

63  
201



# UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PRESUPUESTARIO: EL EJERCICIO FISCAL 1998, EN LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

## T E S I S A

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE:  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y ADMINISTRACION PUBLICA (ADMINISTRACION PUBLICA)

P R E S E N T A :  
ROSA MARIA HERNANDEZ RANGEL

ASESOR: DR. RICARDO UVALLE BERRONES.



CIUDAD UNIVERSITARIA

1998

TESIS CON FALLA DE ORIGEN

268572



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.

*Quiero expresar mi más profundo  
agradecimiento:*

*A mis padres Ignacio y Rosa, por creer en  
mi y darme todo su amor, apoyo y  
confianza.*

*A mis hermanos Silvia, Ignacio, Alberto y  
José por su comprensión y cariño.*

*Dedico este trabajo:*

*A Victor, César, Zury, Amy, Otoniel y Acsa.*

*“Sabiduría ante todo: adquiere sabiduría: y  
ante toda tu posesión adquiere inteligencia.”*

*Pr. 4:7*

*Agradezco también a:*

*A mi asesor el Dr. Ricardo Uvalle, por su  
acertada dirección en este trabajo.*

*A mi jefe y amigo Celedonio Herrera por su  
apoyo incondicional.*

*A mi compañero y amigo Francisco  
Hernández, por su valiosa ayuda.*

*A Ricardo, Araceli y Lupita, por ser parte  
de mi familia.*

## INDICE

	Página
<b>PROEMIO</b>	2
<b>1. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO</b>	4
1.1. Evolución del Estado mexicano posrevolucionario	5
1.2. La reforma del Estado mexicano	10
1.3. El perfil actual del Estado mexicano	14
<b>2. FUNDAMENTOS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL</b>	17
2.1 La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología como antecedente de la Secretaría de Desarrollo Social	17
2.2 Transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en Secretaría de Desarrollo Social	19
2.3 Las tareas actuales de la Secretaría de Desarrollo Social	22
<b>3. APLICACIÓN DE LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PRESUPUESTAL EN EL EJERCICIO FISCAL 1998 DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SECTOR CENTRAL)</b>	27
3.1. Reforma presupuestaria en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	28
3.2. El Presupuesto de Egresos de la Federación 1998, de la Secretaría de Desarrollo Social	32
<b>4. EVALUACIÓN DE RESULTADOS</b>	39
<b>5. CONCLUSIONES</b>	45
<b>BIBLIOGRAFÍA</b>	48
<b>ANEXOS</b>	51

## PROEMIO

Las transformaciones que ha tenido el Estado a lo largo de su historia tienen una razón de ser, de acuerdo a la utilización de sus medios y el cumplimiento de sus fines. En la actualidad las transformaciones del Estado están en relación a los cambios dados en la sociedad.

El Estado mexicano no es la excepción, a través de su historia se observa como éste ha ido cambiando de acuerdo a su relación con la sociedad. Estos cambios se dejan sentir en las transformaciones que ha tenido la administración pública.

Hoy la sociedad demanda más bienes y servicios públicos y para atender a este reclamo el Estado tiene que responder a través del desempeño de la Administración Pública Federal enfocada hacia una calidad y resultados de todo lo que emprende, considerando que los recursos públicos son limitados.

Para lograrlo tiene que transformar el gasto público establecido desde un inicio en la programación y el presupuesto de los recursos públicos quién o quiénes, o qué áreas son las responsables de los programas, proyectos y de los servicios públicos que se prestan, así como los parámetros conforme a los cuales se va a medir el rendimiento del quehacer público.

Es por esto que el Gobierno, a través de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, ha iniciado una reforma presupuestaria que se basa en dos innovaciones: un replanteamiento integral de la estructura programática, y la introducción de indicadores estratégicos para evaluar y monitorear los programas, así como las principales actividades gubernamentales.

Ambas innovaciones tienen como propósito promover una administración enfocada hacia los resultados, que superen la rigidez de los procedimientos administrativos como uno de los instrumentos del control presupuestario.

Es el objetivo de esta investigación analizar la aplicación de los nuevos instrumentos de control presupuestario y para ello se ha tomado a la Secretaría de Desarrollo Social.

El desarrollo de la investigación se inicia desde el Estado mexicano posrevolucionario, pasando por la reforma salinista del Estado, hasta llegar a la

actual reforma presupuestaria del Gobierno Federal. Para fines de exposición se ordena en cinco apartados.

En el primero, el Estado y la Administración Pública en México, se establece la relación que hay entre ambos y cual ha sido el papel que ha jugado la reforma del Estado en dicha relación.

En el segundo apartado, se establecen los fundamentos de la Secretaría de Desarrollo Social, que van desde sus orígenes en la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, hasta sus tareas actuales como encargada de coordinar todos los esfuerzos que en materia de política social se realicen.

En el tercer apartado, se analiza la aplicación de los nuevos instrumentos de control presupuestal en el ejercicio fiscal 1998 de la Secretaría de Desarrollo Social, exclusivamente Sector Central, no se tomó el Sector Paraestatal, porque cada una de las entidades que están coordinadas por esta Dependencia podrían ser un tema de investigación.

En el cuarto apartado, se expone la evaluación de resultados, haciendo algunas observaciones de cómo ha sido la puesta en marcha de la reforma en sí, aplicada a la Secretaría de Desarrollo Social.

En el apartado quinto se formulan las conclusiones. Y por último se incorporan anexos, básicamente organigramas e información esquematizada de las tres dimensiones del gasto público.

# 1. EL ESTADO Y LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA EN MÉXICO

Para entender la relación entre el Estado y la administración pública en México es necesario definirlos en términos generales, por lo que a manera de introducción de este apartado se explicaran brevemente ambos conceptos.

La administración pública se ha definido "...como el Estado en actividad, en actividad en la sociedad civil a la cual modela y hace funcionar, pero que recibe de ella la impronta que configura a su propia organización e inspira su actividad."<sup>1</sup>

Refiriéndose al caso concreto de México se entenderá a la administración pública como el conjunto de organizaciones, procesos y funciones que formando parte del poder ejecutivo, tienden a cumplir los fines del Estado.

Se habla de un conjunto de organizaciones porque se refiere a las partes integrantes del poder ejecutivo. Se mencionan procesos, porque son los mecanismos de conversión de las demandas sociales o respuestas institucionales; o bien, porque a través de una serie de pasos ejecutan la política gubernamental transformándola en acciones concretas.

Se incluye también las funciones de la administración pública; una de ellas es la de ser el instrumento primordial de que el gobierno se sirve para aplicar su política económica y social.

Al Estado moderno lo podemos entender como el ente a través del cual se dirige a la sociedad para lograr el bienestar común, asegurando su conservación,<sup>2</sup> por lo tanto el Estado no se debe a sí mismo sino a la sociedad, y como esta última está en constante cambio el Estado tiene que transformarse para garantizar la sobrevivencia de ella y por consecuencia garantizar su propia sobrevivencia.<sup>3</sup>

El Estado mexicano desde su fundación y consolidación ha sufrido cambios, desde la época de la independencia hasta la fecha ha experimentado

---

<sup>1</sup> Omar Guerrero Orozco. *El Estado y la Administración Pública en México*, pp. 14-15

<sup>2</sup> "El estado ha de entenderse como una entidad necesaria, útil, eficaz y dotado de medios para llevar a cabo el cumplimiento de objetivos en favor de la sociedad." Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros de la vida estatal*, p. 135

<sup>3</sup> "Como institución que ha de responder a los imperativos de la sociedad, el estado se reforma para mejorar sus capacidades de gobierno: para que la vida pública sea el eje de su fortaleza política; para que el mercado económico sea impulsado con las libertades de los individuos y para que el mercado público sea espacio para una más amplia competencia e institucionalización del poder." *Ibidem*, p. 137

transformaciones de diferente magnitud, pero para efectos de la presente investigación sólo se analizará la evolución que ha tenido a partir de la Revolución de 1917.

### 1.1. Evolución del Estado mexicano posrevolucionario.

En la evolución del Estado mexicano posterior a la Revolución se pueden identificar de manera general tres periodos históricos:<sup>4</sup> De 1910 a 1920, se da la destrucción del antiguo régimen porfirista y la fundación constitucional de uno nuevo. De 1920 a 1940 es la reconstrucción económica y del surgimiento del Estado intervencionista<sup>5</sup> y nacionalista, que culmina en el cardenismo. De 1940 en adelante, periodo propiamente posrevolucionario, tiene dos etapas: la primera es la llamada "el milagro mexicano", caracterizada por la estabilidad política y el crecimiento económico sostenido; la segunda "la transición mexicana",<sup>6</sup> cuyo distintivo es la contracción del Estado y la aparición de fuerzas emergentes de la sociedad que antes habían estado bajo la tutela del Estado.

Esta evolución, en términos de la administración pública, puede dividirse en los siguientes periodos:

a) De 1917 a 1921: en este periodo se definió la facción revolucionaria que ejercería el poder, siendo Venustiano Carranza el representante de esa facción.<sup>7</sup>

<sup>4</sup> Héctor Aguilar Camín. *Después del Milagro*. p. 21

<sup>5</sup> "El Estado intervencionista fue el paradigma en el cual se apoyaron gobiernos, grupos sociales, y partidos políticos para elaborar y procesar proyectos nacionales de desarrollo económico. El paradigma gozo de amplia capacidad de convocatoria. fue la referencia y plataforma político-ideológica para la formación de pactos y coaliciones sociales, y permitió el crecimiento con estabilidad económica." José Luis Ayala Espino. *Límites del mercado*. Límites del Estado, p. 105

<sup>6</sup> Es el inicio de un nuevo periodo de la historia contemporánea del país, donde su característica principal es la contracción del Estado, el historiador Lorenzo Meyer lo expresa así: "El Estado interventor se está contrayendo, está disminuyendo su presencia en la sociedad y está dejando que otras fuerzas llenen el espacio que está quedando vacío. La contracción en sí misma no es de gran magnitud... Lo importante es que el periodo de expansión, iniciado aún antes de la Revolución y continuando desde entonces, parece haber llegado a su punto culminante e iniciado el reflujo." Lorenzo Meyer. "Los tiempos de nuestra historia", en *Estudios*, núm. 7, invierno de 1986, México, Instituto Tecnológico Autónomo de México. Citado por Héctor Aguilar Camín. *Op. cit.*, pp. 21-22

<sup>7</sup> "Para lograr la omnipresencia del Estado fue necesario un aparato burocrático no tanto eficiente sino tan amplio como lo exigía el tránsito del liberalismo al Estado benefactor. En los años 1910-1920 se desterró una forma de acción estatal y se estableció otra. De 1920-1930, la negociación fue intensa: el partido mayoritario, como observa Huntington, desempeña el papel fundamental en aras de la estabilidad. El fortalecimiento del partido consumió en esos años parte importante de las decisiones que se tomaron para cambiar la estructura de poder." Ma. Del Carmen Pardo. *La Modernización Administrativa en México*, p. 29

b) De 1921 a 1930: la lucha de los distintos grupos constitucionalistas, enfrentados entre sí, motivó que el gobierno buscara fundamentalmente la estabilidad política y económica, la centralización del control político y la pacificación del país. Así, se instituyó el Partido Nacional Revolucionario, se subrayó la competencia del Estado en materia fiscal y crediticia y se hicieron obras de infraestructura. La administración pública creció como una forma de fortalecer al Estado.

c) De 1930 a 1933: la Gran Depresión económica afectó a México y por ello, se consideró indispensable industrializar al país a fin de no depender económicamente de los países extranjeros; se legisla sobre el trabajo, se crea la Ley de Planificación, se fomenta el crecimiento con las bancas de desarrollo.

d) De 1934 a 1940: la presión social provoca en cierta medida que surja un liderazgo de acentuado contenido social, el cual hizo encuadrar a las masas que demandaban beneficios dentro del Partido de la Revolución Mexicana; son los inicios del corporativismo. Se forman confederaciones, se le da prioridad a la reforma agraria, al fomento económico, a la redistribución del ingreso, a la creación de infraestructura y al bienestar social. Son los inicios del Estado de bienestar.<sup>8</sup>

e) De 1940 a 1946: la Segunda Guerra Mundial orienta la economía a la industrialización y a las exportaciones. Se hacen las primeras inversiones públicas en el sector manufacturero y en la industria pesada.

f) De 1946 a 1952: la terminación de la guerra redujo la demanda de exportaciones y el ritmo de industrialización. El Estado realizó grandes inversiones públicas y aligeró las restricciones al crédito para impulsar la producción. La participación del sector público en la economía se fortaleció con la expansión del gobierno público, la cual se financió en gran parte con la deuda externa. Se fomenta el proteccionismo y "el crecimiento hacia adentro".

g) De 1952 a 1960: hay un "crecimiento económico balanceado":<sup>9</sup> se apoya a la industria y la agricultura. El apoyo a la economía familiar no fue por

---

<sup>8</sup> "...el estado de bienestar permitió establecer arreglos sociales, políticos e institucionales que han marcado un hito en la evolución del capitalismo porque permitió enfrentar una severa crisis y recuperar el crecimiento económico y la estabilidad." José Luis Ayala Espino. *Op. cit.*, p. 106

<sup>9</sup> "El crecimiento económico continuó siendo objetivo básico: se activó la inversión pública en el sector industrial y en bienestar social, pero decayó la destinada al sector agropecuario. Sin embargo, el desarrollo agrícola continuó sirviendo a los propósitos del desarrollo industrial, por lo que respecta a insumos tales como alimentos.

aumentos a los salarios, sino por aumentos a los beneficios sociales dados por el Estado: seguridad social, educación, control de créditos y de precios. Continuó la inversión en infraestructura. Pero la política proteccionista persistió contribuyendo a crear una industria cara, de escasa eficiencia y de bajos salarios, con un costo social y político alto.

h) De 1960 a 1970: se aceleró selectivamente el gasto y se diseñaron políticas apropiadas para encauzar los efectos estabilizadores del crecimiento. Es la fase del "desarrollo estabilizador".<sup>10</sup> Aumenta también la deuda externa, base de la mitad de la inversión pública realizada. El desarrollo estabilizador tuvo como objetivos: continuar la tasa de crecimiento, controlar la inflación, elevar el ahorro voluntario, aumentar la inversión, mejorar la productividad y mantener el tipo de cambio.

Al final, la fase de la sustitución de importaciones entró en la etapa difícil de producción de bienes intermedios y de capital. Aunado a una planta productiva ineficiente y al proteccionismo, constituyó el principio de los problemas económicos de los años setenta.

i) De 1970 a 1980: aumentó el deterioro de las relaciones de intercambio en el comercio exterior. Aumentó significativamente el número de empresas paraestatales. Se siguió fomentando la actividad privada, mediante obras de infraestructura.

El crecimiento de la Administración Pública Federal había sido por agregación y arbitrariamente, de ahí que hubiera una serie de medidas tendientes a la programación y centralización del gasto financiamiento público y la coordinación de la acción estatal.<sup>11</sup> La Secretaría de la Presidencia, creada en 1958, tenía a su cargo las funciones de planeación, coordinación y vigilancia del gasto público y de los programas de inversión de los diversos órganos de la administración que tenía a su cargo la Comisión de Inversiones. Se plantearon y

---

materias primas, transferencia de capital y mano de obra, así como el aprovechamiento de divisas para continuar el proceso de sustitución de importaciones." Ma. Del Carmen Pardo. *Op. cit.*, pp. 83-84

<sup>10</sup> Es la fase en la que el Estado aumentó su participación en la economía (1960), causando la ampliación de la inversión y el gasto público, aunado a la política de precios y tarifas, y a la tributaria, ocasionó el aumento del déficit del sector público. Dicho déficit se financió con recursos crediticios internos y externos. En esas condiciones la política de gasto entró en franca contradicción con la de financiamiento. Ma del Carmen Pardo. *Op. cit.*, pp. 77-78

<sup>11</sup> "La administración pública mexicana contemporánea es el producto combinado de la tradición, la acumulación y la centralización... Las fuerzas constructoras de la administración pública son la agregación de instituciones, la secularización del Estado, la expropiación del patrimonio nacional y la revolución hacia el progreso." Omar Guerrero Orozco. *Op. cit.*, pp. 20-21

enfrentaron los problemas de coordinación, control y eficacia y eficiencia del aparato estatal. Fueron los años de la reforma administrativa, cuyo producto más notorio fue la creación de la Coordinación General de Estudios Administrativos, que sustituyó a la Coordinación de Administración Pública creada en 1965.<sup>12</sup>

En 1976 se promulga la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, cuyo valor principal residió en la integración de las normas aplicables tanto a la administración pública centralizada como a la paraestatal, en un solo instrumento jurídico.

