado, Coedición Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica, México 1993, p.42

35) Roberto R. Kaufman op cit. p. 255

En aras de dar énfasis a la descentralización, el gobierno de Ernesto Zedillo replanteó la necesidad de darle un mayor impulso al municipio, trasladando recursos de Pronasol a los gobiernos municipales para la ejecución directa de estos programas sociales, es así como surge un nuevo programa de asistencia social: "Alianza para la Recuperación Económica".<sup>(36)</sup>

---

36) Ibid. p 256 "Alianza para la recuperación económica" tal y como se describe en el documento del mismo nombre, firmado en los pinos el 29 de octubre de 1995, "Los líderes de organizaciones obreras campesinas y empresariales, sabrán convocar a la participación de sus representados, para aglutinar el esfuerzo de todos... con esta alianza habrá incentivos fiscales para la creación de empleos . se generarán condiciones para que disminuyan las tasa de interés ..se pueden aplicar más recursos al gasto social y a las obras de infraestructura, sin abandonar la disciplina en las finanzas públicas " p.3 y 4

## **El Desarrollo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes y la Infraestructura de los Caminos Rurales en México**

Considerando que nuestro caso en estudio, está englobado en el programa de trabajo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes (SCT), para poder entender que entre las necesidades básicas de todo grupo humano organizado está la del traslado de bienes, personas y la del intercambio de información y que satisfacer estas necesidades es un asunto de interés y beneficio colectivo, se revisa la importancia de la infraestructura carretera para el desarrollo económico, político y social en México, mediante una breve cronología de la SCT y de los Caminos Rurales, a través de la historia moderna de México.

En 1821 nace en el México independiente, la administración pública como una sucesión diversificada de la antigua Secretaría del Virreinato, con base en cuatro Secretarías de Estado y del Despacho: la de Relaciones Interiores y Exteriores; la de Justicia y Negocios Eclesiásticos, la de Guerra y Marina y la de Hacienda.<sup>(37)</sup>

Se llevó a cabo en 1841 una reorganización general en la administración pública, que repercutió en las comunicaciones, los transportes y las obras públicas.

---

37) Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Cien años de comunicaciones y transportes en México 1891-1991, México 1991, p. 15



La evolución de la sociedad y las actividades económicas, así como las crecientes y cada vez más complejas necesidades de infraestructura y servicios para la movilización de personas y bienes, así como el intercambio de información, hicieron indispensable la creación de una institución capaz de satisfacer las nuevas demandas; así surgió, el 13 de mayo de 1891 la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.<sup>(38)</sup>

En la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas se asumieron las atribuciones que le fueron retiradas a la de Fomento, el propósito era concentrar en una sola organización todas las materias relativas a las comunicaciones, los transportes y las obras públicas a las que se adicionaron nuevas tareas vinculadas con la modernización del país asociadas al progreso científico y tecnológico.<sup>(39)</sup>

Plutarco Elías Calles fundó en marzo de 1925 la Comisión Nacional de Caminos como una dependencia "libertada de muchas trabas burocráticas",<sup>(40)</sup> su misión era construir las carreteras que el país necesitaba. Dicha Comisión era financiada por un impuesto de reciente creación que gravaba la gasolina.

Entre 1925 y 1930 se construyeron los primeros 1 mil 420 kilómetros de carreteras y en los siguientes diez años se agregaron 8 mil 500 kilómetros, con lo cual quedó comunicado el 9% del territorio nacional.<sup>(41)</sup>

---

38) Ibid. p. 19

39) Ibid. p. 21

40) Ibid. p. 29

41) Ibid p 90

El 22 de diciembre de 1932, por acuerdo presidencial, se creó la fórmula bipartita Gobierno federal y gobiernos municipales, para la construcción de caminos en cooperación, la cual dio como resultado una expansión de la red secundaria de caminos, que no se habría logrado si la responsabilidad hubiera recaído únicamente en el gobierno federal. <sup>(42)</sup>

No obstante que se contaba con rutas troncales y caminos de la red secundaria, faltaba un sistema que permitiera el intercambio comercial, el fomento de las zonas agrícolas, mineras y ganaderas, para lo cual ni el gobierno federal ni los gobiernos locales disponían de recursos económicos suficientes para construir caminos vecinales.

Por el motivo anterior, se creó el Comité Nacional de Caminos Vecinales, con lo cual se propuso una nueva fórmula tripartita de financiamiento que consistía en repartir el costo de las obras en partes iguales entre la federación, los gobiernos estatales y los particulares, con lo cual en la década de los cincuenta se construyeron 22 mil 440 kilómetros lo que duplicó la red existente, la cual alcanzó una longitud de 44 mil 890 kilómetros. <sup>(43)</sup>

En 1950 se dieron cambios estructurales importantes en la Secretaría: se crearon dos Secretarías especializadas, una relativa a las comunicaciones y los transportes y otra a las obras públicas. <sup>(44)</sup>

---

42) Ibid. p 91

43) Ibid p 93

44) Ibid p 35

La Secretaría de Obras Públicas tenía a su cargo la construcción y conservación de edificios, los caminos federales, puentes, vías férreas y aeropuertos. Asimismo, establecía las normas de los contratos para la construcción y conservación de obras federales. Al suprimirse la Dirección General de Caminos se crearon en su lugar las Direcciones Generales de Construcciones Federales, de Conservación y de Caminos de Cooperación. <sup>(45)</sup>

En la década de los sesenta se alcanzó una longitud de 71 mil 520 kilómetros, de los cuales 42 mil 754 estaban pavimentados, así quedó comunicado a través de los vehículos automotores, el 31% del territorio nacional. <sup>(46)</sup>

Para el año de 1971 además de la red caminera, había brechas que en la mayoría de los casos abrían los habitantes con sus propios recursos; para el mejoramiento de estas brechas, en ese año se creó el Programa de Caminos de Mano de Obra en las regiones más inaccesibles y marginadas del país.

Lo anterior para 1975, significó 60 mil kilómetros de caminos transitables en cualquier época del año, este programa además de utilizar la mano de obra de la región, buscaba que por lo menos estos trabajadores recibieran el salario mínimo, atención médica y artículos de consumo a precios bajos a través de la Compañía de Subsistencias Populares (CONASUPO). <sup>(47)</sup>

---

45) Ibid. p 37

46) Ibid. p 93

47) Ibid p. 95

En 1975 se advertía el impulso e importancia que iba cobrando el aspecto del desarrollo urbano y ecológico, así en 1976 se creó la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (SAHOP), que sustituyó a la de Obras Públicas. <sup>(48)</sup>

Esta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas existió hasta diciembre de 1982, en su lugar se creó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (SEDUE), que posteriormente se convertiría en la Secretaría de Desarrollo Social (SEDESOL). <sup>(49)</sup>

La noción originaria de la nueva dependencia federal, obedeció al proyecto de concentrar en una sola organización materias como la ecología, el medio ambiente, los asentamientos humanos y el ordenamiento territorial de la República, con el propósito de detener la degradación ecológica del país y articular la política de vivienda. Esta dependencia federal abandonó las antiguas responsabilidades de la SAHOP referentes a la construcción de obras públicas, obligación que retornó a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes. <sup>(50)</sup>

Según la exposición de motivos de la reforma de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, "en materia de comunicaciones y transportes, se propone la reubicación de algunas facultades que complementan el ámbito de atribuciones de la Secretaría, con las concernientes a la construcción, mantenimiento y conservación de carreteras y aeropuertos, actualmente

---

48) Ibid. p. 47

49) Ibid. p. 55

50) Ibid. p. 58

competencia de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, con lo que se conforma el campo de atribución que la responsabiliza cabalmente de la política de desarrollo del sistema de comunicaciones y transportes a nivel nacional y en su vinculación exterior".<sup>(51)</sup>

Con esta medida se otorgaban nuevamente a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes las responsabilidades que antes se habían desprendido de su ámbito con la creación de la Secretaría de Obras Públicas.

Para efectos de ubicarnos en el año de 1997, la Secretaría de Comunicaciones y Transportes como dependencia normativa y coordinadora del sector, estaba organizada básicamente con cinco áreas sustantivas y una de apoyo administrativo.

Las áreas sustantivas estaban constituidas por la Subsecretaría de Infraestructura, la Subsecretaría de Transporte, la Subsecretaría de Comunicaciones y Desarrollo Tecnológico, la Coordinación General de Puertos y Marina Mercante y La Coordinación General de Planeación y Centros SCT.

Dentro de la Subsecretaría de Infraestructura se encuentra la Comisión Nacional de Carreteras Alimentadoras (CONACAL), encargada de la ejecución del Programa de Empleos Temporales (PET) y responsable de coordinar los trabajos en el ámbito nacional a través de las Residencias Generales de Carreteras Alimentadoras en cada Centro SCT.

