



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO

ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES "ACATLÁN"

LA CONTINUIDAD DEL RAMO XXVI EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TÍTULO DE

LICENCIADO EN CIENCIAS POLÍTICAS Y ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

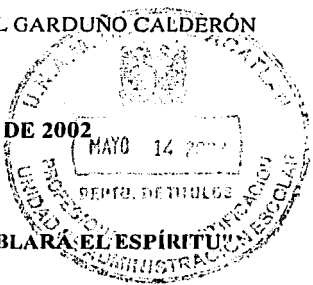
PRESENTA

FERNANDO PÉREZ SÁNCHEZ

ASESOR: LIC. GABRIEL GARDUÑO CALDERÓN

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

MAYO DE 2002



"POR MI RAZA HABLARÁ EL ESPÍRITU"





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.

CAPITULADO

LA CONTINUIDAD DEL RAMO XXVI EN LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA

	Pág.
INTRODUCCIÓN.	1
CAPITULO I.- Antecedentes de la Secretaría de Desarrollo Social.	16
I.1.- Definición del Ramo XXVI.	17
I.2.- La Secretaría de Programación y Presupuesto.	19
I.3.- La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.	31
CAPITULO II.- Qué es el Ramo XXVI y la Dirección General de Planeación.	40
II.1.- Sus Antecedentes Históricos.	42
II.2.- Su Estructura Orgánica.	42
II.2.1.-Dirección General de Inversiones Públicas, Objetivos Principales y Funciones.	106
II.2.2.- Dirección General de Promoción y Operación Regional. Objetivos Principales y Funciones.	110
II.2.3.- Dirección General de Programación y Presupuesto Regional. Objetivos Principales y Funciones.	118
CAPITULO III.- Dirección General de Planeación, Principales Programas Relacionados con el Desarrollo Regional y Rural.	125
III.1.- Su Marco Legislativo.	126
III.2.- El Desarrollo Regional y Rural.-	132
III.2.1.- Sus Antecedentes.	133

	Pág.
III.2.2.- Sus Orígenes.	134
III.2.3.- Sus Objetivos.	135
III.2.4.- Sus Principios y Mecanismos de Ejecución.	136
III.2.5.- Principales Programas Relacionados con el Desarrollo Regional y Rural con PROGRESA.	140
CONCLUSIONES.	197
BIBLIOGRAFÍA.	209

**LA CONTINUIDAD DEL RAMO XXVI EN LA ADMINISTRACION
PUBLICA
INTRODUCCION**

El objetivo del Ramo XXVI en la Administración Pública: el Ramo XXVI es un instrumento de la política social de la Administración Pública con el propósito de contribuir en forma eficaz y eficiente al combate de la pobreza extrema; para atemperar los efectos económicos de los ajustes a las políticas públicas; y mejorar las condiciones de bienestar de la población más desprotegida.

El Ramo Presupuestal XXVI se crea en 1983 y se denominó DESARROLLO REGIONAL y tuvo como objeto constituir recursos convenidos entre la Federación y los Estados.

El 2 de diciembre de 1988, se creó el programa "SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL" y se determinaron las acciones de éste en un marco denominado "Convenio Único de Desarrollo".

A través del Convenio Unico se establecen:

- 1.- Esfuerzos estructurales para atender las demandas de los sectores más desprotegidos del país.
- 2.- Realizaciones de obra pública con eficiencia y oportunidad.

- 3.- Respuestas a las propuestas de proyectos productivos de la población.
- 4.- Acciones inmediatas que contribuyen a atemperar los efectos de la crisis económica y a crear infraestructura básica a favor de grupos marginados.

La continuidad del Ramo XXVI en la Administración Pública permitirá asegurar:

- 1.- El desarrollo estatal integral con diversas líneas de acción, con mayor vinculación de los sectores rural y urbano.
- 2.- Arraigar a la población en sus lugares de origen y propiciar el fortalecimiento de los municipios.
- 3.- El perfeccionamiento del Convenio Unico de Desarrollo como instrumento de coordinación entre la Federación y los Estados.
- 4.- La orientación del gasto regional hacia la atención de prioridades estatales, privilegiando el gasto social y de infraestructura en ciudades medias.

Los fines de la continuidad del Ramo XXVI en la Administración Pública se orientan a:

- 1.- Garantizar el desarrollo estratégico regional.

- 2.- Superar las desigualdades entre regiones.
- 3.- Asegurar el impulso de acciones específicas para cada región del país que atienda a los sectores más necesitados.

El Ramo XXVI opera con una normatividad diferente a la que regula el ejercicio del gasto público, lo hace que una norma flexible, simplificada, abierta y descentralizada que permite orientar recursos fiscales sin perder el control sobre su aplicación.

El Ramo XXVI ha constituido un instrumento de la política social de la Administración y a su vez ha significado un esfuerzo estructurado para atender las demandas de los sectores más desprotegidos del país.

Las dificultades económicas y los ajustes que afectaron al país en las décadas anteriores, resultaron ser, entre otras consecuencias, un gran distanciamiento entre los diferentes sectores sociales.

Por un lado, un reducido número de mexicanos obtiene una parte considerable del ingreso, y por el otro extremo, 40 millones sobreviven en medio de condiciones de marginación y pobreza.

Existe una realidad social en México que se opone a los principios de equidad y justicia social que sustentaron el Movimiento Armado de 1910.

Sensible a la problemática, las administraciones anteriores, diseñaron programas cuyos objetivos se orientaron a realizar obra pública con eficiencia y oportunidad, dar respuesta a las propuestas de proyectos productivos de la población, y emprender acciones inmediatas que contribuyeran a atenuar los efectos de la crisis económica entre los más necesitados y paralelamente, crear infraestructura básica que abriera a los grupos marginados la posibilidad de incorporarse a la actividad económica superando las condiciones de pobreza.

A lo largo el tiempo han existido programas que no han sido producto de la improvisación, por el contrario, han sido producto de las experiencias de programas gubernamentales que le antecedieron y aportaron formas de trabajo y normas operativas que se han puesto en operación desde el principio de la Administración en que se creó.

A lo largo del siglo que está por concluir, los mexicanos hemos construido instituciones que nos han permitido avanzar en la edificación de una mejor sociedad. Sin embargo, junto a los logros alcanzados en una gran variedad de ámbitos, superar la pobreza y moderar la desigualdad siguen siendo objetivos irrenunciables en nuestra aspiración por un México próspero, justo y democrático.

Con ese ánimo, durante el gobierno del Presidente Ernesto Zedillo se ha puesto en marcha una política social integral, basada en el uso más eficiente de los recursos públicos y especialmente dirigida a los 26 millones de mexicanos con los mayores rezagos.

En congruencia con estos propósitos, desde 1995 el gasto programable del sector público ha privilegiado de manera significativa los programas para el desarrollo social y el combate a la pobreza. De hecho, el gasto social se ha incrementado en forma sostenida desde 1996 y para 1999 representará cerca del 60 por ciento del gasto programable total.

La política social integral incide de manera directa y simultánea en los factores que generan la pobreza y desigualdad. En ella, contamos con políticas diferenciadas que incluyen y aprovechan la participación corresponsable de la sociedad. Estas políticas se instrumentan a través de trece líneas de acción:

- Acciones asistenciales.
- Formación de capital humano.
- Desarrollo de capital familiar.
- Creación de infraestructura social básica.
- Impulso al desarrollo social productivo.
- Creación de infraestructura física.

- Desarrollo de cadenas de comercialización.
- Enfoque territorial del desarrollo.
- Atención especial a pueblos indígenas.
- Igualdad de género entre el hombre y la mujer.
- Impulso a la participación social.
- Visión de largo plazo.
- Consolidación del carácter regional integral de la política para su continuidad y consenso, a través de la creación de un marco jurídico.

Como parte de estas líneas, las acciones en materia asistencial, que desarrollan Diconsa, Liconsa, y Fidelist, se orientan al apoyo de los sectores con los mayores rezagos sociales. Liconsa proporciona leche a 4.2 millones de beneficiarios; Diconsa beneficia a más de 33 millones de personas a través de 25 mil puntos de venta, y Fidelist, apoya con un kilogramo diario de tortilla a 1.2 millones de familias en las zonas urbano-marginadas del país.

Mediante acciones que fomentan la formación del capital humano, el Progreso atiende a la población en pobreza extrema para garantizar su acceso a los servicios educativos, de salud y de alimentación, que mejoren sus condiciones de vida y desarrollen sus capacidades económicas y productivas. Con este programa, durante 1999 se atenderá a 2.3 millones de familias, lo que representa apoyar a más de 11 millones de mexicanos en pobreza extrema.

También, son significativos los esfuerzos emprendidos en estos últimos años para contribuir a mejorar las condiciones que permitan el adecuado desarrollo de las potencialidades y capacidades de las personas y sus familias. Así, el promedio de escolaridad en nuestro país se incrementó a 7.7 años y los índices de analfabetismo se redujeron a menos del 10 por ciento. Además, el sistema educativo nacional, en sus diferentes niveles, atiende a más de 28 millones de estudiantes, cifra que equivale a la población conjunta de Bolivia, Costa Rica, Chile y Uruguay.

En materia de capital familiar, se apoya a las familias para que cuenten con tierra y vivienda. En el período 1995-1998 se entregaron más de 1.8 millones de créditos en sus diferentes modalidades. Destaca para 1999 el otorgamiento de 3 mil créditos de Fonhapo, la construcción de 14 mil 600 viviendas progresivas con el programa Vivah y la construcción y rehabilitación de 25 mil viviendas en el Estado de Chiapas, en un esfuerzo sin precedente de concurrencia entre órdenes de gobierno y de participación social.

Para complementar las acciones de bienestar se impulsa el desarrollo de infraestructura social básica, que a partir de 1998 se sustenta en la descentralización de recursos hacia estados y municipios. Estas acciones permitieron que entre 1995 y 1998, se ampliara el servicio de agua potable a 2.1 millones de viviendas, se incrementara en 2.3 millones el número de hogares mexicanos con alcantarillado y se proporcionara energía eléctrica a cerca de 2.9 millones de viviendas más.

El impulso al desarrollo social productivo es un mecanismo con el que la población en pobreza extrema encuentra una salida efectiva del círculo vicioso que reproduce las condiciones de marginación y rezago social. Durante los últimos cuatro años se han generado más de dos millones de empleos temporales y se han otorgado créditos a la palabra a alrededor de dos millones y medio de campesinos, apoyando la producción en casi 1.4 millones de hectáreas en promedio por año.

Además, se han creado y consolidado cerca de 5 mil empresas sociales a través de capital de riesgo y alrededor de 1,250 cajas solidarias locales que favorecen el acceso al crédito de más de 70 mil productores campesinos.

La construcción de infraestructura de caminos, centros de acopio y abasto, entre otras acciones, constituyen esfuerzos para promover la creación de fuentes de empleo en el medio rural y en las regiones más apartadas del país o en las zonas urbanas marginadas.

De igual forma, destaca la implementación de políticas de desarrollo de canales de comercialización, cadenas productivas y programas de capacitación. Se ha puesto en marcha un esquema de coordinación con la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial para lograr la articulación de acciones de desarrollo integral en esta materia. El sector marginado de la población debe tener cadenas productivas de enlace con el sector de producción tradicional y con el exportador.

Dentro de la perspectiva del enfoque territorial del desarrollo se han identificado 91 regiones de atención prioritaria en el país. Se busca abatir las desigualdades entre regiones a través de la coordinación interinstitucional con la puesta en práctica de programas de carácter social de ocho secretarías de Estado.

Los pueblos indígenas merecen una atención especial. El gobierno de la República sostiene un trabajo permanente con las comunidades indígenas con reconocimiento de sus derechos políticos, económicos, sociales y culturales, como condición para asegurar la igualdad de oportunidades y avanzar en la reparación de sus condiciones de pobreza.

La igualdad entre el hombre y la mujer es una condición que priva ya en el conjunto de programas orientados a la superación de la marginación. Este hecho, y el impulso a la participación ciudadana en su operación confieren a la política social integral un carácter incluyente. Además de los proyectos del Programa de Desarrollo Productivo de la Mujer, que este año serán más de 2 300, la mitad de los que apoya Fonacs son de mujeres. Por lo demás, en todos ellos se crean o se consolidan instancias

para que los beneficiarios, de manera corresponsable, decidan la orientación de las acciones.

La política social no puede ser estática ni de coyuntura. Por eso, se promueve el establecimiento de una política social de Estado que afiance el desarrollo sustentable y logre abatir eficazmente los rezagos sociales, conformando una visión prospectiva y de largo plazo para la planeación territorial del desarrollo con un horizonte de México en el año 2020. Para dar certeza, estabilidad y continuidad a esta política social, se trabaja en la elaboración de un marco jurídico apropiado, indispensable para construir una nación sólida y viable para el Siglo XXI.

Los mecanismos e instrumentos de política social del gobierno siguen perfeccionándose para adecuar la administración pública a las exigencias de transparencia, imparcialidad y efectividad de acciones que demanda y merece la población mexicana. Por ello, se han publicado en el Diario Oficial de la Federación, por primera vez, las Reglas de Operación de los Programas de Desarrollo Social y combate a la Pobreza que presentamos en este volumen, y que constituyen la norma para el ejercicio de los recursos aprobados en el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1999.

Las presentes Reglas de Operación garantizan que los recursos se destinarán preferentemente a la población en pobreza extrema, por lo que su ejercicio implicará cumplir con estrictos criterios de objetividad, direccionalidad, transparencia, oportunidad, eficacia y temporalidad. También se establecen lineamientos de

observancia general que potencian el impacto de las acciones de cada uno de los programas: equidad, integralidad e impulso productivo; sustentabilidad, complementariedad, corresponsabilidad, enfoque de género y estacionalidad, entre otros.

Para el cumplimiento de estas reglas, la Sedesol, escuchando al Consejo Consultivo Ciudadano de Desarrollo Social, establecerá mecanismos públicos de supervisión, seguimiento y evaluación periódica sobre la utilización de los recursos, así como respecto de los beneficios económicos y sociales que se generen. Una mejor rendición de cuentas a la ciudadanía para una mejor relación gobierno-sociedad.

OBJETIVOS POR CAPITULOS

Capítulo 1.- Antecedentes de la Secretaría de Desarrollo Social.

En este capítulo se hace una revisión de dos secretarías que destacaron por su participación y desarrollo dentro de los planes gubernamentales para erradicar la pobreza. También se define el Ramo XXVI como propuesta para combatir esta problemática.

Capítulo 2.- Qué es el Ramo XXVI y la Dirección General de Planeación.

Se presentan los antecedentes históricos, así como la estructura orgánica, sus objetivos principales, en relación a la pobreza y la función que desempeña el Ramo XXVI.

Capítulo 3.- Dirección General de Planeación, Principales Programas Relacionados con el Desarrollo Regional y Rural.

Enfatizar como están estructurados los programas desde su propuesta e iniciativa, hasta su publicación y ejecución, así como un desarrollo histórico y sus principios y mecanismos de ejecución y la relación que tiene con el Plan de Solidaridad.

Capítulo 4.- Conclusiones.

Mencionar los resultados obtenidos de los programas mencionados, y hacer una serie de propuestas para dar una posible solución al problema de la pobreza.

Aquí se pretende demostrar la necesidad de promover y valorar este tipo de programas, que no finalicen con el cambio de sexenios. Planificar y resolver este tipo de problemáticas es muy difícil y lleva bastante tiempo, por tal motivo, aquí se presentan algunos resultados, de los principales programas relacionados con el combate a la pobreza, que desafortunadamente han cumplido un ciclo pero no han tenido los resultados que se esperaba.

Es por esto que con este trabajo se remarca un pequeño semblante de lo que fueron estos programas, y analizar en el momento en que se dejó de dar un apoyo tanto financiero como político.

También establecer, coordinar y prolongar los establecimientos legales del Ramo XXVI, puesto, que las nuevas políticas y pensamientos económicos, han logrado desaparecer algunos estatutos legales, administrativos y constitucionales.

Promover y orientar la atención y los recursos institucionales de manera prioritaria a las regiones del país que presentan las más agudas condiciones de rezago social.

Se pretende promover la participación comunitaria en las áreas de desarrollo social y destacar como elemento estratégico fundamental la atención de las necesidades básicas de las comunidades del país.

Buscar un equilibrio social y económico; para lograr una mayor eficiencia e impacto de los recursos y acciones del Ramo XXVI; es necesario orientar estrictamente a satisfacer necesidades básicas de los grupos más pobres, propiciar que la ejecución de obras mayores, como hospitales, vialidades urbanas de gran escala, grandes carreteras, instalaciones deportivas, etcétera, para que sean atendidas por los sectores respectivos.

Destacar como estrategia fundamental para la superación de la pobreza, la descentralización de dos terceras partes del presupuesto federal del Ramo XXVI, hacia los municipios del país a través de los gobiernos estatales.

Combatir la inequidad que distingue a las actividades productivas y sociales en distintas regiones y sectores a lo largo del país. Propiciar y extender las oportunidades de superación individual y comunitaria tanto en la vida material como en la cultural, bajo los principios de justicia y el pleno ejercicio de los derechos y garantías constitucionales.

Ampliar y mejorar la educación, la salud y la vivienda, armonizar el ritmo de crecimiento de la población y su distribución geográfica, promover el desarrollo equilibrado de las regiones, abatir las desigualdades e impulsar un amplio proceso para la integración social y productiva de los mexicanos.

Conservar una visión estratégica que identifique las causas estructurales de la desigualdad y que pueda actuar sobre ellas. Brindar el apoyo financiero que soporte el gasto operativo de las coordinaciones generales de los programas del Ramo XXVI, el apoyo a la gestión del desarrollo regional a través de las áreas y dependencias del sector del desarrollo regional, así como la promoción en campo, técnica, y operativa, de los proyectos regionales y microrregionales.

Impulsar acciones, estudios y proyectos que contribuyan a promover la planeación del desarrollo regional, así como otorgar el apoyo financiero que soporte el

gasto operativo y desarrollo técnico, de acuerdo a su incidencia en las regiones prioritarias, así como aquellas que se convengan con los gobiernos de los estados, conforme a los indicadores de pobreza.

Es por esto que con este trabajo se pretende hacer una revisión de la estructura y los procesos administrativos sobre los que se sustentan los planes de combate contra la pobreza, sus esquemas de operación, y los resultados globales alcanzados, y así poner de manifiesto los logros y bondades de los programas gubernamentales.

CAPÍTULO I.- Antecedentes de la Secretaría de Desarrollo Social.

El Movimiento Revolucionario que tuvo lugar en México a principios de este siglo dio origen a un orden jurídico e institucional que busca armonizar las garantías individuales con los derechos sociales, elementos constitutivos del Estado mexicano actual y que orientan su desarrollo en el proceso de construcción del mismo. La creación de instituciones encargadas de instrumentar y aplicar la política social inscrita en la Constitución de 1917, ha sido un elemento fundamental para lograr el consenso de todos los sectores especialmente los populares.

Lo anterior ha demandado realizar diversas adecuaciones a la Administración Pública Federal para responder a las exigencias reales de la sociedad pero sin quedar al margen del proceso de cambio que vive el mundo. Al observar la evolución que ha presentado la Administración Pública Federal en las últimas décadas, se advierte el esfuerzo gubernamental por adaptar el aparato burocrático a las realidades del país.

Es importante mencionar que en la Administración pasada, 1988-1994, la política social tuvo por finalidad contribuir a mejorar las condiciones de bienestar de la población más desprotegida, se realizaron ajustes en la organización de la Administración Pública Federal orientados al fortalecimiento institucional, que permitiera impulsar la estrategia en materia de desarrollo social.

Para lograr lo anterior, se concentraron las unidades administrativas de las dependencias del Ejecutivo Federal cuyas atribuciones se traducen en acciones

tendientes a promover el desarrollo social, con el propósito de integrar y darle mayor congruencia a la política en materia social, así como de unificar la responsabilidad en este importante rubro. Surge así la Secretaría de Desarrollo Social. (Anexo 1)

En los siguientes apartados se hará una descripción del principal ramo y dependencias federales, cuyas funciones se encontraban ya encaminadas a dar atención a las demandas de la sociedad y que dieron origen a la actual Secretaría de Desarrollo Social.