Sin embargo, el crecimiento económico alcanzado se logró con el sacrificio de la gran masa asalariada, con creciente y peligrosa dependencia externa y con un creciente déficit comercial. Asimismo, la economía se "petrolizó", es decir, se volvió dependiente de las exportaciones de este producto. La brusca caída en el precio internacional del petróleo y la onerosa carga de la deuda externa, provocaron la crisis económica de 1982 y asimismo lo expresó años más adelante el propio Miguel de la Madrid: "La expansión estatal había provocado un problema doble. Por una parte, mermó la capacidad del Estado para atender sus responsabilidades fundamentales: asegurar la legalidad, la seguridad pública y la administración y procuración de justicia, y atender con mayor esmero y recursos el desarrollo social; por la otra, al darse a la tarea de suplir y regular -a veces en exceso- el mercado, la estrategia anterior no proporcionaba los empleos productivos necesarios y generó un aparato burocrático cada vez mayor y muy ineficiente. Debía repensarse el papel del Estado en la vida económica y dar mayor iniciativa a los diversos grupos de la sociedad."<sup>13</sup>

Esta última fase fue de reforma estructural del aparato estatal. Los principales cambios en este periodo se dieron a nivel constitucional, en los artículos:

Artículo 25: le confiere al Estado, entre otras cosas, las siguientes atribuciones:

---

<sup>12</sup> En 1965 se creó la Comisión de Administración Pública (CAP), dentro de la Secretaría de la Presidencia. En su primera época la CAP elaboró un diagnóstico de los problemas del aparato administrativo. Ese diagnóstico fue la evaluación más completa del funcionamiento de la administración pública mexicana hecha hasta hoy. Para sustituir a la CAP en 1971 se creó la Dirección de Estudios Administrativos, misma que elaboró las "Bases para el programa de reforma administrativa del Ejecutivo federal, 1971-1976". En el sexenio de López Portillo, para impulsar la reforma administrativa se creó la Coordinación General de Estudios Administrativos, que fue la unidad responsable de cumplir con el ambicioso propósito de "reorganizar la administración para organizar al país." Ma. del Carmen Pardo. *Op. cit.*, pp. 113-118

<sup>13</sup> Miguel de la Madrid Hurtado. "La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica", p. 333

- Ser rector del desarrollo nacional con el objetivo de garantizar que sea integral
- Planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, así como regular y fomentar las actividades de interés general.
- Apoyar la actividad económica de empresas de los sectores privado y social conforme al interés público.

Artículo 26: tiene tres aspectos fundamentales:

- Establece que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional
- Señala que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal se sujetarán obligatoriamente al Plan Nacional de Desarrollo.
- Incorpora la participación de los diversos sectores sociales en la planeación del desarrollo. Es decir, establece la participación y la consulta popular en el sistema nacional de planeación democrática.

Artículo 27: la reforma constitucional efectuada permitió la venta, renta y compra de tierras ejidales.

Artículo 28: faculta al Estado para ejercer de manera exclusiva las funciones relativas a las áreas estratégicas: correos; telégrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radioactivos y generación de energía nuclear y electricidad.

Artículo 115: fortalece al Municipio y abrió las puertas al desarrollo de los gobiernos locales. Con esta reforma, se lanzaron ideas de descentralización política y desconcentración administrativa.

Posteriormente, se afianzó la reforma del Estado<sup>14</sup> con el gobierno del presidente Carlos Salinas. Le imprimió mayor velocidad, la amplió, le incorporó el ámbito político-institucional y le dio una justificación ideológica con el concepto de liberalismo social: las reformas cambiaron la administración pública central y la

<sup>14</sup> "la reforma es concebida generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social... La necesidad de la reforma parte de la propia crisis del estado, en la medida en que éste se volvió variable relevante para la operación exitosa del sistema, pero también se convirtió, en el tiempo, en una restricción". José Luis Ayala Espino. Op. cit., p. 141.

composición del Congreso de la Unión, y se sentaron las bases para reformar el gobierno del Distrito Federal, proceso que culminó en las lecciones del 6 de julio de 1997. Asimismo, se reformó la Constitución para dar reconocimiento legal a la Iglesia y permitir la venta, renta y compra de tierras ejidales.

Esta época se caracterizó por un clima mundial donde se ponía en duda la intervención estatal en la gestión de las empresas gubernamentales. En México se prestigiaron ideas antes estigmatizadas o ignoradas: competitividad, mercado, sociedad civil, organismos no gubernamentales, globalización económica. Todo ello, bajo la dirección de un grupo con un argumento pragmático: la necesidad de estabilizar las finanzas públicas y modernizar la economía.

El Estado administrador y propietario se transforma en un Estado promotor,<sup>15</sup> en donde la economía es un espacio público y no un lugar para favorecer clientelas, camarillas y acuerdos corporativos. Para lograr el bienestar social, alienta la participación social. Es decir: el bienestar social tiene cobertura pública, y no meramente administrativa y gubernamental como sucedía en el Estado de bienestar.<sup>16</sup>

## 1.2. La reforma del Estado mexicano

La reforma del Estado es un proceso que se ha generado a nivel internacional, causado por las transformaciones que se dan en la vida social, y que afectan la relación Estado-sociedad.

Considerando que el Estado moderno “fue creado para propiciar el bien común y para estimular el desarrollo de las iniciativas tanto particulares como públicas y sociales”,<sup>17</sup> al momento que ya no cumple con su misión, el Estado tiene que

---

<sup>15</sup> El Estado de bienestar es un Estado promotor, que se caracterizó en que logró un importante crecimiento económico acompañado de progreso social, pero que la eficacia política era financiado con pronunciados déficit fiscales, incremento de la deuda externa y el agotamiento de los recursos públicos. El Estado promotor interviene en la economía estratégicamente, es decir, produciendo y distribuyendo bienes y servicios públicos indispensables para la sociedad, sin llegar a predominar en el mercado. Ricardo Uvalle Berrones. “El papel del Estado en los procesos actuales”, pp. 54-55

<sup>16</sup> “...el ocaso del Estado de bienestar tiene ángulo políticos, económicos y públicos que no son funcionales a su vigencia... Desde el ángulo político, el protagonismo del estado ha provocado descrédito en él, mismo que se evidencia con el rechazo a la centralización política y a las decisiones que se adoptan a espaldas de la sociedad. Desde el ángulo económico, la deuda externa e interna y el déficit fiscal son prueba de como la economía se dirigió con altos costos sociales... Desde el ángulo público, los ciudadanos advierten que los recursos públicos se destinaban a obras y actividades que ellos pueden desarrollar.” Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros...* p.88

<sup>17</sup> *Ibidem*, p.77

transformarse para poder sobrevivir,<sup>18</sup> y estas transformaciones van a estar en función de lo que la sociedad requiera, por lo que tiene que revisar su modo de operación y si hay necesidad de hacerle cambios los tiene que efectuar.

La reforma del Estado significa básicamente tres puntos: "1) el desmantelamiento del intervencionismo estatal en la economía; 2) la sustitución de 'Estado propietario' por el 'Estado promotor', y 3) el surgimiento del 'Estado solidario'."<sup>19</sup>

La administración salinista argumentó que la reforma era necesaria, ya que la propiedad estatal y el excesivo intervencionismo llevó a la gestión infructuosa de algunas empresas. Por otra parte, se arguye que un Estado muy grande, en términos administrativos, es incapaz de atender sus objetivos más importantes, esto es, sus funciones sociales. Es decir, un Estado grande no implica un Estado capaz; al contrario: significó la reducción de su eficiencia para responder a las demandas sociales, lo cual devino en un Estado débil.

Al decir de uno de los principales instrumentadores de la reforma del Estado en el sexenio salinista: "El objetivo constitucional de México es un objetivo democrático, adquirido no sólo a partir del libre acceso a las urnas electorales y la libertad de expresión, sino también por el derecho a la educación, a un trabajo, a un salario justo, a realizar actividades empresariales, a tener buena salud, a una pensión adecuada, a viviendas dignas y a satisfacer otras necesidades básicas. Nuestra falla al llevar a cabo este mandato radicó en la idea de que el Estado, por sí solo, tenía que proveer todo, sin respeto a las iniciativas y creatividad de los individuos y de la sociedad civil..."

La estabilización de la economía a partir de un manejo realista del presupuesto, la privatización de las empresas paraestatales, la reforma fiscal, la desregulación económica, la reforma financiera, la liberalización del comercio, la renegociación de la deuda externa y el fortalecimiento de la tenencia de la tierra, es el nuevo camino con el que el pueblo de México y su gobierno están llevando a cabo una ambiciosa Reforma del Estado. Estamos enfrentando el reto de la transición hacia una economía y una sociedad abiertas. Al abandonar su papel

---

<sup>18</sup> "El Estado no progresa por sí mismo, sino en relación a la calidad de vida que es capaz de generar. El Estado no responde a sí mismo sino a la sociedad". Ricardo Uvalle Berrones. *Las transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea*, p. 34

<sup>19</sup> José Luis Méndez. *La reforma del Estado en México, alcances y límites*, p. 191

de propietario, el Estado ha asumido una mayor solidaridad con las necesidades de los que menos tienen".<sup>20</sup>

Se observa que no se les escapaba la noción de un Estado social de derecho, aquél que está cargado de un contenido social y que está obligado a intervenir para hacer cumplir los derechos económicos, sociales y culturales de los individuos. Punto nodal del programa económico de Carlos Salinas fue el Programa Nacional de Solidaridad, que no sólo planteaba gastar más en infraestructura social, utilizando los recursos obtenidos de la privatización de empresas públicas y de la racionalización del gasto en otras áreas del gobierno, sino aplicar esos recursos de manera más eficiente.<sup>21</sup>

Para realizar la reforma del Estado, había que modernizar la economía y sanear las finanzas públicas. Sobre todo, esto último era imperativo:

"No hay estabilidad macroeconómica sin una reforma profunda y permanente de las finanzas públicas... la ortodoxia fiscal es una condición necesaria para restaurar la estabilidad y el crecimiento económico..."<sup>22</sup>

El gobierno mexicano de este sexenio partía de un hecho incontrovertible: las medidas que se implementaran tendrían un costo político y social alto, el cual se reflejaría inmediatamente, no así los beneficios, que tendrían que esperar al mediano plazo, por lo que debía mantenerse una política económica coherente y congruente, a fin de ganarse la credibilidad y la confianza de todos.

Otras medidas de estabilización y cambio estructural, que se realizaron en este periodo fueron:

- Control de la inflación: se tuvo como objetivo prioritario, ya que es una variable que puede causar una mayor incertidumbre económica, descontento social y fricciones políticas. Por ello, se anclaron los precios clave y los salarios nominales.
- Liberalización financiera: que abarca la liberación de las tasas de interés, la eliminación de controles del crédito y mecanismos eficaces de supervisión.

---

<sup>20</sup> Pedro Aspe Armella. *El camino mexicano de la transformación económica*, pp. 10-11

<sup>21</sup> *Ibidem.* p. 107

<sup>22</sup> *Ibidem.* p. 56

➤ Reforma fiscal: se buscó incrementar los ingresos tributarios mediante una distribución más equitativa de la carga fiscal, y no a través de tasas impositivas más elevadas, ya que éstas provocan el fraude, y la evasión fiscales y debilitan los esfuerzos de supervisión.

➤ Simplificación administrativa y desregulación económica: la simplificación se orientó a suprimir procedimientos administrativos innecesarios y regulaciones obsoletas, tanto para disminuir el tamaño de la administración pública como para eliminar ineficiencias económicas. Por su parte, la desregulación se enfoca al marco normativo de las actividades económicas.

➤ Privatización de empresas públicas: persiguió dos propósitos fundamentales, incrementar la eficiencia económica concentrando los objetivos de su administración y fortalecer las finanzas públicas a través de los recursos que se obtienen de su venta o de la eliminación de subsidios que se les otorgaban con anterioridad.

➤ Cambio estructural en el sector externo: mediante la promoción de la inversión extranjera, la apertura comercial y la renegociación de la deuda externa

➤ La liberalización comercial se acompañó de reformas de desregulación macroeconómica y microeconómica en los sectores primario, industrial y comercial.

Además de lo anterior, también hubo desventajas:<sup>23</sup> el déficit de la cuenta corriente se ha incrementado dramáticamente, lo cual representa un dilema recurrente en México: pareciera que el crecimiento económico implica altas tasas de inflación y/o déficit comercial. De la inversión extranjera, sólo el 30% es directa; el 70% estante es especulativa. La liberalización financiera ha creado problemas a las pequeñas y medianas empresas, mucha de las cuales han quebrado y/o desaparecido.

El programa de ajuste económico, ha recaído principalmente sobre los trabajadores, cuyos salarios se han reducido en términos reales. A pesar de que la economía creció más rápidamente que la población en el periodo de 1988-

---

<sup>23</sup> José Luis Méndez. Op. cit., pp. 197-201

1992, posteriormente el crecimiento ya no ha sido el mismo, e incluso, se tuvo otra experiencia traumática de crisis en 1995.

La economía ha creado mucho menos empleos que el millón que se requiere al año, lo cual ha significado que el sector informal crezca desproporcionadamente. Existe una excesiva concentración de la riqueza en México, la cual se agudizó en los años recientes.

Los beneficios del Programa Nacional de Solidaridad han sido tangibles, pero la orientación de los recursos no fue justa, en el sentido de que se proporcionaran éstos en relación directa las "cuotas de pobreza" dadas por los Estados.

Podemos concluir hasta esta parte que, son loables los intentos de devolver a los individuos su mayoría de edad, acabando con el Estado paternalista y autoritario, que no mostraba respeto a las iniciativas y creatividad de los individuos y de la sociedad civil. Sin embargo, todavía el Estado tiene muchos elementos que faltan de transformarse, y que la actual administración del Ejecutivo está tratando de modificar, pero antes de analizar esos cambios es conveniente revisar el perfil del Estado.

### **1.3. El perfil actual del Estado mexicano.**

Después de la crisis que vivió el Estado en la década de los ochentas, éste tomó conciencia de que no es posible que continúe como protagonista principal del quehacer político y social, además de reconocer y aceptar que los recursos públicos son escasos, y que por lo tanto debe de convertirse en un Estado regulador, promotor y coordinador de los esfuerzos y capacidades de la sociedad.<sup>24</sup>

El Estado mexicano y su administración pública son afectados por los cambios tecnológicos y económicos que en la última década han provocado la mundialización de la vida estatal, la integración de las economías abiertas, la formulación de agendas comunes de gobierno, la integración de comunidades de Estados, y la intensidad de la competencia en una escala sin precedentes.<sup>25</sup>

---

<sup>24</sup> "...no es factible que el Estado continúe como protagonista principal del quehacer político y social. Es necesario que asuma una función de regulador, promotor y coordinador de los esfuerzos y capacidades tanto individuales como sociales." Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros...* p. 88

<sup>25</sup> Ricardo Uvalle Berrones. *Las transformaciones del estado y la administración pública...* p. 164

Es por ello que en el periodo de 1983 a 1988 la administración pública sufre un redimensionamiento, donde principalmente se detiene su crecimiento administrativo, depuran su funcionamiento y corrigen sus excesos, lo que estructuras, personal, gastos y compromisos para conseguir en él, un ajuste que permita eliminar la densidad de lo que no necesita.