---

51) Ibid. p. 58

## Apartado II

### El Programa de Empleos Temporales 1997

El Programa de Empleos Temporales surge como una línea de acción vertida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, para la atención a la población con mayor desventaja económica y social, en la cual la política para el combate a la pobreza extrema, incluye la provisión de servicios básicos, el apoyo al empleo y a la producción. <sup>(52)</sup>

Aunado a lo anterior, se brindaron oportunidades reales para el trabajo y la producción, en la que "Los Apoyos directos al consumo y a la inversión en recursos humanos se complementaran con programas de empleo, los cuales permitirán que la población tenga un ingreso en tanto transforma sus condiciones de vida y de trabajo. Además, estos programas generan beneficios a la colectividad, al crear infraestructura productiva en caminos y obras de diversa índole, que aumentan el potencial productivo de las regiones. En el período 1995-2000 se dará decidido apoyo a la construcción de caminos rurales y de carreteras alimentadoras, así como a los trabajos de conservación de las ya existentes." <sup>(53)</sup>

---

52) "...se transformará el Programa de Solidaridad con el propósito de que la experiencia acumulada permita ahora la construcción de una política integral que concentre en los grupos y en las regiones con menores oportunidades de desarrollo y aglutine los esfuerzos de la federación, los estados y los municipios, gobierno y sociedad." . Secretaría de Hacienda y Crédito Público. "Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000". Diario Oficial de la Federación. Miércoles 31 de mayo de 1995. p. 63

53) *Ibid.* p. 65

El Programa de Empleos Temporales, se complementó con recursos y obras que con el mismo carácter desarrollan otras dependencias de la Administración Pública Federal, fundamentalmente en los sectores agropecuario y comunicaciones, como son la SAGAR, la SARH, la SEDESOL y la SCT. <sup>(54)</sup>

Para el presente trabajo tomaremos el Programa de Empleos Temporales a cargo de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, éste, en principio se denominó "Programa de Conservación de Caminos Rurales con Uso Intensivo de Mano de Obra 1995", posteriormente "Programa Emergente de Generación de Empleos 1996" y a partir de enero de 1997, "Programa de Empleos Temporales (PET)".

### ***Objetivos del Programa de Empleos Temporales***

Uno de los objetivos principales del PET, además de proporcionar a las personas que viven en comunidades con alto grado de marginación, una forma de allegarse de recursos mediante una gratificación económica, es también mantener en óptimos niveles de operación la infraestructura de caminos rurales, así como la conservación y rehabilitación de carreteras alimentadoras para que éstas puedan ser utilizadas en cualquier época del año. <sup>(55)</sup>

---

54) Secretaría de Desarrollo Social. Programa para superar la pobreza 1995-2000. Serie de Documentos. México 1988. p. 83

55) Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Instructivo para la conservación continúa de caminos rurales con uso intensivo de mano de obra. México. 1996. p. 3

Así pues los objetivos generales de este Programa son:

- “Atender las necesidades básicas de la población que vive en condiciones de pobreza.
- Apoyar a los Trabajadores agrícolas migratorios.
- Promover el desarrollo regional equilibrado y crear las condiciones para el mejoramiento productivo.
- Promover y fortalecer la participación y gestión de las organizaciones sociales.”<sup>(56)</sup>

### ***Ambito de Acción***

Como programa de cobertura nacional, incide en todos los estados y municipios del país y delimita su acción en dos vertientes, una que es el mantenimiento y conservación de los caminos rurales y la segunda, la motivación de las comunidades para que se organicen en las formas tradicionales de organización vecinal, mediante la integración de comités.<sup>(57)</sup>

Asimismo se distribuyeron las zonas geográficas del país a fin de determinar las regiones de pobreza extrema, creando una clasificación de acuerdo con su grado de marginación en cinco tipos que va desde muy alto hasta el muy bajo.<sup>(58)</sup>

---

56) Ibid. p.3

57) Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Manual de políticas de operación para los Centros SCT. México 1997

58) Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Programa de Empleos Temporales 1997. México 1996



En el cuadro No. 1 se muestra la distribución de las regiones con más alto grado de marginación, para lo cual se conjuntaron los cinco grados de marginación mencionados en el párrafo anterior.

Además existen 339 municipios con alto grado de marginación, de los cuales destacan los estados de Oaxaca, Veracruz, Chiapas, Puebla y Guerrero.

La identificación de las zonas y sus grados de marginalidad, sirvieron de base para la distribución de recursos y la programación de metas, lo cual se verá en este trabajo más adelante.

### ***Políticas de operación***

Para atacar los problemas de empleo, la inversión destinada para este programa por parte del gobierno federal en 1997, fue de 760 millones de pesos, de los cuales se distribuyeron el 63% para la mano de obra directamente, lo que significó una meta de 24 mil 403 jornales aproximadamente y una generación de 277 mil empleos directos, los cuales se liquidaron a 20 pesos por jornal.<sup>(59)</sup>

La distribución de los recursos se elaboró en tres subprogramas de operación, dependiendo las zonas de marginación, siendo el principal, la conservación de la

---

59). Ibid p 7

infraestructura existente y que se atacó en los 31 estados de la república mexicana, con una inversión programada de 350 millones de pesos, de los cuales el 80% se destinó a la mano de obra directamente y el 20% restante a la adquisición de los materiales indirectos, se fijó un costo por kilómetro el cual no podía ser mayor a 8 mil pesos.

El segundo subprograma de atención, fue el de la reconstrucción de la infraestructura existente y que también se dio en los 31 estados de la república, con una inversión de 310 millones de pesos, de los cuales se destinó el 56% para mano de obra y el restante a gastos indirectos, en éste el costo por kilómetro no debía de exceder los 30 mil pesos.

Por último, está la construcción que afectó a siete estados, los cuales fueron Chiapas, Guerrero, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí y Veracruz, con una inversión de 100 millones de pesos; de los cuales se destinaron el 24% para mano de obra, y un costo por kilómetro que no podía exceder los 700 mil pesos.

En los dos últimos casos a los caminos que se incluyeron en dichos proyectos, no se les asignó recursos para conservación, así como la extracción, carga y acarreo de los materiales fueron realizados con apoyo de maquinaria por administración o por contrato con la supervisión del Centro SCT y en el caso de construcción, éste sólo se ejecutó en los municipios con muy alto grado de marginación.<sup>(60)</sup>

---

60) Véase SCT. Manual de Operación para los Centros SCT. 1997. p. 14,15 y 16

Para la ejecución de estos subprogramas, se empleó el uso de mano de obra no calificada de las localidades más cercanas a la faena, para no imponer el costo de recorrer grandes distancias, esto mediante la promoción e integración de comités procamino, con los que se pactaron las obras a realizar y los compromisos por parte del estado y de los comités de proporcionar la mano de obra necesaria.

### ***Organización de las comunidades***

Para la organización de las comunidades, se requirió como paso inicial la promoción del programa, a fin de "...concientizar, motivar y sensibilizar a los miembros de una comunidad, para que con esfuerzos compartidos se integraran en un grupo solidario que participara en la ejecución de los trabajos en beneficio común."<sup>(61)</sup>

En esta etapa y debido a que la labor de los promotores no es sencilla, se consideraron personas con un alto espíritu orientador y de servicio a las comunidades marginadas, para lo anterior se capacitó a los promotores, con la finalidad de que sus juicios personales no generaran falsas expectativas en los pobladores, quienes podrían tomar sus opiniones como oficiales comprometiendo a la dependencia responsable del programa, o bien crear en las comunidades recelo y desconfianza.<sup>(62)</sup>

---

61) Secretaría de Comunicaciones y Transporte. Instructivo para la conservación continúa de caminos rurales con uso intensivo de mano de obra. 1996. p. 10

62) *Ibid.* p. 12

Si bien es cierto que la función principal de los promotores, fue la de motivar y sensibilizar a los habitantes, a fin de que participaran con su mano de obra en los trabajos de conservación de sus caminos, también tenía que detectar a los líderes comunales para captar su colaboración<sup>(63)</sup>, lo que pudo generar prácticas y vicios ajenos al espíritu del programa, tales como desviación de recursos, corruptelas o manipulación política.

Una vez determinadas las zonas de mayor marginación y necesidades de comunicación, los promotores efectuaron asambleas generales en las comunidades, con la finalidad de informar en qué consistía el programa, así como marcar los beneficios que se generarían en la comunidad y cuales serían los pasos a seguir para la integración de los comités procamino, los cuales son la célula básica para la ejecución de este programa.

La integración de estos comités, estuvo sujeta a la voluntad libre y razonada de la mayoría de la gente que participó en las asambleas generales, los integrantes del comité podían ser removidos de sus responsabilidades en el momento que la asamblea lo decidiera, para lo cual se elaboró acta constitutiva, contando con la presencia de las autoridades municipales, estatales o federales. (Anexo No. 1)<sup>(64)</sup>

---

63) Ibid p.12

64) ibid p 18

Los comités fueron integrados por un presidente, un secretario y un tesorero, y no podían incluirse a funcionarios públicos ni por personas que detentaran un cargo de elección popular, tal como se indicó en el acta constitutiva.