1.1.- Definición del Ramo XXVI

Ramo Presupuestal es el elemento que identifica y clasifica el Gasto Público Federal por entidades administrativas del Poder Ejecutivo, Poderes Legislativo y Judicial, y rubros generales del Gasto como Erogaciones Adicionales, Deuda Pública y Desarrollo Regional.

Así pues surge en 1983 un ramo presupuestal específico para asignar y transferir recursos federales a los gobiernos estatales, dicho Ramo es el XXVI, denominado originalmente **Desarrollo Regional**. Desde su creación los recursos convenidos entre la Federación-estados, se asignan por medio de este Ramo.

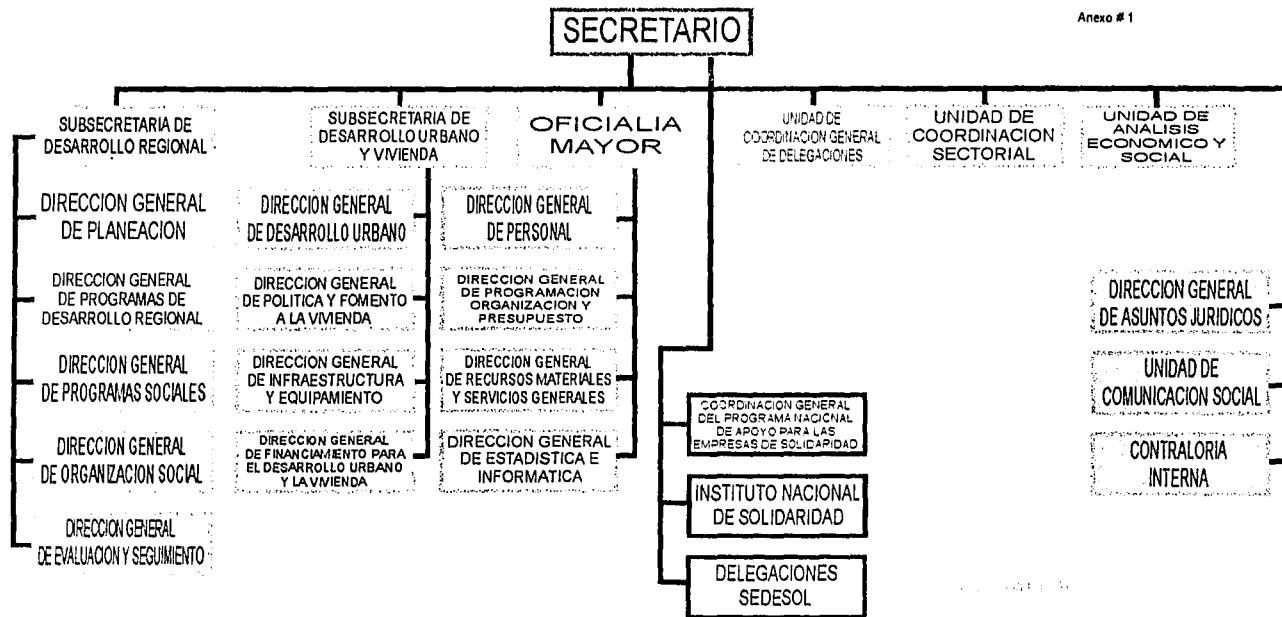
La Dirección General de Programación y Presupuesto Regional fue responsable operativa del Ramo XXVI.

Al crearse el Programa Nacional de Solidaridad el 2 de diciembre de 1988, se utilizó el Ramo XXVI para presupuestar los recursos federales asignados al mismo, por

SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL

(23 de marzo de 1999)

Anexo # 1



lo que el nombre del Ramo fue cambiado a "Solidaridad y Desarrollo Regional", y las acciones quedaron enmarcadas en el Convenio Unico de Desarrollo.

1.2.- La Secretaría de Programación y Presupuesto.

Los antecedentes inmediatos a las atribuciones de la Secretaría de Programación y Presupuesto se encuentran en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958, en la que se establecían tres dependencias del Ejecutivo Federal encargadas de la planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control.

- **La Secretaría de la Presidencia**, su encomienda era la planeación del Gasto Público y de las inversiones del Poder Ejecutivo.
- **La Secretaría del Patrimonio Nacional**, cuya función era vigilar y Administrar bienes nacionales, así como la programación y control de las entidades paraestatales.
- **La Secretaría de Hacienda y Crédito Público**, facultada para la elaboración de la Presupuestación del Gasto Corriente.

La creación de esta Secretaría permitió que en una sola dependencia residiera la responsabilidad de elaborar los Planes Nacionales, Sectoriales y Regionales de

Desarrollo Económico y Social, formular el Programa de Gasto Público Federal y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, autorizar los Programas de Inversión Pública y el Gasto Corriente, elaborar y presentar la Cuenta Pública, así como coordinar y desarrollar los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica.

A efecto de dar cabal cumplimiento a sus atribuciones, la Secretaría de Programación y Presupuesto se estructuró, con base en lo dispuesto por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Para ello, la Subsecretaría de Hacienda y Crédito Público pasó a formar parte de la nueva Secretaría con el nombre de Subsecretaría de Presupuesto; se crearon las Subsecretarías de Programación y de Evaluación, la Coordinación General del Sistema Nacional de Información, las Delegaciones Regionales de la Dependencia, y se incorporó la Oficialía Mayor de la extinta Secretaría de la Presidencia, del Patrimonio Nacional, Industria y Comercio, así como de Hacienda y Crédito Público.

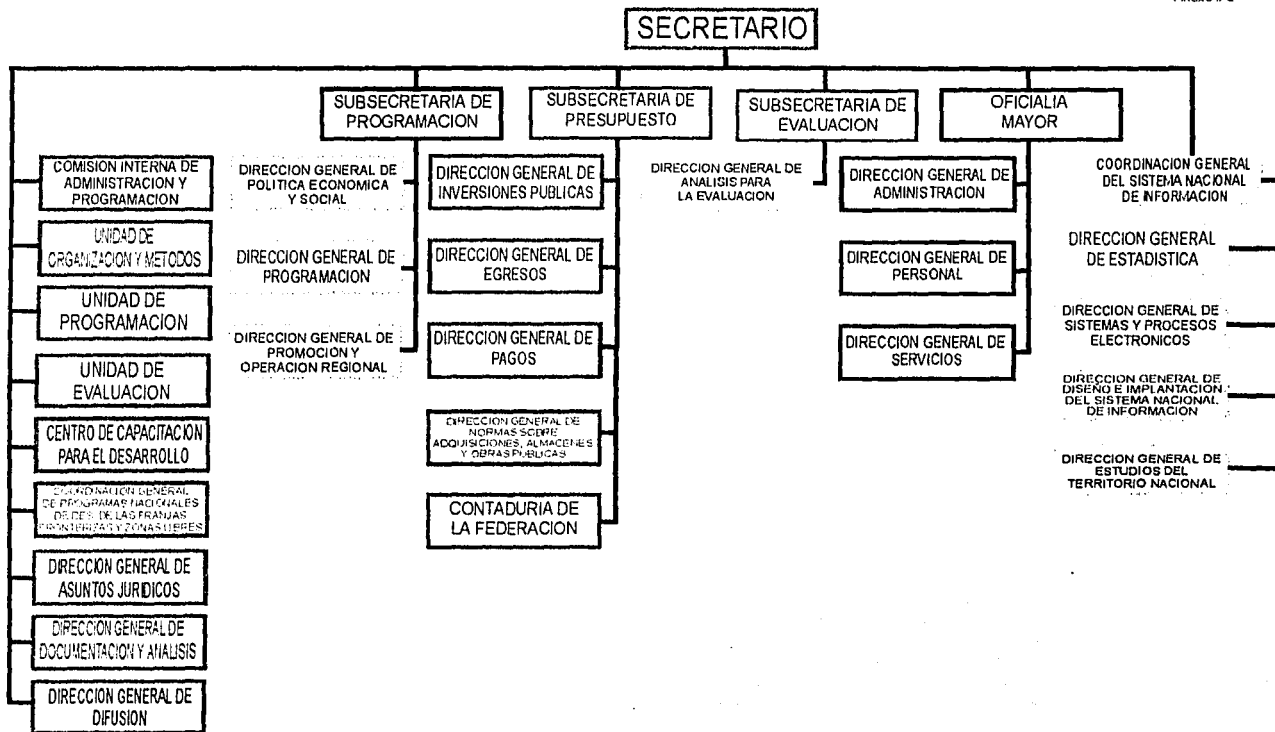
La estructura orgánica de la Secretaría establecida en el Reglamento Interno publicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de marzo de 1977, se conformó como se describe a continuación: (Anexo No. 2)

Si bien esto fue funcional durante algún tiempo, se hizo necesario crear una sola dependencia, cuya tarea específica fuese orientar y normar globalmente las funciones de programación-presupuestación de la Administración Pública Federal.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

(23 de marzo de 1977)

Anexo # 2



Esta Dependencia fue la **Secretaría de Programación y Presupuesto**, cuya creación fue uno de los primeros actos de la Administración del Lic. José López Portillo (1976-1982). La iniciativa del Ejecutivo Federal de la "*Ley Orgánica de la Administración Pública Federal*", fue aprobada por el Congreso de la Unión y publicada en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1976. Con esta Ley se abrogó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958.

En la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, Programación y Presupuesto tuvo el rango jurídico de Secretaría de Estado; por lo que su titular ejercía sus funciones bajo la autoridad inmediata, directa y por acuerdo del Presidente de la República, teniendo la responsabilidad política y administrativa de ejercer sus funciones de acuerdo al principio de legalidad, y debía sujetarse en su actuación a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal, su Reglamento Interior y por los ordenamientos jurídicos correspondientes.

Secretario

- Comisión Interna de Administración y Programación.
- Unidad de Organización y Métodos.
- Unidad de Programación.
- Unidad de Evaluación.
- Centro de Capacitación para el Desarrollo.

- Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.
- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- Dirección General de Documentación y Análisis.
- Dirección General de Difusión.

Subsecretaría de Programación.

- Dirección General de Política Económica y Social
- Dirección General de Programación.
- Dirección General de Promoción y Operación Regional.

Subsecretaría de Presupuesto.

- Dirección General de Inversiones Públicas.
- Dirección General de Egresos.
- Dirección General de Pagos.
- Dirección General de Normas Sobre Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas.
- Contaduría de la Federación.

Subsecretaría de Evaluación

- Dirección General de Análisis para la Evaluación.

Oficialía Mayor

- Dirección General de Administración.
- Dirección General de Personal.
- Dirección General de Servicios.

Coordinación General del Sistema Nacional de Información

- Dirección General de Estadística.
- Dirección General de Sistemas y Procesos Electrónicos.
- Dirección General de Diseño e Implantación del Sistema Nacional de Información.
- Dirección General de Estudios del Territorio Nacional.

Dentro de esta estructura la política regional, que incluía la atención a grupos marginados, era responsabilidad de la **Dirección General de Promoción y Operación Regional**, ubicada en la Subsecretaría de Programación.

A partir de su creación de 1976 hasta su extinción el 21 de febrero de 1992, la estructura y organización interna de la Secretaría de Programación y Presupuesto fue objeto de múltiples modificaciones¹ derivadas de las experiencias que, como dependencia normativa, obtuvo al desempeñar las funciones de compatibilización y

¹ Entre las que destacan por orden cronológico las del: 22 de julio de 1977; 10 de agosto de 1978; 8 de diciembre de 1978; 20 de diciembre de 1978; 28 de febrero de 1980; 29 de diciembre de 1982; 25 de enero de 1983; 29 de julio de 1985; 2 de abril de 1986; 24 de enero de 1989 (Publicaciones en el Diario Oficial de la Federación).

globalización de las acciones de la Administración Pública Federal, así como para dar respuesta al modelo sectorial establecido en los lineamientos para la sectorización de la Administración Pública Federal, y a las responsabilidades en materia de reforma administrativa.

No obstante estos cambios, se conservó una dirección responsable de la política regional. En el capítulo II, apartado II.1. del presente trabajo se señalan los antecedentes de la actual Dirección General de Planeación y los ajustes y modificaciones que sufrieron las unidades administrativas que le antecedieron en la responsabilidad de la instrumentación de la política en materia de desarrollo regional.

Al momento de su extinción, la Secretaría de Programación y Presupuesto contaba con la siguiente estructura administrativa, conforme a las últimas modificaciones publicadas en el Diario Oficial de la Federación del 24 de enero de 1989: (Anexo No. 3)

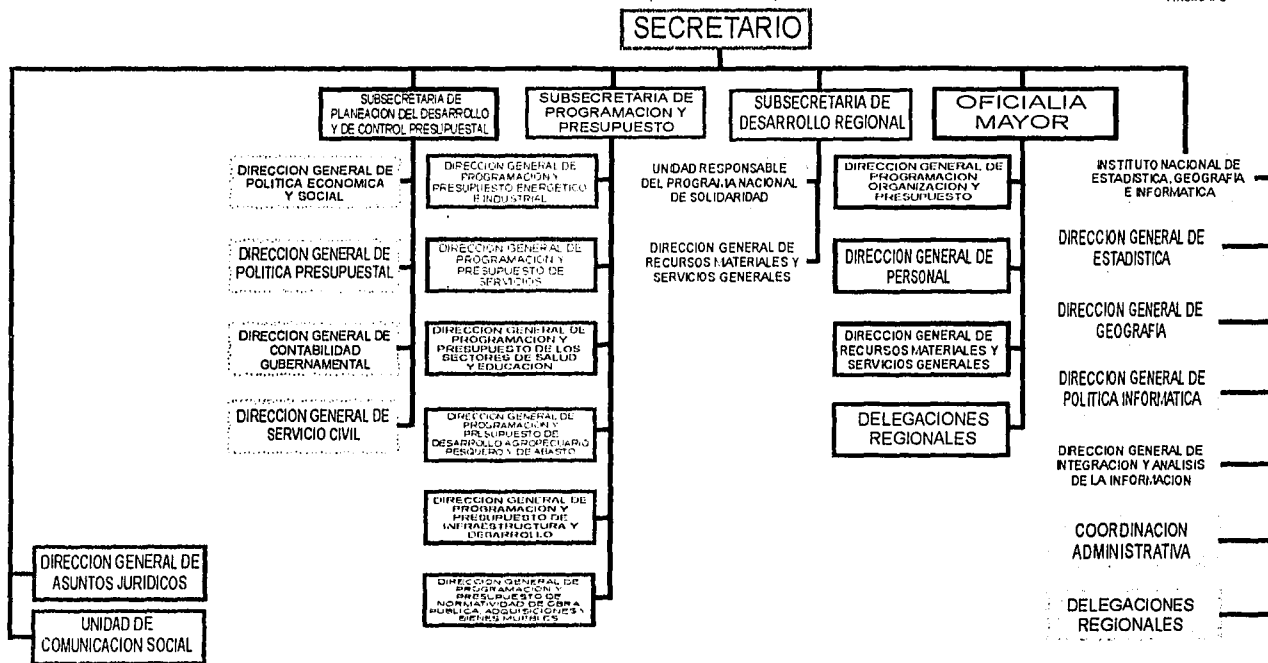
Secretario

- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- Unidad de Comunicación Social.

SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

(24 de enero de 1989)

Anexo #3



Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y de Control Presupuestal

- Dirección General de Política Económica y Social.
- Dirección General de Política Presupuestal.
- Dirección General de Contabilidad Gubernamental.
- Dirección General de Servicio Civil.

Subsecretaría de Programación y Presupuesto

- Dirección General de Programación y Presupuesto Energético e Industrial.
- Dirección General de Programación y Presupuesto de Servicios.
- Dirección General de Programación y Presupuesto de los Sectores Salud y Educación.
- Dirección General de Programación y Presupuesto de Desarrollo Agropecuario, Pesquero y de Abasto.
- Dirección General de Programación y Presupuesto de Infraestructura y Desarrollo.
- Dirección General de Programación y Presupuesto de Normatividad de Obras Públicas, Adquisiciones y Bienes Muebles.

Subsecretaría de Desarrollo Regional

- Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad.
- Dirección General de Programación y Presupuesto Regional.

Oficialía Mayor

- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
- Dirección General de Personal.
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios General.
- Delegaciones Regionales.

Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática

- Dirección General de Estadística.
- Dirección General de Geografía.
- Dirección General de Política Informática.
- Dirección General de Integración y Análisis de la Información.
- Coordinación Administrativa.
- Direcciones Regionales.

En esta última modificación sobresale la creación de la Unidad Responsable del Programa Nacional de Solidaridad. Cabe hacer notar que el último ajuste a la organización de la Secretaría de Programación y Presupuesto se dio en la pasada administración del Lic. Carlos Salinas de Gortari, quien el mismo día de asumir el Poder Ejecutivo (1° de diciembre de 1988) estableció el Programa Nacional de

Solidaridad como el instrumento de la política social ² siendo éste uno de los tres acuerdos Nacionales del plan de gobierno ³

Como resultado, el 6 de diciembre de 1988, mediante Acuerdo Presidencial publicado en el Diario Oficial de la Federación, se creó la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, como órgano de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas por la administración pública, con el objeto de combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de programas especiales para la atención de las demandas de núcleos indígenas, de la población de las zonas áridas y de colonias populares, en materia de salud, educación, alimentación, vivienda, empleo, servicios básicos y proyectos productivos.

La coordinación de esta Comisión recayó en el Titular de la Subsecretaría de Desarrollo Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, designado por el Ejecutivo Federal, para la instrumentación y operación del Programa Nacional de Solidaridad.

² "Mensaje a la Nación", Salinas de Gortari, Carlos; Página 35; 1º de diciembre de 1988. Después de rendir su Protesta como Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, el Lic. Carlos Salinas de Gortari pronunció un mensaje a la Nación.

³ Plan Nacional de Desarrollo 1988-1994; Poder Ejecutivo Federal; 31 de mayo de 1989.

Esta Comisión cuenta con un Consejo Consultivo formado por representantes de las dependencias y entidades que hasta ese momento la integraban la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Secretaría de Educación Pública, Secretaría de Salud, Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Secretaría de Reforma Agraria, Secretaría de Pesca, Departamento del Distrito Federal, Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional de Zonas Áridas, CONASUPO y La Forestal F.C.L.; así como por representantes de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado, y por reconocidos especialistas en el campo de las ciencias sociales vinculadas con el objeto y funciones de la Comisión.

Como preámbulo a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, el día 10 de febrero de 1992 el Ejecutivo Federal sometió al H. Congreso de la Unión la iniciativa par reformar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de llevar a cabo la fusión de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, misma que mereció la aprobación de los legisladores, publicándose el decreto respectivo en el Diario Oficial de la Federación el día 21 de febrero de ese mismo año. Meses más tarde, la Subsecretaría de Desarrollo Regional pasaría a formar parte medular de la Secretaría de Desarrollo Social.

1.3. La Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

El acelerado crecimiento de los grandes núcleos de población (Distrito Federal, Monterrey y Guadalajara) con el consecuente deterioro del medio ambiente, condujo a la creación en 1979, de la Subsecretaría de Mejoramiento del Medio Ambiente dentro de la Secretaría de Salubridad y Asistencia.

La inquietud surgida frente a la magnitud de los problemas ecológicos, se hizo evidente no sólo en los medios oficiales sino también en las asociaciones privadas que requerían la colaboración y apoyo de los sectores interesados. Simultáneamente, intelectuales de renombre manifiestan su preocupación y alertan sobre los peligros que conlleva la ruptura del equilibrio ecológico, a través de publicaciones, conferencias, exposiciones, y otros medios; lográndose, no obstante, escasos resultados ante la indiferencia con que se recibía la información y la complejidad de la problemática ambiental.

Por otra parte, la extinta Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas (S.A.H.O.P.), instituida en la administración correspondiente al período de 1976 a 1982, tenía bajo su responsabilidad el Programa relativo a la regularización de los asentamientos humanos, que en cierta forma se relacionaba con las consecuencias que se venían padeciendo.

Con base en las investigaciones efectuadas y para combatir integralmente la problemática del crecimiento urbano y el fenómeno del deterioro ambiental, se crea la

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, resultado de la transformación de la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, así como la reasignación de una serie de atribuciones de las Secretarías de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Salubridad y Asistencia y Pesca, según decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982.