En el periodo de 1988 a 1994 continúa la disminución organizativa y funcional de la administración pública que se conoce como reforma del Estado, donde básicamente “no se discutieron las funciones del estado sino las nuevas estrategias institucionales, políticas y administrativas para cumplirlas exitosamente en un contexto nacional e internacional transformado.”<sup>26</sup>

El Estado mexicano se ha reducido, pero esto no quiere decir que sea más eficiente, ya que hay dos temas relevantes sobre la reforma del Estado: la cuestión social y los aspectos de la política comercial e industrial.

“En lo que se refiere al aspecto social se ha reconocido la enorme magnitud que alcanzó a lo largo de la crisis, y en segundo lugar, que persisten y se han agudizado muchas disparidades sociales y regionales.

Sin embargo, el nuevo Estado no ha tenido todavía una política suficientemente fuerte en los dos ámbitos anteriores. Ciertamente se puede argumentar que el fortalecimiento de una nueva política social depende de la marcha de la evolución de la economía, pero, aun si se mantuviera la estabilidad y el crecimiento moderado, no existen señales de que vaya a cambiar drásticamente la prioridad de mantener la estabilidad.”<sup>27</sup>

Con la reforma del Estado mexicano se busca un nuevo modelo de crecimiento y marco institucional, donde sus principales componentes son:<sup>28</sup>

- Impulsar la iniciativa privada, productiva y competitiva, asociada entre sí y aliada a empresas extranjeras (TLC). Se trata de un desplazamiento del eje del desarrollo nacional desde la empresa pública a la empresa privada.
- Un Estado regulador y promotor, es decir, la forma de intervención económica del Estado se caracteriza por propiedad pública de recursos estratégicos, capacidad y eficiencia regulatoria de la actividad económica, es

<sup>26</sup> Luis Aguilar Villanueva. “El futuro de la Reforma de Estado”. p.11

<sup>27</sup> José Luis Ayala Espino. “La reforma del Estado: Saldos y Desafíos”. p. 260

<sup>28</sup> Luis Aguilar Villanueva. Op. cit., pp 12-14

decir, establecimiento de derechos de propiedad, vigilancia imparcial de los contratos, arbitraje imparcial de los conflictos interempresariales y laborales, control y extinción de monopolios. Además el Estado desempeñara actividades de promoción, información y fomento.

➤ Un Estado con una nueva política social, es decir, con políticas permanentes de combate a la pobreza y a la desigualdad social, de desarrollo social y seguridad social, mediante programas complementarios y compensatorios de subsidios focalizados e individualizados, bajo el esquema de solidaridad y corresponsabilidad entre gobierno y organizaciones sociales.

➤ Además de generar las condiciones de macro estabilidad –precios, tasa de interés, tipo de cambio, circulante-, el gobierno asume la tarea de incentivar la productividad, el ahorro y la inversión, con el propósito y el resultado de generar empleos, oportunidades e ingresos.

➤ Adecuación y administración imparcial del marco institucional político (proceso electoral, división de poderes, federalismo) y del marco institucional económico y civil.

Por lo tanto, el Estado tiene que cambiar de acuerdo a las necesidades que la misma sociedad va generando, es por ello, que “...la reforma estatal...es concebida generalmente como un medio para lograr la modernización, elevar la eficiencia y la competitividad globales, ampliar la democracia, y garantizar la justicia social.”<sup>29</sup>

Esta reforma estatal que está experimentando el Estado mexicano se puede detectar a través de las Secretarías de Estado, un caso específico es la Secretaría de Desarrollo Social como encargada de la política social, misma que es objeto de análisis en el siguiente apartado.

---

<sup>29</sup> José Luis Ayala Espino. Límites del mercado... p. 141

## 2. FUNDAMENTOS DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL

### 2.1. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología como antecedente de la Secretaría de Desarrollo Social.

El interés de los gobiernos de México, por proporcionar a sus ciudadanos los servicios necesarios para su bienestar y procurar condiciones óptimas de apoyo para la producción se remonta desde los inicios del Estado mexicano. No se puede desconocer la importancia de la introducción de sistemas de agua y alcantarillado, la construcción de calles, avenidas y carreteras, edificios públicos y alumbrado, para la vida del país.

A lo largo de la historia de México, los gobiernos de la república se han ocupado del desarrollo urbano, de la vivienda y de la ecología, temas de importancia para el entorno humano, y que fueron tratados a través de diversas dependencias del sector público, pero no aglutinados en una sola secretaria de Estado, fenómeno que ocurre hasta el sexenio del presidente Miguel de la Madrid.

Es necesario considerar las reformas que se dieron en el sexenio anterior al de Miguel de la Madrid, para entender las decisiones que adapta su gobierno.

En el periodo 1976-1982, que antecede a la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (Sedue), la reforma administrativa<sup>30</sup> entra en su etapa de mayor auge. "Esta transformación exigía contar con los instrumentos legales que previeran el cumplimiento de propósitos diversos: a) simplificar estructuras y precisar responsabilidades a las dependencias centralizadas; b) evitar duplicaciones; c) regularizar las dependencias cuya organización resultaba necesaria, desde el punto de vista del derecho administrativo; d) racionalizar al máximo las concurrencias y equilibrar funciones; e) instituir que el gasto público se presupuestara con base en programas que señalaran objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución, y propiciar la oportuna evaluación de resultados, y f) establecer la organización sectorial para efectos de coordinación programática".<sup>31</sup>

---

<sup>30</sup> Esta reforma fue un proceso que tuvo sus bases desde 1971 y que se fue desarrollando durante los siguientes años hasta que en 1976 entra en su mayor apogeo y continúa en el sexenio de Miguel de la Madrid. Secretaría de Desarrollo Administrativo. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000. pp. 53-54

<sup>31</sup> *Ibidem*. p. 54

En el sexenio 1982-1988, debido a la situación económica y financiera que se enfrentaba, se pusieron en marcha diversas medidas que pretendían un cambio sustantivo en el quehacer gubernamental. La austeridad, la reforma administrativa y la renovación moral constituyeron los tres grandes ejes de la gestión pública, para la transformación estructural del Estado.

De hecho es el periodo en que se inicia el redimensionamiento del Estado, así lo expresa el mismo Miguel de la Madrid años más adelante, "En la esfera económica, uno de los cambios más importantes instrumentados durante estos años fue el relativo al redimensionamiento del Estado de manera que, conservando su papel rector en la economía, el enfoque de su actuación fuera regulador y complementario y no sustituto del mercado. Asimismo, se buscó revertir el proceso del crecimiento desbordado del Estado que se había hecho en años anteriores y había implicado no sólo un desbalance financiero importante sino también graves problemas de administración ineficaz y deficiente de las empresas públicas..."

Mi gobierno enfrentó el reto primeramente en el campo legislativo. Para ello se realizaron reformas constitucionales que establecieron un sistema de planeación del desarrollo, se definió la economía mixta (es decir, la coparticipación del Estado, la iniciativa privada y el sector social en las actividades económicas) bajo el principio de la rectoría del Estado, y se precisaron las esferas estratégicas que quedarían reservadas con exclusividad al Estado."<sup>32</sup>

En este contexto es en el que surge la Sedue, que años más adelante vendría a ser el antecedente de la Secretaría de Desarrollo Social (Sedesol).

Al inicio del régimen de Miguel de la Madrid, cobra forma una Secretaría de Estado, a través de la cual se da una atención globalizadora a las tres áreas referidas, y es así como el 29 de diciembre de 1982 se publica en el Diario Oficial de la Federación la creación de la Sedue, a la que se le confirieron una serie de atribuciones que tenían asignadas las Secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas; Agricultura y Recursos Hidráulicos; Salubridad y Asistencias, y Pesca; completándose con nuevas atribuciones.

Las atribuciones conferidas a la Sedue correspondían a las materias de política general de asentamientos humanos; distribución de la población y ordenamiento territorial de los centros de población; desarrollo urbano de la comunidad;

---

<sup>32</sup> Miguel de la Madrid. *Op. cit.*, p. 335

control de población; zona federal; apoyo técnico a las autoridades locales en la proyección, construcción, administración y conservación de los sistemas de agua potable y alcantarillado; política general de vivienda; fomento de ciudades cooperativas de materiales para construcción; organización y operación de parques nacionales, edificios públicos, obras de ornato; protección ecológica y mejoramiento del ambiente y la preservación de los recursos forestales de la flora y fauna silvestres.

El punto de vista que se tenía en ese momento era, por primera vez en la historia del país, una visión en conjunto de los múltiples aspectos que inciden sobre la calidad de vida del hombre (desarrollo urbano, vivienda y ecología), y que se procedía a atenderlos a través de una sola estructura (anexo 1).

Asimismo, la Sedue tuvo la responsabilidad, como cabeza de sector, de coordinar todas aquellas entidades paraestatales que le asignara el Ejecutivo Federal cuyos objetivos se relacionaran con los que eran propios de la mencionada Secretaría en las materias de desarrollo urbano, vivienda y ecología y que a su vez eran acordes con el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 (PND).

En los siguientes años a su creación (1983-1985), la Sedue tuvo varias modificaciones, donde en esencia se reducía su estructura para racionalizar, de acuerdo con las políticas de austeridad emitidas por el Ejecutivo Federal, debido a la crisis económica que enfrentaba el país.<sup>33</sup>

## **2.2. Transformación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en Secretaría de Desarrollo Social.**

En el régimen de Carlos Salinas de Gortari se continuó con la reforma estatal que se inició en el sexenio anterior, "terminó de definir dicho modelo, lo bautizó

---

<sup>33</sup> "...al comienzo de los 80, después de la insolvencia fiscal, el colapso económico, el desprestigio de la administración pública federal y la reactivación de la democracia en México, tuvo lugar la segunda fase de reordenamiento estatal. Tal vez por razones administrativas de saneamiento de las finanzas públicas, tal vez por razones político-ideológicas de repensar el sentido y alcance de la acción estatal, a ritmo con el renacimiento de las tesis conservadoras y/o liberales, tal vez porque se reconoció el agotamiento del modelo de desarrollo seguido (con alta intervención política y económica del estado), esta segunda fase ya fue de reforma y no sólo de reorganización interna y administrativa del aparato estatal. Es un salto cualitativo." Luis Aguilar Villanueva. *Op. cit.*, p. 2

con el nombre de 'liberalismo social'<sup>34</sup> y ejecutó una 'reforma del Estado' basada en él."<sup>35</sup>

La estructura administrativa que heredó Salinas de Gortari fue el resultado de la reforma administrativa que se dio en 1977. Con esta reforma se separó el control de los egresos de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP), creándose la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP), con el objetivo de liberar el gasto de la Hacienda para hacerlo depender de la planeación del desarrollo más que de los ingresos.

Para 1992, de acuerdo a la nueva concepción del Estado con un enfoque orientado hacia la política social y promoción económica, la SPP había perdido varias de sus funciones y su sentido original.

"Además, la planeación se volvió muy general. Por lo tanto, en 1992 la Secretaría de Programación fue eliminada y el control sobre los gastos regresó a Hacienda. Con todo una nueva Secretaría de Desarrollo Social fue creada con base en una de las áreas de la SPP y se le dio el control del Programa de Solidaridad. Así, ésta surgió como un contrapeso al poder de Hacienda. Esta secretaria también absorbió lo que era la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología. A pesar de que tiene varios programas urbanos y ambientales (por ejemplo, un programa para impulsar el desarrollo de ciudades de tamaño intermedio) y de la creación de un Instituto Nacional de Ecología y una Procuraduría Federal del Medio Ambiente en 1992, el nombre de la nueva secretaria indica que la prioridad es el desarrollo social."<sup>36</sup>

El 25 de mayo de 1992 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Ley Orgánica de Administración Pública Federal, dando como resultado la extinción de la Sedue, para dar paso a la creación de la Sedesol, que en esencia pasa a tomar las funciones de la primera (anexo 2).

<sup>34</sup> "En el momento más exitoso de las reformas (1991), el gobierno y el PRI aminoraron las razones pragmáticas y ofrecieron como clave ideológica de lectura de las reformas la categoría 'liberalismo social' ('reforma de la revolución'), una idea con precedentes en la interpretación de la historia nacional del s. XXI, pero con conceptos y énfasis nuevos. La consagración del 'liberalismo social' como ideología de partido, inscrita en la Declaración de Principios del PRI en la XVI Asamblea Nacional (Aguascalientes, 1993) fue la frontera más avanzada de la filosofía pública del salinismo, en la que se dejaba en claro las funciones del estado, el nuevo tipo de interdependencia (corresponsabilidad) entre sociedad y estado, y el nuevo patrón de gobierno. Formulaba una posición de centro entre el extremo del 'estado mínimo', tesis radical conservadora, y el 'populismo', tesis radical del estatismo desarrollista." *Ibidem*, p. 12

<sup>35</sup> José Luis Méndez. *Op. cit.*, p. 185

<sup>36</sup> *Ibidem*, pp. 194-195

El aspecto más relevante de este cambio es que desaparece la Subsecretaría de Ecología, a la vez que se constituyen dos órganos desconcentrados: el Instituto Nacional de Ecología y la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente. Sin embargo, Salinas le dio más publicidad al Programa Nacional de Solidaridad (Pronasol), que estaba dirigido a la población en extrema pobreza.<sup>37</sup>

La nueva política social, específicamente la dirigida a combatir la pobreza y desarrollo social, por un lado, fue una estrategia compensatoria necesaria en el tiempo del ajuste y la estabilización; y por otro, pretendió ser el esquema de la nueva política social, en donde la sociedad también se hace cargo y colabora, se hace una política compartida, solidaria, de ahí el nombre de solidaridad.

El Pronasol<sup>38</sup> comenzó con un enfoque básicamente compensatorio y centrado en las obras públicas, por lo que no resolvió el problema de la desigualdad. Más adelante, adoptó una visión más integral, con el supuesto de que la superación de la pobreza tiene mucho que ver con la creación de empleos permanentes, es por esto que se intentó vincular la infraestructura, la salud y la educación a proyectos productivos.

A pesar del objetivo primordial del Pronasol, que es superar la pobreza<sup>39</sup>, así como de su estructura administrativa, esto es su funcionamiento a través de los comités de solidaridad locales, y su funcionamiento, en cuanto a una porción significativa de la distribución del dinero a los estados fue canalizada a través de

---

<sup>37</sup> Este programa inició su operación el 2 de diciembre de 1988 como primer acto formal del Presidente Carlos Salinas, que definió un conjunto de acciones inmediatas para mejorar las condiciones de vida de las comunidades indígenas, campesinas y de las colonias populares; el 6 de diciembre de 1988 se publicó en el diario oficial de la federación un acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad. Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad. *La Solidaridad en el Desarrollo Nacional*, p. 5

<sup>38</sup> El Pronasol "se basa en cuatro principios fundamentales: i) el respecto a la voluntad y a las formas de organización social de los beneficiarios de los programas; ii) las decisiones no se toman de manera unilateral por parte del gobierno sino de acuerdo con las comunidades a las que se pretende beneficiar; iii) la corresponsabilidad, lo cual implica que cada proyecto se basa en un acuerdo que establece la parte de los costos que deberá corresponder a cada uno de los involucrados (gobierno y comunidad), y las responsabilidades que adquieren durante cada una de sus fases; y iv) la transparencia, según la cual cada participante será plenamente informado y obtendrá una respuesta rápida a sus dudas sin interferencia burocrática". Pedro Aspe Armella. *Op. cit.*, p. 107

<sup>39</sup> Se trata de satisfacer las necesidades básicas de la población, a través de proyectos que se pueden clasificar en tres grupos principalmente: i) Solidaridad para el bienestar social, implica la introducción de agua potable y alcantarillado a favor de comunidades rurales y marginadas, electrificación, aprovisionamiento de alimentos básicos, construcción de instalaciones médicas rurales y conservación y construcción de escuelas; ii) Solidaridad para la Producción, otorga apoyo financiero a muy pequeños productores en zonas rurales económicamente deprimidas, para ayudarles a pasar de la agricultura de subsistencia a actividades más productivas sin que tengan que desarraigarse de la región, y iii) Solidaridad para el Desarrollo Regional, que ofrece fondos para acrecentar la capacidad municipal de respuesta a las necesidades sociales y realiza proyectos de revestimiento de carreteras y caminos rurales. *Ibidem*, pp. 107-108

este programa, el programa enfrentó el dilema de evitar tanto la burocratización e incoherencia favorecidas frecuentemente por el federalismo, así como las rigideces asociadas a la planeación central.