Para la ejecución del PET '97 fue necesario dar prioridad e impulsar la participación social, respetar las iniciativas y formas de organización de las comunidades, corresponsabilizar a las autoridades y comités, así como transparentar el ejercicio de los recursos.

### ***Coordinación de los diferentes niveles de Gobierno***

Paralelamente a la organización de las comunidades, se estableció contacto con las autoridades municipales y estatales, a fin de darles a conocer el programa y concertar con los COPLADES la ejecución de proyectos, una vez que se contó con el interés y disponibilidad para aportar la mano de obra requerida, se procedió a elaborar en una asamblea general la integración de los comités. <sup>(65)</sup>

En este punto se tomó como base el decreto para el "Nuevo Federalismo"<sup>(66)</sup>, en el que se le propuso a los gobiernos estatales que ejecutaran las obras que

---

65) Ibid. p. 13

66) "Nuevo Federalismo. Tal y como está señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 un nuevo federalismo implica reconocer la diversidad municipal. Debe ser vínculo en nuestra identidad histórica como república libre y democrática, compuesta por estados soberanos y municipios, por el fomento equitativo a las potencialidades de cada región, de cada comunidad." Vicente Anaya Cadena. Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Gobierno del Estado de Tlaxcala y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1997. p. 252

tenían encomendadas las residencias de carreteras y caminos alimentadores a cargo de la SCT, para lo cual el Gobierno Federal aportó los recursos destinados a estos programas.

Además de los recursos de los programas encomendados a las residencias de caminos alimentadores, en los que se incluyen los recursos del PET '97, el gobierno federal descentralizó a los gobiernos de los estados, el personal con el que contaba dicha residencia, con el fin de que las labores y funciones de ésta en el Estado tuvieran una continuidad, esta acción se realizó sólo en los Gobiernos que aceptaron la descentralización de recursos y personal, con una estricta vigilancia por parte de la SCT, en la ejecución de los recursos, para lo cual éstos estaban etiquetados, por lo que no podían ser usados en otro tipo de obras.<sup>(67)</sup>

En el momento de la publicación del Programa para un Nuevo Federalismo, se contaba con la firma de 27 convenios específicos para transferir a igual número de estados, las funciones de construcción y conservación de caminos rurales, y al finalizar el año de 1997 el único estado que no había firmado este convenio fue Chiapas.<sup>(68)</sup>

El espíritu del Nuevo Federalismo es "Fortalecer la unidad nacional a partir de reivindicar la función compensatoria del pacto federal; vigorizar la autonomía

67) Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000 México, 1997. p. 23

68) Ibid. p. 56

política de los estados con base en relaciones intergubernamentales sustentadas en los principios de cooperación y coordinación y mediante una profunda redistribución de facultades, funciones, responsabilidades y recursos del Gobierno Federal hacia los gobiernos estatales y el Municipio.”<sup>(69)</sup>

Lo anterior refleja que la descentralización que pretende el “nuevo federalismo” en donde se otorgan recursos con una estricta vigilancia del gobierno federal, es una política adecuada, pero se deberían sentar las bases para que sean los estados y municipios a través de sus congresos locales los que decidan la política social, así como el seguimiento y vigilancia respectivos.

---

69) Idem

### ***Apartado III***

#### ***Ejecución de los Subprogramas de Construcción, Reconstrucción y Conservación***

Para la ejecución de los subprogramas se tomó en consideración que las comunidades participantes en los trabajos, fueron aquellas a las que comunica el camino o que vivan cerca de las zonas donde se realicen los trabajos y que no fueran zonas urbanas o suburbanas.<sup>(70)</sup>

Como ya se mencionó, la distribución de recursos para estos subprogramas fue una parte para mano de obra y otra parte para los insumos, gastos de ingeniería y supervisión. En todos los casos fue necesario protocolizar la integración de los comités mediante el acta respectiva.

La entrega del estímulo económico fue invariablemente a través del comité y el monto fue de 20 pesos por jornal/persona,<sup>(71)</sup> este estímulo no se considera como sueldo o salario sino como un apoyo para lograr la participación de la comunidad, por lo que no se generan obligaciones obrero-patronales, que quedó manifiesto en la cláusula quinta del convenio firmado por los comités (Anexo No. 2).

---

70) Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Programa de Empleos Temporales (PET 97), México, 1996, p. 15.

71) *Ibid.*, p. 8.



Por último, las obras y conceptos que se realizaron por contrato o administración, así como las adquisiciones fueron responsabilidad de la SCT, para que se apegaran a lo establecido por la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas.

### ***Ejecución de proyectos***

Para la ejecución de proyectos se elaboró un presupuesto por tramo que contenía: “ los conceptos de conservación, reconstrucción o construcción; volúmenes de obra; número de jornales e insumos necesarios para la integración del expediente técnico” <sup>(72)</sup>

El comité colocó en lugar público la descripción de la obra y el número de jornales, poniendo a disposición de la SCT el personal necesario para la realización de los trabajos, los cuales se organizaron en cuadrillas. Se levantaron actas de inicio y terminación de obra con sus respectivos álbums fotográficos de antes y después (Memoria gráfica).<sup>(73)</sup>

### ***Distribución de recursos***

Para ser congruentes con los objetivos del programa de generar empleos para combatir la pobreza extrema y promover el desarrollo rural, así como lograr beneficios a largo plazo en la distribución de la inversión se consideraron los

---

72) Ibid p. 18

73) Ibid. p. 19

factores como son los de grado de marginación y pobreza de la población rural, el efecto provocado por las sequías en algunas entidades del norte del país, la longitud de la red rural, la configuración topográfica del terreno y la precipitación pluvial de la región.<sup>(74)</sup>

Para la distribución de recursos, se consideró el costo máximo por kilómetro que se puede invertir en cada tipo de proyecto, así se calcularon las metas físicas de cada subprograma, mismos que sufrieron, en algunos casos, modificaciones a la baja, durante la ejecución de los trabajos y para determinar el número de empleos temporales, se consideraron 88 días, que es el período a laborar por los participantes durante 4 meses repartidos en el año.<sup>(75)</sup> (Manual de políticas de operación para los Centros SCT, SCT-Conacal, 1997, p19).

En el cuadro 2, se indica la distribución de la inversión por subprograma, la distribución por entidad federativa para cada subprograma se muestra en los cuadros 3, 4 y 5 de los anexos, como se puede observar en los cuadros de referencia, los estados que recibieron más recursos fueron: Oaxaca, Veracruz, Puebla, Chiapas, Guerrero e Hidalgo, que van desde los 35 hasta los 61 5 millones de pesos, en los estados que presentan más alto grado de marginación, lo cual se analizó en el cuadro de distribución de marginación.

---

74) Ibid. p 20

75) Secretaría de Comunicaciones y Transportes Manual de Políticas de Operación para los Centros SCT. México 1997. p. 19

## **Análisis de resultados**

Para el análisis de resultados, se revisaron las cifras con las que cerraron el ejercicio de 1997 los Centros SCT, en lo referente al Programa de Empleos Temporales, tal y como se muestra en el anexo núm. 6, en donde se observan por separado los tres subprogramas (construcción, reconstrucción y conservación), con sus cifras finales.

Comparando los cuadros 2, 3, 4 y 5 con el núm. 6, podemos observar que existen diferencias en cuanto a los recursos asignados inicialmente y los que se ejercieron al cierre del año, debido principalmente a la redistribución de recursos en el concepto de construcción, en los Centros SCT de Chiapas y Oaxaca, para afrontar los daños ocasionados por el huracán Pauline en octubre de 1997, estos recursos se reasignaron a los subprogramas de reconstrucción y conservación en los mismos estados.<sup>(76)</sup>

Asimismo, se observa que en el Estado de Hidalgo se cubrieron para el subprograma de construcción 648 empleos del total de un mil 227, debido a que estos recursos fueron manejados por el gobierno del Estado, ocupando únicamente estos para la ejecución de los trabajos y los recursos sobrantes se consideraron como economías al presupuesto.<sup>(77)</sup>

---

76) Secretaría de Comunicaciones y Transporte Cierre del Programa de Empleos Temporales 1997. México, 1997. p. 2

77) Idem

En la mayoría de los casos se observa que las metas en kilómetros fueron rebasadas, debido principalmente a que se consideraron valores máximos en la programación del costo por kilómetro, pero por la topografía de cada región éste en muchos casos fue menor, logrando realizar una meta más alta de la programada con la misma cantidad de recursos.<sup>(78)</sup>

Por otra parte, se observa que en algunos estados, se rebasó la meta programada para la generación de jornales/empleos, ésto se debió a la utilización de los recursos excedentes que se generaron al obtener economías en los gastos indirectos que cada subprograma tenía asignado y para que no se desperdiciaran dichos recursos.<sup>(79)</sup>

Para concluir se dan las cifras finales con las que cerró este programa en 1997, en el cual participaron 10 mil 505 comunidades organizadas en comités, en la que se generaron 277 mil 766 empleos directos, se construyeron 249 nuevos kilómetros y se conservaron o reconstruyeron 69 mil 458 kilómetros de la red federal carretera, con una inversión de 749 millones 243 mil 953 pesos.<sup>(80)</sup>

---

78) Ibid p.3

79) Idem

80) Ibid p. 4

## ***Identificación de Fallas***

Con el propósito de detectar las fallas surgidas durante el proceso de desarrollo de los proyectos, se analizó la problemática que se detectó a lo largo del desarrollo de este trabajo para encontrar alternativas de solución.