De esta manera, a las atribuciones en materia de desarrollo urbano y asentamientos humanos que correspondían a la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas, se agregaron las relativas a protección ecológica y mejoramiento del ambiente, así como la conducción de la política de vivienda. Según se expresó en aquel momento, e hacía necesario integrar en un solo órgano las acciones de desarrollo socioeconómico y ecológicas, con el objetivo primordial de ofrecer una mejor calidad de vida de la población.

Las principales acciones encomendadas a la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología fueron:⁴

- Utilizar la infraestructura existente en los centros de población, y aprovechar los espacios idóneos como solución para evitar los ya congestionados;
- Obtener una distribución equilibrada del territorio, dotándolo de los servicios que se requieren para la satisfacción de las necesidades comunitarias;
- Preservar los valores histórico-culturales combatiendo el deterioro de los edificios y espacios abiertos;

⁴ Manual de Organización de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; SEDUE; febrero de 1990.

- Mantener en buen estado las redes de agua potable y alcantarillado;
- Frenar la inmigración a las zonas altamente pobladas, ofreciendo otras que no presenten esta característica y propicias en lo que a su desenvolvimiento económico y social concierne;
- Apoyar la superación de las carencias de vivienda urbana y rural mediante la intervención directa de los gobiernos federal, estatal y municipal, y emplear óptimamente los recursos destinados.

Para llevar a cabo dichas acciones y conforme al Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 29 de marzo de 1983, la Dependencia contaba con la siguiente estructura:

(Anexo No. 4)

Secretario

- Coordinación General de Delegaciones.
- Contraloría Interna.
- Dirección General de Comunicación Social.
- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- Dirección General de Planeación.
- Comisión Interna de Administración y Programación.

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

(29 de marzo de 1983)

Anexo # 4

SECRETARIO

SUBSECRETARIA DE VIVIENDA

SUBSECRETARIA DE DESARROLLO URBANO

OFICIALIA MAYOR

- DIRECCION GENERAL DE PROMOCION Y APOYO DE PROGRAMAS DE VIVIENDA A LOS ESTADOS
- DIRECCION GENERAL DE TIERRA PARA VIVIENDA
- DIRECCION GENERAL DE NORMAS Y TECNOLOGIA DE LA VIVIENDA
- COORDINACION DE PROGRAMAS DE VIVIENDA

- DIRECCION GENERAL DE SUELO, RESERVAS TERRITORIALES Y MEDIO AMBIENTE URBANO
- DIRECCION GENERAL DE ADMINISTRACION DEL PATRIMONIO INMOBILIARIO FEDERAL
- DIRECCION GENERAL DE SISTEMA DE AGUAS POTABLE Y ALCAANTARILLAS
- DIRECCION GENERAL DE EQUIPAMIENTO URBANO Y EDIFICIOS
- DIRECCION GENERAL DE OBRAS EN SITIOS Y MOVIMIENTOS DEL PATRIMONIO CULTURAL
- DIRECCION GENERAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACION MARITIMA
- DIRECCION GENERAL DE PREVENCIÓN Y CONTROL DE LA CONTAMINACION DEL AGUA
- DIRECCION GENERAL DE ORDENAMIENTO ECOSISTEMICO E IMPACTO AMBIENTAL
- DIRECCION GENERAL DE PARQUES RECREATIVOS Y AREAS ECOSISTEMAS PROTEGIDAS
- DIRECCION GENERAL DE FLORA Y FAUNA SILVESTRE
- DIRECCION GENERAL DE PROTECCION Y RESTAURACION ECOLOGICA
- DIRECCION GENERAL DE ORGANIZACION Y SISTEMAS
- DIRECCION GENERAL DE PROGRAMACION, PRESUPUESTO Y CONTABILIDAD

- DIRECCION GENERAL DE RECURSOS MATERIALES Y SERVICIOS GENERALES
- DIRECCION GENERAL DE RECURSOS HUMANOS
- DIRECCION GENERAL DE PRESTACIONES SOCIALES

- COORDINACION GENERAL DE DELEGACIONES
- CONTRALORIA INTERNA
- DIRECCION GENERAL DE COMUNICACION SOCIAL
- DIRECCION GENERAL DE ASUNTOS JURIDICOS
- DIRECCION GENERAL DE PLANEACION
- COMISION INTERNA DE ADMINISTRACION Y PROGRAMACION

ORGANOS DESCONCENTRADOS

- COMISION DE AVALUOS DE BIENES NACIONALES
- DELEGACIONES ESTATALES Y REGIONALES

Secretaría de Vivienda

- Dirección General de Promoción y Apoyo de Programas de Vivienda a los Estados.
- Dirección General de Tierra para la Vivienda.
- Dirección General de Normas y Tecnología de la Vivienda.
- Coordinación de Programas de Vivienda.

Subsecretaría de Desarrollo Urbano

- Dirección General de Suelo, Reservas Territoriales y Mejoramiento Urbano.
- Dirección General de Administración del Patrimonio Inmobiliario Federal.
- Dirección General de Sistemas de Agua Potable y Alcantarillado.
- Dirección General de Equipamiento Urbano y Edificios.
- Dirección General de Obras en Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural.
- Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación Ambiental.
- Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación del Agua.
- Dirección General de Ordenamiento Ecológico e Impacto Ambiental.
- Dirección General de Parques, Reservas y Areas Ecológicas Protegidas.
- Dirección General de Flora y Fauna Silvestre.
- Dirección General de Protección y Restauración Ecológica.
- Dirección General de Organización y Sistemas.
- Dirección General de Programación, Presupuesto y Contabilidad.

Oficialía Mayor

- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.
- Dirección General de Recursos Humanos.
- Dirección General de Prestaciones Sociales.

Organos Descentralizados

- Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
- Delegaciones Estatales y Regionales.

Con fecha 19 de agosto de 1985, se publicaron en el Diario Oficial de la Federación las modificaciones y adiciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, en el que se advirtió una reducción significativa en la estructura orgánica. Esta se ajusta a 18 direcciones generales, de 26 que venían operando.

Asimismo, y de acuerdo a los lineamientos de racionalización de estructuras emitidos por la Secretaría de Programación y Presupuesto entre 1988 y 1989, la Dependencia se reduce en su estructura orgánica, eliminando diversas direcciones generales, direcciones de área, subdirecciones y departamentos.

La estructura de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología, antes de su desaparición el 25 de mayo de 1992, estaban conformada como se describe a continuación: (Anexo No. 5)

Secretario

- Unidad de Comunicación Social
- Unidad de Coordinación de Delegaciones.
- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- Dirección General de Planeación.
- Dirección General del Patrimonio Inmobiliario Federal.
- Contraloría Interna.

Subsecretaría de Vivienda

- Dirección General de Políticas y Coordinación de Programas de Vivienda.
- Dirección General de Normas e Insumos de Vivienda.
- Dirección General de Suelo Urbano.

Subsecretaría de Desarrollo Urbano

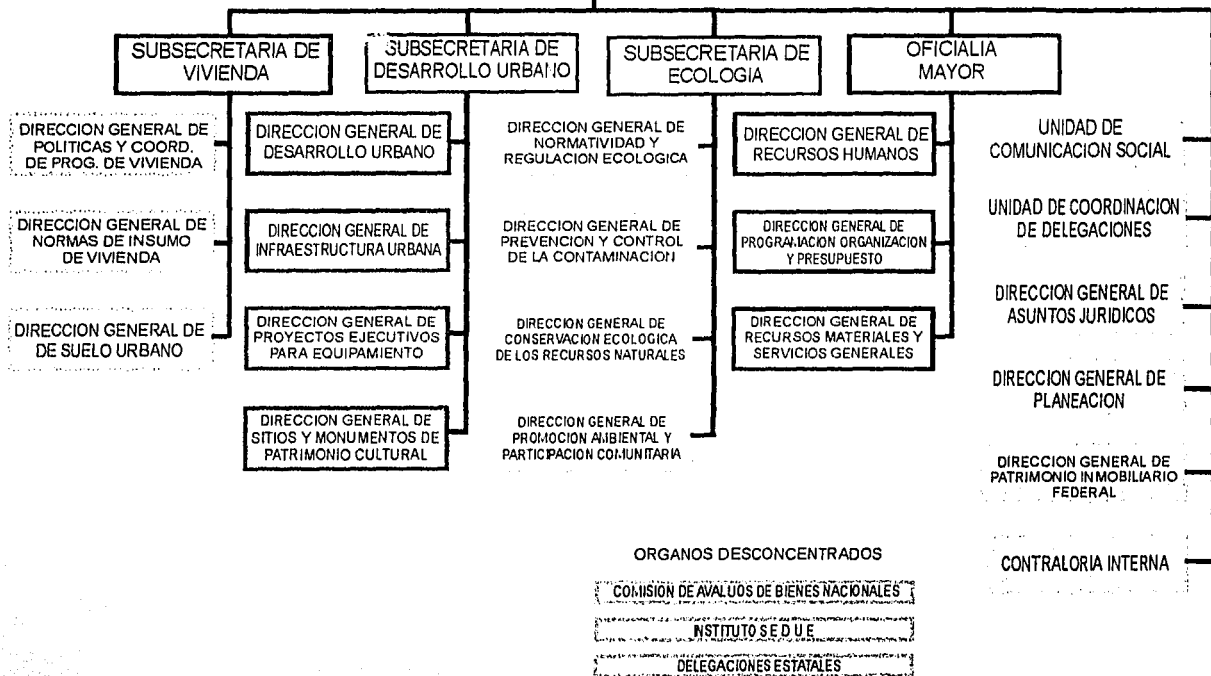
- Dirección General de Desarrollo Urbano.
- Dirección General de Infraestructura Urbana.

SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA

(24 de mayo de 1992)

Anexo # 5

SECRETARIO



- Dirección General de Proyectos Ejecutivos para el Equipamiento Urbano.
- Dirección General de Sitios y Monumentos del Patrimonio Cultural.

Subsecretaría de Ecología

- Dirección General de Normatividad y Regulación Ecológica.
- Dirección General de Prevención y Control de la Contaminación.
- Dirección General de Conservación Ecológica de los Recursos Naturales.
- Dirección General de Promoción Ambiental y Participación Comunitaria.

Oficialía Mayor

- Dirección General de Recursos Humanos.
- Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto.
- Dirección General de Recursos Materiales y Servicios Generales.

Organos Desconcentrados

- Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.
- Instituto SEDUE.
- Delegaciones Estatales

CAPÍTULO II.- Qué es el Ramo XXVI y la Dirección General de Planeación

La Dirección General de Planeación, de la Secretaría de Desarrollo Social, es actualmente la unidad administrativa responsable de la programación-presupuestación⁵ y autorización de los recursos que canaliza el Gobierno Federal a las entidades federativas y municipios del país, para la realización de proyectos de alta prioridad para abatir los rezagos sociales.

En el presente capítulo se revisan, en un primer apartado, los antecedentes de esta Dirección General cuyas transformaciones y ajustes han sido paralelos a la evolución de las políticas del país en materia de desarrollo regional; así mismo, se advierte en ellas el esfuerzo de la Federación por fortalecer y madurar una práctica descentralizadora que abra espacios -cada vez mayores- a la participación directa de los gobiernos estatales y municipales así como de la propia sociedad organizada como lo prevé el Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Este proceso ha sido lento debido, entre otras cosas, a que ha requerido adecuaciones administrativas, tales como estructuras burocráticas responsivas a los

⁵ PROGRAMACION: Proceso a través del cual se definen estructuras programáticas, metas, tiempos, responsables, instrumentos de acción y recursos necesarios para el logro de los objetivos de planes a largo y mediano plazo.

PRESUPUESTACION: Proceso de consolidación de las acciones encaminadas a cuantificar monetariamente los recursos humanos, materiales y financieros, necesarios para cumplir con los programas establecidos en un determinado período; comprende las tareas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.determinado período; comprende las tareas de formulación, discusión, aprobación, ejecución, control y evaluación del presupuesto.

esquemas descentralizados, lineamientos normativos para regular la operación de las acciones emprendidas y formación de cuadros técnicos para apoyar operativamente.

La exigencia de una sociedad más participativa en el quehacer público y de una práctica burocrática descentralizada surge en el marco del proceso de globalización impulsado a nivel mundial, el cual demanda a todos los sectores mayores niveles de competencia y productividad. En este contexto, el papel de las instancias gubernamentales es de rectoría; y de la sociedad se espera una participación más amplia y activa no sólo en la gestión sino en el proceso de planeación en su conjunto ⁶. De ahí que la planeación se constituye en el instrumento de la administración pública para ordenar y canalizar recursos con el propósito de abatir rezagos sociales e impulsar el desarrollo.

No es, pues, fortuito que el 5 de enero de 1983 se haya publicado la Ley de Planeación y posterior a ésta, el Sistema Nacional de Planeación Democrática. En estos documentos la planeación participativa se concibe como la creación de un espacio en el que concurren las tres instancias de gobierno y la sociedad organizada para, conjuntamente, identificar y dar prioridad a los problemas y necesidades que les aquejan, las alternativas de solución, la mejor utilización de los recursos materiales y humanos disponibles, así como la generación de servicios alternativos, a fin de superar los obstáculos que frenan el desarrollo integral.

⁶ Son cuatro las etapas del proceso de planeación en la práctica de la administración pública mexicana: formulación, instrumentación, control y evaluación.

II.1.- Antecedentes Históricos

A partir de la década de los setenta, dentro de la Administración Pública Federal ha existido un área administrativa específica para la orientación de los recursos federales a los gobiernos estatales, misma que gradualmente ha evolucionado hasta lo que actualmente es la Dirección General de Planeación.

II.2.- Estructura Orgánica

Para dar cumplimiento a lo establecido en los artículos 19 y 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y 5ª. Fracción VII del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, el Titular de la Secretaría de Desarrollo Social expidió el Manual General de Organización de esta Dependencia, el cual fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de julio de 1994 ⁷

En este Manual se autoriza la estructura orgánica de la Dirección General de Planeación, la que contempla: una dirección general, una dirección general adjunta, ocho direcciones de área, 28 subdirecciones y 66 jefaturas de departamento, mismas que se distribuyen de la siguiente forma:

⁷ NOTA: Estructura que fue revisada para adaptarla a la orientación de la actual política social.

Dirección General de Planeación

Dirección General Adjunta

Dirección de Integración Presupuestal Ramo XXVI

Subdirección de Informática

Departamento de Informática

Departamento de Soporte Técnico

Departamento de Sistemas

Subdirección de Seguimiento y Control Presupuestal

Departamento de Seguimiento

Departamento de Análisis Financiero

Subdirección de Apoyo al Ejercicio Presupuestal

Departamento de Registro y Control del Gasto Regional

Departamento de Apoyo al Ejercicio Presupuestal

Subdirección de Integración Presupuestal Ramo XXVI

Departamento de Análisis Presupuestal

Departamento de Evaluación

Subdirección de Control Presupuestal

Departamento de Integración Presupuestal

Departamento de Integración Presupuestal

Dirección de Operación Regional Norte

Subdirección de Operación Noreste

Departamento de Operación Norte
Departamento de Operación Noroeste
Subdirección de Operación Noroeste
Departamento de Operación Norte
Departamento de Operación Noroeste
Subdirección de Operación Noroeste
Departamento de Operación Noroeste Norte
Departamento de Operación Noroeste Sur
Subdirección de Integración y Seguimiento
Departamento de Integración y Seguimiento
Departamento de Programas Especiales
Departamento de Compromisos Presidenciales
Subdirección de Control Presupuestal
Departamento de Control Presupuestal
Departamento de Integración Presupuestal

Dirección de Operación Regional Centro

Subdirección de Operación Centro Oriente
Departamento de Operación Centro
Departamento de Operación Oriente
Subdirección de Operación Centro Occidente
Departamento de Operación Centro
Departamento de Operación Occidente

Subdirección de Integración y Seguimiento

Departamento de Integración Departamento de Seguimiento

Departamento de Programas Especiales

Subdirección de Control Presupuestal

Departamento de Autorización, Integración y Seguimiento

Departamento de Control Presupuestal

Dirección de Operación Regional Sur

Subdirección de Operación Golfo Sureste

Departamento del Golfo

Departamento de Zona Sureste

Departamento de Zona Occidente

Subdirección de Operación Pacífico Sur

Departamento Pacífico Sur

Departamento Istmo-Costa

Departamento Guerrero-Puebla

Subdirección de Integración y Seguimiento

Departamento de Integración

Departamento de Programas Especiales

Departamento de Seguimiento

Subdirección de Control Presupuestal

Departamento de Control Presupuestal

Departamento de Integración y Seguimiento

TESIS CON
FALLA DE ORIGEN

Dirección de Planeación

Subdirección de Planeación de Infraestructura Básica

Departamento de Planeación

Departamento de Infraestructura Básica

Subdirección de Planeación Sectorial

Departamento de Planeación

Departamento Sectorial

Subdirección de Planeación de Proyectos Productivos

Departamento de Planeación

Departamento de Proyectos Productivos

Dirección de Operación y Evaluación

Subdirección de Programación y Evaluación

Departamento de Programación

Departamento de Evaluación

Departamento de Formulación de Programas de Apoyo

Subdirección de Operación, Control y Seguimiento

Departamento de Operación

Departamento de Control

Departamento de Seguimiento

Subdirección de Integración Presupuestal Ramo XX

Departamento de Integración

Departamento Presupuestal Ramo XX

Dirección de Control de Organismos y Gestión Crediticia

Subdirección de Programación y Evaluación

Departamento de Programación

Departamento de Evaluación

Subdirección de Operación y Control

Departamento de Operación

Departamento de Control

Dirección de Apoyo al Servicio Social

Subdirección de Presupuesto y Operación Regional

Departamento de Control Presupuestal

Departamento de Seguimiento y Operación Regional

Departamento de Estadística y Evaluación

Departamento de Autorizaciones a Nivel Central

Subdirección de Planeación y Programación

Departamento de Programación Sectorial

Departamento de Programación Regional

Subdirección de Operación del Programa Normal

Departamento del Programa Normal

Departamento de Promoción y Difusión

Derivado de las modificaciones a la Ley Orgánica de Administración Pública publicadas en el Diario Oficial de la Federación el día 28 de diciembre de 1994, al igual que la estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social, la estructura que se tenía contemplada en esta Dirección General ha sufrido cambios, ya que las funciones destinadas a la aplicación operación de los recursos provenientes del Ramo XX fueron transferidos a la Oficialía Mayor de la misma Dependencia.

Por lo anterior, la estructura funcional ⁸ con la que cuenta actualmente esta unidad administrativa se describe a continuación:

Dirección General de Planeación

Dirección Adjunta

Dirección de Integración Presupuestal RamoXXVI

Subdirección de Informática

Departamento de Informática

Departamento de Soporte Técnico

Departamento de Sistemas

Subdirección de Seguimiento y Control Presupuestal

Departamento de Seguimiento

⁸ NOTA. Se refiere a una estructura no oficial, en tanto no se determine la misma a través del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, el cual se encuentra en revisión.