Así, durante el régimen de Salinas de Gortari, la política social fue parte de la reforma del Estado, reforma salinista que pretendía terminar en la culminación del Estado de derecho, y que quedó inconclusa. "condicionada en parte por el impacto político del 88 y en parte por la necesidad de terminar con la política de ajuste y, en consecuencia, iniciar un nuevo modelo de 'economía política' (nuevo modelo de crecimiento y nuevas instituciones jurídico-políticas de apoyo)."<sup>40</sup>

### 2.3. Las tareas actuales de la Secretaría de Desarrollo Social

Al inicio de su administración el Presidente Ernesto Zedillo modifica las funciones de la Sedesol, éstas se publicaron en el Diario Oficial de la Federación el 28 de diciembre de 1994 (anexo 3).

Estas reestructuraciones de la Sedesol surgen en el marco de las profundas modificaciones económicas, políticas y sociales, con el objetivo de consolidar "un Estado de derecho y un gobierno de leyes, donde se puedan garantizar los derechos humanos, las libertades públicas y privadas, los derechos de propiedad, estableciendo también, sistemas normativos precisos generales e imparciales."<sup>41</sup>

En esta concepción de la idea de Estado de derecho, se da cabida al campo público y al privado, que en teoría se le ha denominado fin del Estado protéico.<sup>42</sup>

"Vive el estado nuevas realidades donde predomina la internacionalización de la economía y la consecuente formación de bloques regionales en materia comercial y financiera; algo fundamental es que los recursos públicos que el estado administra son escasos y por tanto, exigen mayor racionalidad en su aplicación y aprovechamiento. También son parte de las nuevas realidades el vigor de los espacios públicos y por eso, el estado tiene que revisar y depurar

<sup>40</sup> Luis Aguilar Villanueva. *Op. cit.*, pp. 5-6

<sup>41</sup> Carlos Rojas Gutiérrez. "Secretaría de Desarrollo Social", p. 9

<sup>42</sup> Es el Estado de bienestar. el que en otro tiempo su actividad era omnipotente, faraónica, omnipresente, protagonista y deficitaria, y que ahora ha llegado a su límite, ya que la realidad que se vive hoy en día, no es la propicia para continuar utilizando recursos públicos sin límite, ni para continuar con la acumulación de deficiencias organizativas y funcionales. Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros...* p. 95

sus zonas económicas y administrativas que han llegado a un callejón sin salida."<sup>43</sup>

Sin embargo, el Estado mexicano todavía no llega a lo que se denomina como el Estado socialmente necesario,<sup>44</sup> y como precisamente los cambios que se van dando en el Estado dependen en gran parte a la relación que tiene éste con la sociedad,<sup>45</sup> es que los cambios en materia de política social se reflejan en la Sedesol.

Las nuevas atribuciones de la Sedesol la convierten en la encargada de coordinar los esfuerzos que se emprendan en materia de política social, con las entidades federativas, los gobiernos municipales y con las demás instituciones afines, teniendo como propósito central la política de combate a la pobreza, y como prioridad la atención a los grupos marginados mediante una política de desarrollo integral.

La Sedesol se reforma<sup>46</sup> para cumplir los siguientes objetivos:<sup>47</sup>

- Combatir la pobreza y la miseria.
- Atender grupos en zonas urbanas con la colaboración de los gobiernos estatales y municipales respectivos.

---

<sup>43</sup> *Ibidem*, p. 96

<sup>44</sup> Esta nueva fase del Estado institucionaliza la democratización del poder en los términos de sostener y apoyar las libertades políticas; garantizar elecciones libres, abiertas e imparciales; velar el funcionamiento y operación independiente de los partidos políticos; mantener un aparato judicial y legal independiente, profesional y competente en el que confíe la ciudadanía; el gobierno y las actividades públicas deben conducirse de la manera más abierta posible, y contar con mecanismos estrictamente responsables, y todos los funcionarios estatales estarán obligados a respetarlos. *Ibidem*, p. 102

<sup>45</sup> "La iniciativa de reformas enviada por el Presidente Zedillo a la H. Congreso de la Unión para su examen, es producto de un diagnóstico sobre las principales exigencias de la población". Se refiere a las reformas y adiciones al artículo 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, donde se reorientan las atribuciones de la Sedesol. Carlos Rojas Gutiérrez. *Op. cit.*, p. 9

<sup>46</sup> "La reforma, en sentido innovador, consistiría en introducir nuevas pautas, nuevos roles, nuevos procedimientos a un sistema establecido, pero esas innovaciones no serían de tal magnitud que hicieran al sistema cualitativamente distinto; la innovación daría mayor eficacia y funcionalidad al sistema." Mario Martínez Silva (coord.). *Diccionario de política y administración pública*, Vol. N-Z, p.383

Se reforma la Sedesol con las modificaciones realizadas por el presidente Zedillo, porque el nombre de esta dependencia sigue siendo el mismo, se continúa con el impulso al desarrollo social, pero ahora se pretende que sea de una manera integral, pues con la resectorización de entidades como LICONSA, S.A de C.V. y del Sistema de Distribuidoras CONASUPO (con sus 16 filiales), las funciones de la Sedesol van encaminadas a una apoyo de un desarrollo regionalizado, en beneficio de la población que esta en pobreza extrema.

<sup>47</sup> Carlos Rojas Gutiérrez. *Op. cit.*, p. 12

- Atender grupos marginados en zonas rurales, en coordinación con la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Definir y aplicar una política de desarrollo integral para las comunidades indígenas, con la participación que corresponda a la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural.
- Coordinar una política de desconcentración de la Administración Pública Federal para apoyar el desarrollo regional.
- Coordinar una política de desconcentración de acciones, funciones y actividades del gobierno federal hacia los estados y municipios para fortalecer el desarrollo local.
- Definir y aplicar una política de desarrollo urbano a nivel nacional.
- Definir una política de vivienda acorde con las necesidades del bienestar social

De los cambios más relevantes en sus atribuciones de la Sedesol, destacan las que pertenecían a la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial relativas a la industrialización y abasto social de leche, la comercialización de bienes de consumo popular y al programa de subsidio a la tortilla, por lo que las entidades paraestatales Distribuidora e Impulsora Comercial Conasupo, S.A., DICCONSA; LICONSA, S.A. de C.V.; Fideicomiso para la Liquidación del Subsidio a la Tortilla FIDELIST, se resectorizaron bajo la coordinación de esta Secretaría.

De la Secretaría de Educación, se resectoriza a la Sedesol el Fondo Nacional para el Fomento de las Artesanías (FONART).

Asimismo, la Sedesol continúa con las entidades que estaban sectorizadas a ella como son: el Instituto Nacional Indigenista (INI); la Comisión Nacional de las Zonas Áridas (CONAZA); el Fondo Nacional de Habitaciones Populares (FONHAPO); y los órganos desconcentrados: Instituto Nacional de Solidaridad (INSOL), y la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de Solidaridad (FONAES), y a partir de 1997 se constituye la Comisión Nacional del Programa de Educación, Salud y Alimentación (CONPROGRESA), que es el órgano encargado de realizar el recientemente creado Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA).

La nueva política social busca ser integral, incluyente, participativa y federativa. Su fundamento es la renovación de las instituciones de desarrollo social y de las relaciones entre Estado y la sociedad como la vía para promover el bienestar de los mexicanos.

La nueva política social trata de ser integral porque busca la convergencia de las instituciones públicas, en armonía, en la atención de los grupos y comunidades más desprotegidos; además de que busca establecer tanto atribuciones, competencias y recursos que corresponden a cada uno de los tres ámbitos de gobierno, así como también las responsabilidades de cada uno de los organismos descentralizados.

La política social trata de ser incluyente a través de la participación de todos los individuos y grupos en los beneficios del desarrollo por medio del ejercicio de sus derechos y capacidades.

La política social busca ser federalista al acercar las decisiones y los recursos a donde están las demandas y las necesidades sociales, es decir, trasladar mayores recursos y responsabilidades públicas hacia los otros ámbitos de gobierno y, al mismo tiempo, fortalecer los mecanismos de coordinación de las acciones de los gobiernos federal, estatales y municipales.

La política social tiene un objetivo específico a mediano plazo, el mismo titular de la Sedesol en su momento, Carlos Rojas, lo expresó: "El propósito es que para el año 2000, la Secretaría de Desarrollo Social se concentre en las tareas de planeación y normatividad de la política social. Simultáneamente sus responsabilidades federativas y los municipios asumirán plenamente sus responsabilidades jurídicas en la toma de decisiones y el ejercicio de recursos. La descentralización de la nueva política de desarrollo social, lejos de debilitar nuestro pacto federal contribuye a su fortalecimiento".<sup>48</sup>

Al menos en el plano teórico, con la nueva política social se pretende llegar a un Estado socialmente necesario, donde la sociedad tenga una participación mayor, "El estado ya no puede concebirse como una asuma de poder que guarda una relación asimétrica con la sociedad. Se ha pagado un costo elevado por ésta situación y para el estado mismo ha sido contraproducente, ya que la confianza ciudadana hacia él no ha sido borrada. Una enseñanza valiosa de la crisis de los

---

<sup>48</sup> Carlos Rojas. *Op. cit.*, pp. 15-16

ochentas es la toma de conciencia de que los recursos públicos son escasos, no ilimitados."<sup>46</sup>

Al revisar las tareas que le fueron conferidas a la Sedesol, se observa como el Estado sigue transformándose. modificaciones estructurales que se han dado paulatinamente, pero que todavía no concluyen, pues con el Programa de Modernización de la Administración Pública Federal 1995-2000, se introdujeron nuevos instrumentos de control presupuestal, cuya implementación se refleja en el ejercicio fiscal 1998, y es donde se deja la teoría o lo que esta en papel muy bien definido para ver realmente como es el desenvolvimiento de la Secretaría de Desarrollo Social, y sobre todo los resultados, que son los que cuentan para ver como está dándose realmente la reforma estatal.

En el siguiente apartado se analizará como esta reforma estatal, que el mismo gobierno ha denominado modernización de la administración pública se ha dado en el manejo de los recursos públicos, sobre todo partiendo de la base que en la actualidad estos recursos son escasos, y más aún cuando nuestra economía continúa petrolizada en gran parte, y cuando hay una caída en el precio internacional del petróleo que afecta al gasto público.

---

<sup>46</sup> Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros...* p. 88

### 3.- APLICACIÓN DE LOS NUEVOS INSTRUMENTOS DE CONTROL PRESUPUESTAL EN EL EJERCICIO FISCAL 1998 DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL (SECTOR CENTRAL)

La Sedesol es la responsable de administrar y operar los recursos presupuestales correspondientes a los Ramos el 20.- Desarrollo Social y el 26.- Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza.

En el Ramo 20 se encuentran lo que se denomina el Sector Central, donde se llevan básicamente las funciones correspondientes a lo que es el desarrollo urbano y vivienda; y el Sector Paraestatal que está conformado por todas las entidades sectorizadas en la Sedesol.<sup>50</sup>

Para efecto de análisis de la presente investigación sólo se tomara lo correspondiente al Sector Central. En este sector se encuentran programas de importancia como son el Programa de Cien Ciudades, el Programa de Residuos Sólidos y el Programa de Vivienda, siendo el primero el programa rector. Los objetivos de estos programas se encuentran en el marco del Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1995-2000, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de marzo de 1996.

De acuerdo al Programa Nacional de Desarrollo Urbano, (arts. 2º y 3º) la Sedesol es la encargada de promover, coordinar y concertar acciones con los sectores público, social y privado para realizar el citado programa; además de que elaborará sus correspondientes programas anuales, los cuales servirán de base para la integración de sus respectivos anteproyectos de presupuesto, a efecto de que la SHCP, realice las provisiones de los recursos presupuestales necesarios para el eficaz cumplimiento de los objetivos del programa en comento.

De acuerdo a la realidad que vive hoy el Estado le obliga a utilizar óptimamente estos recursos presupuestales, es decir, recursos públicos que son limitados.<sup>51</sup> Es por ello, que el Gobierno Federal pone atención especial al manejo de los

---

<sup>50</sup> En el apartado 2. subapartado 2.3 Las transformaciones actuales de la Sedesol, se señalan todas las entidades que se encuentran sectorizadas en esta Dependencia.

<sup>51</sup> "Las realidades que vive hoy el estado no le son propicias para continuar utilizando recursos públicos sin límite, ni para continuar con la acumulación de deficiencias organizativas y funcionales". Ricardo Uvalle Berrones. *Los nuevos derroteros...* p. 95

recursos, y en el Programa de Modernización Administrativa de la Administración Pública 1995-2000, promueve una reforma presupuestaria.

El Estado, a fin de cumplir con una de las principales funciones que es proporcional el bienestar social de la nación, le asigna a la Sedesol recursos a través del presupuesto de gastos denominado Presupuesto de Egresos de la Federación. Este documento ha sido afectado por la reforma presupuestaria que ha iniciado el Gobierno Federal y que a continuación se analiza.

### **3.1 Reforma presupuestaria en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público**

En el presente sexenio, se ha puesto en marcha el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000 (Promap). En el diagnóstico de este programa se manifiestan las deficiencias en los mecanismos de medición y evaluación del desempeño en el gobierno, el problema medular radica en que se ha dejado de lado medir hasta donde el gasto público cumple con el objetivo principal que es el beneficiar a la población, por concretarse a cumplir la normatividad,<sup>52</sup> como si esto fuera el fin, siendo que es un medio solamente.

Es por ello, que la SHCP inició una reforma presupuestaria,<sup>53</sup> tomando como base el Promap, y en este sentido es importante que la planeación, la

---

<sup>52</sup> En el diagnóstico del Promap se enlistan una serie de deficiencias que afectan a todo el sector público, es decir, tanto a las dependencias, entidades como a la población misma. un ejemplo de ellas son las asignaciones presupuestarias, una vez autorizadas, quedan estrictamente etiquetadas para ser utilizadas sólo en el rubro de gasto correspondiente, y la mayor parte de las transferencias, sujetas a autorización previa. Esta política restrictiva, al sumarse a otras medidas relativas al uso de los recursos, elevan los costos para la sociedad por inflexibilidad y lenta capacidad de respuesta de las instituciones oficiales. Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo. Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, p. 60

<sup>53</sup> "La reforma, en sentido innovador, consistiría en introducir nuevas pautas, nuevos roles, nuevos procedimientos a un sistema establecido, pero esas innovaciones no serían de tal magnitud que hicieran al sistema cualitativamente distinto; la innovación daría mayor eficacia y funcionalidad al sistema... La reforma es un proceso mediante el cual los sistemas políticos absorben las nuevas demandas, las regulan y las conservan; de esta manera, el equilibrio del sistema se conserva. Se puede afirmar, entonces, que toda reforma posee tres rasgos esenciales: primero, la reforma considerada como proceso de cambio político, afecta a ciertas disposiciones y a estructuras políticas e institucionales reglamentarias que las respaldan o le son necesarias. Segundo, las reformas se basan en el régimen de poder existente y se realizan con consonancia fundamental con el régimen político; los cambios se verifican no con violación de los principios básicos del régimen político, sino utilizándolos, aunque un tanto adaptados, en una forma y con una orientación distinta. Tercero, la reforma extiende el régimen de participación." Mario Martínez Silva (Coord.). Diccionario de Política y Administración Pública, Volumen N-Z, pp. 283-284

programación, el presupuesto, el ejercicio, el seguimiento y la evaluación del gasto público contribuyan al propósito de modernización del sector público.<sup>54</sup>

Esta reforma presupuestaria se basa en dos innovaciones: un replanteamiento integral de la estructura programática, y la introducción de indicadores estratégicos para evaluar y monitorear los programas, así como las principales actividades gubernamentales. Ambas innovaciones tienen como propósito promover una administración enfocada hacia los resultados, que superen la rigidez de los procedimientos administrativos como uno de los instrumentos de control presupuestario.