- a) Debido a que los procesos administrativos para la construcción y reconstrucción de caminos conllevan una metodología de trámites para la licitación y posterior contratación de empresas, se observó sobre todo en el rubro de construcción que quedaron recursos ociosos (Cuadro 7), principalmente en el Estado de Hidalgo.
  
- b) También con motivo de los procesos administrativos para la elaboración de licitaciones y las restricciones de los calendarios fiscales, se provocó que la ejecución de trabajos y recursos para la construcción, dedicados al Programa de Empleo Temporal, se efectuaron hasta mediados de 1997 cuando era época de siembra o lluvias.
  
- c) A pesar de que la gran mayoría de los estados habían firmado los convenios de descentralización, como se mencionó en el apartado donde se explica la **“coordinación de los diferentes niveles de gobierno”** de este trabajo, fueron pocos los estados que ejercieron directamente los recursos del Programa de Empleos Temporales, como son los casos de Hidalgo y Nuevo

León, debido a que por el breve tiempo que se disponía, los recursos no pudieron ser descentralizados a los gobiernos Estatales.<sup>(81)</sup>

- d) Por lo que respecta a la integración de comités, se trastocaron las costumbres de organización tradicional, en donde se generaron nuevos esquemas de organización, así como liderazgos, los cuales no estuvieron exentos de que se pudieran en algunos casos, generar manipulación política o desviación de recursos, que sirvieron a intereses particulares.
  
- e) Se considera insuficiente la gratificación de 20 pesos por jornal, que recibieron las personas que intervienen directamente en la conservación de sus caminos rurales, ya que si bien es cierto no se considera como un sueldo, para las personas es un ingreso extra y en muchas ocasiones es el único que perciben en temporadas, no se tomó en cuenta las diferentes zonas económicas en las que se divide el país, considerándose una cantidad equivalente para todos los estados de la república.
  
- f) Por el tipo de trabajos y faenas que representa la conservación de los caminos rurales, se ha limitado la participación de las mujeres en los trabajos, sin considerar que en muchos de los casos estas son cabezas de familia y tienen necesidad de este tipo de ingresos o en el mejor de los casos que sean dos integrantes de una familia los que reciban esta gratificación, lo que permitiría elevar el nivel de ingresos familiar.

---

81) Ibid. p. 5

Como posibles alternativas de solución a los puntos anteriormente descritos se sugieren en el particular punto de vista del autor y derivado de las experiencias personales y del análisis del presente trabajo, las acciones a tomar para atenuar los efectos negativos e ir corrigiendo los puntos débiles de este programa.

a) En lo referente al subprograma de construcción de caminos rurales, y para evitar que se pierda la misión del programa, que es permitir que las comunidades marginadas obtengan ingresos extras y para que las compañías constructoras no abusen de esta condición de las comunidades permitiéndoles una mayor utilidad a costa del trabajo poco remunerado de la mano de obra local, se considera que este debe de ser manejado directamente por la Secretaría de Comunicaciones y Transportes o en su caso por los gobiernos de los Estados directamente.

Por la complejidad que representan los procesos administrativos de licitación y adjudicación de trabajos por contrato y el bajo porcentaje de empleos temporales que generan (apenas el 24% de los recursos asignados), no cumple con la misión para el cual fue creado este programa, por lo que se sugiere que este subprograma en específico se siga manejando como anteriormente se desarrollaba, con la fórmula de participación tripartita (aportación de fondos de los Gobierno Federal, Estatal y Particulares), que ya se revisó en este trabajo.

b) La calendarización de recursos para este tipo de programas por parte de la SHCP, debe de ser acorde con las épocas de siembra y de lluvias para que la

participación comunitaria sea lo más óptima y además sirva para remediar la situación familiar en las épocas en que los ingresos familiares disminuyen, y de esta manera evitar que los calendarios puedan ejercer presión, para dejar recursos ociosos porque ya no se dispone de tiempo por la cercanía de los cierres presupuestales y no se puedan ejercer los recursos autorizados.

- c) Se debe insistir en la descentralización de los recursos hacia los Gobiernos de los estados, en donde la Secretaría participe como apoyo con la experiencia de tres años de manejar este programa y vigile la aplicación correcta del mismo, emitiendo observaciones y sugerencia para el mejor desempeño de los trabajos.
- d) Para evitar que este tipo de programas se vicie y se vuelvan vehículos de manipulación política o de corruptelas, es necesario que la promoción para la participación ciudadana se continúe aún cuando se hayan constituido los comités, resaltando la necesidad que la comunidad se vuelva fiscalizadora y vigilante de la buena ejecución de los recursos y que el beneficio sea en general para la comunidad.
- e) En lo que se refiere a la gratificación de 20 pesos por jornal, se deberán elaborar estudios más realistas que indiquen la cantidad suficiente para que un jefe de familia pueda ayudarse al sostenimiento de su familia en las épocas en que la labor en el campo disminuye, para evitar la emigración hacia las ciudades, este estudio deberá comprender las diferentes zonas económicas



del país, para tratar de hacer atractivo el programa y evitar que haya zonas donde se necesita se quede desierto por la falta de participación ciudadana.

- f) Por lo que respecta a la participación de la mujer en este tipo de programas, se sugiere que las tareas que requieran un esfuerzo físico moderado se asignen al personal femenino, ya que también ellas necesitan de ayuda y lo único con lo que cuentan es con su fuerza de trabajo, asimismo cuando son dos personas de una familia las que intervienen en los trabajos, se logra un mejor ingreso doméstico.

## **Conclusiones**

### I

- Es importante hacer notar como las políticas de bienestar social, han tenido en México un desarrollo institucional a partir de la década de los treinta de este siglo, por medio de distintos modelos que han sido desde el intervencionismo hasta los de carácter neoliberal aun en vigencia, con la particularidad de que el Estado actualmente juega un papel más promotor y regulador ante la sociedad civil y menos ejecutor.

### II

- Siendo la infraestructura carretera una de las principales fuentes de desarrollo de cualquier país y los caminos rurales las vías de alimentación hacia los grandes ejes carreteros, éstos presentan por décadas un rezago en la modernización y mantenimiento de los mismos, para lo cual el Programa de Empleos Temporales se observa como una fórmula viable que garantiza el libre tránsito de personas y mercancías de una manera más ágil, permitiendo la reactivación económica de las diferentes zonas de nuestro país y sobre todo de aquellas mas desprotegidas.

### III

- Teniendo como antecedentes los programas de Solidaridad en boga en el sexenio pasado, los programas de empleo temporal fungen como paliativos hacia las comunidades más desprotegidas y con altos índices de marginación, y a diferencia de su antecesor de solidaridad, en estos se conserva y mantiene en funcionamiento la infraestructura básica para el desarrollo de una región,

con un beneficio económico hacia las personas que intervienen directamente en la conservación y mantenimiento.

#### IV

- El gobierno de Ernesto Zedillo, dada la situación económica por la que atraviesa el país, pretende retomar e impulsar la reforma del Estado, a través de la descentralización de programas y recursos hacia los Estados, en lo que se ha dado en llamar El Nuevo Federalismo, mediante la cual se pretende que las decisiones no se den desde el centro, sino en las entidades propias que son las que conocen las problemáticas y den respuesta adecuada e inmediata.

Pero en el desarrollo de este trabajo, se observa una débil capacidad administrativa en las estructuras de los Gobiernos Estatales y Municipales, las cuales deben reforzarse para lograr una mayor independencia de las políticas rectoras que se ejercen desde las cúpulas de poder federal.

#### V

- Aún cuando el Programa de Empleos Temporales ha permitido combatir algunas consecuencias de la pobreza, las causas que la generaron prevalecen, se necesita, aunado a la instrumentación de este tipo de programas sociales, fortalecer los grandes proyectos de desarrollo económico que permitan un crecimiento sustentable y una mejor distribución del producto interno.