Departamento de Análisis Financiero

Subdirección de Apoyo al Ejercicio Presupuestal

Departamento de Registro y Control del Gasto Regional

Departamento de Apoyo al Ejercicio Presupuestal

Subdirección de Integración Presupuestal Ramo XXVI

Departamento de Análisis Presupuestal

Departamento de Evaluación

Subdirección de Control Presupuestal

Departamento de Integración Presupuestal

Dirección de Operación Regional Norte

Subdirección de Operación Noreste

Departamento de Operación Norte

Departamento de Operación Noroeste

Subdirección de Operación Noroeste

Departamento de Operación Noroeste Norte

Departamento de Operación Noroeste Sur

Subdirección de Integración y Seguimiento

Departamento de Programas Especiales

Departamento de Compromisos Presidenciales

Subdirección de Control Presupuestal

Departamento de Control Presupuestal

Departamento de Integración Presupuestal

Dirección de Operación Regional Centro

Subdirección de Operación Centro Oriente

Departamento de Operación Centro

Departamento de Operación Oriente

Subdirección de Operación Centro Occidente

Departamento de Operación Centro

Departamento de Operación Occidente

Subdirección de Integración y Seguimiento

Departamento de Integración

Departamento de Seguimiento

Departamento de Programas Especiales

Subdirección de Control Presupuestal

Departamento de Autorización, Integración y Seguimiento

Departamento de Control Presupuestal

Dirección de Operación Regional Sur

Subdirección de Operación Golfo Sureste

Departamento del Golfo

Departamento de Zona Sureste

Departamento de Zona Occidente

Subdirección de Operación Pacífico Sur

Departamento Pacífico Sur

Departamento Pacífico Sur

Departamento Istmo-Costa

Departamento Guerrero-Puebla

Subdirección de Integración y Seguimiento

Departamento de Integración

Departamento de Programas Especiales

Departamento de Seguimiento

Subdirección de Control Presupuestal

Departamento de Control Presupuestal

Departamento de Integración y Seguimiento

Dirección de Apoyo al Servicio Social

Subdirección de Presupuesto y Operación Regional

Departamento de Control Presupuestal

Departamento de Seguimiento y Operación Regional

Departamento de Estadística y Evaluación

Departamento de Autorización a Nivel Central

Subdirección de Planeación y Programación

Departamento de Programación Sectorial

Departamento de Programación Regional

Subdirección de Operación del Programa Normal

Departamento del Programa Normal

Departamento de Promoción y Difusión

MARCO ESTRATÉGICO

De conformidad con la Política Social establecida en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, el Gobierno Federal tiene la responsabilidad de "propiciar la igualdad de oportunidades y condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales consagrados en la Constitución; elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida de los mexicanos; y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social". Porque, sin duda, el mayor problema de México, y nuestro mayor desafío, es el atraso y la pobreza en que viven millones de familias mexicanas.

En virtud de ello, la política social del C. Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León es una política integral que incide de manera directa y simultánea en los factores que determinan la pobreza y la desigualdad, ya que cuenta con políticas diferenciales y eficientes que requieren de la participación corresponsable de la sociedad, con base en las siguientes trece líneas de acción:

- 1.- Acciones asistenciales.
- 2.- Formación de capital humano.
- 3.- Desarrollo de capital familiar.
- 4.- Creación de infraestructura social básica.
- 5.- Impulso al desarrollo social productivo.

- 6.- Creación de infraestructura física.
- 7.- Desarrollo de cadenas de comercialización.
- 8.- Enfoque territorial del desarrollo.
- 9.- Atención especial a pueblos indígenas.
- 10.- Igualdad de género entre el hombre y la mujer.
- 11.- Impulso a la participación social.
- 12.- Visión de largo plazo.
- 13.- Consolidación del carácter regional integral de la política social para su continuidad y consenso colectivo, a través de la creación de un marco jurídico.

Estas líneas responden a una nueva concepción del Estado moderno, que busca construir bases más firmes para la equidad social, desarrollando las capacidades de la población en condiciones de pobreza extrema e incorporándola al ritmo del desarrollo nacional.

Por eso, el desarrollo social parte de un enfoque integral y federalista, con el que se apoya a los grupos más vulnerables en la creación de capital humano y familiar; se amplía la infraestructura social básica; se fortalecen las capacidades productivas de los grupos y comunidades; se alienta la igualdad entre hombres y mujeres, y se promueve la participación social.

Es así que el Ejecutivo Federal promueve la instrumentación de acciones a través de dos vertientes: la primera de ellas comprende acciones amplias de educación, salud, seguridad social, capacitación laboral y vivienda, orientadas a la población en

general. La segunda vertiente contempla acciones y programas específicos, tanto social como territorialmente, que se impulsan para avanzar en el combate a la pobreza extrema.

En este contexto, y de conformidad con las disposiciones contenidas en el artículo 15 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, durante 1999 los recursos del Ramo General 26 (Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza), se orientarán bajo la perspectiva de consolidar la estrategia integral del combate a la pobreza, apoyando prioritariamente a los habitantes de las comunidades y regiones del país con mayores rezagos económicos y sociales, a través de la promoción y el impulso de acciones que permitan incrementar las capacidades productivas y el desarrollo personal y comunitario, entre las que destacan la creación y fortalecimiento de empresas sociales, la generación de empleos temporales, el apoyo a campesinos de bajos ingresos y jornaleros agrícolas migrantes, el impulso de las actividades productivas de grupos vulnerables como son los indígenas y la población que habita en las zonas áridas del país, así como el apoyo a los prestadores de servicio social, maestros jubilados y organizaciones civiles que realizan acciones de beneficio social.

Para enfrentar y aminorar con eficiencia las causas que originan la pobreza y la discriminación que sufren en lo particular las mujeres y las niñas, una parte fundamental de las acciones estará dirigida a observar que en la totalidad de los programas se atiendan, en el ámbito de la competencia y alcances de éstos, las necesidades específicas de las mujeres que viven en pobreza extrema.

Con objeto de hacer más equitativa la distribución geográfica de los recursos del Ramo, el 59.1 por ciento del techo total asignado se aplicará preponderantemente en las 91 regiones del territorio nacional que por sus características de rezago social y niveles de pobreza se definan por la Sedesol como prioritarias y de atención inmediata, con base en indicadores de pobreza; el 32.5 por ciento a otras áreas marginadas y grupos prioritarios que se determinen en el marco de los convenios de Desarrollo social conforme a indicadores objetivos de pobreza extrema, marginación, demanda social y viabilidad productiva; el 8.4 por ciento restante a la atención de población en situaciones de emergencia como resultado de desastres naturales y fenómenos climatológicos.

Con el propósito de apoyar el proceso operativo, para 1999 el presupuesto del Ramo General 26 se distribuye en cuatro fondos complementarios entre sí.

Fondo para el Desarrollo Productivo

Se integra por programas generadores de empleo temporal y permanente, así como de otorgamiento de créditos y promoción de proyectos productivos que propicien el arraigo de la población en sus lugares de origen, el desarrollo de sus capacidades y el aprovechamiento de sus vocaciones regionales. El Fondo está constituido por los programas de empleo Temporal, Empresas Sociales, Crédito a la Palabra, Desarrollo Productivo de la Mujer (Mujeres), Zonas Áridas y Fondos Regionales Indígenas.

Este fondo concentrará el 78.5 por ciento del presupuesto total asignado al Ramo General 26, para lograr una complementariedad con otros programas de combate a la pobreza que promueven el Desarrollo Humano, como es el caso de Progres a y el de Desarrollo de la Infraestructura Social Básica, que será financiado a través de los Fondos del Ramo 33.

Asimismo, en el Programa de Empleo Temporal se establece una previsión del 20 por ciento para ser orientado a la atención de población en situaciones de emergencia como resultado de desastres naturales y fenómenos climatológicos, los cuales serán operados a nivel central.

Con objeto de fortalecer la vertiente productiva del Ramo General 26, el Presupuesto de Egresos de la Federación incorporó los programas de Zonas Áridas y Fondos Regionales Indígenas en el Fondo para el Desarrollo Productivo. Como consecuencia de lo anterior, la distribución porcentual de este Fondo será la siguiente: el 33.9 por ciento hacia las regiones de atención inmediata, el 27.4 por ciento a las regiones prioritarias definidas o que se establezcan en el marco de los Convenios de Desarrollo Social; el 28.0 por ciento se asigna a las áreas y grupos definidos por la Secretaría de Desarrollo Social a partir de indicadores de pobreza, demanda social, situaciones de emergencia y viabilidad productiva, y el 10.7 por ciento restante a la atención de población en situaciones de emergencia, como consecuencia de fenómenos climatológicos.

Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable

Se orienta a financiar la investigación, planeación y desarrollo de proyectos regionales y microrregionales, así como los estudios, la evaluación y el diseño de políticas y estrategias de articulación regional y el establecimiento de fondos compensatorios para la promoción del desarrollo microrregional en áreas de atención inmediata. En particular se incluyen los siguientes programas: Planeación del Desarrollo Regional, Fondos Regionales Compensatorios (Chiapas), e Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales. En 1999, este fondo representa el 7.3 por ciento de los recursos asignados al Ramo General XXVI.

Fondo para Atender a Grupos Prioritarios

Considera asignaciones para atender a grupos en condición de inequidad, marginación o vulnerables como: Jornaleros Agrícolas, Desarrollo de las Comunidades Rurales Marginadas de las Áreas Ixtleras, Comunidades Indígenas del Estado de Puebla y comunidades Mayas de la Península de Yucatán, y Maestros Jubilados.

Este Fondo concentra el 6.9 por ciento de los recursos del Ramo General 26, y con ellos se apoyará la ejecución de programas que permitan brindar atención a grupos específicos que por sus condiciones de vida, marginación o desventaja, requieren una respuesta oportuna y urgente.

Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario

Incorpora fuentes de financiamiento alternas y concurrentes y promueve una cultura de corresponsabilidad. Se orienta a fomentar la participación social y fortalecer la organización y capacitación para el desarrollo comunitario mediante los programas de: Servicio Social Comunitario, Coinversión Social y Capacitación y Fortalecimiento Comunitario.

En este marco, se realizarán esfuerzos para definir esquemas innovadores de promoción para los programas sociales, con el propósito de complementar y potenciar el gasto federal y fortalecer el impulso de una política social integral. Este Fondo participa con el 7.3 por ciento del total asignado al Ramo General 26 para 1999.

Bajo este contexto y con la finalidad de fortalecer el Programa de Desarrollo Institucional, se promoverá la creación de un fondo integrado con la aportación conjunta de recursos financieros de ambos órdenes de gobierno. En el caso de la Federación éstos serán aportados por conducto de la Secretaría de Desarrollo Social, a través de este Fondo. Asimismo, de acuerdo a lo señalado en el párrafo segundo del artículo 33 de la Ley de Coordinación Fiscal, se promoverá ante los municipios la aportación de recursos derivados del 2 por ciento del Fondo para la Infraestructura Social Municipal, para dicho fin.

Los artículos 68 y 73 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, relativos a subsidios y transferencias, establecen la obligatoriedad de publicar las

Reglas de Operación y los lineamientos de evaluación de los programas financiados bajo dichas modalidades presupuestales, previa autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a más tardar el 30 de marzo, por lo que, en lo concerniente al Programa de Empresas sociales (Fonaes), que dentro del Ramo XXVI es el único sujeto a transferencias, se emitirá la normatividad relativa dentro del plazo establecido, misma que una vez publicada se incorporará al cuerpo general del presente ordenamiento. Con lo anterior, se dará cumplimiento al artículo 15 del PEF, en relación con los artículos antes mencionados.

De la Operación y Funcionamiento de los Fondos del Ramo General XXVI.

- a) Al interior de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, deberá constituirse un Comité Técnico para cada uno de los Fondos que conforman el Ramo.
- b) El Comité Técnico tendrá las siguientes atribuciones:

Analizar los programas y presupuestos del Ramo General 26, así como sus modificaciones y reasignaciones en los términos de los Convenios de Desarrollo Social y de la legislación aplicable.

Dar seguimiento a los programas y acciones que acuerden con los Gobiernos de los Estados en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, y procurar que se lleven a cabo conforme a los Acuerdos de Coordinación y Anexos de ejecución, de acuerdo al Dictamen que emita la Secretaría de Desarrollo Social.

Opinar sobre la asignación de los recursos del Ramo General 26 para la promoción del desarrollo integral de las comunidades y familias en situación de pobreza, conforme a lo establecido en los convenios de Desarrollo social suscritos con las entidades federativas.

Procurar que los programas del Ramo General 26 atiendan y promuevan la generación de ingresos y de empleos y del desarrollo regional.

Analizar y evaluar que los recursos del Ramo General 26 se destinen exclusivamente a la población en pobreza extrema.

Buscar que la selección de beneficiarios se lleve a cabo bajo criterios de objetividad, transparencia, temporalidad y de difusión pública.

Impulsar que las mujeres estén incluidas como parte de la población beneficiaria, en términos de justicia y equidad de oportunidades.

Procurar que se garantice que los apoyos sean canalizados a la población objetivo.

Establecer la coordinación y articulación de acciones con otras dependencias y entidades para evitar duplicaciones en el ejercicio de los recursos.

Invitar a sus reuniones a otras dependencias del Gobierno Federal que por las características de sus funciones concurren a la coordinación, complementariedad e integralidad de los programas para lograr un mayor impacto social.

c) El Comité Técnico se integrará de la siguiente manera:

- I. **Presidencia:** Subsecretario de Desarrollo Regional, quien podrá designar a su suplente de entre los servidores públicos adscritos a dicha Subsecretaría.
- II. **Secretaría Técnica:** El servidor público adscrito a la Subsecretaría de Desarrollo Regional que designe el titular de ésta.
- III. **Vocales:** Un representante de la Oficialía Mayor de la Secretaría; un representante de la Unidad de Coordinación Sectorial; un representante de las Direcciones Generales de Planeación, de Programas de Desarrollo Regional, de Programas Sociales, de Organización Social y de Evaluación y Seguimiento; así como el titular de las instancias responsables y, en su caso, de las Coordinaciones Generales de los programas, incluidos en cada uno de los Fondos objeto de los Comités, mismos que deberán rendir los informes de gestión correspondientes.
- IV. **Asesores:** Los representantes de la Dirección General de Asuntos Jurídicos y de la Contraloría Interna en la Secretaría de Desarrollo Social.
- V. **Invitados:** Aquellos servidores públicos que designe el C. Subsecretario de Desarrollo Regional, considerando para ello que con su experiencia puedan contribuir a la adecuada toma de decisiones.

- VI. El Comité Técnico se reunirá en sesiones ordinarias trimestralmente, salvo que no existan asuntos a tratar. Cuando sea necesario, a solicitud de su presidente o de la mayoría de sus miembros, se realizarán sesiones extraordinarias.
- VII. El orden del día se entregará a los integrantes del Comité Técnico, junto con los documentos correspondientes de cada sesión, cuando menos con una antelación de dos días hábiles para las reuniones ordinarias y de un día hábil para las extraordinarias.
- VIII. Los asuntos que se sometan a la consideración del Comité se presentarán con la documentación que contenga la información resumida de cada uno de los casos que se dictaminen, levantándose el acta correspondiente, la cual será firmada por los asistentes.
- IX. En la primera sesión del Comité Técnico se presentará el calendario de reuniones ordinarias.
- X. El Secretario del Comité Técnico elaborará las minutas de las reuniones, en las que se incluirán los avances y logros obtenidos, según las metas fijadas para el período, remitiendo por conducto de su Presidente copia al Titular de la Secretaría de Desarrollo Social.

De las Instancias o Unidades Responsables de la Ejecución de los Programas del Ramo XXVI

Para la coordinación de las acciones y en su caso ejecución de los recursos previstos en cada uno de los programas del Ramo 26, se establece la adscripción de los mismos a las siguientes áreas del sector de desarrollo social:

Area	Programa
Fonaes	- Programa de Empresas Sociales.
<hr/>	
Insol	- Fondo de Coinversión Social - Servicio Social Comunitario - Capacitación y Fortalecimiento Comunitario - Maestros Jubilados
<hr/>	
INI	- Fondos Regionales Indígenas - Comunidades Indígenas del Estado de Puebla (FIDA) - Comunidades Mayas de la Península de Yucatán (FIDA)

- Conaza
- Desarrollo de las Comunidades Rurales Marginadas de las Areas Ixtleras (FIDA)
 - Zonas Aridas
- Subsecretaría de
Desarrollo Regional
- Empleo Temporal
 - Crédito a la Palabra
 - Desarrollo Productivo de la Mujer
 - Planeación del Desarrollo Regional
 - Fondos Regionales Compensatorios
 - Investigación y Desarrollo de Proyectos Regionales
 - Jornaleros Agrícolas

La operación de los programas adscritos a la Subsecretaría de Desarrollo Regional será responsabilidad de la misma, a través de las Coordinaciones Generales conformadas para cada uno de ellos, con la participación que, en cada caso, corresponda a las Direcciones Generales dependientes de la misma, a las Delegaciones de Sedesol y a otras instancias participantes en los términos definidos por el presente ordenamiento.

Las Coordinaciones Generales de Programas tendrán entre otras funciones vigilar el cumplimiento tanto de los criterios de operación como de que las orientaciones y políticas del programa respondan a sus objetivos y metas.

Los titulares de las Coordinaciones Generales de Programas participarán dentro del Comité Técnico del Fondo correspondiente, en su carácter de vocal, y deberán presentar trimestralmente un reporte de avances y resultados en las sesiones de dicho Comité.

A las Coordinaciones Generales de Programas corresponde la revisión y dictaminación de las propuestas de inversión, proyectos o acciones con base en los lineamientos específicos del programa para su trámite procedente ante la Dirección General de Planeación.

De los Mecanismos de Coordinación Intergubernamental e Interinstitucional

Con fundamento en la Ley de Planeación y las leyes en materia de planeación y administración de cada entidad federativa, el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados suscribirán Convenios de Desarrollo Social, en los que se establecerá la distribución de recursos para cada Fondo, de acuerdo con las regiones prioritarias y de atención inmediata contenidas en el Tomo II del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente ejercicio, así como aquellas áreas o grupos prioritarios que se establezcan en el marco del citado Convenio; las bases y compromisos que permitan dar cumplimiento a las estrategias de la Política de Desarrollo Social, las atribuciones y responsabilidades de los estados y municipios en el ejercicio del gasto; y las asignaciones presupuestarias que ambos órdenes de gobierno destinen para la ejecución de los Programas.

Las obras, acciones y proyectos que se realicen en coordinación con el Estado y con la intervención que corresponda a los municipios se incorporarán mediante acuerdos de coordinación o anexos de ejecución. Cuando participe la sociedad en forma organizada, deberán celebrarse convenios de concertación.

En el marco de los convenios de Desarrollo Social, se acordará con los gobiernos estatales la instrumentación, ejecución coordinada, seguimiento y evaluación de los programas que con cargo a los recursos asignados al Ramo General 26 impulsen el desarrollo regional y el empleo.

A partir de este ejercicio fiscal la evaluación de la política social, y en particular la dirigida al combate a la pobreza, cobra mayor importancia en su objetivo de medir permanentemente los impactos sociales de los programas del Ramo General 26 en las condiciones de vida de la población beneficiaria.

Todos los programas sustantivos del Ramo 26 deberán considerar un 20% de su ejercicio presupuestal para situaciones de demanda social emergente, así como para el desarrollo e implementación de proyectos intersectoriales.

De los Ambitos de Responsabilidad

La Secretaría de Desarrollo Social será la dependencia responsable de administrar, liberar y, en su caso, operar los recursos presupuestales asignados al Ramo General XXVI a través de la Subsecretaría de desarrollo Regional que, para este efecto,

se apoyará en la Dirección General de Planeación y en las Coordinaciones Generales de Programas o la instancia ejecutora que corresponda. Los gobiernos estatales y municipales serán responsables de la ejecución y correcta aplicación de los programas y recursos que se acuerden dentro del marco del Convenio de Desarrollo Social.

Con base en los lineamientos que emita el C. Secretario de Desarrollo Social, la Subsecretaría de Desarrollo Regional dictará las políticas de programación y presupuestación del Ramo XXVI conforme a las disposiciones normativas, para lo cual se apoyará en la Dirección General de Planeación, escuchando la opinión del Comité Técnico que se constituya para cada uno de los cuatro fondos del Ramo XXVI.

La verificación del cumplimiento de las obras y acciones que se ejecuten con cargo a los recursos del Ramo, así como de la documentación comprobatoria del gasto será responsabilidad de la Delegación Sedesol y del Gobierno del Estado, o de las instancias ejecutoras o Coordinaciones Generales de Programas, en su caso, conforme al ámbito de administración que compete a cada uno.

Corresponderá a la Secodam y a la Contraloría del Gobierno del Estado la revisión del cumplimiento y el ejercicio del gasto de los programas del Ramo General XXVI, pudiendo intervenir en el ámbito de sus atribuciones y mediante mecanismos de supervisión, verificación, fiscalización y auditoría, en todo momento y en cualquier etapa de la administración de los recursos.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional es la instancia responsable de sustentar en indicadores públicos de pobreza la determinación de regiones y grupos prioritarios que determine la Sedesol, en los términos establecidos por el artículo 15 del PEF.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional es la instancia responsable de establecer los mecanismos de coordinación del conjunto de los programas del Ramo 26 con el concurso de las Direcciones Generales adscritas a la misma.

En los términos señalados en el tomo II del PEF, la emisión de las Reglas de Operación 1999, corresponde a la Sedesol a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional; en ésta recaerá la responsabilidad de publicar en el *Diario Oficial de la Federación* cualquier modificación a dicho ordenamiento, así como sustentar la interpretación de su aplicación, contenido y alcance.