Este cambio estructural cobra forma en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal 1998, antes de este cambio el documento presentaba al gasto público a través de tres dimensiones:<sup>55</sup> a) la económica, a través de la cual se identifican los insumos que adquiere el sector público para su operación, así como la composición de las erogaciones entre las de tipo corriente o de formación de capital, y responde a la pregunta ¿qué insumos se adquieren? o ¿qué se compra?

b) la administrativa, identifica al responsable directo de la administración de los recursos que los transforma en bienes y/o servicios, responde a las preguntas ¿quién ejerce los recursos públicos? o ¿quién gasta? y

c) la funcional, señala el motivo o la finalidad para la que se destinan los recursos públicos, responde a las preguntas ¿hacia dónde se orienta el gasto; para qué se gasta; para lograr qué?,

Las dos primeras dimensiones se podían detectar a través de la estructura programática anterior a 1998, del ejercicio del gasto público; en cambio el uso de la tercera dimensión era muy limitado, pues su uso se reducía para la integración y presentación del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la

---

<sup>54</sup> Se considera a la modernización del gasto público, como el cambio a través del cual se incorporan nuevas formas de organización, tecnologías físicas y sociales, y comportamientos que les permitan alcanzar objetivos de una manera más adecuada, resaltando la eficiencia y eficacia del gasto. *Ibidem*, Volumen G-M, p.636

<sup>55</sup> "...las clasificaciones para análisis y política gubernativa global, son: la económica, que permite analizar los volúmenes de gastos de consumo e inversión, las transferencias etc., y adoptar decisiones acerca del nivel de estos rubros en el futuro; la funcional, que hace posible identificar las áreas de actividad y propósitos del Estado; y la institucional, que permite analizar y decidir los sectores institucionales (centrales, locales, independientes, etc.) que se harán cargo de los gastos corrientes, de capital y por funciones." Para efecto de esta investigación, esta última clasificación de institucional es la equivalente a la administrativa. Gonzalo Martner. *Planificación y presupuesto por programas*, p. 86

Federación, ya que los ejecutores del gasto no la utilizaban para su operación cotidiana.

Otro aspecto importante es que en contraste con los ocho meses<sup>56</sup> que se dedican a integrar la documentación presupuestaria, su uso se reduce prácticamente a dos ocasiones: el periodo de su aprobación y la presentación de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Los ejecutores del gasto público utilizaban para su operación el Presupuesto de Egresos de la Federación, sólo de forma marginal el formato y contenido programático. Mucho menos se empleaba para darle un seguimiento útil y práctico a la operación en términos de los programas, subprogramas, proyectos y metas de la estructura vigente hasta 1997.

Además de que las categorías y elementos que conformaban la estructura programática anterior no facilitaban el costeo de las políticas públicas<sup>57</sup> de los programas gubernamentales, ni de las actividades de las dependencias y entidades. Tampoco permiten conocer y costear los productos y servicios mediante los cuales el sector público busca tener un impacto sobre el bienestar de la población-objetivo.

Es por ello que es importante establecer desde un inicio en la programación y el presupuesto de los recursos públicos quién o quiénes, o qué áreas son las responsables de los programas, proyectos y de los servicios públicos que se prestan, así conforme a los cuales se va a medir el rendimiento del quehacer público.

De esta reforma presupuestaria se deriva lo que es la Nueva Estructura Programática (NEP), la cual es una nueva forma de programar las actividades gubernamentales respondiendo a las preguntas: ¿qué insumos se adquieren? o ¿qué se compra?; ¿quién ejerce los recursos públicos? o ¿quién gasta? y para qué se gasta o para lograr qué?, es decir, es un método que integra las tres

---

<sup>56</sup> Es el tiempo promedio que abarca desde la concertación de la estructura programática (mes de mayo), presupuesto preliminar (julio), programa operativo anual (agosto), revisión y presentación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación ante la H. Cámara de Diputados hasta su conclusión mediante la publicación del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación en el Diario oficial (septiembre-diciembre).

<sup>57</sup> Son las orientaciones o directrices de un gobierno sobre un asunto o campo para alcanzar un fin determinado. La aplicación de una política pública comprende al conjunto de actividades de carácter estratégico que realiza un gobierno para promover el desarrollo socioeconómico del país. En México, las políticas públicas se expresan a través de los Programas Sectoriales, los Programas Regionales, los Programas Institucionales y los Programas Especiales. Secretaría de Hacienda y Crédito Público. *Lineamientos para la concertación de la Nueva Estructura Programática 1998*. p.11

dimensiones del gasto, que sistematiza, ordena y clasifica las acciones de la Administración Pública Federal y que las delimita y relaciona con la aplicación y ejercicio del gasto público.

Se pretende con la introducción de la NEP, vincular de forma directa y sencilla los propósitos de las políticas públicas, la misión de las dependencias y entidades, y el quehacer cotidiano de las unidades responsables y ejecutoras de los recursos públicos.<sup>58</sup> Asimismo, se pretende que la NEP facilite el costeo de los programas y políticas de gobierno, es decir, que sea una herramienta útil para medir el desempeño de los programas y de sus ejecutores, y que a éstos últimos les sea de gran ayuda para mejorar la toma de decisiones.

Una aportación de la NEP, es la incorporación de indicadores estratégicos. En el contexto de la Administración Pública Federal los indicadores se refieren a los parámetros utilizados para medir el logro de los objetivos de los programas gubernamentales o actividades institucionales a través de las cuales las dependencias y entidades dan cumplimiento a su misión.

La importancia del monitoreo de estos indicadores, es que son útiles para la toma de decisiones, asegurar calidad en los resultados, prevenir desviaciones y corregir el rumbo de las acciones a fin de lograr los objetivos propuestos.

La NEP tuvo su origen en la SHCP; y ésta la transmite a su vez a todo el sector público a través de sus ventanillas que son las Direcciones Generales de Programación y Presupuesto sectoriales (DGPYPs); es necesario ubicarlas en la estructura de esta Secretaría para poder apreciar como se da la correa de transmisión entre la SHCP y el caso concreto de la SEDESOL.

La SHCP esta conformada por tres subsecretarías (anexo 4), una de ellas es la de Egresos que a su vez se conforma por:

- Unidad de Inversiones, Energía e Industria (UIEI)
- Unidad de Política y Control Presupuestal (UPCP)

---

<sup>58</sup> De conformidad a lo establecido en la Ley de Planeación, en el Plan Nacional de Desarrollo se define el rumbo de la acción gubernamental y los propósitos globales del país. Los Programas Sectoriales deben guardar congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo. Asimismo, los Programas Regionales, los Programas Institucionales y los Programas Especiales deben ser congruentes con los Programas Sectoriales. El sector público debe encaminar sus esfuerzos para alcanzar los propósitos. *Ibidem.* p. 15

- Unidad de Servicio Civil (USC)
- Dirección General de Contabilidad (DGCG)
- Dirección General de Programación y Presupuesto Agropecuario, Abasto, Desarrollo Social y Recursos Naturales (DGPYPAADSYRN)
- Dirección General de Programación y Presupuesto de Salud, Educación e Infraestructura (DGPYPSEI)
- Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios (DGPPYS)

La UCP es el área normativa de la SHCP quién establece los lineamientos para la formulación de la NEP; las DGPYPs son las ventanillas para que las Dependencias cabezas de sector realicen los trámites del proceso de programación-presupuestación.

Es la DGPYPAADSYRN el conducto para la atención de todos los asuntos de programación de mediano plazo y anual, así como del programa de presupuesto de la Sedesol y sus entidades coordinadas.

Otra de sus funciones es la de asesorar y apoyar conjuntamente con la UCP, en este caso a la Sedesol, en la formulación, instrumentación, control y evaluación de su programa y presupuesto.

A continuación se analizará como se ha dado esa reforma presupuestaria en el Sector Central de la Sedesol.

### **3.2 El Presupuesto de Egresos de la Federación 1998, de la Secretaría de Desarrollo Social**

En el Presupuesto de Egresos de la Federación 1998 (PEF), se observa que esa dependencia, como encargada de dar congruencia a todas las acciones que se emprendan en materia de política social, "tiene como misión formular y conducir la política social que establece el Plan Nacional de Desarrollo en materia de desarrollo urbano, vivienda, abasto social y superación de la pobreza,

orientando sus tareas a elevar la calidad de vida de la población en general, con especial atención a la de escasos recursos.”<sup>59</sup>

Para dar cumplimiento a esta misión, en el PEF se le asignó a la Sedesol un monto de 9,398,451.4 miles de pesos (mp), de los cuales 2,591,009.8 mp corresponden al gasto directo de la Secretaría (Sector Central con el 27.6%), el resto 6,807,441.6 mp corresponden a Ayudas, Subsidios y Transferencias (Sector Paraestatal con el 72.4%).

En lo concerniente al Sector Central, como se mencionó al principio de este apartado, se llevan a cabo los programas sectoriales de Desarrollo Urbano, Vivienda y Superación de la Pobreza; el Programa Nacional de Desarrollo Urbano, tiene como objetivos: propiciar el ordenamiento de las actividades económicas y de la población e inducir el crecimiento ordenado y sustentable de las ciudades.

El Programa de Vivienda tiene como objetivos enfrentar el déficit habitacional, encauzando la función del Estado hacia la promoción y coordinación de esfuerzos de los sectores público, social y privado en apoyo a la producción, financiamiento, comercialización y titulación de vivienda; promover las condiciones para que las familias rurales y urbanas, en especial las que tienen mayores carencias, disfruten de una vivienda digna, con espacios y servicios adecuados, calidad en su construcción y seguridad jurídica en su tenencia; y fortalecer el papel de la vivienda dentro de un orden urbano integrado al entorno ecológico y como uno de los índices fundamentales de bienestar familiar.

El Programa para Superar la Pobreza tiene como objetivos estratégicos: disminuir la pobreza y la exclusión social; promover el desarrollo equilibrado de las regiones, y abatir desigualdades, impulsando un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos que hasta ahora no han tenido opciones de bienestar.<sup>60</sup>

El presupuesto del Sector Central quedó asignado de la siguiente manera:

---

<sup>59</sup> La misión de la Sedesol se encuentra en la Estrategia Programática Sectorial del Presupuesto de Egresos de la Federación 1998 de la Sedesol.

<sup>60</sup> Estos objetivos están plasmados en el PEF 1998 de la Sedesol. en la Estrategia Programática Sectorial.

**PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACIÓN 1998**  
**SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**  
**SECTOR CENTRAL**  
(Miles de Pesos)

F	SF	PS	PE	Denominación	Gasto de Capital	Gasto Corriente	Total
				<b>GASTO DIRECTO</b>	<b>1.808.100,00</b>	<b>782.909,80</b>	<b>2.591.009,80</b>
09				<b>Seguridad Social</b>		59.437,50	59.437,50
	03			Seguros		59.437,50	59.437,50
		12		Programa para superar la pobreza		5.139,40	5.139,40
		13		Programa Nacional de Desarrollo Urbano		52.769,90	52.769,90
			000	Programa Normal de Operación		20.893,10	20.893,10
			009	Programa de Cien Ciudades		31.876,80	31.876,80
		14		Programa de Vivienda		1.528,20	1.528,20
11				<b>Abasto y Asistencia Social</b>		14.805,00	14.805,00
		12		Programa para superar la pobreza		14.805,00	14.805,00
12				<b>Desarrollo Regional y Urbano</b>	<b>1.808.100,00</b>	<b>708.667,30</b>	<b>2.516.767,30</b>
		12		Programa para superar la pobreza	510.000,00	42.143,60	552.143,60
	01			Urbanización	<u>780.907,20</u>	<u>644.982,30</u>	<u>1.425.889,50</u>
		13		Programa Nacional de Desarrollo Urbano	780.907,20	644.982,30	1.425.889,50
			000	Programa Normal de Operación		356.387,60	356.387,60
			009	Programa de Cien Ciudades	780.907,20	288.594,70	1.069.501,90
						0,00	0,00
	02			Vivienda	<u>517.192,80</u>	<u>21.541,40</u>	<u>538.734,20</u>
		14		Programa de Vivienda	517.192,80	21.541,40	538.734,20

Fuente: Presupuesto de Egresos de la Federación 1998 de la Sedesol

A través del cuadro anterior se observa que el Gasto Directo que asciende a 2,591,009.6 mp, queda distribuido de la siguiente manera: para el Programa de Desarrollo Urbano se destinan en total 1,478,659.4 mp (57.1%); para el Programa de Vivienda 540,262.4 mp (20.8%), y para el Programa para Superar la Pobreza 572,088 mp (22.1%).

Sin embargo, estas cifras se fueron modificando durante el ejercicio presupuestal, por los ajustes al presupuesto, debido a la caída del precio internacional del petróleo (anexo 5).

Los recursos del Programa para Superar la Pobreza corresponden al Ramo 26.- Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza, fueron etiquetados en el Ramo 20 Desarrollo Social, por razones de estrategia, ya que un porcentaje del monto total de uno de los fondos que componen a este Ramo, se distribuyen a los Municipios a nivel nacional, mientras se realiza esa distribución los recursos estarán en el Ramo 20, posteriormente se transferirán al Ramo 26 con el correspondiente programa y actividades para su ejecución.

Por lo que quedan solamente en el Sector Central el programa normal de operación, el Programa de Cien Ciudades, el Programa de Vivienda Progresiva y Programa de Residuos Sólidos.

Con la aplicación de los nuevos controles presupuestales, es decir, de la NEP, se tienen que observar las tres dimensiones del gasto público de manera diferente a como se venían desarrollando en los presupuestos anteriores a 1998.

Con la nueva presentación de los formatos que conforman el PEF 1998, se puede apreciar la dimensión económica del presupuesto, en el formato Resumen Programático Económico Financiero se observa la distribución económica del gasto, es decir cuanto se asigna a gasto corriente y cuanto al gasto de capital, por capítulo de gasto, y con ello se puede contestar a la pregunta de qué insumos se consumen (anexo 6).

Del total del Gasto Directo se asignan 1,808,100 mp para gasto de inversión que representa el 69.8%; para gasto corriente son 782,909.8 mp de recursos que representan el 30.2%; lo que significa que el 69.8% se destina para la formación de capital, recursos que deberán de impactar directamente a la población objetivo, es decir, la población beneficiada a través de la política social establecida en los programas sectoriales.

Para identificar la dimensión administrativa, se tiene que contestar a la pregunta ¿quién gasta? Es la Sedesol a través de sus unidades responsables,<sup>61</sup> las cuales

<sup>61</sup> Están conformadas por 2 Subsecretarías. 1 Oficialía Mayor. 14 Direcciones Generales. 3 Unidades de Comunicación Social: Análisis Económico y Social; Coordinación Sectorial y Coordinación General de Delegaciones; la Contraloría Interna; 3 órganos desconcentrados: INSOL, FONAES Y PROGRESA; y 31 Delegaciones Regionales (anexo 3). Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Presupuesto de Egresos de la Federación 1998. Sector Desarrollo Social, Análisis Programático. pp. 1-4

tienen etiquetadas ciertas actividades institucionales, que a su vez tienen proyectos ya sea institucionales o de inversión (anexo 7).