#### VI

- El Programa de Empleos Temporales ha permitido contener conflictos sociales y políticos propiciando el arraigo de los habitantes en las comunidades

marginadas y evitando la emigración hacia las grandes urbes, mostrando una nueva faceta de participación comunitaria en términos de corresponsabilidad y una mejor distribución de recursos.

## VII

- No obstante el grado de participación en el ámbito local para el Programa de Empleos Temporales, éste no está exento de ser utilizado con fines electorales y partidistas, mostrando dudas en la neutralidad política de las organizaciones sociales generadas por los comités.

## ANEXOS:

- Acta Constitutiva del Comité
- Convenio
- Organigrama de la SCT

## CUADROS

1. Grado de Marginación de Municipios
2. Inversión por subprograma
3. Distribución de la inversión del subprograma de construcción
4. Distribución de la inversión del subprograma de reconstrucción
5. Distribución de la inversión del subprograma de conservación
6. Cierre del programa al 31 de diciembre de 1997
7. Avance físico financiero al 31 de diciembre de 1997

## Anexo 1

Acta constitutiva del Comité Pro Conservación del Camino Rural \_\_\_\_\_  
Localidad: \_\_\_\_\_  
Municipio: \_\_\_\_\_  
Estado: \_\_\_\_\_

En el poblado de \_\_\_\_\_ Municipio de \_\_\_\_\_  
\_\_\_\_\_, siendo las \_\_\_\_\_ horas, del día \_\_\_\_\_  
de \_\_\_\_\_ de 199\_\_\_\_\_, se reunieron en  
asamblea general las autoridades siguientes:  
CC. \_\_\_\_\_

así como la mayoría de los jefes de familia de la población con el  
C. \_\_\_\_\_ representante del Centro SCT, con el  
propósito de formar "El Comité" para la conservación del camino  
\_\_\_\_\_, lo cual contribuirá al desarrollo de las  
localidades de: \_\_\_\_\_.

El C. Representante del "Centro SCT" procede a informar a los representantes sobre la posibilidad de realizar los trabajos de conservación en el camino de forma conjunta: el "Centro SCT" y los beneficiarios, utilizando para ello la mano de obra local así como los materiales de construcción y conservación. Para lograr lo anterior, es requisito indispensable que autoridades y jefes de familia de esta comunidad al igual que todos los que aspiran a recibir los beneficios de la obra, se comprometan a otorgar las aportaciones que se establecen a continuación:

- Aportar mano de obra que se requiera para la conservación del camino, motivo de esta acta.
- Conseguir en forma gratuita los materiales naturales de construcción y conservación que se necesiten y que se encuentren localizados en la región.

A fin de cumplir lo anterior, es necesario que la comunidad se organice en un Comité Pro Conservación, que a nombre de los beneficiarios formalice los compromisos acordados y cumpla las funciones siguientes:

- Informar a los habitantes de la comunidad, sobre todos y cada uno de los aspectos de la obra.
- Servir de enlace entre la comunidad y el Centro SCT, a fin de lograr la participación que se convenga, para cuyos efectos se celebrará el convenio correspondiente.

- De acuerdo con el Centro SCT y según las necesidades que la obra requiera, organizar la participación de los beneficiados.
- Atender y solucionar los problemas que se pudieran presentar con los participantes durante la ejecución de los trabajos.
- Dar solución a los problemas que se pudieran crear con la donación de los materiales de construcción y conservación requeridos.
- Recibir y utilizar las herramientas que le proporcione el Centro SCT para los trabajos de conservación exclusivamente.
- Convocar a asambleas periódicas por iniciativa propia a solicitud de diez o mas jefes de familia, para discutir problemas relacionados con el camino, de las cuales se levantarán las acta respectivas.

A la terminación de la obra, "El Comité" organizará la participación de los comunitarios en los trabajos de conservación que no requieran del empleo de equipo; para trabajos que sí lo requieran, podrá recurrir en busca de apoyo a los gobiernos estatal y municipal o al Centro SCT.

Con el fin de dar cumplimiento y legalidad a la presente, los asambleístas proceden, con el C. Representante del Centro SCT como moderador, a la elección de la Mesa Directiva, quedando integrada de la siguiente manera: el Sr. \_\_\_\_\_ como Presidente, El Sr. \_\_\_\_\_ como Secretario y el Sr. \_\_\_\_\_ como Tesorero.

Al aceptar los cargos, firman la presente los que en ella intervienen:

MESA DIRECTIVA DEL COMITÉ POR CONSERVACION DEL CAMINO:

\_\_\_\_\_

\_\_\_\_\_  
PRESIDENTE

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Instructivo para la Conservación continúa de caminos rurales con uso intensivo de mano de obra, 1996

Convenio No. \_\_\_\_\_

Convenio que con la conformidad del Gobierno del Estado de \_\_\_\_\_ representado por el C. \_\_\_\_\_ en su carácter de \_\_\_\_\_ y con la intervención del Municipio de \_\_\_\_\_ representado por el C. \_\_\_\_\_ en su carácter de \_\_\_\_\_, celebran por una parte el Gobierno Federal a través de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes por conducto del Centro SCT \_\_\_\_\_ representado en este acto por el C. \_\_\_\_\_ en su carácter de Director General del mismo, y por la otra el Comité Pro Conservación del Camino \_\_\_\_\_, a quienes en lo sucesivo y para efectos del presente documento, se les denominará "El Centro SCT" y "El Comité" respectivamente, al tenor de las siguientes declaraciones y cláusulas.

## DECLARACIONES

- I. "El Centro SCT" declara que tiene a su cargo la conservación de la red de caminos rurales y que participa en la realización del programa de generación de empleo, cuya finalidad es la de ejecutar obras mediante la utilización de la mano de obra local en forma prioritaria, el uso de herramientas manuales simples, la dirección técnica de la Secretaría de Comunicaciones y Transporte por conducto del Centro SCT y otras acciones inherentes.
- II. "El Comité" manifiesta su disposición y ofrece colaborar con los gobiernos federal, estatal y municipal, en la realización de los trabajos de conservación del camino \_\_\_\_\_, en el tramo del km. \_\_\_\_\_ al km. \_\_\_\_\_ como parte de los programas a que se hace referencia en la declaración que antecede.

## CLAUSULAS

PRIMERA.- El objeto del presente convenio consiste en establecer las bases conforme a las cuales "El Comité" proporcionará su colaboración dentro del programa de conservación de caminos rurales con uso intensivo de mano de obra.

SEGUNDA - "El Comité" con mano de obra de los habitantes de las localidades beneficiadas y asentadas en la zona de influencia del camino, durante el período



que se llegue a establecer contado a partir de la fecha de este convenio, con la frecuencia que deben ser realizados los trabajos y los recursos que sean asignados para ello, realizará trabajos de conservación en una longitud de \_\_\_\_\_ km, cubriendo \_\_\_\_\_ jornales y/o tareas, mismas que serán ejecutadas de acuerdo con el proyecto, programa, normas, especificaciones, y/o los lineamientos que se establecen en el anexo técnico, que forma parte integrante de este documento, normatividad que será señalada por el Centro SCT.

TERCERA.- "El Centro SCT" y "El Comité", convienen en que los trabajos de conservación del camino rural \_\_\_\_\_, se llevarán a cabo bajo la responsabilidad y supervisión técnica del Centro SCT.

CUARTA.- "El Centro SCT" y "El Comité" convienen en que, como estímulo a la mano de obra aportada por el "El Comité", esta será gratificada económicamente entregando quincenalmente el Centro SCT a "El Comité", el importe que resulte de multiplicar el número de jornales y/o tareas ejecutadas en el período, por la cantidad de \$ \_\_\_\_\_ ( \_\_\_\_\_ ) autorizada para esta región; a través del pagador habilitado que para tal fin, sea nombrado por el Centro SCT. El Comité a través de su Mesa Directiva, distribuirá las gratificaciones a los beneficiarios respectivos.

QUINTA.- "El Comité" manifiesta que queda bajo su responsabilidad atender a resolver las reclamaciones de índole laboral que pudieran surgir de los participantes en el programa de referencia.

SEXTA - "El Comité" se compromete a gestionar la donación de los materiales de construcción y conservación necesarios para ejecutar los trabajos, los cuales se señalan en el anexo técnico adjunto al presente.

SEPTIMA.- "El Comité" y "El Centro SCT" se comprometen a efectuar las aportaciones que se describen en el anexo técnico, que forma parte integrante del presente instrumento legal.

OCTAVA.- "El Comité" se obliga a utilizar las herramientas manuales que el Centro SCT le entrega, en la ejecución exclusiva de los trabajos de conservación del camino \_\_\_\_\_.  
Asimismo, "El Comité" al terminar los trabajos, regresará las herramientas al Centro SCT si así ha sido convenido.