A partir de estas orientaciones, el presupuesto del Ramo General 26 responderá a los siguientes lineamientos generales de política:

- 1) **Equidad y direccionalidad.-** Garantizar que las acciones y recursos estén exclusivamente asignados a la atención de grupos y regiones prioritarias, de acuerdo con indicadores objetivos de pobreza extrema, rezago, demanda social y viabilidad productiva.

- 2) **Integralidad.-** Concentrar los esfuerzos institucionales, programáticos y presupuestales en la generación de paquetes integrales y diferenciados de atención social con base en necesidades, potencialidades y particularidades de regiones, grupos Y géneros.
- 3) **Impulso productivo.-** Fortalecer la promoción de acciones y proyectos que fomenten el aprovechamiento de las potencialidades productivas y que impulsen la creación de oportunidades de empleo, autoempleo e ingresos permanentes.
- 4) **Transparencia.-** Precisar claramente los lineamientos de operación de cada programa y hacer explícitos sus objetivos, mecanismos de participación social y formas de control y evaluación de sus resultados.
- 5) **Sustentabilidad.-** Reactivar y promover la planeación del desarrollo regional integral, con enfoque participativo y sustentable en el largo plazo.
- 6) **Complementariedad.-** Promover la coordinación, complementariedad y vinculación de acciones y recursos inter e intrasectoriales, entre los órdenes de gobierno y la sociedad, para potenciar el impacto y cobertura de los programas existentes.
- 7) **Corresponsabilidad.-** Impulsar la participación y organización social para el desarrollo y promoción de las capacidades comunitarias y la concurrencia en la estrategia de superación de la pobreza.

- 8) **Enfoque de género.-** Incorporar a la totalidad de los programas el enfoque de género, que promueva la igualdad de oportunidades y combata la segregación, procurando, de conformidad con las características de cada programa, que el 50 por ciento de las acciones y recursos estén orientadas a atender las necesidades específicas de las mujeres.

- 9) **Estacionalidad.-** Programar el gasto y promover la incidencia de los programas, con criterios de temporalidad, de acuerdo con los ciclos regionales y de mayor demanda social, para asegurar la oportunidad y pertinencia de las acciones, así como la optimización de los recursos y beneficios impartidos.

MARCO OPERATIVO

Los lineamientos operativos del Ramo General 26, complementan lo estipulado en las leyes, normas y disposiciones que regulan al Gasto Público Federal como son, entre otros, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento, la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y los ordenamientos reglamentarios vigentes, y el Decreto Aprobatorio del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación 1999, así como las disposiciones de racionalidad, austeridad y disciplina presupuestal que deberán observarse en el presente ejercicio fiscal; siendo de carácter obligatorio para cada una de las instancias responsables involucradas en el proceso.

Los lineamientos específicos de los principales programas que se ejecutarán con los recursos del Ramo se presentan en el apartado B del presente documento.

Los recursos del Ramo General XXVI se orientarán a las regiones prioritarias establecidas en el Tomo II del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, así como a aquellas regiones y grupos prioritarios definidos por la Secretaría de Desarrollo Social y las convenidas con los gobiernos Estatales, en el marco del Convenio de Desarrollo social, las cuales, conjuntamente con los criterios para la definición de otras regiones, se encuentran contenidas en el apartado C de las presentes Reglas de Operación.

La distribución de recursos por región será definida por la Sedesol, y su asignación por Fondo y Programa será acordada con los gobiernos estatales, en el marco del Convenio de Desarrollo Social.

Los recursos autorizados con cargo al Ramo General 26, no podrán ser objeto de traspaso o modificación presupuestal, salvo solicitud justificada de reasignación y autorización expresa del Subsecretario de Desarrollo Regional a la Dirección General de Planeación.

La programación de los recursos a ser aplicados en cada una de las regiones prioritarias, así como las obras específicas que serán desarrolladas con los mismos, deberá tomarse colegiadamente en el seno del Subcomité de Atención a Regiones

Prioritarias (SARP) u órgano equivalente, cuerpo colegiado que deberá constituirse al interior de cada Coplade.

El SARP es un órgano plural y apartidista, compuesto por representantes de las dependencias federales, el Gobierno del Estado, los Presidentes Municipales en las regiones prioritarias, las organizaciones sociales y civiles, así como el sector privado.

El Subcomité se constituirá como:

- 1) La ventanilla de recepción de las demandas sociales.
- 2) El espacio de planeación participativa para el desarrollo regional.
- 3) El foro de coordinación intersectorial e interinstitucional.
- 4) El órgano de contraloría social para que la población participe en actividades de control, vigilancia y evaluación de los recursos como complemento al control y fiscalización institucional para fortalecer el control preventivo

En estos subcomités participarán activamente las dependencias involucradas en las Bases de Colaboración Interinstitucional para la Atención a Regiones Prioritarias (Sedesol, Sagar, Semarnap, SRA Y SCT), así como otras dependencias que se sumen a este esfuerzo.

Las obras y acciones que se realicen con los recursos del Ramo General 26, estarán sujetas a la apertura programática establecida en el apartado D de las presentes Reglas de Operación.

Las etapas de obra que se aprueben para su ejecución en el ejercicio presupuestal deberán concluirse en el año de su programación, sin comprometer recursos de presupuestos de años subsecuentes para su continuación.

En las localidades en donde se vayan a ejecutar obras nuevas no deberá existir subutilización de la infraestructura instalada o capacidad ociosa del servicio.

Será función de la Coordinación General del Coplade y de la Delegación Sedesol instruir a las dependencias y entidades ejecutoras, para que una vez concluidas las obras o acciones, e integrada y validada la documentación requerida para la comprobación del gasto, se proceda a su entrega formal mediante la instrumentación de las actas de sitio correspondientes.

Las dependencias y entidades ejecutoras deberán publicar en un lugar visible de la localidad o en el área en la que se realicen los trabajos, las características generales de las obras a ejecutar, metas físicas, su costo, población y comunidades beneficiadas, modalidad de ejecución, ejecutor, fecha de inicio y término para conocimiento de la sociedad en general.

PROCESO OPERATIVO

El esquema de operación del Ramo General 26, a nivel regional, tiene como base la suscripción del convenio de Desarrollo Social entre el Gobierno Federal y los Gobiernos de los Estados, bajo la premisa de orientar los recursos de forma preferencial a las regiones de atención inmediata y prioritarias, para la ejecución de obras y acciones tendientes a crear alternativas de ocupación e ingreso y mejorar las condiciones de vida de los grupos sociales más vulnerables y en condiciones de pobreza extrema.

De esta manera, el esquema de operación se integra por las siguientes etapas:

Programación

La Secretaría de Desarrollo Social comunicará oficialmente las asignaciones del Ramo General XXVI a los Gobiernos Estatales y Delegaciones Sedesol en cada entidad federativa, o las instancias ejecutoras de los programas.

El Programa Operativo anual del Ramo General XXVI se integrará conforme se precisen, por parte de los Gobiernos Estatales; los Coplades (por conducto de los Subcomités de Atención a Regiones Prioritarias); y, las Delegaciones Sedesol, las obras y acciones a ejecutar en 1999, a nivel de Región, Fondo, Actividad Institucional, Proyecto Institucional y Programa, de acuerdo a la estructura y apertura programática y formatos contenidos en los incisos D y E del presente documento.

Esquema de Complementariedad de Acciones, de los Tres Ordenes de Gobierno

Con la finalidad de potenciar los recursos orientados por la Federación a las regiones prioritarias y de atención inmediata, así como aquellas que se definan en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, se promoverá que los Gobiernos Estatales y Municipales complementen los esquemas de atención integral de las mismas, a través de acciones instrumentadas con cargo a sus programas de infraestructura social y/o para el combate a la pobreza.

Estas acciones se establecerán en los Convenios de Desarrollo Social, por lo que las mismas deberán valorarse cuantitativamente.

En caso de que los gobiernos de las entidades federativas determinen de mayor conveniencia la concertación de una estructura financiera para la instrumentación de los Programas del Ramo General 26, ésta se establecerá en el Convenio de Desarrollo Social, y será definida en función de las condiciones financieras y económicas de cada estado.

El porcentaje de la estructura financiera que se establezca en el Convenio de Desarrollo Social será para el Gobierno Federal el máximo de aportación y para el Gobierno Estatal el mínimo.

La aportación de los beneficiarios al costo total del proyecto será siempre adicional al esquema de complementariedad que se convenga o, en su caso, a la

estructura financiera concertada, con el propósito de guardar el equilibrio de los recursos fiscales (federal y estatal), de tal manera que dicha aportación nunca sustituirá la aportación estatal.

Participación Comunitaria

La participación de los beneficiarios en los proyectos a ejecutar con recursos asignados al Ramo General XXVI es un imperativo señalado en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el Programa para Superar la Pobreza 1995-2000 y en el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el presente ejercicio. En este sentido, la participación debe llevarse de manera corresponsable entre las dependencias e instancias ejecutoras y los ciudadanos participantes.

Por ello, es importante promover y fortalecer la participación comunitaria para impulsar las formas organizativas existentes en las comunidades, que permitan su presencia en la toma de decisiones, procesos de autogestión y, sobre todo, en su participación plural y democrática en las acciones de desarrollo de sus localidades. A su vez, ser corresponsables de la planeación, programación, ejecución, control, vigilancia, seguimiento, operación y mantenimiento de las obras y acciones que se lleven a cabo con los recursos del Ramo General 26.

Autorización

Una vez definida la asignación de recursos a cada entidad federativa y comunicados los techos presupuestales por Región, Fondo y Programa, la Delegación Sedesol o la instancia ejecutora, remitirá a la Dirección General de Planeación (quien funcionará como ventanilla única) las propuestas de inversión (formato CDS-01), conforme a la Nueva Estructura y apertura programática autorizada al Ramo General XXVI; debidamente requisitadas por cada una de las instancias responsables.

La Dirección General de Planeación, previo registro, enviará las propuestas de inversión a la Coordinación General del Programa que corresponda, para su revisión y dictaminación, con base en los lineamientos específicos establecidos para cada uno de ellos.

La Coordinación General del Programa e instancias de validación responsables remitirán a la Dirección General de Planeación el dictamen técnico correspondiente, para la emisión, en su caso, del oficio de autorización, el cual se etiquetará por Entidad Federativa, Región, Fondo, Actividad Institucional, Proyecto Institucional, Programa Específico y Programa (Apertura Programática).

La autorización de recursos se hará a la Delegación Sedesol, a efecto e garantizar que se canalicen a las regiones de atención inmediata y prioritarias, así como a las demás zonas definidas por la Sedesol y los Estados contenidos en el convenio de

Desarrollo Social, contenidos en el convenio de Desarrollo Social, derivadas de las demandas sociales, viabilidad productiva e indicadores de pobreza.

Para cualquier modificación a los oficios de autorización, se tendrá que presentar la solicitud de reprogramación de recursos (cancelación-autorización) a la Dirección General de Planeación para su registro y remisión a la Coordinación del Programa respectivo, quien evaluará su viabilidad y turnará a la dirección General de Planeación su validación para realizar los trámites a que haya lugar.

La fecha límite para el proceso de recepción y autorización de propuestas se dará a conocer una vez que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público defina los plazos máximos para la gestión y trámite presupuestal.

De conformidad con los lineamientos establecidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la programación-presupuestación del gasto público, se integrará el Programa Anual de Gasto, por Región, Fondo, Programa específico, Programa y subprograma, conforme a las obras y acciones que se vayan identificando con los gobiernos estatales y municipales y la Sedesol.

La formulación del Programa Anual de Gasto será responsabilidad de la Dirección General de Planeación y para su elaboración deberá considerar las autorizaciones y aprobaciones que se emitan al respecto, las cuales serán la única fuente de información.

Aprobación

Será responsabilidad de la Delegación Sedesol emitir los oficios y anexos técnicos de aprobación, que incluirán, en su caso, la mezcla de recursos concertada con el Gobierno Estatal, en el marco del Convenio de Desarrollo Social.

Para emitir la aprobación, la Delegación Sedesol deberá contar con los expedientes técnicos de obra, los cuales deberán ser elaborados por las instancias ejecutoras y, en caso de ser indispensable por la complejidad técnica o monto de inversión, deberá contar con la validación de la dependencia o entidad normativa correspondiente.

Previo a la aprobación de recursos, las Delegaciones Estatales de la Sedesol suscribirán Convenios de ejecución o de concertación con las instancias ejecutoras. Asimismo, cuando por causas específicas se requiera otorgar apoyos financieros adicionales a los señalados en los Convenios de Desarrollo Social, previo a la aprobación de recursos se deberá signar un anexo de ejecución entre la Sedesol y el Coplade o la instancia de planeación del Estado.

Los conceptos de obra y especificaciones técnicas que se aprueben deberán ser congruentes con los anexos técnicos de autorización.

ESTA TESIS NO SALE
DE LA BIBLIOTECA

Para la elaboración de los oficios y anexos técnicos de aprobación deberá respetarse la apertura programática, así como la forma y contenido del formato CDS-02.

Las aprobaciones deberán emitirse en un plazo máximo de veinte días naturales, contados a partir de la recepción del oficio de autorización correspondiente, debiendo remitir copia del mismo con sus anexos correspondientes, a la Dirección General de Planeación.

En caso de adquisición de bienes restringidos, previamente a la emisión del oficio de aprobación correspondiente, deberá contarse, invariablemente, con la autorización expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual será comunicada por la Subsecretaría de Desarrollo Regional por conducto de la Dirección General de Planeación. Tratándose de bienes restringidos de informática, bastará con la autorización del Oficial Mayor de la Secretaría de Desarrollo Social, de conformidad con el oficio No. 801.1.11119 del 12 de diciembre de 1997, emitido por la SHyCP.

La aprobación que se emita deberá apegarse a lo señalado en los anexos técnicos de autorización. Será prerrogativa de la Delegación, y a solicitud de los beneficiarios y ejecutores de la obra o acción, realizar modificaciones a nivel metas y proyectos en los subprogramas, dentro del mismo programa, sin alterar el monto total autorizado, comunicando previamente las modificaciones a la Dirección General de Planeación.

A cada obra o acción aprobada corresponderá la asignación, por parte de la Delegación Sedesol, de un número único para efectos de identificación oficial, el cual será utilizado en todos los reportes subsecuentes a los que se haga referencia en el ejercicio de gasto.

Será responsabilidad de la Delegación Sedesol el envío semanal de los oficios y anexos de aprobación a la Dirección General de Planeación.

Para la operación de los Programas de empleo temporal y de Crédito a la Palabra, se podrán aprobar gastos indirectos, mismos que no deberán exceder, en su conjunto, del 4% de la asignación total de cada Programa. Para su aprobación, las instancias ejecutoras y/o normativas presentarán a la Delegación Sedesol un desglose de los conceptos en los que se prevé aplicar este concepto de gasto.

La autorización de gastos indirectos sólo procederá con la expresa autorización del Subsecretario de Desarrollo Regional, previa validación de la Coordinación General del Programa de Planeación del Desarrollo Regional, con objeto de asegurar que los recursos correspondientes se destinen a cubrir necesidades específicas y de carácter sustantivo. La resolución que en cada caso proceda se comunicará a través de la Dirección General de Planeación quien efectuará las afectaciones presupuestales correspondientes.

Ejercicio Presupuestal

Las obras y acciones ejecutadas con recursos del Ramo General 26 están sujetas a las disposiciones legales, reglamentarias y administrativas aplicables que establece la Federación, por ser ejecutadas con cargo parcial o total a sus fondos.

Apertura de Línea de Crédito

La Dirección General de Planeación solicitará a la Tesorería de la Federación la apertura de las líneas de crédito del Ramo General 26 para cada entidad federativa y gestionará la radicación inicial y periódica de los fondos federales.

Radicación de Recursos Federales

La radicación de recursos del ramo atenderá a los calendarios acordados entre la Sedesol y el Coplade, estando sujetos al calendarizado de gasto que apruebe la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Cuando en el marco del Convenio de Desarrollo Social se haya convenido estructura financiera para la instrumentación de los programas que operan con cargo al Ramo, el Gobierno del Estado abrirá una cuenta corriente en el mismo banco corresponsal en el que se encuentre establecida la línea de crédito federal, con el fin de que se efectúen las aportaciones que les correspondan, la cual deberá ser alimentada en la misma porción que las radicaciones federales.

La Coordinación General del Coplade comunicará oportunamente a la Delegación Sedesol el depósito o abono de recursos a las cuentas bancarias estatales.

El Organismo Interno de Control en la Sedesol, la Delegación Sedesol y la Coordinación General del Coplade vigilarán el ejercicio del gasto y el cumplimiento de la normatividad. Asimismo, la Delegación Sedesol podrá solicitar a la Subsecretaría de Desarrollo Regional, cuando lo estime necesario, modificaciones a los calendarios de radicación de recursos federales, así como la suspensión parcial o definitiva de las mismas cuando se detecten desviaciones o incumplimiento de lo convenido, informando de ello a la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo (Secodam), a través del Organismo Interno de Control en la Sedesol.

La radicación de los recursos Federales a las líneas de crédito dependerá de:

La estacionalidad del gasto definida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para el Ramo General XXVI.

Los calendarios de ministración acordados entre los gobiernos Estatales y la Sedesol de los avances de obra.

La puntualidad con que se reciban en la Dirección General de Planeación, copia de los oficios y anexos de aprobación de las inversiones, así como de las modificaciones programático-presupuestales que se registren.

Puntualidad en la recepción de la Cuenta Pública, el Cierre del Ejercicio y de los informes trimestrales de avance físico-financiero, ante la Dirección General de Planeación.

Del saldo que mantengan las líneas de crédito establecidas en los bancos corresponsales y las cuentas bancarias estatales.

De la recepción quincenal en la Dirección General de Planeación de las copias de las cuentas por liquidar certificadas, tramitadas ante el banco corresponsal (formato CDS-03).

De la recepción en la Dirección General de Planeación, del reporte semanal de aprobaciones y liberaciones.

Del cumplimiento puntual de los lineamientos de operación que se señalan en las presentes reglas de operación.

Registro de Firmas

Tratándose de entidades federativas con las que se haya convenido estructura financiera para la instrumentación de los programas que operan con cargo a los recursos del Ramo General XXVI, la Delegación Sedesol también será responsable de llevar a cabo el registro de firmas ante la Tesorería de la Federación y el banco corresponsal, de los funcionarios estatales o municipales facultados para otorgar su

visto bueno en las cuentas por Liquidar Certificadas que permitan la liberación de los recursos, a petición expresa de la Coordinación General del Coplade y de las dependencias ejecutoras.

Asimismo, deberá remitir copia del comunicado a la Dirección General de Planeación, a la Contraloría Estatal, así como a la Secodam.

Ejercicio del Gasto

La Delegación Sedesol será responsable de la liberación de los recursos de este Ramo. Las entidades y dependencias ejecutoras serán responsables de la correcta aplicación de los recursos, así como de llevar un estricto control de su liberación, ajustándose éstas a lo señalado por programa, subprograma y tipo de proyecto establecido en los oficios y anexos técnicos de aprobación respectivos.

Los rendimientos financieros que se generen en las cuentas bancarias abiertas para el manejo de los recursos federales y estatales convenidos deberán ser reintegrados mensualmente a la Tesorería de la Federación y al órgano hacendario estatal, en la proporción que les corresponda. En ningún caso esos rendimientos podrán ser aplicados a un fin específico de gasto.

La Coordinación general del Coplade y la Delegación Sedesol serán responsables de validar las cuentas por Liquidar Certificadas (formato CDS-03) presentadas por las dependencias y entidades ejecutoras, previa verificación de que se

cuenta con la disponibilidad financiera necesaria, que su justificación se apege a las normas y lineamientos aplicables y que se encuentren manifiesto los descuentos y retenciones a que dé lugar el pago.

Será responsabilidad de la Coordinación General del Coplade y de la Delegación Sedesol verificar que en las cuentas por Liquidar Certificadas que se expidan se detalle el desglose de los recursos federales y estatales liberados para cada una de las acciones u obras, utilizando para identificarlas el número que les fue asignado en el Anexo Técnico de Aprobación.