Y a través de la dimensión funcional, que precisamente es objetivo de la NEP fortalecerla, se da respuesta a las preguntas ¿para qué se gasta?, ¿para lograr qué? o ¿para hacer qué? por medio de los programas sectoriales y especiales, que a su vez tiene proyectos ya sea institucionales o de inversión (anexos 8, 9 y 10).

Y es precisamente en los proyectos institucionales y/o de inversión, donde se establecen los indicadores estratégicos, elemento innovador e importante para ver los resultados y sobre todo el impacto social de los programas gubernamentales en la comunidad.

Estos elementos programáticos se encuentran en el formato de Análisis Programático, donde los indicadores estratégicos son los parámetros utilizados para medir el logro de los objetivos de los programas gubernamentales o actividades institucionales a través de los cuales la Sedesol da cumplimiento a su misión.

Para determinar cuales son los indicadores estratégicos, primero se establece cuál es el compromiso que se tiene en cada actividad institucional, es decir la necesidad que hay en la población en materia de desarrollo urbano, y vivienda; al establecer la meta se determina cuanto se pretende abarcar de ese mismo compromiso, el indicador estratégico es el porcentaje que se va a cubrir del total del compromiso durante el ejercicio presupuestal vigente.

En el Programa de Cien Ciudades, a través del cual sus principales actividades consisten en desarrollar y construir infraestructura básica a fin de propiciar el ordenamiento territorial de las actividades económicas y sociales de la población e inducir el crecimiento ordenado de la población.

Los proyectos que están programados dentro de las actividades institucionales, se pueden clasificar en Institucionales y de Inversión. Los primeros son propuestas específicas de una o varias unidades ejecutoras de la Sedesol para mejorar un producto o la prestación de un servicio. También representa una forma específica de concretar a nivel de detalle la estrategia de ejecución de un programa sectorial y/o programa especial.

Los proyectos de inversión corresponden a todo aquello que emprende el sector público para incrementar sus activos fijos. Estos proyectos se asocian directamente a la obra pública y deben procederse por una evaluación.

El Programa de Cien Ciudades tiene el compromiso de atender el desarrollo económico en 116 Ciudades; sin embargo su meta no siempre es atender al 100% de las necesidades que hay en dichas ciudades, la limitante es que no se puede contar con todos los recursos presupuestales suficientes para ello.

Entre los proyectos más importantes destacan: la asesoría y asistencia técnica en obras de infraestructura y equipamiento de desarrollo urbano; acciones y obras de vialidad y transporte urbano; acciones y obras urbano ambientales (este proyecto pertenece al Programa de Residuos Sólidos, y que en esencia en la construcción de rellenos sanitarios), acciones y obras de reactivación económica y social de los centros de las ciudades, y acciones y obras de equipamiento urbano municipales.

En el programa sectorial de Vivienda se pretende promover la participación coordinada y concertada de los sectores público, social y privado en apoyo a la producción, financiamiento, titulación y mejoramiento de vivienda. Así como administrar y operar el sistema de otorgamiento de crédito de forma descentralizada y con procedimientos modernos.

Entre sus proyectos destacan la descentralización de funciones y reducción de trámites y tiempos en la actividad institucional a través de la instalación de oficinas únicas municipales de trámites para la vivienda; otorgar asesoría sobre opciones de financiamiento para el desarrollo urbano y la vivienda a fin de promover la inversión pública, privada y social en el desarrollo habitacional de vivienda; apoyo a los programas de autoconstrucción y mejoramiento de vivienda, y el Programa de Vivienda Progresiva.

Al igual que el programa sectorial de Desarrollo Urbano, el de Vivienda no cubre el 100% de las necesidades de la población.

Sin embargo después de la explicación a cerca de cómo esta estructurada la NEP en el Sector Central de la Sedesol, cabe señalar que para la elaboración de los indicadores estratégicos, la Dependencia tuvo muchas dificultades debido principalmente a que, por un lado, la mayoría de los proyectos, sobre todo los del Programa de Cien Ciudades, son proyectos y obras a nivel nacional, donde participan los gobiernos estatales y municipales, por lo que había que concertar

con éstos la determinación de los indicadores, de acuerdo a las necesidades reales de cada estado.

Por otra parte, la NEP es un programa de mediano plazo, que apenas se ha iniciado, por lo que, mientras se va desarrollando se irá afinando, y que por lo tanto los resultados no son a corto plazo.

Sin embargo, si es válido hacer una evaluación o un corte para analizar como se está dando el desarrollo de lo nuevos controles presupuestales, sobre todo con los momentos de inestabilidad económica que esta viviendo el país, a causa de la caída del precio internacional del petróleo.

Esta evaluación es el objeto central del siguiente apartado, donde se analizará no tanto los resultados de la aplicación de la NEP, sino más bien como ha sido el arranque de esta reforma presupuestaria.

#### 4. EVALUACIÓN DE RESULTADOS

El Presupuesto de Egresos de la Federación es un documento que tiene como vigencia un año fiscal, por lo tanto la evaluación de resultados del PEF 1998 de la Sedesol se determinará hasta que este haya concluido, y los resultados se analizan a través de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, que es el informe que rinde el Poder Ejecutivo a la Cámara de Diputados, para mostrar los resultados de su gestión financiera y los alcances que la acción reguladora del Estado ha tenido en el desarrollo económico del país.

Sin embargo, se puede realizar una evaluación de como se ha iniciado la reforma presupuestaria, es decir, como está funcionado la NEP en el Sector Central de la Sedesol. Antes de entrar al análisis mencionado, es conveniente señalar que es una evaluación y como se da ésta.

“¿De qué sirve una evaluación?...esta cuestión nos lleva a plantear otra: ¿Cuáles son los objetivos de la evaluación proyectada? Evaluación se construye epistemológicamente a partir de ‘valor’.”<sup>62</sup> Se puede decir que una evaluación es detectar el valor real que tiene el objeto que se analiza.

Sin embargo, en el ámbito de la política lo importante de una evaluación es el hecho de que ésta sea creíble para los actores sociales. Esto dependerá de la legitimidad de la propuesta para los destinatarios de las evaluaciones.

Existen diferentes formas de evaluar, una de ellas es partir de los objetivos previstos y los efectos causados, y es la más utilizada frecuentemente y se conoce como evaluación de impactos o de resultados.<sup>63</sup> Desde este punto de vista, se encierra a la evaluación de tal manera que no da cabida a las cuestiones operacionales, es decir, sino se cumplen los objetivos todo estuvo mal, y no se da oportunidad a analizar los procedimientos.

Asimismo, con esta forma de evaluar y al no concretarse los objetivos, muchas veces se desechan programas que al presentar problemas durante su puesta en marcha, pueden ser innovadores si se analizan las causas que están originando dichas desviaciones de los objetivos, o que incluso pueden demostrar que los objetivos no eran tan precisos.

<sup>62</sup> Eric Monnier. "Objetivos y destinatarios de las evaluaciones", p.173

<sup>63</sup> *Ibidem*, p. 174

La siguiente forma de evaluar es la operacional,<sup>64</sup> en ésta se cuestiona la aplicación de los medios utilizados de acuerdo con los objetivos, lo que se tiende a hacer aquí es describir como ocurrieron los hechos durante el proceso, pero no los explican.

Las evaluaciones libres de los objetivos,<sup>65</sup> es otra forma de evaluar, es ésta lo que se persigue es ver si el programa cumplió con las necesidades fundamentales, aunque los objetivos iniciales no sean alcanzados siempre y cuando se alcancen los efectos deseados.

Una forma más, es la aproximación por los procesos, es decir, a través del análisis de las interacciones del programa y de su entorno. "El programa y su organización son percibidos como entidades dinámicas que cambian a medida que se adaptan al contexto en el que son llevados a la práctica. Los objetivos iniciales pueden ser substituidos por nuevos objetivos operacionales..."<sup>66</sup>

Esta última forma de evaluar es la más apropiada para analizar la aplicación de la NEP, ya que el presupuesto del gasto público es susceptible de los cambios en el entorno tanto nacional como internacional.

Los objetivos iniciales de la NEP son:

- Delimitar las responsabilidades del Estado, esto de acuerdo al Plan Nacional de Desarrollo y los programas sectoriales;
- Establecer prioridades sociales, políticas y económicas;
- Evidenciar los rezagos, así como la disponibilidad de recursos;
- Determinar el costo/efectividad de los recursos y las acciones, para escoger entre las diferentes opciones para ejecutar las actividades.

A fin de:

- Reducir la discrecionalidad con que se habían manejado las asignaciones del gasto;

---

<sup>64</sup> Ibidem, p. 176

<sup>65</sup> Ibidem, pp. 176-177

<sup>66</sup> Ibidem, p. 178

- Una mayor participación de los ejecutores o responsables del manejo de los recursos en todo el proceso de programación-presupuestación;
- Tener una evaluación de las actividades a través del impacto de los resultados de la sociedad.

La realización de estos objetivos se concreta en las tres dimensiones del presupuesto: la económica, la administrativa y la funcional.

Estos objetivos no se lograron del todo en el caso específico del presupuesto de la Sedesol. Inicialmente las tres dimensiones del presupuesto se pueden apreciar en el PEF 1998, para partir de ahí y llevar un seguimiento del ejercicio fiscal hasta su conclusión al término del año.

Sin embargo, desde el inicio del ejercicio presupuestal 1998 se presentaron imprevistos que más que obstáculos para la aplicación de la NEP vinieron a ser pruebas de su eficacia, como fueron los tres recortes presupuestales por la caída del precio internacional del petróleo, y las medidas de austeridad presupuestal provocadas por los efectos de las lluvias torrenciales que abatieron al país, y con mayor énfasis al sureste.

La Sedesol no fue la excepción en el recorte presupuestal, el cual fue de 677,800 miles de pesos al Sector Central, con lo que se reduce en un 26.2% de su monto original; por lo que las metas que estaban programadas en el PEF se ve afectadas y por consiguiente los indicadores estratégicos que fueron aprobados por la H. Cámara de Diputados ya no son vigentes.

Considerando que la aplicación de la NEP se encuentra en proceso, se puede determinar algunos alcances y límites que se han dado antes de concluir el ejercicio presupuestal en el caso concreto de la Sedesol:

#### **Alcances:**

- La anterior estructura programática se basó en un catálogo de programas muy amplio y difícil de administrar. Toda actividad del gobierno se convirtió en un programa y se le dotó de recursos, en cambio con la NEP se parte con una visión macroeconómica, y en el caso particular de la Sedesol disminuyeron las categorías programáticas (anexo 11).

- Se ha dado una mayor transparencia en la asignación presupuestal de algunos rubros, como es el caso de las aportaciones del pago de seguridad social que anteriormente se etiquetaban en el Ramo 19 Aportaciones a Seguridad Social, a partir de 1998 se han asignado directamente a la Dependencia.

Otro rubro, son los recursos etiquetados en el paquete salarial, el cual incluye todos los incrementos salariales que se tienen previstos para el ejercicio fiscal vigente, recursos que se presupuestaban en el Ramo 23 Previsiones Salariales y Económicas.

Con esta nueva reasignación de recursos se disminuyen los trámites burocráticos para que la Dependencia puede disponer de ellos. Es importante mencionar que la Sedesol es la responsable directa de la correcta aplicación de estos recursos.

- En el documento PEF 1998 de la Sedesol, se aprecian con mayor facilidad y claridad las tres dimensiones del presupuesto con la asignación original de recursos.

### **Límites**

- Uno de los principales limitantes con que se encontró la aplicación de la NEP, fue el diseño de los indicadores estratégicos por parte de la Sedesol. Debido a que es un proceso nuevo, la interpretación que le dieron las áreas operativas de la dependencia para la elaboración de los indicadores no fue la correcta, por lo que éstos no fueron muy precisos.

Uno de los propósitos de la reforma presupuestaria es promover una adecuada participación de los ejecutores o responsables del manejo de los recursos en todo el proceso de programación-presupuestación. La SHCP participa en la planeación, programación, presupuesto, control y evaluación, en éstas dos últimas también participa la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo (SECODAM); y la Sedesol como responsable y ejecutora de los recursos.

La SHCP y la SECODAM son las responsables de capacitar a las dependencias y entidades para la instrumentación de la NEP; sin embargo ha faltado mayor coordinación entre estas dependencias globalizadoras al impartir los talleres de capacitación, lo que ha provocado que para este

ejercicio fiscal se haya dificultado la aplicación de la NEP, y sobre todo en la elaboración de los indicadores estratégicos.<sup>67</sup>

- La resistencia al cambio por parte de las dependencias y entidades es otra limitante, ya que al interior de ellas continúan trabajando con la estructura anterior a 1998, y cuando tienen que entregar alguna información hacia fuera, y en particular a la SHCP, utilizan la NEP.
- Los resultados de los proyectos ejecutados en este ejercicio fiscal se pueden evaluar hasta el término de los mismos; sin embargo, desde este momento se puede determinar que los proyectos que fueron originalmente autorizados por la H. Cámara de Diputados, fueron modificados debido a factores externos que alteraron el presupuesto, como son:
  - La caída del precio internacional del petróleo, realizándose tres ajustes al presupuesto del Gobierno Federal, mismos que también afectaron a la Sedesol (anexo 5).
  - Los desastres naturales como han sido las lluvias torrenciales en todo el país, y con mayores efectos negativos en el sureste, por lo que se han tenido que tomar medidas de austeridad más estrictas.

Por lo que, al ser disminuido el presupuesto se afecta el ejercicio presupuestal y con ello la variación de los indicadores para la evaluación de los resultados, ya que la Sedesol cuando envió a la SHCP sus ajustes hacia al interior de sus programas, no comunicó como habían cambiado sus indicadores estratégicos; por lo que los indicadores que fueron aprobados por la H. Cámara de Diputados quedaron obsoletos.

Y por consiguiente, no se dio un seguimiento al presupuesto de 1998 contemplando las tres dimensiones que se habían logrado concretar en un inicio del presupuesto de egresos.

De acuerdo a la forma de evaluar aproximación a los procesos, se puede decir que el hecho de que no se hayan cumplido al pie de la letra los objetivos iniciales de la NEP, no quiere decir que este nuevo mecanismo del ejercicio del gasto público no funcione; lo que sí se puede determinar es que la aplicación de la NEP es un proceso que se tiene que ir afinando con el tiempo, pero para el

---

<sup>67</sup> Cabe señalar que este aspecto de los indicadores se ha afinado para el ejercicio fiscal 1999, puesto que se han diseñado lineamientos específicos para la elaboración de los indicadores estratégicos.

caso específico del ejercicio fiscal 1998, no cumplió con los objetivos originales.

Sin embargo, parte de la reforma presupuestaria es la retroalimentación que se debe de tener en el ejercicio del gasto público con la población objetivo, es decir, la Administración Pública Federal debe informar a la sociedad de los resultados alcanzados, para medir el manejo de los recursos y la efectividad de los programas y actividades públicas, y dependiendo de esto hacer las modificaciones pertinentes.

Esta última parte es muy importante, ya que si la sociedad no recibe los beneficios de la reforma presupuestaria, y sobre todo en el caso específico del sector desarrollo social, de nada sirven todos estos cambios.

En el caso concreto de la Sedesol, es fundamental la participación ciudadana, porque esta Dependencia es la encargada de la política social, por lo que la medición de los resultados de los programas se convierte en un parámetro de medición para el Estado en sí, ya que al satisfacer éste las necesidades de sociedad, la relación entre ambos es sana y por lo tanto el Estado garantiza con ello su existencia.