---

TESORERO

---

SECRETARIO

TESTIGOS

---

AUTORIDAD MUNICIPAL

---

AUTORIDAD EJIDAL

---

EL DIRECTOR GENERAL DEL CENTRO SCT  
O SU REPRESENTANTE

---

EL PROMOTOR

---

EL RESIDENTE DE OBRA

LISTA DE ASISTENTES

NOMBRE

FIRMA

---

---

---

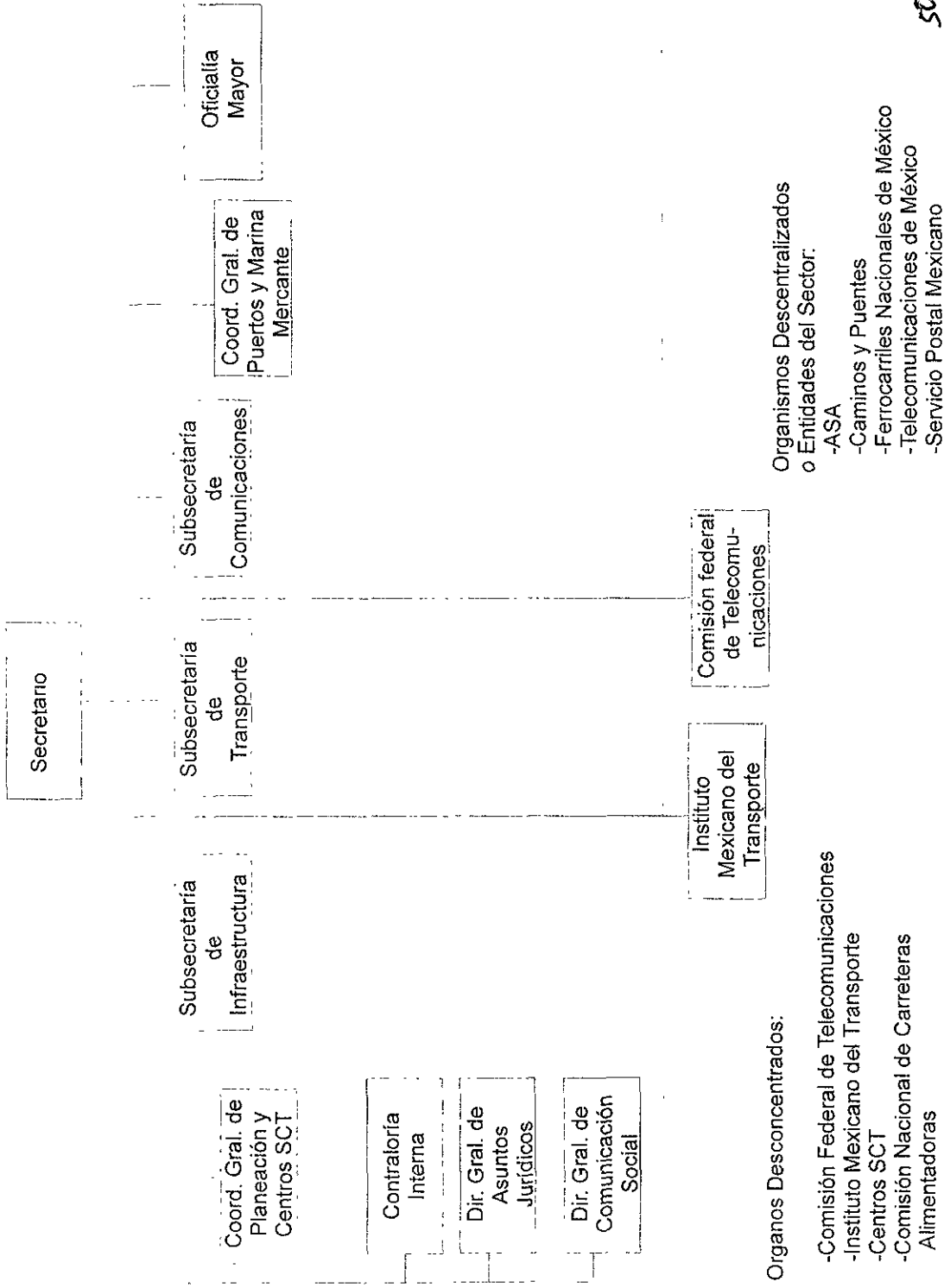
---

---

---

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes. Instructivo para la Conservación continua de caminos rurales con uso intensivo de mano de obra, 1996

# ORGANIGRAMA DE LA SECRETARIA DE COMUNICACIONES Y TRANSPORTE



**Organos Desconcentrados:**

- Comisión Federal de Telecomunicaciones
- Instituto Mexicano del Transporte
- Centros SCT
- Comisión Nacional de Carreteras Alimentadoras

**Organismos Descentralizados o Entidades del Sector:**

- ASA
- Caminos y Puentes
- Ferrocarriles Nacionales de México
- Telecomunicaciones de México
- Servicio Postal Mexicano

Cuadro 1

Estado	Municipios grado de marginación					Total
	Muy Alto	Alto	Medio	Bajo	Muy bajo	
Aguascalientes			2	2		4
Baja California				1	2	3
Baja California Sur				3		3
Campeche		2	4		1	7
Coahuila			8	12		20
Colima			1			1
Chiapas	38	56	3			98
Chihuahua	4	11	8	10	2	35
Durango	3	0	5	8		16
Guanajuato	2	10	1			13
Guanajuato	26	33	4	2		65
Hidalgo	12	31	6	1		50
Jalisco	1	17	6			24
México		32	13	4		49
Michoacán	1	18	5	3		27
Morelos			12	1		13
Nayarit		3		2		5
Nuevo León		5	3	1		9
Oaxaca	168	262	1			431
Puebla	36	93	24	10		163
Queretaro		5				5
Quintana Roo			2	1		3
San Luis Potosí	5	28	6			39
Sinaloa		3		6		9
Sonora			5	19		24
Tabasco		1	9	6		16
Tamaulipas		1	8			9
Tlaxcala		1		3		4
Veracruz	40	84	2	1	1	128
Yucatán	2	68	1			71
Zacatecas		9	8			17
Suma	339	782	160	101	10	1,392

Fuente: Manual de políticas de operación para los Centros SCT, Conacal 1997

Cuadro 2

Concepto	Inversión		Mano de obra		Insumos		Metas		
	MDP	Asig.	%	Asig.	%	Km. de	Jornales	Empleos	
Construcción	100 00	24 00	24	76 00	76	142 86	1,200,000	13,63	
Reconstrucción	310 00	173 60	56	136 40	44	10,333 33	8,680,000	98,63	
Conservación	350 00	280 00	80	70 00	20	43,750 00	14,000,000	159,09	
Total	760 00	477 60	63	282 40	37	54,223 19	23,880,000	274,354	

En insumos se incluye maquinaria, equipo, materiales faltantes e indirectos

Fuente: Manual de políticas de operación para los Centros SCT

Cuadro 3

## Construcción

ENTIDAD FEDERATIVA	INVERSION AUTORIZADA	INVERSION	INTEGRACION	JORNALES	EMPLEOS	AVANCE
		AUTORIZADA AL 24% M.O.	DE COMITES			
DE OBRA EN km.						
CHAPARRA	13,000,000	3,120,000	13	156,000	1,773	19
GUERRERO	13,000,000	3,120,000	13	156,000	1,773	19
HIDALGO	9,000,000	2,250,000	9	108,000	1,227	13
OAXACA	21,000,000	5,040,000	6	252,000	2,884	30
PUEBLA	13,000,000	3,250,000	13	156,000	1,773	19
SAN LUIS POTOSI	7,000,000	1,680,000	10	84,000	965	10
VERACRUZ	30,000,000	7,500,000	10	252,000	2,772	29
TOTAL	100,000,000	24,000,000	63	542,231	6,224	67