Los gastos indirectos que se liberen se identificarán por separado en las cuentas por Liquidar Certificadas emitidas para tal fin, etiquetando en la columna de concepto la leyenda "Gastos Indirectos".

En las entidades federativas donde exista aportación financiera estatal para la operación de los programas del Ramo General 26, la Coordinación General del Coplade signará de visto bueno las Cuentas por Liquidar Certificadas y corresponderá a la Delegación Sedesol la autorización de dichas cuentas.

Cuando se trate de recursos autorizados a la Delegación de Sedesol para el pago de servicios, las cuentas por Liquidar Certificadas (CLC'S) podrán ser autorizadas sólo con la firma del Delegado de la Sedesol.

La Delegación Sedesol deberá elaborar las Relaciones de las Cuentas por Liquidar Certificadas y asignarles un número de folio consecutivo para su remisión al banco corresponsal.

Deberá remitirse a la Dirección General de Planeación, quincenalmente, copia de las cuentas por Liquidar Certificadas, así como los oficios relación de las mismas (formato CDS-04), considerando únicamente las tramitadas ante el banco corresponsal.

Los reportes semanales de inversión aprobada y liberada que remitan a la Dirección General de Planeación serán similares a los requeridos en ejercicios anteriores.

A d q u i s i c i o n e s

Cuando sea necesaria la adquisición de bienes restringidos, la Delegación Sedesol remitirá a la Dirección General de Planeación la solicitud de autorización correspondiente (formato CDS-05), para su trámite ante la Secretaría De Hacienda y Crédito Público.

Tratándose de la adquisición de vehículos, deberá anexarse la relación del parque vehicular existente, así como el programa de desincorporación correspondiente.

Pago de Estimaciones y Finiquito de Obras

El pago de estimaciones que amparan los trabajos de obras ejecutadas se harán siempre previa verificación de los mismos. En consecuencia, la Delegación de la Sedesol, la Coordinación General del Coplade, la instancia ejecutora y la dependencia o entidad federal normativa serán corresponsables de realizar la supervisión y verificación de las obras en ejecución, a fin de que en ningún caso se efectúen pagos que amparen trabajos no ejecutados o de aquéllos que no se ajusten a las normas, especificaciones técnicas y de calidad de los proyectos, amparados con sus respectivas estimaciones.

El representante de la instancia ejecutora será el responsable de la elaboración y presentación de las Cuentas por Liquidar Certificadas ante la Coordinación General del Coplade, quien a su vez las remitirá a la Delegación Sedesol para su autorización y emisión de la ficha de cobro correspondiente (formato CDS-06).

El representante de la dependencia o entidad ejecutora podrá ser beneficiario del pago cuando:

La ejecución corresponda a nómina, lista de raya o a obras ejecutadas por administración directa, y

Para la creación o reposición del fondo revolvente.

No se aceptará para el Ramo General 26 la constitución de pasivos para el Gobierno Federal a través de créditos puente.

Gastos indirectos

Se consideran gastos indirectos aquellas erogaciones destinadas a cubrir la supervisión de la obra pública, así como la coordinación y operación de programas especiales o proyectos específicos que se realicen con recursos del Ramo General 26.

Modalidades de Ejecución

Las modalidades de ejecución de obra son: por contrato o por administración directa. Considerando el tipo de obras y proyectos que se realizan con los recursos del Ramo General XXVI, éstas se ejecutarán por administración directa. Sólo por excepción justificada, podrán ser bajo la modalidad de contrato.

Por administración directa

Se entenderá como obras ejecutadas por administración directa aquellas que realizan las instancias ejecutoras, con recursos técnicos y elementos propios, sin la intervención de contratistas. La realización de éstas, se podrá dar en tres submodalidades:

Por administración directa de una dependencia federal o estatal

Por administración directa del municipio, o

Por administración directa de las instancias de organización social que corresponde a cada tipo de obra o acción social que de acuerdo a estas reglas de operación se pueden llevar a cabo en cada uno de los cuatro fondos del Ramo General XXVI.

Las entidades y dependencias ejecutoras y las organizaciones del sector social que realicen obras por administración directa deberán sujetarse para los fines de pago a la Clasificación por Objeto del Gasto establecida en el Capítulo 6000 "Obras Públicas".

En la ejecución de las obras por administración directa en las que se requiera la utilización de maquinaria y equipo de construcción y la aportación de ésta la realicen dependencias o entidades del Gobierno Federal o Estatal, o los ayuntamientos, los únicos cargos que se deberán considerar por su utilización en la obra de que se trate serán los correspondientes a: mantenimiento menor, combustibles, lubricantes y llantas.

En las obras que se ejecuten por administración directa, vía dependencias o entidades federales o estatales, los gastos que se deriven podrán comprobarse con un recibo oficial, mismo que deberá presentarse ante la Delegación Sedesol, a través de la Coordinación General del Coplade, acompañándolo de la documentación comprobatoria original respectiva. Una vez verificada ésta, se sellará con la leyenda "Operando CDS", anotándose el folio de la cuenta por liquidar certificada que le

corresponda y se le devolverá a la instancia ejecutora para su resguardo e integración en el expediente unitario de obra. Anexo al recibo deberán describirse los conceptos y volúmenes de obra que correspondan a la documentación que se presenta a cobro.

Los ayuntamientos podrán realizar obra pública por administración directa, siempre que posean la capacidad técnica y los elementos necesarios (maquinaria y/o equipo de construcción, personal técnico y mano de obra local).

Bajo estas submodalidades de ejecución, se podrá otorgar un fondo revolvente hasta por el 50 por ciento de la inversión aprobada para la obra, debiendo depositarse estos recursos en una cuenta unitaria para su administración, a nombre de la unidad responsable.

Los pagos que efectúen las instancias ejecutoras mediante el fondo revolvente deberán realizarse a través de un cheque que invariablemente se emitirá a nombre del beneficiario o del proveedor del bien o servicio adquirido o contratado.

Será responsabilidad del representante de la instancia ejecutora, de la Coordinación General de Coplade y de la Delegación Sedesol verificar que las erogaciones realizadas con cargo al fondo revolvente se ajusten al presupuesto aprobado, a la disponibilidad de recursos y a la partidas y conceptos de gasto aprobados.

Por contrato

Cuando la entidad o dependencia ejecutora, bajo su responsabilidad, adjudique la ejecución de los proyectos a terceros bajo contrato, ésta se sujetará a los siguientes lineamientos:

La contratación de obras públicas deberá realizarse por invitación restringida o por licitación pública, en cuyo caso se realizará a través del sistema electrónico de contrataciones gubernamentales compaNET. Si por razón del monto de las obras no se justifican estos procedimientos, la adjudicación de los contratos respectivos se podrá realizar en forma directa, como lo prevé el artículo 81 de la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y los demás ordenamientos aplicables, atendiendo a los montos máximos a que se refiere el párrafo segundo del mismo artículo, los cuales son dados a conocer en el artículo 62 del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación, para el presente ejercicio.

Las convocatorias deberán publicarse en un diario de la entidad federativa de que se trate.

La instancia ejecutora sólo podrá modificar los conceptos de obra y especificaciones técnicas, con anuencia de la Coordinación General del Coplade y de la Delegación Sedesol, previa validación del Subcomité de Atención a Regiones Prioritarias o figura similar.

Es responsabilidad de la Coordinación General del Coplade y de la Delegación Sedesol asegurarse de que el anticipo que se otorgue sea conforme a la inversión aprobada y en su caso, tomando en consideración el monto que se estima aplicar dependiendo del grado de avance del año-calendario en ejercicio.

Reintegro de Fondo Revolvente

La devolución de los fondos revolventes deberá hacerse a más tardar el 30 de noviembre de 1999, a efecto de que el banco corresponsal los reintegre a la línea de crédito correspondiente.

El fondo rotatorio sólo podrá ser reembolsado hasta por los importes que vayan comprobando los ejecutores del gasto, con base en la documentación comprobatoria que para el efecto se determine.

Los fondos liberados y no ejercidos que se encuentran en poder de los ejecutores, al igual que los no comprobados en la fecha límite de devolución, deberán reintegrarse al banco corresponsal, a través del documento múltiple en su modalidad "Aviso de Reintegro a la Tesorería de la Federación" (formato CDS-11), siendo responsabilidad de su entero tanto la dependencia ejecutora como la Coordinación General de Coplade.

Amortización de Anticipos

La amortización de anticipos de obra por contrato deberá realizarse según lo establecido en la Ley de Adquisiciones y Obras Públicas y los demás ordenamientos aplicables.

Los anticipos deberán ser amortizados por los contratistas a la dependencia o entidad ejecutora, por períodos mensuales y proporcionales al anticipo otorgado, acompañados de la documentación que acredite la procedencia de su pago.

Pago del 2 al Millar

Como apoyo a las Contralorías Estatales y con el propósito de coadyuvar al desarrollo de las acciones de control y verificación, se otorgará proporcionalmente el 2 al millar de los recursos federales que se liberen y que correspondan a ejecución de obras y acciones por administración directa, para lo cual se observará lo siguiente:

El cálculo para el pago del monto equivalente del 2 al millar se hará con base en las aprobaciones emitidas para obras cuya ejecución sea por administración directa en los cuatro fondos que constituyen el Ramo General 26, su financiamiento será conforme a la estructura financiera convenida.

Con base en este cálculo, la Delegación Sedesol remitirá los anexos técnicos de autorización a la Dirección General de Planeación, para su revisión y, en su caso,

autorización. Una vez autorizados los recursos, la Delegación emitirá el oficio de aprobación correspondiente por programa y subprograma.

La liberación de los recursos se realizará en dos ministraciones: la primera será equivalente al 50 por ciento del 2 al millar sobre el techo financiero asignado para el Ramo General XXVI en el Estado, en los programas cuyo presupuesto está considerado en el Capítulo 6000; la segunda ministración se determinará una vez que se haya aprobado la totalidad de los recursos y estén definidas las obras que se ejecutarán por administración directa en los cuatro fondos del Ramo, debiendo considerar el monto de la primera ministración para efecto de su deducción.

La cuenta por liquidar certificada deberá señalar como beneficiario al titular de la Contraloría Estatal y como concepto de gasto "seguimiento".

La Delegación Sedesol turnará con una periodicidad mensual a la Contraloría Estatal el universo de obras y acciones a ejecutar; así como las correspondientes aprobaciones que se deriven por el concepto en cuestión, a fin de que ésta defina sus actividades concretas y la asignación de recursos para su cumplimiento.

Cabe señalar que en el caso de las obras que se ejecuten por contrato se estará sujeto a lo señalado en la Ley Federal de Derechos, es decir, se deberá retener a los contratistas el 5 al millar del importe de sus estimaciones de obra; dichos recursos serán otorgados a la Contraloría estatal de conformidad con el procedimiento administrativo establecido para tal fin. Por lo tanto, no se considerarán en el cálculo del

2 al millar los recursos aprobados para obras por contrato, evitando así la duplicidad en la asignación de recursos hacia un mismo fin.

El financiamiento para el pago del 2 al millar será con cargo a los recursos asignados al Programa de Empleo Temporal en cada entidad federativa.

La Contraloría Estatal

Esta instancia deberá aperturar una cuenta de cheques con firmas mancomunadas entre su titular y el del área estatal responsable del seguimiento, control y evaluación de la aplicación de los recursos y del avance de las obras del Ramo General XXVI, y aplicará estos recursos, exclusivamente, a los gastos indirectos de control y verificación.

Para el control de los recursos de los Fondos que se asignen a las entidades federativas, la Contraloría Estatal convendrá con la Secodam, un programa de trabajo y las actividades que permitan garantizar el cumplimiento de las disposiciones aplicable. En caso de que se detecten desviaciones o incumplimiento de lo convenido, la Contraloría Estatal comunicará a la Secodam, a la Delegación Sedesol y a la Coordinación General del Coplade dicha situación a efecto de que se apliquen las medidas preventivas o correctivas necesarias.

Modificaciones Presupuestales

Las modificaciones presupuestales constituyen una forma excepcional de adecuación a los montos y metas de los proyectos comprendidos en los programas aprobados, originados por razones sociales o de carácter técnico, y deberán considerarse como tales las siguientes:

- **Los trasposos:** Son aquellas modificaciones cuyo objetivo es adecuar los montos aprobados (por obra, subprograma y conceptos a ejecutar) a las necesidades reales de ejecución, sin alterar la inversión total ni las metas programadas, mediante movimientos compensados de la misma dependencia ejecutora y programa. Los trasposos deberán cubrir los requisitos de solicitud, justificación y aprobación.
- **Las cancelaciones parciales o totales:** Se darán cuando por razones sociales, técnicas o económicas deje de justificarse la realización de las obras aprobadas. En estos casos, la instancia ejecutora deberá cubrir los requisitos de solicitud y justificación.

Si se presentasen modificaciones en las metas originalmente planteadas, los cambios se harán también en los conceptos de obra a ejecutar, desglosando éstos en el expediente técnico y cubriendo previamente los requisitos de solicitud, justificaciones y aprobación.

Cuando se requiera este tipo de modificaciones presupuestales o de metas en el Ramo General XXVI, las dependencias o entidades ejecutoras deberán presentar la solicitud ante la Delegación Sedesol, quien dictaminará sobre la viabilidad de dicha solicitud.

Las solicitudes de modificación presupuestal a proyectos (formato CDS-07) deberán ser presentadas especificando su modalidad (traspaso, cancelación o cambio de metas).

Los recursos disponibles que resulten de ahorros presupuestales deberán aplicarse a la terminación de la obra aprobada en el ejercicio, pudiendo utilizarse exclusivamente para la ampliación de metas de las obras aprobadas, previa autorización de la Delegación Sedesol y en ningún caso se podrá orientar a programas de adquisiciones.

Una vez aprobadas las modificaciones presupuestales, la Delegación Sedesol las hará del conocimiento de las dependencias o entidades ejecutoras y/o normativas, a través de la Coordinación General del Coplade.

Es atribución de la Delegación Sedesol aprobar modificaciones que permitan adecuar los montos presupuestales de aquellas obras que durante el proceso de ejecución observen alteración en los costos, mediante movimientos compensados dentro de la misma dependencia y programa sin que alteren las metas.

Cuando se requiera realizar modificaciones a oficios de autorización, la Delegación Sedesol hará la solicitud de correspondiente de cancelación y autorización ante la Dirección General de Planeación.

La Delegación Sedesol, previa verificación, emitirá el anexo de aprobación modificado y el oficio correspondiente. Copia de los mismos, se remitirá a la Dirección General de Planeación, a la Contraloría Estatal y a la Secodam, junto con un disco magnético conteniendo el archivo de la base de datos respectiva.

Las instancias ejecutoras no deberán iniciar acciones que impliquen traspaso alguno, hasta contar con los correspondientes oficios de aprobación y anexos modificados.

Comprobación del Gasto

Con el propósito de continuar o terminar de efectuar el pago por las adquisiciones o trabajos realizados, las dependencias o entidades ejecutoras presentarán ante la Coordinación General del Coplade y la Delegación Sedesol los documentos que comprueben los gastos realizados. Los documentos en cuestión deberán llenar los requisitos fiscales que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público señale para el efecto y, con base en ello, autorizar la cuenta por liquidar certificada que se presente.

Una vez validado el documento de comprobación del gasto, el original se cancelará con el sello "Operado CDS", con el objeto de llevar un estricto control de la documentación presentada.

Los documentos originales de comprobación de gastos deberán ser conservados por las dependencias o entidades ejecutoras del gasto, durante el período que señala el Diario Oficial del 25 de agosto de 1998, para su guarda y custodia, y presentarlos ante las instancias globalizadoras o fiscalizadoras que los requieren, para efectos de seguimiento, control y auditoría.

Las instancias ejecutoras llevarán el registro y control de los recursos ejercidos, a nivel de proyecto, con base en los documentos de comprobación del gasto, con objeto de comprobar que se erogaron los recursos de acuerdo a los montos previstos para la ejecución de la obra, o, en su caso, los ahorros presupuestales obtenidos.

Control e Información

Reportes de Avances

Con objeto de llevar un seguimiento de los recursos autorizados, aprobados y liberados, la Delegación Sedesol remitirá trimestralmente a la Dirección General de Planeación así como a la Contraloría Estatal un reporte del avance físico-financiero de los principales proyectos de inversión que se están ejecutando, con el fin de analizar

dicha información y reportar, en su caso, y en el ámbito de su competencia, a las instancias globalizadoras del gasto o de información de los gobiernos Federal y Estatal.

Dicha información deberá remitirse dentro de los diez primeros días naturales del mes siguiente al trimestre que se reporta y deberá incluir los proyectos reportados originalmente, así como los que se inicien con posterioridad, en los formatos que se definan para el efecto.

Las instancias ejecutoras deberán formular trimestralmente reportes de avance físico-financiero de las obras bajo su responsabilidad (formatos CDS-08, CDS-08-A Y CDS-08-B), para su remisión a la Coordinación General del Coplade, quien deberá validarlo y remitirlo a la Delegación Sedesol, durante los primeros 5 días naturales del mes inmediato al trimestre que se reporta.

En dichos reportes deberá detallarse la información por programa, subprograma, obra y/o acción.

Terminación y Entrega de Obras

Para cada una de las obras terminadas se deberá formular la correspondiente acta de entrega-recepción, evento en el que invariablemente deberá participar la comunidad beneficiaria.

En las obras que se ejecutan con recursos del Ramo General 26, la instancia ejecutora comunicará a la Coordinación General del Coplade, a la Delegación Sedesol y a la Contraloría Estatal la fecha y hora para la celebración del acta de entrega-recepción, comunicando oportunamente de ello a las demás instancias participantes, así como a la comunidad beneficiaria.

La comunidad o la instancia de gobierno que recibe la obra deberá hacer explícito su compromiso de darle mantenimiento, conservarla y vigilar su adecuada operación las partes involucradas podrán actuar en dos formas:

- a) Firmando de conformidad, o
- b) Firmando en forma condicionada.

En el segundo caso, el representante inconforme deberá justificar por escrito las razones de dicha firma condicionada y proponer una fecha para solventar las observaciones a que dé lugar dicha inconformidad.

La Coordinación General del Coplade enviará semestralmente a la Delegación Sedesol la relación de las actas de entrega-recepción efectuadas, correspondientes a las obras del ramo General XXVI, para que sean remitidas a la Dirección General de Planeación, con el fin de que se efectúe el movimiento contable de descargo en la cuenta "Obras en proceso2 del Ramo.

Si al término del ejercicio existieren obras que no han sido concluidas de acuerdo con lo programado, deberán levantarse las actas correspondientes a cada una

de ellas, citando los trabajos realizados en el ejercicio presupuestal y los trabajos faltantes para complementar la etapa o terminación de la obra.

Las actas anteriormente mencionadas deberán ser levantadas antes de la entrega de la cuenta pública.

Cuando se termine una obra o acción, la dependencia ejecutora deberá tener en su poder y debidamente integrado un expediente unitario por obra, con los originales de los siguientes documentos:

- Acta de entrega-recepción en la que se especifique que la obra o acción está totalmente terminada y que la comunidad se compromete a conservarla y vigilar su correcta operación.
- Documentación comprobatoria del gasto ejercido, especialmente los originales de facturas, recibos, listas de raya, contratos y estimaciones de obra, entre otros.
- Cédula Resumen de la Documentación Comprobatoria del Gasto, debidamente requisitada.
- Documentación técnica, entre ella, la Cédula e Información Básica (formato CDS-12), el expediente técnico, los informes de supervisión y bitácora de la obra, así como las fichas técnicas PET-01 a la 08.
- Otros documentos relacionados con la obra, como los oficios y anexos de aprobación o modificación, fotografías, etc.

Esta documentación deberá permanecer en poder de la dependencia o entidad ejecutora por lo menos cinco años y estar disponibles para revisión o consulta de las instancias de gobierno o fiscalizadoras que la soliciten.

Cierre de Ejercicio y Cuenta Pública

La Coordinación General del Coplade con apoyo de las dependencias y entidades ejecutoras, integrará el Cierre de ejercicio y la cuenta pública del Ramo, para su envío, revisión y validación por parte de la Delegación Sedesol, la cual a su vez conciliará las cifras con el Banco Corresponsal quien otorgará su conformidad a través del formato denominado "Conciliación bancaria al cierre del ejercicio" (formato CDS-10).