Lo que habría que cuestionar a la Sedesol, es como mide las necesidades de la sociedad, para así poder determinar sus indicadores estratégicos, por ejemplo como mide la pobreza de la gente, como son sus mecanismos de medición y de contacto con la sociedad, cómo se va a dar esa retroalimentación, factor clave para que sea efectiva la aplicación de la NEP y por consiguiente la reforma presupuestaria.

Por lo que sería conveniente cuestionarse cuando se haga la evaluación al término del ejercicio fiscal 1998, ¿los resultados han sido adecuadamente seleccionados?, ¿han sido correctamente medidos?, ¿los objetivos han sido realmente alcanzables?, ¿las normas han sido fijadas atinadamente?, ¿es válida la comparación entre resultados y normas?

Se puede concluir que los resultados de la aplicación de la NEP, se darán con el paso del tiempo, pero que debe considerar todo lo que pasa en su entorno para modificar lo que sea necesario en su estrategia de operación, a fin de que el Estado cumpla con su cometido de proporcionar el bienestar social a la población a través de su gobierno, a pesar de los escasos recursos públicos.

## 5. CONCLUSIONES

1. La administración pública, a fin de cumplir con los fines del Estado, ha ido transformándose e acuerdo a los cambios que éste último ha experimentado para solventar las necesidades de la sociedad y con ello garantizar la existencia del propio Estado.

El Estado mexicano posrevolucionario ha tenido cambios a lo largo de su historia, hasta llegar a la faceta que hoy se conoce como reforma del Estado.

2. La reforma del Estado, iniciada en la década de los ochenta's en México, es un proceso que continúa; en sus inicios se orientó por el acotamiento del Estado, y con ello un replantamiento de su actuación en cuanto a su papel como promotor del desarrollo; en cuanto a su participación en las actividades económicas y productivas; y, en cuanto al nivel de gasto y de déficit fiscal.
3. Este acotamiento del Estado se puede apreciar a través de la transformación en la administración pública, como es el caso del redimensionamiento del tamaño institucional del sector público.
4. Esta misma transformación de la administración pública se ha reflejado en los cambios que ha sufrido la Secretaría de Desarrollo Social, que en sus orígenes era la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología con funciones un tanto distintas; y donde ahora el desarrollo social ha pasado a ocupar un lugar importante en la agenda del Estado.
5. En el presente sexenio, una vertiente de la reforma del Estado se ha plasmado en el Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000, mediante el cual se pretende reorientar la actuación de la administración pública hacia una organización eficiente y moderna, y con ella, a una transformación del gasto público.

Por ello la SHCP inicia una reforma presupuestaria que proporciona los nuevos instrumentos de control presupuestario.

6. La aplicación de los nuevos instrumentos de control presupuestal -la Nueva Estructura Programática y los indicadores estratégicos-, son la respuesta a las demandas de la sociedad en cuanto a la exigencia de ver resultados; de hacer más transparente el manejo de los escasos recursos públicos.
7. La incorporación de la Nueva Estructura Programática es un proceso que se inició en el ejercicio fiscal 1998, pero que sus resultados serán a largo plazo; es un proceso que con cada ejercicio presupuestal se irá afinando, a través de la retroalimentación que exista entre la SHCP, Secodam, Sedesol y la sociedad.

Pero que en este proceso continuo e interactivo, al menos en el caso particular de la Sedesol, se deben considerar algunos aspectos como son:

- El sector social se considera débil por no tener una influencia mayor en la toma de decisiones sobre la asignación de los recursos, ya que no es una fuente de ingresos para el gobierno, por lo que el cumplimiento de sus objetivos se ve interrumpido cuando hay factores que inciden en su presupuesto.
- El campo de acción de la política social a cargo de la administración pública, es un campo que se presta para luchas de poder, donde para lograr clientelismo político se establecen y manipulan programas sociales.
- La participación de la sociedad es muy importante para la eficiencia en programas sociales, por lo que el sector social debe estar en mayor contacto con la realidad que vive la gente, y sobre todo los sectores de la población con menores recursos para subsistir; además que debería tener una mayor capacidad de concertación con la sociedad civil (organizaciones no gubernamentales y otras).

➤ El sector social ha utilizado poco y mal la evaluación como instrumento de dirección, porque no sabe que evaluar.

8. La Sedesol como encargada de la política social, debe de considerar lo anterior para poder tener y medir un desarrollo social, con la premisa de contar con escasos recursos públicos.
9. En el ámbito del desarrollo social tiene que reflejarse que la reforma del Estado no significa dejar de atender las demandas sociales, es decir que aunque haya un acotamiento del Estado, esto no significa debilidad del mismo, sino todo lo contrario, que el Estado debe fortalecer sus mecanismos de acción, porque su existencia dependen de la relación que tenga con la misma sociedad.

En el caso particular del Sector Central de la Sedesol, lo ideal sería que coordinara la política social para lograr un desarrollo urbano bien planeado, pero donde la sociedad tenga la capacidad y las herramientas propias para un desarrollo y no sólo urbano de ciudades bien planeadas y con todos los servicios, sino un desarrollo social integral, donde el Estado no tenga que estar dando alimento a la población para que subsista, sino que ella misma tenga la fuente de recursos para tener una mejor calidad de vida.

10. Los nuevos instrumentos de control presupuestal son una oportunidad para transformar el gasto público y optimizar los escasos recursos con que cuenta el Estado para cumplir sus fines.

## BIBLIOGRAFÍA

Aguilar Camín, Héctor, **Después del Milagro**. México, Cal y Arena, 1991

Aguilar Villanueva, Luis. "EL FUTURO DE LA REFORMA DE ESTADO", en: Ricardo Uvalle Berrones (comp). **ESPECIALIZACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS**. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997

Aspe Armella, Pedro. **El camino mexicano de la transformación económica**. México, Fondo de Cultura Económica, 1993.

Ayala Espino, José Luis.

- **LÍMITES DEL MERCADO. LÍMITES DEL ESTADO**. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1992.
- "La Reforma del Estado: Saldos y Desafíos", en: **Revista de Administración Pública**. N° 89, México. Instituto Nacional de Administración Pública, 1995

Coordinación General del Programa Nacional de Solidaridad. **LA SOLIDARIDAD EN EL DESARROLLO NACIONAL**. México, Abril 1992.

De la Madrid Hurtado, Miguel. "La reforma del Estado en México. Una perspectiva histórica", en: **Gestión y Política Pública**. Vol. IV, N° 2, México, Centro de Investigaciones y Docencias Económicas, segundo semestre de

Guerrero Orozco, Omar. **El Estado y la Administración Pública en México**. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1989.

Martner, Gonzalo. **PLANIFICACIÓN Y PRESUPUESTO POR PROGRAMAS**. México, Siglo Veintiuno Editores, 1986.

Martínez Silva, Mario (coord.). **DICCIONARIO DE POLÍTICA Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA**. 3 Volúmenes., México, Colegio de Licenciados en Ciencia Política y Administración Pública, 1978.

Méndez, José Luis. "La reforma del Estado en México: alcances y límites", en: Ricardo Uvalle Berrones, **ESPECIALIZACIÓN EN POLÍTICAS PÚBLICAS**. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997.

Monnier, Eric. "Objetivos y destinatarios de las evaluaciones", en: **Revista de Administración Pública**. N° 91, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1996

Pardo, Ma. Del Carmen. **La MODERNIZACIÓN ADMINISTRATIVA EN MÉXICO**. México, Instituto Nacional de Administración Pública / Colegio de México, 1991.

Rojas Gutiérrez, Carlos. "Secretaría de Desarrollo Social", en: **Revista de Administración Pública**. N° 90, México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1995.

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. **Programa de Modernización de la Administración Pública 1995-2000**. México, Diario Oficial de la Federación publicado el 28 de Mayo de 1996.

ESTA TEX NO DE  
SAUR DE L'...

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **LINEAMIENTOS PARA LA CONCERTACIÓN DE LA NUEVA ESTRUCTURA PROGRAMÁTICA 1998**, Subsecretaría de Egresos, Unidad de Política y Control Presupuestal, mayo de 1997.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público. **Presupuesto de Egresos de la Federación 1998. Sector Desarrollo Social**. México, SHCP, 1998.

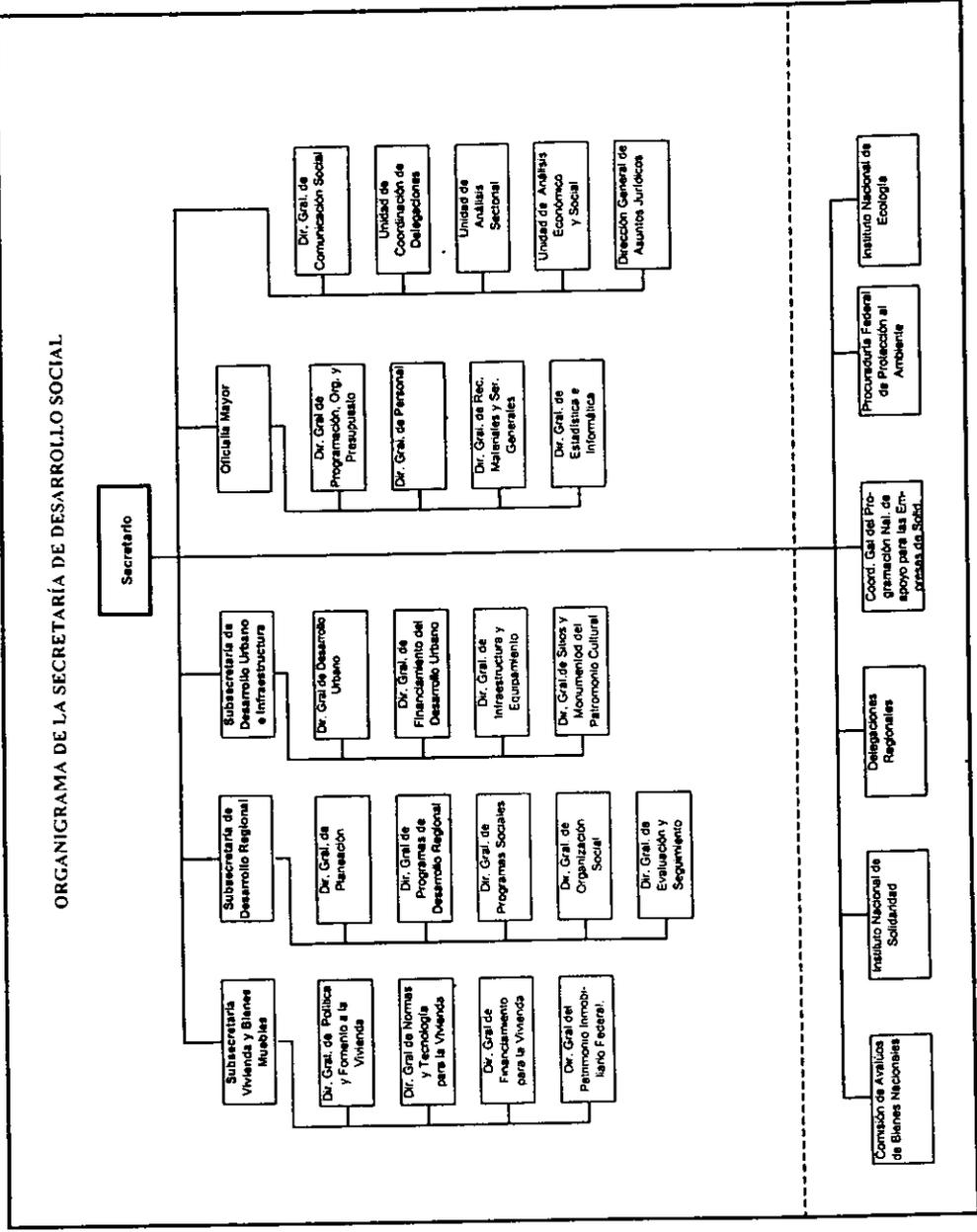
Uvalle Berrones, Ricardo

- **-LOS NUEVOS DERROTEROS DE LA VIDA ESTATAL**. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1994.
  
- **Las Transformaciones del Estado y la Administración Pública en la Sociedad Contemporánea**. México, Instituto de Administración Pública del Estado de México, 1997.
  
- “El papel del Estado en los procesos actuales” en: **ESPECIALIZACIÓN DE POLÍTICAS PÚBLICAS**. México, Instituto Nacional de Administración Pública, 1997

## ANEXOS

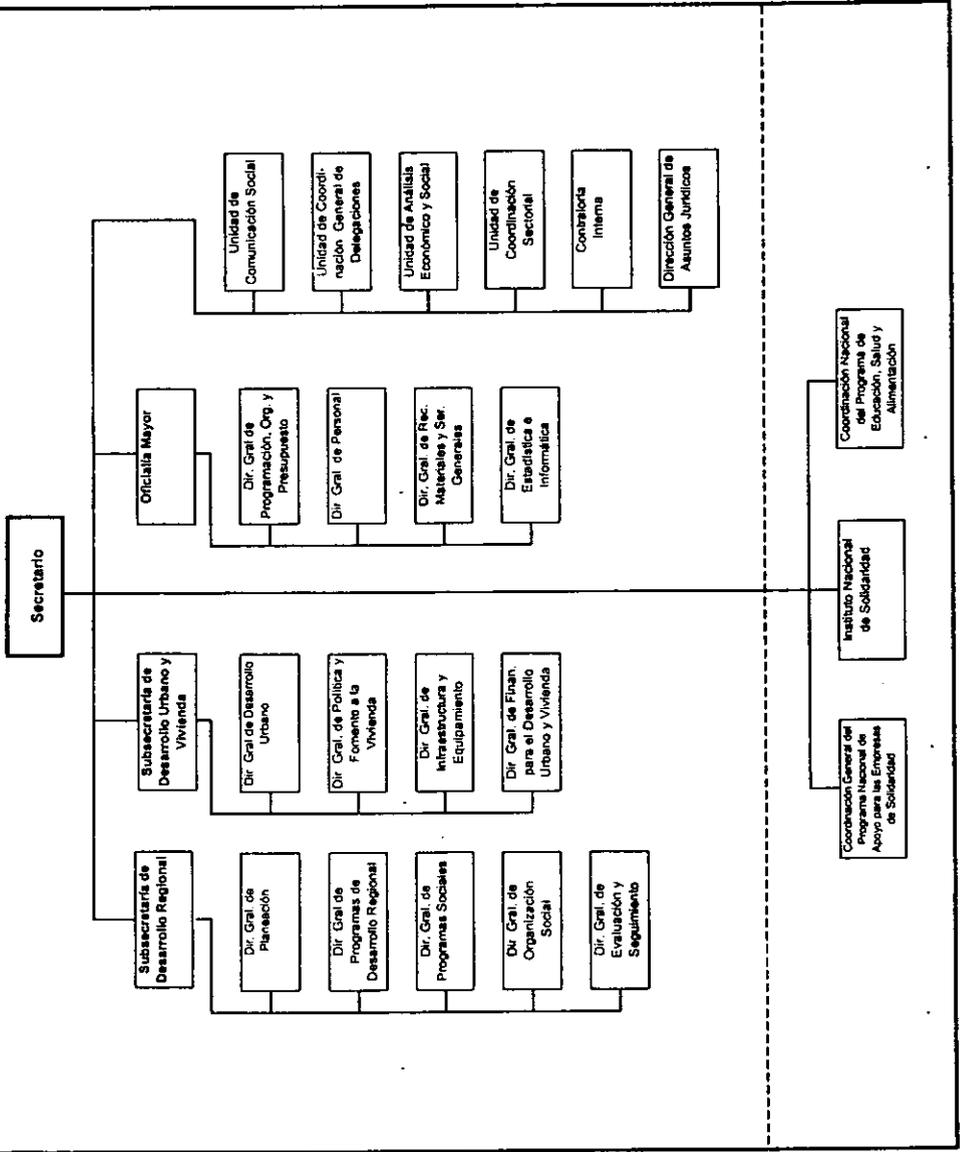
	(Pág)
1. Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda	1
2. Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Social	2
3. Organigrama de la Secretaría de Desarrollo Social (Sector Central)	3
4. Organigrama de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público	4
5. Gasto Programable del Gobierno Federal (Sedesol)	5
6. Dimensión Económica	6
7. Dimensión Administrativa	7
8. Dimensión Funcional	8
9. Vinculación de las diferentes dimensiones	12
10. Clave Presupuestaria	13
11. Comparativo de Estructuras 1997 vs 1998	14





Fuente: Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, 1992.