Fuente: Manual de políticas de operación para los Centros SCT 1997

Cuadro 4

## Reconstrucción

ENTIDAD FEDERATIVA	INVERSION AUTORIZADA 100%	INVERSION AUTORIZADA	INTEGRACION DE COMITES	JORNALES	EMPLEOS	AVANCE DE OBRA EN km
		AL 56% M O				
AGUASCALIENTES	5 500 000	3 080 000	51	154 000	1 750	183
BAJA CALIFORNIA	7 600 000	2 520 000	21	170 000	1 422	150
BAJA CALIFORNIA SUR	4 500 000	2 520 000	12	120 000	1 432	150
CAMPESINE	10 000 000	3 300 000	21	130 000	1 800	200
COAHUILA	11 500 000	6 440 000	94	327 000	3 659	363
COLIMA	3 000 000	1 800 000	19	90 000	1 100	120
CHIAPAS	16 500 000	6 240 000	27	462 000	5 250	550
CHIHUAHUA	12 000 000	3 720 000	34	130 000	3 801	390
DURANGO	9 500 000	5 320 000	109	268 000	3 023	317
GUANAJUATO	3 000 000	1 100 000	22	72 000	1 100	120
GUERRERO	13 600 000	7 280 000	56	384 000	4 438	433
HIDALGO	10 000 000	2 500 000	20	280 000	3 111	330
JALISCO	10 000 000	5 600 000	29	280 000	3 182	333
MEXICO	12 000 000	4 720 000	30	150 000	3 072	317
MICHOACAN	10 000 000	5 600 000	67	280 000	3 182	333
MORELOS	3 500 000	1 800 000	22	100 000	1 100	120
NAYARIT	6 500 000	3 640 000	27	182 000	2 068	217
NEVOLEON	10 000 000	4 800 000	29	210 000	3 111	330
OAXACA	18 300 000	10 140 000	51	518 000	5 886	617
PUEBLA	7 000 000	3 000 000	17	100 000	1 100	120
QUERETARO	6 500 000	3 640 000	26	182 000	2 068	217
QUINTANA ROO	8 000 000	3 180 000	26	168 000	1 800	190
SAN LUIS POTOSI	11 000 000	6 180 000	40	308 000	3 500	367
SINALOA	2 500 000	1 200 000	61	10 000	2 068	217
SONORA	9 500 000	5 320 000	32	268 000	3 023	317
TABASCO	10 000 000	2 800 000	10	280 000	3 221	333
TAMAULIPAS	16 000 000	10 640 000	63	632 000	6 045	633
TAXCALA	10 000 000	3 140 000	71	100 000	2 068	217
VERACRUZ	16 000 000	8 960 000	80	448 000	5 091	533
YUCATAN	12 000 000	6 720 000	20	130 000	3 815	400
ZACATECAS	10 500 000	5 980 000	73	294 000	3 341	350
<b>TOTAL</b>	<b>130 000 000</b>	<b>73 000 000</b>	<b>1 609</b>	<b>6 880 000</b>	<b>78 959</b>	<b>10 133</b>

Fuente: Manual de políticas de operación para los Centros SCT 1997

Cuadro 5

## Conservación

ENTIDAD FEDERATIVA	INVERSION	INVERSION	INTEGRACION	JORNALES	EMPLEOS	AVANCE DE
	AUTORIZADA	AUTORIZADA	DE COMITES			OBRA EN km.
	100%	AL 80% M.O.				
AGUASCALIENTES	6,000,000	4,800,000	91	240,000	2,727	750
BAJA CALIFORNIA	3,000,000	2,400,000	37	200,000	2,271	825
BAJA CALIFORNIA SUR	5,600,000	4,400,000	60	220,000	2,500	688
CAMPESINE	10,000,000	8,000,000	120	400,000	5,452	1,700
COAHUILA	10,500,000	8,400,000	326	420,000	4,773	1,313
COLIMA	3,000,000	2,400,000	120	200,000	2,271	825
CHIAPAS	19,000,000	15,200,000	290	760,000	8,636	2,375
CHIHUAHUA	13,000,000	10,400,000	183	520,000	5,909	1,625
DURANGO	10,500,000	8,400,000	206	420,000	4,773	1,313
GUANAJUATO	9,000,000	7,200,000	224	360,000	4,091	1,126
GUERRERO	15,000,000	12,000,000	279	600,000	6,618	1,875
HIDALGO	11,000,000	8,800,000	310	500,000	4,364	1,175
JALISCO	11,000,000	8,800,000	94	440,000	5,000	1,375
MEXICO	13,000,000	10,400,000	35	200,000	2,271	825
MICHOACAN	11,000,000	8,800,000	275	440,000	5,000	1,375
MORELOS	8,000,000	6,400,000	95	340,000	3,591	1,131
NAYARIT	7,000,000	5,600,000	150	280,000	3,182	875
NEVO LEON	17,000,000	13,600,000	153	490,000	5,452	1,700
OAXACA	22,000,000	17,600,000	324	880,000	10,000	2,750
PUEBLA	13,000,000	10,400,000	367	640,000	6,546	1,825
QUERETARO	8,000,000	6,400,000	150	320,000	3,636	1,000
QUINTANA ROO	2,500,000	2,000,000	42	300,000	3,409	938
SAN LUIS POTOSI	13,000,000	10,400,000	200	520,000	5,909	1,625
SINALOA	10,000,000	8,000,000	170	340,000	3,636	1,000
SONORA	11,000,000	8,800,000	228	440,000	5,000	1,375
TABASCO	8,000,000	6,400,000	185	340,000	3,636	1,000
TAMULIPAS	16,000,000	12,800,000	206	640,000	7,273	2,000
TLAXCALA	8,000,000	6,400,000	243	320,000	3,636	1,000
VERACRUZ	19,000,000	15,200,000	387	760,000	8,636	2,375
YUCATAN	4,000,000	3,200,000	220	500,000	5,364	1,750
ZACATECAS	13,500,000	10,800,000	175	540,000	6,136	1,688
TOTAL	350,000,000	280,000,000	4,250	1,400,000	153,000	43,750

Fuente: Manual de políticas de operación para los Centros SCT 1997

PROGRAMA DE EMPLEOS TEMPORALES (PET 97)

Cuadro 7

FECHA ACTUALIZACION. 31 de diciembre de 1997

ENTIDAD FEDERATIVA	CONSTRUCCION			RECONSTRUCCIONES			CONSERVACION						
	ASIGNACION	AVANCE ACUMULADO		ASIGNACION	AVANCE ACUMULADO		ASIGNACION	AVANCE ACUMULADO					
		Meta	Fisico		Meta	Fisico		Meta	Fisico				
AGUASCALIENTES	0	0	183	187	102 02	5 467 200	99 22	8 000 000	750	785	104 67	6 000 000	100 00
BAJA CALIFORNIA	0	0	170	170	100 00	4 500 000	97 33	5 000 000	1 000	1 000	100 00	5 500 000	100 00
BAJA CALIFORNIA SUR	0	0	150	150	100 00	4 500 000	100 00	5 500 000	898	894	100 95	5 500 000	100 00
BAMBUQUE	0	0	200	200	100 00	3 000 000	100 00	3 000 000	225	225	100 00	3 000 000	100 00
COAHUILA	0	0	383	383	99 92	11 390 190	99 99	10 500 000	1 315	1 480	112 76	10 500 460	100 00
COAHUILA DE ZARAGOZA	0	0	1 000	1 000	100 00	3 000 000	100 00	3 000 000	1 000	1 000	100 00	3 000 000	100 00
CHAPAS	0	0	843	813	96 44	23 766 595	99 94	26 698 000	3 337	3 510	105 18	24 963 731	93 50
CHIHUAHUA	0	0	400	400	100 00	9 500 000	99 59	10 000 000	825	825	100 00	10 000 000	100 00
DURANGO	0	0	317	754	238 08	9 500 000	100 00	10 500 000	1 313	1 971	150 17	10 500 000	100 00
GUANAJUATO	0	0	232	232	100 00	3 000 000	100 00	3 000 000	1 825	1 825	100 00	3 000 000	100 00
GUERRERO	13 000 000	19	30	433	99 93	12 906 620	99 28	15 000 000	1 875	1 875	100 00	14 926 380	99 51
HIDALGO	7 000 000	0	9	315	93 59	1 800 000	99 68	2 000 000	1 750	1 750	100 00	2 000 000	100 00
JALISCO	0	0	400	400	100 00	9 500 000	99 81	10 000 000	1 375	1 375	100 00	11 000 000	100 00
MEXICO	0	0	430	430	100 00	6 535 000	100 00	6 535 000	2 070	2 070	100 00	14 377 610	99 40
MICHOACAN	0	0	217	217	99 99	6 254 820	99 23	7 000 000	875	887	101 37	6 999 530	99 99
NAYARIT	0	0	335	335	100 00	3 000 000	99 99	3 000 000	334	334	100 00	3 000 000	100 00
NUEVO LEON	15 750 000	23	23	617	100 05	18 579 730	100 16	27 250 000	4 288	4 125	96 20	26 137 500	95 92
OAXACA	3 500 000	0	0	310	100 00	3 000 000	100 00	3 000 000	1 000	1 000	100 00	3 000 000	100 00
QUERETARO	0	0	217	266	122 75	6 500 000	100 00	6 000 000	1 000	1 033	103 30	8 000 000	100 00
QUINTANA ROO	0	0	230	230	100 00	3 000 000	99 19	3 000 000	1 375	1 375	100 00	3 000 000	100 00
SAN LUIS POTOSI	7 000 000	78	85	391	106 63	10 662 080	100 00	13 337 820	1 625	2 878	164 60	13 337 820	100 00
SINALOA	0	0	250	250	100 00	3 000 000	99 99	3 000 000	1 000	1 000	100 00	3 000 000	100 00
SONORA	0	0	317	317	100 09	9 468 970	99 96	11 000 000	1 375	1 375	100 00	11 000 000	100 00
TABASCO	0	0	350	350	100 00	3 000 000	99 99	3 000 000	1 000	1 000	100 00	3 000 000	100 00
TAMALIPECAS	0	0	633	571	105 95	18 958 380	99 78	16 000 000	2 000	2 265	113 25	16 000 000	100 00
TLAXCALA	0	0	217	224	100 00	3 000 000	100 00	3 000 000	1 000	1 000	100 00	3 000 000	100 00
VERACRUZ	20 000 000	29	32	796	149 28	15 990 000	99 94	19 000 000	2 375	2 868	120 76	19 990 000	99 95
YUCATAN	0	0	350	350	100 00	3 000 000	99 99	3 000 000	1 000	1 000	100 00	3 000 000	100 00
ZACATECAS	0	0	350	788	225 14	10 430 040	99 33	13 500 000	1 688	2 305	136 98	13 464 090	99 86
TOTAL	78 450 000	130	1 249	13 930	107 230	127 555 130	99 61	154 999 000	10 728	12 764	1 193 17	150 604 920	99 61
TOTAL	78 450 000	130	1 249	13 930	107 230	127 555 130	99 61	154 999 000	10 728	12 764	1 193 17	150 604 920	99 61