La fecha límite de recepción de los documentos en la Dirección General de Planeación, no excederá del 15 de febrero del año siguiente.

De igual forma, la Coordinación General del Coplade enviará en medios magnéticos a la Secodam, a través de la Contraloría Estatal, el cierre de Ejercicio Presupuestal.

La inobservancia de esta disposición, limitará la ministración de recursos federales en el siguiente ejercicio presupuestal. En el informe del Cierre de ejercicio, se respetará el formato CDS-09.

La Delegación Sedesol será la instancia responsable de recabar e integrar la información referente a la cuenta de la Hacienda Pública Federal, con el apoyo de la Coordinación General del Coplade, cumpliendo con las reglas, criterios y formatos que para los efectos establezca la Dirección General de Planeación.

La información y datos reportados en la Cuenta Pública deberán emanar del cierre de ejercicio, siendo responsabilidad de la Delegación Sedesol y de la Coordinación General del Coplade explicar ampliamente, en documento anexo, las variaciones registradas tanto en inversión como en metas a nivel de obra.

Dichos reportes deberán remitirse a la Dirección General de Planeación en el plazo antes señalados y serán avalados con las firmas (en cada hoja) de los representantes de las instancias ejecutoras, de las dependencias o entidades normativas correspondientes (opcional), el Delegado de la Sedesol y el visto bueno de la Coordinación General de Coplade.

Informe de Gobierno

Para la integración del Informe de gobierno, la Coordinación General del Coplade y la delegación Sedesol serán las instancias responsables de recabar y elaborar la información necesaria que la Dirección General de Planeación solicite para tal efecto.

Adicionalmente, y con el propósito de cumplir con los requerimientos de información de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, anexo al documento de Informe de Gobierno deberán remitirse los formatos de los principales proyectos de inversión ejecutados con recursos del Ramo General 26, debidamente requisitados y validados por ambas partes.

El cumplimiento oportuno de los plazos que se establezcan para la recepción de la información permitirá a la Sedesol entregar los documentos en las fechas fijadas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

II.2.1.- Dirección General de Inversiones Públicas

Las políticas desarrollistas de los gobiernos post revolucionarios produjeron en el país, contrariamente a lo esperado, profundos desequilibrios sociales. La permanente expulsión de pobladores de las zonas rurales dieron lugar a un crecimiento desmesurado e inesperado de las áreas urbanas.

En los primeros años de la década de los setenta el gobierno mexicano impulsó políticas tendientes a compensar los desequilibrios sociales y de distribución territorial prevalecientes en el país. En esta década se fijaron ciertas condiciones necesarias para iniciar la descentralización del proceso de planeación y toma de decisiones implícita.

La estrategia en materia de desarrollo regional, comprendió tres líneas de acción:

- a) Redistribuir el ingreso a favor de los habitantes de las regiones más rezagadas, mediante la modernización del campo, generando nuevos empleos y promoviendo la industrialización de los productos agrícolas;
- b) La apertura de tierras a la producción, colonizando zonas de baja densidad demográfica, sobre todo en el sur del país; y
- c) La descentralización de las actividades económicas de las grandes ciudades, con la creación de polos de desarrollo en zonas prioritarias.

Por otro lado, se crearon organismos para aprovechar racionalmente los muy deteriorados recursos naturales del país, estimular el desarrollo y la integración territorial de zonas con mayor atraso relativo, y continuar con el proceso de industrialización.

En este contexto, en 1972 se crea la **Dirección General de Inversiones Públicas** dependiente de la Secretaría de la Presidencia, cuya principal función fue la de operar un programa de inversiones (PIDER) instrumentado a iniciativa del Ejecutivo Federal, mediante el cual se apoyaron acciones de efecto inmediato que se traducían en beneficios directos a población marginada en pequeñas localidades rurales ubicadas regionalmente. Obras de poca complejidad técnica de infraestructura básica, de apoyo a la producción y de beneficio social fueron promovidas y ejecutadas en el marco de este Programa.

La estructura operativa de la Dirección General de Inversiones era simple. A nivel central contaba con coordinaciones de área (norte, centro y sur) integradas por un grupo de profesiones de diversas disciplinas cuyo trabajo operativo a los gobiernos locales; a nivel estatal se tenía la representación a través de las Vocalías Ejecutivas constituidas por un grupo multidisciplinario responsable de la operación del Programa.

El carácter desconcentrado del programa, sumado a la dispersión y, en muchos casos, la lejanía de las comunidades atendidas, exigían un arduo trabajo de campo que obligaba al personal técnico (tanto del nivel central como estatal) a permanecer gran parte del tiempo en las micro-regiones.

Las funciones que desempeñabas principalmente la Dirección General de Inversiones Públicas, se señalan a continuación:

- Identificar en coordinación con las autoridades estatales las –micro-regiones.
- Elaborar estudios socioeconómicos, con la participación de los gobiernos estatales.
- Identificar y dar prioridad en campo a los proyectos a realizar.
- Analizar y autorizar propuestas de inversión. Cabe señalar que el propio Presidente de la República firmaba los oficios de autorización de recursos de este Programa.

Las autorizaciones se emitían a favor de los titulares de las dependencias ejecutoras.

- Radicar recursos a través de una cuenta especial que manejaba el Vocal Ejecutivo.
- Dar seguimiento al avance físico de los proyectos.
- Llevar el control de la aplicación de los recursos.

La estrategia aplicada – a grandes rasgos- en concentrar recursos federales, de diferentes dependencias, en áreas definidas caracterizadas por bajos niveles de bienestar (micro-regiones), con el propósito de propiciar la integralidad y complementariedad de proyectos impulsando así el desarrollo de la micro-región. De esta forma, se esperaba atacar el problema del desequilibrio regional desde su raíz misma.

Estratégicamente, la participación de los beneficiarios fue fundamental, ya que organizados en comités pro-obras proponían proyectos y participaban, con mano de obra y materiales regionales, en la ejecución de las mismas. La ejecución directa de los proyectos era responsabilidad de las Dependencias Federales, principalmente.

Es pertinente señalar que la Dirección General de Inversiones Públicas presentó una gran desventaja, misma que fue una gran centralización en la toma de decisiones.

II.2.2.- Dirección General de Promoción y Operación Regional

Al crearse la Secretaría de Programación y Presupuesto mediante las reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal aprobada el 29 de diciembre de 1976, se reestructura la Dirección General de Inversiones Públicas y se le da el nombre de Dirección General de Promoción y Operación Regional, dependiente de la Subsecretaría de Programación.

La mecánica operativa para transferir recursos federales a los estados cambia sustantivamente al instituirse en 1976 el Convenio Unico de Coordinación (CUC), instrumento que permitió formalizar la coordinación de recursos humanos y financieros entre la Federación y los estados. Con la operación del CUC se inició una etapa de franca descentralización de programas federales de inversión para obra y acciones de alcance local, ya que fue el instrumento para concertar acciones entre los tres niveles e gobierno y sobre todo, transferir recursos federales a las administraciones de los estados para impulsar el desarrollo de cada entidad federativa.

El Convenio Unico de Coordinación constituyó un elemento decisivo en la política regional, al involucrar en forma directa a los gobiernos locales en la promoción del desarrollo social y económico.

Entre los principales objetivos del Convenio Unico de Coordinación destacan los siguientes:

- Fortalecer el sistema federal establecido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Prestar una mayor atención a las necesidades regionales, mediante el fortalecimiento de las finanzas estatales, e impulsar las actividades productivas en los estados.
- Promover y encauzar la participación democrática de los distintos grupos sociales a nivel local, tanto en el planteamiento como en la solución de sus problemas.
- Avanzar en el proceso administrativo de desconcentración de la función pública, mediante la debida concurrencia de los estados en el análisis de los problemas económicos y sociales de su población, en las tareas de planeación del desarrollo nacional y en la ejecución directa de los programas de gobierno.
- Propiciar el fortalecimiento de las estructuras estatales y municipales, cuidando que el proceso de descentralización y desconcentración de sus propias responsabilidades y funciones, no tienda sólo a fortalecer la presencia de la Federación en los estados, sino a lograr un equilibrio adecuado entre ambas órdenes de gobierno.

- Impulsar, en los procesos de planeación, la congruencia global y sectorial, con la estatal y municipal, como un aspecto fundamental en la construcción del Sistema Nacional de Planeación.
- Fortalecer al Municipio Libre, en armonía con las tesis federalistas, siguiendo la acción de los estados que iniciaron este proceso mediante la suscripción de Convenios de Coordinación con sus municipios.
- Incrementar la participación de los estados en la planeación de la acción federal, proporcionándoles mayor y mejor información con la debida oportunidad, y sin limitarse al programa de inversiones, sino agregando la del gasto corriente y la relativa a los demás programas de fomento del Gobierno Federal.

En este contexto, el Gobierno Federal promovió la instalación de los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODE) que se habían instalado en una primera instancia en las entidades con mayores rezagos: Yucatán (1971); Chiapas y Oaxaca (1973), se habían instalado COPRODES en los 31 estados del país.

Las principales funciones de los COPRODE fueron las de elaborar planes y programas de alcance estatal, apoyar los programas federales de desarrollo regional y fortalecer la descentralización de las actividades económicas.

Estos organismos tuvieron un carácter eminentemente federal, ya que dependían del Ejecutivo Federal, con participación de los gobiernos de los estados y de los municipios. Sus primeras tareas se orientaron a aplicar técnicas programático-presupuestales y establecer mecanismos para coordinar las acciones entre la Federación y las entidades federativas, así como promover la participación de grupos sociales. En 1979, en el marco de los COPRODE, se formularon por primera vez en el país, planes de desarrollo con metodología única.

En apoyo al proceso de planeación de los estados, dentro del marco e los Convenios Unicos de Coordinación se actualizaron los planes de desarrollo estatal conforme a una metodología de carácter general propuesta por la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En este marco, la Dirección General de Promoción y Operación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, era la encargada de recibir y analizar la información enviada a través de la Representación Estatal. Esta información fue principalmente la que se señala a continuación:

- La relacionada a las obras convenidas en el ejercicio y todos los elementos que permitieran establecer la cobertura y el marco de prioridades de las obras y de los programas, así como las metas que se alcanzarían en cada uno de ellos, y su relación con las demandas no cubiertas,

- Relación de avances físico y financiero de las obras;
- Identificación de las obras localizadas en zonas COPLAMAR;
- Planos de localización geográfica de las obras, lo que permitía establecer la relación espacial entre los programas del Convenio, particularmente en lo referente a caminos;
- Expedientes técnicos unitarios de las obras nuevas de carácter específico y su justificación socioeconómica. Esto una vez analizados y validados por las Dependencias Federales respectivas;
- Propuesta de calendario de ministración de recursos;
- Estimación del gasto corriente anual que generaría la operación de las obras existentes, identificando asimismo la Entidad responsable de dicho gasto.

Con base en la información anterior, la Dirección General de Promoción y Operación Regional, como unidad responsable de este proceso, procedía a emitir oficios mediante los cuales comunicaba a los gobiernos de los estados los programas y subprogramas para los cuales se transferían los recursos presupuestales asignados a la Entidad. Asimismo, y para efectos de la ministración de los recursos autorizados, la

Dirección General expedía una orden de pago global por programa para cada Entidad Federativa, conforme al calendario aprobado.

En su conjunto, las acciones aplicadas entre 1976 y 1980 llevaron a conceptualizar el Sistema Nacional de Planeación, para vincular las actividades de la Administración Pública Federal con las de los gobiernos locales y los sectores social y privado. En este esquema se define que la planeación realizada en las entidades federativas debe partir del ejercicio de su soberanía, permitiendo a sus gobiernos coordinarse con el Federal y que sus acciones se enmarcan en experiencias y organismos propios de planeación.

Para dar vigencia a estos principios, se llevó a cabo la revisión de los COPRODE, y en 1981 ⁹ se acordó coordinar acciones para el establecimiento y operación de los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo (COPLADE), órgano que permite compatibilizar, a nivel local, las actividades en materia de planeación integral realizadas por el Gobierno Federal y los gobiernos estatales y municipales con la participación de los sectores privado y social.

A diferencia del COPRODE, este nuevo órgano actúa bajo la responsabilidad y control directo de los gobiernos estatales y con la participación del Gobierno Federal, a través de sus representaciones estatales.

⁹ Decreto por el que se abrogan los decretos que crearon y los que han modificado a los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los diferentes Estados de la República. Diario Oficial de la Federación del 13 de febrero de 1981.

En el mismo año de 1981 quedaron instalados los COPLADE en los 31 estados del país, conforme a las bases de integración y funcionamiento acordadas entre el Gobierno Federal y los estatales.

Los COPLADE son presididos, en todos los casos, por el Gobernador de cada entidad; cuentan con un Coordinador General, que es el Secretario de Planeación del Estado o su equivalente. Para cumplir con sus funciones está estructurado en subcomités sectoriales, regionales y especiales, en los que participan representantes federales, estatales, municipales y de los sectores privado y social. Entre sus principales funciones destacan las de elaborar los planes de desarrollo y analizar, priorizar e integrar las propuestas anuales de inversión.

En la Administración del Lic. Miguel de la Madrid, la descentralización de la vida nacional se asumió como principal rector del necesario cambio estructural, para hacer compatible el esfuerzo nacional con las prioridades regionales y estatales, tal como lo señala el Plan Nacional de Desarrollo 1982-1988. El carácter de los factores que influyeron en el proceso centralizador, la presencia vigorosa de un tejido social cada vez más complejo y las limitaciones impuestas por la crisis de 1982, requerían de una respuesta decidida y al mismo tiempo ordenada y gradual.

Como primer paso se fortalecieron las bases jurídicas y los instrumentos de una política descentralizada, para garantizar un desempeño más armónico y coordinado de las competencias de los tres órdenes de gobierno, promover el desarrollo regional más equilibrado y consolidar la planeación estatal.

Para ello, mediante reformas constitucionales, se revaloró la capacidad política y económica del municipio y se definió la participación del Estado y los sectores social y privado en el desarrollo nacional.

Para concretar la reforma municipal, se modificó el Artículo 115 Constitucional y su puso en marcha el Programa de Descentralización de la Administración Pública Federal y se fortaleció el Convenio Unico de Coordinación, cambiando su denominación por Convenio Unico de Desarrollo, enfatizando así el propósito fundamental de este instrumento: promover el desarrollo.

Con la misma concepción, la descentralización de la vida nacional se ordenó desde las entidades de la República, por medio de sistemas estatales de planeación, la revisión y actualización de los planes estatales de desarrollo y la gradual formulación y ejecución de planes y programas municipales.

En el contexto de la política regional se propuso promover un desarrollo estatal integral, que fortaleciera el pacto federal y el Municipio Libre, mediante la participación de la comunidad en su desarrollo; inducir una mejor integración de las diversas regiones del país al desarrollo nacional y revertir la tendencia concentradora de la zona metropolitana de la ciudad de México.

En relación al desarrollo estatal integral, se contemplaron diversas líneas de acción, entre las que destacan la mayor vinculación de los sectores rural y urbano, para arraigar a la población en su lugar de origen; el fortalecimiento de los municipios; la

formulación de los planes estatales y de los programas regionales; el perfeccionamiento del Convenio Unico de Desarrollo como instrumento de coordinación entre la Federación y los estados, y, la orientación del gasto regional hacia la atención de las prioridades estatales, privilegiando el gasto social y de infraestructura de ciudades medias.

II.2.3.- Dirección General de Programación y Presupuesto Regional

Como resultado de la promulgación de la Ley de Planeación el 5 de enero de 1983, la Secretaría de Programación y Presupuesto sufrió algunos ajustes. Dicha Ley otorgó la atribución de coordinar la planeación regional con la participación de los gobiernos estatales y municipales. Asimismo, se le facultó para proponer los procedimientos conforme a los que se convenía la ejecución de acciones a realizarse en cada estado y que competía tanto al Gobierno Federal como a los estatales. Todo ello, en el marco de la coordinación que, inspirada en el pacto federal, disponía dicho ordenamiento.

La extinta Secretaría de Programación y Presupuesto avanzó en el proceso de reforma estructural del gasto para asegurar la realización de los programas gubernamentales y la adecuada disponibilidad, en monto y en tiempo, de los recursos financieros para la inversión pública en sus distintas modalidades.

Las representaciones estatales se transformaron en delegaciones regionales, y a través de ellas la Secretaría fortaleció la actividades de programación en el seno del COPLADE, para captar propuestas de prioridades estatales en el programa normal de inversión federal, consolidar las actividades de los estados en la ejecución y seguimiento de los recursos del Convenio Unico de Desarrollo, y ampliar las responsabilidades de los estados en la ejecución y seguimiento de los recursos convenidos. Para ello, se simplificó la normatividad correspondiente a la integración de propuesta de inversión y de expedientes técnicos de los proyectos autorizados en el marco del Convenio y se adoptó como procedimiento de distribución de recursos la apertura de líneas de crédito en bancos corresponsales del Banco de México en las capitales de los estados.

En base al artículo 26 Constitucional ¹⁰y en disposiciones de la Ley de Planeación, se consolidó el Sistema Nacional de Planeación democrática el cual constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales entre las dependencias y entidades del sector público entre sí con las dependencias estatales y con las organizaciones de los diversos grupos sociales. En el caso que nos ocupa, se hace importante mencionar el Sistema Nacional de Planeación Democrática, ya que éste

¹⁰ El Artículo 26 Constitucional dispone: "...El Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización política, social y cultural del país. Los fines del proyecto nacional contenidos en esta Constitución determinará los objetivos de la planeación. La planeación será democrática mediante la participación de los diversos sectores sociales, recogerá las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al Plan y los Programas de Desarrollo... Determinará los órganos responsables del proceso de planeación y las bases del Ejecutivo Federal coordine mediante convenios con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

involucra a las áreas de las dependencias y entidades públicas que realizan actividades de planeación.

En este contexto, se establecieron las bases para vincular la planeación global con la regional y estatal, de tal forma que las distintas fuentes de inversión, tanto en los diferentes ramos ¹¹ del Presupuesto de Egresos de la Federación, como la inversión convenida con los gobiernos estatales, y la que estos aplican en forma directa, cumplieran con los objetivos y prioridades de los programas, tanto de carácter nacional como estatal y municipal.

Para que las instituciones públicas tuvieran la capacidad de respuesta acorde a la situación que en esos momentos prevalecía, y para dar cabal cumplimiento a las prioridades señaladas en el Plan Nacional de Desarrollo, se modificó la Ley Orgánica de la Administración Pública en donde se reestructura la Secretaría de Programación y Presupuesto. Como resultado de los ajustes, la Dirección General de Promoción y Operación Regional cambia su denominación por la de **Dirección General de Programación y Presupuesto Regional**, ubicada estructuralmente en la Subsecretaría de Desarrollo Regional.

Así mismo, en 1983 se crea un ramo específico para asignar y transferir recursos federales a los gobiernos estatales, dicho Ramo es el XXVI denominado

¹¹ RAMO PRESUPUESTAL: Elemento que identifica y clasifica el Gasto Público Federal por entidades administrativas del Poder Ejecutivo, Poderes Legislativo y Judicial y rubros generales de gasto como Erogaciones Adicionales, Deuda Pública y Desarrollo Regional.

originalmente **Desarrollo Regional**. Desde su creación, los recursos convenios entre la Federación-Estados se asignan en este Ramo.

La Dirección General de Programación y Presupuesto Regional fue responsable operativa del Ramo XXVI.

La descentralización en las tareas de programación, proporcionó a la política regional mayor eficiencia en la asignación de recursos, elevó la capacidad de inversión y acción de los gobiernos locales, y generó obras de infraestructura productiva y de apoyo al bienestar social, concebidas especialmente para satisfacer las necesidades de los estados y municipios. Así mismo, se fortaleció la capacidad de concertación del gobierno estatal con los sectores social y privado para la ejecución de proyectos de interés regional y local.

Los recursos federales enmarcados en el Convenio se complementaron con inversión que ejercieron en forma directa los gobiernos estatales, provenientes de ingresos propios y directos de participaciones fiscales. A partir de la identificación en el Plan Nacional de Desarrollo de las zonas que por sus recursos y su ubicación geográfica eran estratégicas para el desarrollo integral del país, en 1984 se crearon los Programas de Desarrollo Regional que unificaron y simplificaron los distintos programas con los que la Federación venía impulsando el desarrollo estatal. Estos programas regionales fueron el del Mar de Cortés, del Sureste de las Zonas Áridas, de la Zona Metropolitana de la Ciudad de México y Región Centro y de la Frontera Norte.