ORGANIGRAMA ACTUAL DE LA SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL  
(SECTOR CENTRAL)





**GASTO PROGRAMABLE DEL GOBIERNO FEDERAL**  
**SECRETARÍA DE DESARROLLO SOCIAL**  
(Miles de Pesos)

Concepto	PEF Original (a)	AJUSTES			Suma (e=b+c+d)	PEF Modificado (f=a-e)	Variación	
		1er (b)	2do (c)	3er (d)			(e/s)	% (f/a)
<b>Sector Central</b>	2,591,409.80	330,000.00	347,800.00		677,800.00	1,913,609.80	26.16	73.84
Gasto de Operación	783,309.80					783,309.80		100.00
Gasto de Inversión	1,808,100.00	330,000.00	347,800.00		677,800.00	1,130,300.00	37.49	62.51
Programa de Cien Ciudades	634,100.00		167,800.00		167,800.00	466,300.00	26.46	73.54
Programa de Residuos Sólidos	100,000.00	30,000.00			30,000.00	70,000.00	30.00	70.00
Programa de Vivienda Progresiva	513,000.00	100,000.00	180,000.00		280,000.00	233,000.00	54.58	45.42
Programa Normal de Inversión	51,000.00					51,000.00		100.00
Programa Superación de la Pobreza	510,000.00	200,000.00			200,000.00	310,000.00	39.22	60.78

Debido a la caída del precio internacional del petróleo, se tuvieron que realizar tres ajustes al Presupuesto de Egresos de la Federación. En el Sector Central de la SEDESOL los ajustes redujeron en 26.16% el PEF originalmente autorizado por la H. Cámara de Diputados, afectando únicamente al Gasto de Inversión en 37.49%, principalmente al Programa de Vivienda Progresiva que por ser un programa nuevo se disminuyó en 54.58%, al Programa de Cien Ciudades, que es de los más importantes en la SEDESOL, juntamente con el Programa de Residuos Sólidos se les impacto con el argumento de que las obras originalmente programadas se realizarían pero ahora con recursos del Ramo 33.- Aportaciones Federales para Entidades Federales y Municipios. Respecto al Programa Superación de la Pobreza, a pesar del ajuste que se le aplicó, éste tiene un crecimiento respecto al ejercicio fiscal 1997.

## ANEXO 6

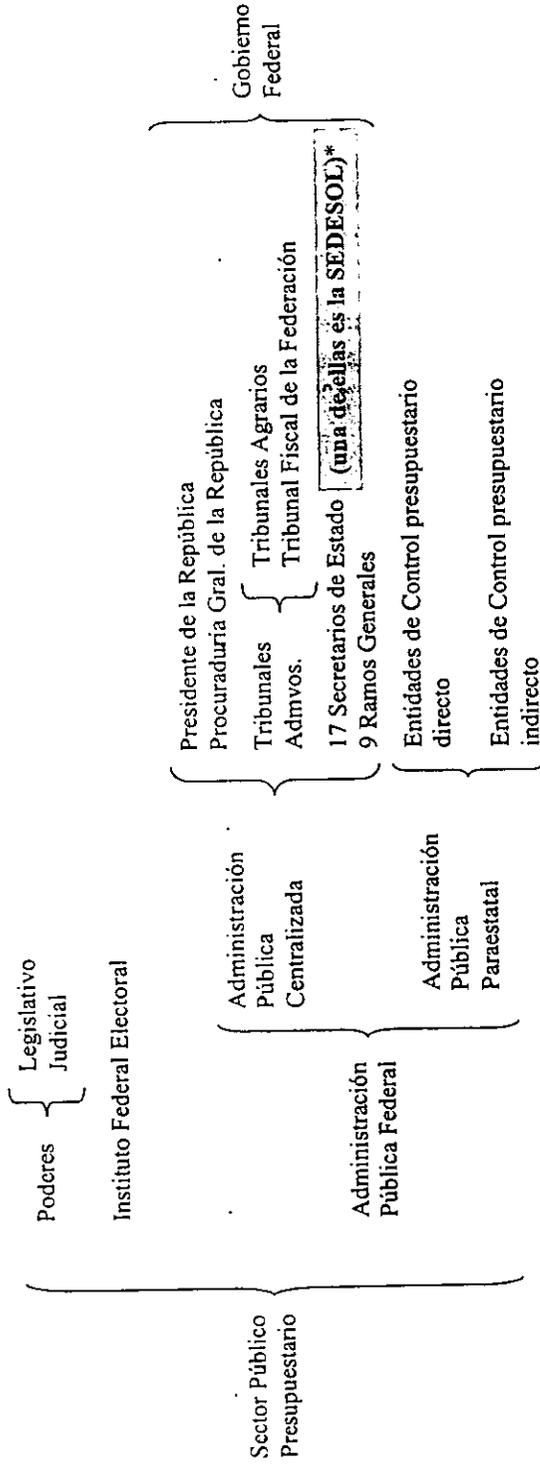
### 1. Dimensión Económica

- La Dimensión Económica permite conocer los insumos y los factores de producción que adquiere o contrata la APF para llevar a cabo la producción de bienes y la prestación de servicios, así como la naturaleza de las mismas (corriente o capital).
- Se identifica a través de la Clasificación por Objeto del Gasto la cual agrupa los gastos en tres niveles de agregación: capítulos (nivel de mayor agregación), conceptos y partidas (nivel más desagregado).

CAPITULOS DE GASTO	SEDESOL
	PEF 1998 (Miles de Pesos)
1000 Servicios Personales	546,009.8
2000 Materiales y Suministros	37,232.2
3000 Servicios Generales	199,667.8
4000 Ayudas, Subsidios y Transferencias	
5000 Bienes Muebles e Inmuebles	
6000 Obras Públicas	1,808,100
7000 Inversión Financiera	
8000 Participaciones de Ingresos Federales	
9000 Deuda Pública	
<b>TOTAL</b>	<b>2,591,009.8</b>

2. Dimensión Administrativa

- La dimensión administrativa permite identificar al ejecutor directo de los recursos públicos
- Esta dimensión se presenta por ramo presupuestario, dependencia, entidad paraestatal y unidad responsable, de acuerdo a la agrupación sectorial y administrativa que establecen diversos ordenamientos legales.



\* En el organigrama actual de la SEDESOL (anexo 3), se puede apreciar cada una de las Unidades Responsables del Sector Central

**3. Dimensión Funcional**

- La dimensión funcional determina en términos presupuestarios la finalidad estratégica de los recursos públicos, y el tipo de actividades que lleva a cabo la APF.
- En la actualidad el instrumento donde se precisan las características de los componentes de esta dimensión es el Catálogo de Categorías Programáticas de la Administración Pública Federal.

**ESTRUCTURA FUNCIONAL DE LA SEDESOL**

<b>Función (F)</b>	12. Desarrollo Regional y Urbano
<b>Subfunción (SF)</b>	00. Servicios Compartidos 01. Urbanización 02. Vivienda
<b>Programa Sectorial (PS)</b>	12. Programa para Superar la Pobreza 13. Programa Nacional de Desarrollo Urbano 14. Programa de Vivienda
<b>Programa Especial (PE)</b>	000. Programa Normal 008. Programa Temporal de Empleo 009. Programa de Cien Ciudades
<b>Actividad Institucional (AI)</b>	101. Diseñar políticas públicas. 201. Promover la aplicación de políticas públicas sectoriales. 210. Promover el desarrollo en localidades y grupos marginales. 211. Generar empleos en zonas marginadas. 212. Promover la participación de grupos específicos de población.

	<p>405. Otorgar créditos.</p> <p>437. Desarrollar y construir infraestructura básica.</p> <p>448. Otorgar créditos a la palabra.</p> <p>449. Brindar atención integral a los jornaleros agrícolas.</p> <p>701. Administrar recursos humanos, materiales y financieros.</p> <p>703. Capacitar y formar servidores públicos.</p> <p>708. Prever el pago de los incrementos por servicios personales.</p>
<p><b>Proyectos (PY)</b></p> <p><b>- Institucional (PI)</b></p>	<p>1008. Asesoría, capacitación, asistencia técnica, seguimiento y supervisión en las acciones y obras de infraestructura, equipamiento y desarrollo urbano.</p> <p>1009. Promover la incorporación de suelo a programas de desarrollo urbano.</p> <p>1010. Acciones para el fortalecimiento de la planeación y administración urbana municipal y estatal.</p> <p>1011. Participar como agente técnico en los fondos crediticios y financieros de programas de infraestructura y equipamiento urbano.</p> <p>1012. Estudios, proyectos, planes de ordenamiento y manuales técnico normativos para el desarrollo urbano e infraestructura.</p> <p>1018. Impulso a la promoción del desarrollo económico urbano.</p> <p>1019. Asistencia técnica para la instalación y operación de consejos consultivos de desarrollo y urbano.</p> <p>1020. Política de vivienda y concertar el programa de otorgamiento de créditos.</p> <p>1021.. Fortalecer a los organismos promotores de vivienda como entidades eminentemente financieras.</p> <p>1022. Promover la reducción de costos indirectos de la vivienda de interés social y popular por concepto de impuestos, derechos y gastos</p>

<p><b>Inversión (PK)</b></p>	<p>notariales de ámbito local.</p>
	<p><b>I023.</b> Descentralización de funciones y reducción de trámites y tiempos en la actividad habitacional.</p>
	<p><b>I024.</b> Desarrollo de estudios, proyectos, manuales y sistemas para apoyar la instrumentación de la política habitacional.</p>
	<p><b>I025.</b> Desarrollo y operación de programas de vivienda.</p>
	<p><b>I026.</b> Infraestructura para operar un mercado secundario</p>
	<p><b>I027.</b> Otorgar asesoría sobre opciones de financiamiento para el desarrollo urbano y la vivienda, a fin de promover la inversión pública, privada y social en el desarrollo habitacional.</p>
	<p><b>I028.</b> Fortalecimiento de esquemas de financiamiento.</p>
	<p><b>I029.</b> Apoyo a los programas de autoconstrucción</p>
	<p><b>I030.</b> Fomentar el desarrollo , difusión y aplicación de tecnologías alternativas para la vivienda.</p>
	<p><b>I032.</b> Participación de la mujer en proyectos productivos.</p>
	<p><b>I036.</b> Creación y consolidación de empresas sociales a través del FONAES</p>
	<p><b>K007.</b> Acciones y obras de vialidad y transporte urbano.</p>
	<p><b>K008.</b> Acciones y obras urbano ambientales.</p>
	<p><b>K009.</b> Acciones y obras de reactivación económica y social de los centros de las ciudades.</p>
<p><b>K010.</b> Acciones y obras de equipamiento urbano municipales.</p>	
<p><b>K011.</b> Programa de Vivienda.</p>	

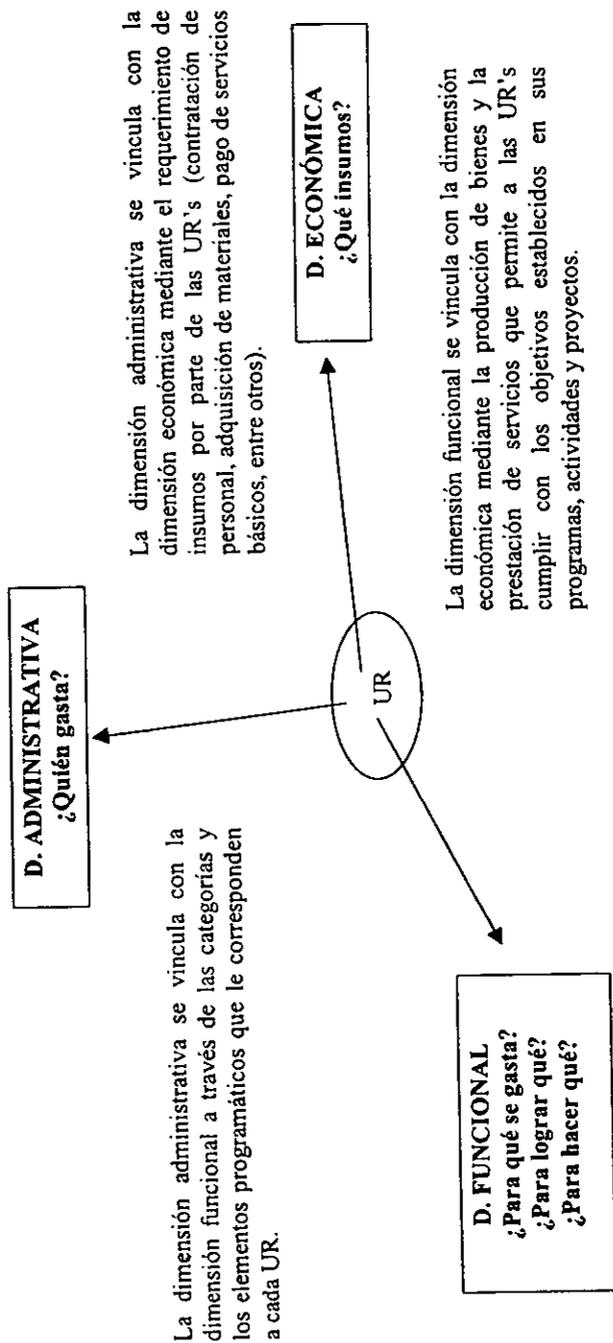
ESQUEMA FUNCIONAL DE SEDESOL

F	SF	PS	PE	AI	PY		
12	00	12	000	210	-		
					212	{ 1032	
			008	211	{ 1036		
					-	-	
			01	13	000	210	-
							701
	708	-					
	101	-					
	009	437	1018	1019	1008		
						1009	
	02	14	000	201	1020	1010	
						1011	
						1012	
						1024	
						1025	
						1026	
						1027	
						1028	
						1029	
						1030	
210	{ K011						
					K007		
					K008		
					K009		
					K010		

## ANEXO 9

### VINCULACIÓN DE LAS DIFERENTES DIMENSIONES.

Las UR son las áreas que transforman los recursos públicos en bienes y servicios para alcanzar los objetivos de las políticas públicas.





# ANEXO 11

## COMPARATIVO DE ESTRUCTURAS 1997 VS 1998 SECTOR DESARROLLO SOCIAL

<u>Estructura Programática 1997</u>	<u>Nueva Estructura Programática 1998</u>
<p><b>Categorías:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Funciones (6)</li> <li>Subfunciones (25)</li> <li>Programas (33)</li> <li>Subprogramas (53)</li> <li>Proyectos</li> </ul> <p><b>Elementos:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Objetivos</li> <li>Regionalización</li> <li>Metas (102)</li> <li>Clasificación Económica de las metas</li> <li>Unidad de medida (208)</li> </ul> <p>Unidad responsable</p>	<p><b>Categorías</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se redefinen: Funciones (3)</li> <li>Subfunciones (3)</li> <li>Se introducen: Programas Sectoriales (4)</li> <li>Programas Especiales (4)</li> <li>Actividades Institucionales (12)</li> <li>Proyectos Institucionales</li> <li>Proyectos de Inversión</li> </ul> <p><b>Elementos (atributos para evaluar):</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Se introducen: Misión</li> <li>Propósito Institucional</li> <li>Se precisan: Objetivos</li> <li>Se introducen: Indicadores Estratégicos</li> <li>Metas de los Indicadores</li> <li>Se precisa: Regionalización</li> </ul> <p>Unidad responsable</p>