Fuente. Secretaria de Comunicaciones y Transportes Reporte del Avance del Pet 1997. Diciembre, 1997 p. 3

PROGRAMA DE EMPLEOS TEMPORALES (PET 97)

FECHA ACTUALIZACION: 31 de diciembre de 1997

ENTIDAD FEDERATIVA	CONSTRUCCION				RECONSTRUCCION				CONSERVACION				
	ASIGNACION \$	META km	AVANCE ACUMULADO		ASIGNACION \$	META km	AVANCE ACUMULADO		ASIGNACION \$	META km	AVANCE ACUMULADO		
			FISICO km	FINANCIERO %			FISICO km	FINANCIERO %			FISICO km	FINANCIERO %	
AGUASCALIENTES	0	0	183	102.02	5,457,200	89.22	6,000,000	750	785	104.67	6,000,000	100.00	
BAJA CALIFORNIA	0	0	150	100.00	4,500,000	100.00	4,500,000	100	625	127.36	5,500,000	100.00	
BAJA CALIFORNIA SUR	0	0	150	100.00	4,500,000	100.00	4,500,000	100	688	100.95	5,500,000	100.00	
CAMPECHE	0	0	200	100.00	6,000,000	100.00	6,000,000	200	250	100.00	6,000,000	100.00	
COAHUILA	0	0	333	99.92	11,380,190	98.96	10,500,000	1,313	1,480	112.76	10,500,460	100.00	
COLIMA	0	0	17	100.00	5,100,000	99.94	5,100,000	17	17.5	102.86	5,100,000	100.00	
CHIHUAHUA	0	0	843	96.44	23,789,595	93.94	24,900,000	3,337	3,510	105.18	24,900,000	100.00	
CHIRIHUAHUA	0	0	400	100.00	12,000,000	100.00	12,000,000	400	400	100.00	12,000,000	100.00	
DURANGO	0	0	317	238.08	9,500,000	100.00	9,500,000	1,000	1,371	137.10	10,500,000	100.00	
GUANAJUATO	0	0	23	100.00	6,900,000	100.00	6,900,000	23	150	102.22	7,000,000	100.00	
GUERRERO	13,000,000	19	30	96.93	12,906,620	99.29	15,000,000	1,875	1,875	100.00	14,926,380	99.51	
HIDALGO	6,000,000	10	375	93.75	10,388,000	92.61	11,000,000	750	748	99.73	12,000,000	100.00	
JALISCO	0	0	333	99.91	9,991,100	99.81	11,000,000	1,375	1,375	100.00	11,000,000	100.00	
MEXICO	0	0	400	100.00	12,000,000	100.00	12,000,000	400	525	106.25	13,000,000	100.00	
MICHOACAN	0	0	430	100.00	6,535,000	100.00	6,535,000	2,070	2,070	100.00	14,377,810	96.40	
MORELOS	0	0	117	100.00	3,510,000	99.93	3,500,000	75	87	101.37	3,500,000	100.00	
NAYARIT	0	0	217	99.99	6,254,820	96.23	7,000,000	875	887	101.37	6,999,530	99.99	
NUevo LEON	0	0	333	100.00	9,999,790	99.99	10,000,000	1,500	1,500	100.00	10,000,000	100.00	
OAXACA	15,750,000	23	23	100.00	15,217,840	96.52	18,500,000	617	617	100.00	27,250,000	4,742.71	
PUEBLA	7,500,000	15	310	100.00	7,500,000	100.00	10,000,000	300	300	100.00	10,000,000	100.00	
QUERETARO	0	0	217	268	122,725	6,500,000	100.00	8,000,000	1,000	1,000	8,000,000	100.00	
QUINTANA ROO	0	0	300	100.00	9,000,000	100.00	9,000,000	300	300	100.00	9,000,000	100.00	
SAN LUIS POTOSI	7,000,000	78	85	109.15	7,000,000	100.00	10,662,080	367	391	106.53	13,337,920	100.00	
SINALOA	0	0	350	100.00	10,500,000	100.00	10,500,000	350	350	100.00	10,500,000	100.00	
SONORA	0	0	317	100.09	9,498,970	99.96	11,000,000	1,375	1,375	100.00	11,000,000	100.00	
TABASCO	0	0	350	100.00	10,500,000	100.00	10,500,000	350	350	100.00	10,500,000	100.00	
TAMALULPAS	0	0	633	103.95	18,659,380	99.78	16,000,000	2,000	2,265	113.25	16,000,000	100.00	
TEHUACANA	0	0	217	101.38	6,510,000	100.00	6,500,000	217	217	100.00	6,500,000	100.00	
VERACRUZ	20,000,000	29	32	112.84	19,690,000	98.45	16,000,000	533	766	143.72	16,000,000	99.96	
YUCATAN	0	0	400	100.00	12,000,000	100.00	12,000,000	400	400	100.00	12,000,000	100.00	
ZACATECAS	0	0	350	225.14	10,430,040	99.33	13,500,000	1,688	2,305	136.65	13,464,000	99.88	
TOTAL	78,250,000	180	249	100.00	75,979,220	95.95	814,999,080	3,072.31	3,127.94	119.34	3,106,949,220	46.94%	
												55,564.51	120.70

Fuente: Secretaría de Comunicaciones y Transportes Reporte del Avance del Pet 1997, Diciembre, 1997 p. 3



## **BIBLIOGRAFIA**

Anaya Cadena, Vicente. Diccionario Política, Gobierno y Administración Pública Municipal. Coedición Gobierno del Estado de Tlaxcala y Colegio Nacional de Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C. México, 1997.

Dallemange, Jean-Luc. La Política Económico Burguesa. Siglo XXI. México, 1973.

Flores Caballero, Romeo. Administración y Política en la Historia de México. Coedición del Instituto Nacional de Administración Pública y el Fondo de Cultura Económica. México, 1988.

García Pelayo, Manuel. Las Transformaciones del Estado Contemporáneo. Alianza editorial. Madrid. 1987. Cuarta edición.

González Tiburcio, Enrique. Reforma del Estado y Política Social. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1991.

Villareal, Rene. Liberalismo Social y Reforma del Estado. Coedición Nacional Financiera y Fondo de Cultura Económica. México, 1993.

Banco Nacional de Comercio Exterior. Revista de Comercio Exterior. Vol. 46, núm. 7, México, julio de 1996.

Centro de Investigación y Docencia Económicas. Política y Gobierno Vol. III núm. 2. México 1996.

Instituto Nacional de Administración Pública. Revista de Administración Pública. Edición especial en memoria del Maestro Gabino Fraga. INAP, México, 1982.

Decreto por el que se Aprueba el Programa para un Nuevo Federalismo 1995-2000

Diario Oficial de la Federación de agosto de 1997.

Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000. Diario Oficial de la Federación del 31 de mayo de 1995.

Secretaría de Comunicaciones y Transportes, México.

– Cien Años de Comunicaciones y Transportes en México 1891-1991, 1 Edición México, 1991

– Programa del Desarrollo del Sector Comunicaciones y Transportes 1995-2000 Diario Oficial de la Federación del 25 de marzo de 1996.

– Instructivo para la Conservación Continúa de Caminos Rurales con Uso Intensivo de Mano de Obra. 1996.

– Manual de Políticas de Operación para los Centros SCT. 1997.

– Programa de Empleos Temporales 1997. 1996.

- Documento de Cierre del Programa de Empleos Temporales 1997. Diciembre 1997.

Secretaria de Desarrollo Social Programa para Superar la Pobreza 1995-2000.  
Serie de Documentos. México, febrero de 1998