Además los estados de la región Occidente-Pacífico se atendieron mediante planes estatales concertados con el Ejecutivo Federal.

Bajo las directrices de Programación y Presupuesto Regional, se alcanzó una mayor integración en el diseño económico, financiero y administrativo de las modalidades programáticas, se fortaleció la coordinación entre los órdenes de gobierno, se establecieron criterios uniformes para la programación de las obras a realizarse en los estados con recursos federales, se simplificaron los procedimientos para el ejercicio de las inversiones y se crearon mecanismos más eficientes de control, seguimiento y evaluación del gasto regional

En el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo, el Gobierno Federal, a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto (Dirección General de Programación y Presupuesto Regional), y los gobiernos de las entidades federativas, acordaron inversiones para el fomento del desarrollo regional, a través de los Programas de Desarrollo Regional, y de Empleo y Coordinación Especial que promovieron actividades productivas y emplearon y mejoraron la cobertura de los servicios sociales y propiciaron el fortalecimiento de la infraestructura básica de apoyo.

Además de apoyar los procesos de desarrollo estatal, la inversión regional fue especialmente significativa para reducir los efectos de la difícil situación económica en los estados y municipios. En varias entidades las asignaciones a los Programas de Desarrollo Regional y de Empleo superaron las inversiones que los gobiernos estatales realizaron con recursos propios.

De 1983 a 1988 la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional autorizó en el marco del Convenio Unico de Desarrollo por 2.3 miles de millones de pesos, de los cuales el 54.6% se asignaron a los Programas de Desarrollo Regional, el 11.5% a los Programas Regionales de Empleo, 17% a los Programas de Coordinación Especial y, el 16.2% se otorgaron a través de apoyos financieros directos a estados y municipios.

Al crearse el Programa Nacional de Solidaridad el 2 de diciembre de 1988 se utilizó el Ramo XXVI para presupuestar los recursos federales asignados al mismo, por lo que el nombre del Ramo fue cambiado a **Solidaridad y Desarrollo Regional**; y las acciones quedaron enmarcadas en el Convenio Unico de Desarrollo.

Por ello, la programación-presupuestación, control del gasto y seguimiento de la aplicación de los recursos de Solidaridad, fue responsabilidad de la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional. Conforme a sus atribuciones, esta Dirección General diseñó y puso en operación una normatividad específica aplicable a la Solidaridad, y con intención de flexibilizar y simplificar la mecánica operativa del Programa.

La política social impulsada por la Administración de 1988-1994, se basó en una reorientación del gasto destinado al desarrollo nacional para imprimirle un franco sentido social; se propuso orientar la acción de los gobiernos Federal y estatales hacia el desarrollo de la capacidad de gestión de los ayuntamientos. Para ello se utilizaron instrumentos jurídicos y programáticos como los acuerdos de coordinación y el

Convenio Unico de Desarrollo, establecido en la Ley de Planeación para coordinar acciones entre los tres órdenes de Gobierno. Se buscó hacer del Convenio Unico de Desarrollo el medio por el que se destinaran mayores recursos a los municipios, no sólo del Programa Nacional de Solidaridad, sino de todos los ámbitos de la Administración Pública.

En la medida que se fortaleció la política social se justificó una reforma más a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (21 de febrero de 1992), que meses más tarde surgió la Secretaría de Estado responsable de dirigir dicha política.

Como consecuencia de la reforma de febrero de 1992, la Secretaría de Programación y Presupuesto retornó a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. En esta fusión la Subsecretaría de Desarrollo Regional, y con ella la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional, íntegramente pasa a formar parte de la estructura funcional de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Tres meses más tarde, esta Subsecretaría se integraría a la Secretaría de Desarrollo Social. Dentro de la estructura de esta nueva dependencia la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional se transformó en la Dirección General de Planeación, cuyas funciones y estructura se revisan en el **CAPÍTULO III**.

CAPÍTULO III.- Dirección General de Planeación, Principales Programas Relacionados con el Desarrollo Regional y Rural.

Por iniciativa presidencial se creó el 25 de mayo de 1992, la Secretaría de Desarrollo Social, para lo cual se transformó la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología y se sumaron las tareas relativas a la Planeación del Desarrollo Regional, las cuales sustentaban las acciones del Programa Nacional de Solidaridad, funciones de la Subsecretaría de Desarrollo Regional adscrita en ese momento la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como se señaló en el Capítulo anterior.

La Dirección General de Programación y Presupuesto Regional cambia su denominación a **Dirección General de Planeación**, ya que a las funciones de la Dirección General de Programación y Presupuesto Regional se sumaron las de la antigua Dirección General de Planeación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

De esta manera, la Dirección General de Planeación se convirtió en la única unidad de la Administración Pública Federal responsable de la aplicación de los recursos de dos ramos presupuestales distintos, el **Ramo XXVI Solidaridad y Desarrollo Regional**, y el **Ramo XX Desarrollo Urbano y Ecología**.

Sin embargo, para los propósitos del presente trabajo, sólo se consideran las funciones relacionadas con el **Ramo XXVI** en el que se presupuesta la inversión del Programa Nacional de Solidaridad.

Una vez creada la Secretaría de Desarrollo Social fue cambiada la denominación del Convenio Unico de Desarrollo por el de **Convenio de Desarrollo Social**, en el que se definía un apartado específico para Solidaridad. (**Anexo No. 6**).

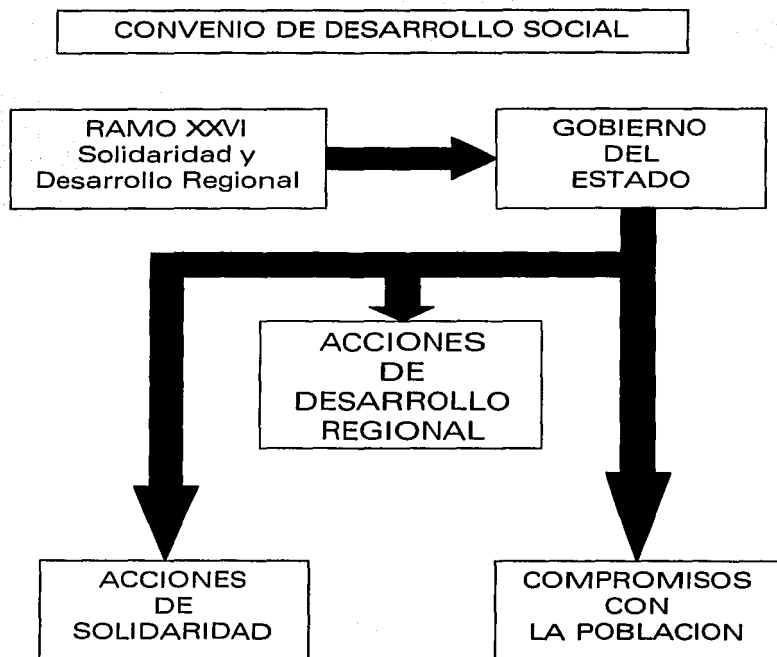
Hasta el momento, el Convenio de Desarrollo Social continúa siendo el instrumento que permite a la Federación y los estados concertar prioridades y programas de interés común; y es el conducto por medio del cual se apoya la descentralización de importantes funciones a las entidades y municipios.

Desde su origen, hace más de quince años, ha sido la vía para fortalecer la capacidad de decisión y acción de los gobiernos estatales y municipales. Por ello fue el instrumento idóneo del Programa Nacional de Solidaridad, cuya operación se fundamentó en el conjunto de esfuerzos del sector social sumados a los de los diferentes órdenes de Gobierno.

III.1.Su Marco Legislativo

Con la publicación en el Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, el 4 de junio de 1992 se consolida la estructura central y desconcentrada de la Secretaría, quedando conformada por: un Secretario; tres Subsecretarías; una Oficialía Mayor; tres Unidades Coordinadoras; diecinueve Direcciones Generales, y seis Organos Desconcentrados: el Instituto Nacional de Ecología; la Procuraduría Federal de Protección al Ambiente; la Coordinación General del Programa Nacional de Apoyo para las Empresas de

TRANFERENCIA DE RECURSOS



FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACION, SEDESOL

Solidaridad; el Instituto Nacional de Solidaridad; la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, y las treinta y un Delegaciones de SEDESOL.

Disposiciones Constitucionales

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Diario Oficial de la Federación, 5 de febrero de 1917).

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal (Diario Oficial de la Federación, 29 de diciembre de 1976; Reformas: 8 de diciembre de 1978, 31 de diciembre de 1980, 4 de enero de 1982, 29 de diciembre de 1982, 30 de diciembre de 1983, 21 de enero de 1985, 26 de diciembre de 1985, 14 de mayo de 1986, 24 de diciembre de 1986, 22 de julio de 1991, 21 de febrero de 1992, 25 de mayo de 1992, 23 de diciembre de 1993; fe de erratas 2 de febrero de 1977 y 18 de abril de 1984).

Reglamento Interior de la Secretaría de la Secretaría de Desarrollo Social (Diario Oficial de la Federación 4 de junio de 1992).

Decreto que establece estímulos para fomentar el empleo, la inversión en las actividades prioritarias y el desarrollo regional (Diario Oficial 2 de enero de 1986; Reformas: 25 de noviembre de 1986 y 26 de agosto de 1988).

Decreto por el que se establecen el Programa y el Fondo de Apoyo a las Empresas de Solidaridad (Diario Oficial de la Federación 4 de diciembre de 1991).

Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Vivienda 1990-1994 (Diario Oficial de la Federación 9 de julio de 1990).

Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Urbano 1990-1994. (Diario Oficial de la Federación 13 de agosto de 1990).

Acuerdo por el que se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad (Diario Oficial de la Federación 6 de diciembre de 1988).

Acuerdo por el que se adscriben orgánicamente las unidades administrativas de la Secretaría de Desarrollo Social (Diario Oficial de la Federación 4 de junio de 1992).

Acuerdo por el que se delegan en el Director General de Planeación de la Secretaría de Desarrollo Social las facultades de autorizar y controlar la aplicación de los recursos de inversión derivados del Ramo XX y sus modificaciones (Diario Oficial de la Federación 22 de julio de 1992).

Como lo menciona el Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, en el artículo 17 fracción III y V, se derivan las siguientes atribuciones para la Dirección General de Planeación, en relación al Ramo XXVI, las cuales dicen así:

- 1) Autorizar y controlar conforme a los programas respectivos el ejercicio de la Inversión Pública Federal del Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo

Regional", en los términos que señala el Presupuesto de Egresos de la Federación y las demás disposiciones jurídicas aplicables.

- 2) Gestionar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público el suministro y radicación oportuna de recursos de los programas del Ramo XXVI DEL Presupuesto de Egresos de la Federación y realizar los registros correspondientes.
- 3) Aplicar los lineamiento que emita la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la elaboración de los programas sectoriales, de los programas regionales y de los programas-presupuesto anuales del Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 4) Autorizar y controlar conforme a los programas respectivos, el ejercicio del presupuesto anual del Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 5) Gestionar ante la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la autorización, asignación y modificación al proyecto de presupuesto anual del Ramo XXVI del Presupuesto de la Federación y realizar los registros correspondientes.
- 6) Generar, recabar y proporcionar la información que le requiera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la integración de los informes presidenciales y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal, así como elaborar los informes

que soliciten a la Secretaría sobre el cumplimiento de objetivos y metas de los programas ejecutados en el ejercicio del Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación.

- 7) Mantener actualizados y difundir los manuales de operación y procedimientos de los programas financiados con recursos del Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 8) Llevar la contabilidad general del Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación e integrar su Cuenta Pública conforme a las normas que expida la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
- 9) Establecer los sistemas y procedimientos de resguardo de la documentación comprobatoria del gasto de los recursos del Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación.
- 10) Efectuar la revisión y glosa de la documentación comprobatoria de los recursos del Ramo XXVI del Presupuesto de Egresos de la Federación, asignados a nivel central.

III.2.- El Desarrollo Regional y Rural

Es necesario privilegiar un enfoque regional del desarrollo en el que las potencialidades y las particularidades de las distintas regiones del país se aprovechen a favor de un desarrollo equilibrado.

Al analizar el futuro de México, es imprescindible hablar desde una perspectiva estratégica del desarrollo regional. Es evidente que el desarrollo social ha sido heterogéneo en las diversas regiones del país, pues tanto los indicadores de bienestar como de crecimiento económico muestran desequilibrios profundos entre las diversas regiones del país.

Por ello, el Gobierno Federal avanza en una estrategia de desarrollo dirigida a superar las desigualdades en las macrorregiones del país, así como las condiciones de desventaja económica y social que se presentan en las microrregiones de cada entidad federativa. De ahí que una de las estrategias centrales de la política social consiste en impulsar acciones específicas para cada región, que apoyen las iniciativas de los gobiernos de los estados y que propicien conjuntamente los esfuerzos de las entidades y la Federación.

La estrategia de desarrollo consistirá en su parte medular en lograr una mejor asignación entre las regiones, de los recursos de inversión públicos y privados, con el propósito de alentar la diversificación económica; propiciar una vinculación más estrecha entre las economías rural y urbana, fortalecer la capacidad económica y administrativa de

los municipios e intensificar la participación de la sociedad en las acciones y programas del desarrollo.

Es necesario concentrar es esfuerzo para impulsar acciones de corto y largo plazos para actuar con mayor oportunidad y eficacia en la disminución de las desigualdades regionales y sociales, a fin de estar en condiciones de igualar los indicadores sociales de estas regiones a la media estatal en su primer momento y más tarde, a los indicadores promedio nacionales. Para lograrlo es necesario otorgar recursos públicos acordes con la extensión y gravedad del fenómeno de la pobreza, mediante fórmulas que integran los principales indicadores sociales. La estrategia básica en estas regiones es la coordinación entre los tres órdenes de gobierno y la concertación con los grupos organizados y la población para asegurar la atención inmediata de la población más pobre.

III.2.1.- Sus Antecedentes

La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto Regional, estaba adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Regional por atribuciones conferidas en el Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de enero de 1989 y como resultado del acuerdo por el que se crea la Comisión del PRONASOL. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 6 de diciembre de 1988. Esta Dirección General tenía atribuciones de coordinar la planeación regional y proyectar los programas correspondientes a la autorización y control de la inversión pública federal del Ramo XXVI, prevista en el Presupuesto de Egresos de la Federación.

Por decreto del 21 de febrero de 1992, por el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en el que se extingue la Secretaría de Programación y Presupuesto transfiriéndose a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Subsecretaría de Desarrollo Regional, el cual en su artículo IV transitorio establece:

Los asuntos a cargo de las Secretarías de Programación y Presupuesto y de Hacienda y Crédito Público que se encontraren pendientes de solución al momento de entrar en vigor este decreto, serán despachados por esta última dependencia conforme a las atribuciones que este mismo ordenamiento señala.

La Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto Regional, queda adscrita a la Subsecretaría de Desarrollo Regional por el Reglamento Interior publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de febrero de 1992, en el cual se establecen las atribuciones de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto Regional.

III.2.2.- Sus Orígenes

Por decreto del 25 de mayo de 1992, en el que se reforma, adiciona y derogan diversas disposiciones de la Ley Orgánica e la Administración Pública Federal, por el que se crea la Secretaría de Desarrollo Social, a la cual se le transfieren las atribuciones en materia de desarrollo regional, por lo que el 4 de junio de 1992 se publica en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se reforma y deroga diversas disposiciones al Reglamento Interior de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en el que se transfiere

la Subsecretaría de Desarrollo Regional a la Secretaría de Desarrollo Social y las atribuciones de la Dirección General de Programación, Organización y Presupuesto Regional a la Dirección General de Planeación.

A la Dirección General de Planeación se le adicionan atribuciones con la publicación, en el Diario Oficial de la Federación, del Reglamento Interior de la Secretaría de Desarrollo Social, adscribiéndose orgánicamente a la Subsecretaría de Desarrollo Regional por acuerdo secretarial de la misma fecha y conforme a los programas respectivos al ejercicio de la gestión e inversión pública del Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional".

III.2.3.- Sus Objetivos

Los principales objetivos relacionados con el desarrollo regional son: dirigir, promover y coordinar las acciones de política de desarrollo regional mediante la elaboración, seguimiento y evaluación de Programas Sectoriales, Regionales, Operativos Anuales y los Programas- Presupuesto Anuales, en base a los lineamientos definidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Asimismo, los principales objetivos relacionados con la Dirección General de Planeación son: normar, vigilar y controlar el cumplimiento del Programa-Presupuesto, del Programa Operativo Anual y de los Programas Sectoriales de las Direcciones Generales y de las Unidades Administrativas de la Secretaría; obtener de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la autorización, asignación y en su caso, la modificación del Presupuesto de la Secretaría del Sector.

III.2.4.- Sus Principios y Mecanismos de Ejecución

Con respecto al desarrollo regional, se trata de vigilar el cumplimiento de los lineamientos emitidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para la elaboración de los Programas Sectoriales, Regionales, Operativos Anuales y Programas-Presupuesto.

- Vigilar que conforme a los programas respectivos se lleve a cabo el ejercicio de la Inversión Pública Federal del Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional", previsto en el Presupuesto de Egresos de la Federación; promover la realización de Programas Regionales y acciones de beneficio social que atiendan a los sectores más necesitados.
- Normar la formulación de acciones de coordinación y concertación, derivadas de los convenios de desarrollo social; y establecer los lineamientos de la organización, registro y control de las organizaciones comunitarias.
- Dirigir la política de descentralización para el desarrollo regional ante los diferentes sectores.
- Normar la elaboración de los Convenios de Desarrollo Social, en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y otras dependencias de la Administración Pública Federal.

- Dirigir los programas de asesoría que en materia de organización social requieran los gobiernos estatales y municipales, y sectores social y privado.
- Autorizar y controlar las acciones del destino del gasto-objeto de los Convenios Unicos de Desarrollo, que celebre el Ejecutivo Federal con los gobiernos de las entidades federativas.
- Apoyar la integración de los programas que se celebren en los que participen grupos urbanos y rurales que requieran la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad.
- Coordinar acciones que promuevan, ante las entidades federativas, la ejecución de estrategias, políticas y lineamientos que se requieran en la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad.
- Establecer conforme a los objetivos de los Programas Sectoriales y Operativos Anuales, los resultados del ejercicio de los Programas-Presupuesto de la Secretaría y de las entidades del sector.
- Dirigir la instrumentación de mecanismos que en materia de evaluación y seguimiento sirvan de apoyo a las unidades administrativas de la Secretaría y del sector.

- Establecer lineamientos y criterios que integren los Programas Especiales y Proyectos Productivos, en atención a las zonas áridas, grupos indígenas y zonas urbanas, que deban observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

Por su parte, a la Dirección General de Planeación le corresponde autorizar y controlar el ejercicio de la Inversión Pública Federal del Ramo XXVI "Solidaridad y Desarrollo Regional".

- Intervenir en la celebración de acuerdos de coordinación que realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con los gobiernos estatales y municipales, en el marco de los Convenios de Desarrollo Social, en materia de acciones e inversiones de desarrollo social, regional y urbano, vivienda y ecología.
- Establecer y operar los mecanismos de coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en la autorización, asignación y modificación del Presupuesto, así como el suministro y radicación de recursos de los programas que incidan en el desarrollo social.
- Integrar y proporcionar la información requerida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público relativa a la integración de los Informes Presidenciales y de la Cuenta en la Hacienda Pública Federal.
- Elaborar los informes sobre el cumplimiento de objetivos y metas del sector de los operativos anuales, del ejercicio de los recursos del Ramo XXVI del Presupuesto de

Egresos de la Federación, así como el avance los programas que son solicitados a esta Secretaría.

- Aplicar los lineamientos de elaboración e integración del Programa-Presupuesto de Inversión de la Secretaría y entidades del sector para su presentación al Secretario.
- Establecer las políticas y normas de actuación en materia de programación y asignación de los recursos presupuestales, de los programas de desarrollo regional, social, urbano vivienda y ecología.
- Difundir y coordinar la celebración de acuerdos de coordinación, que en materia de acciones e inversiones de desarrollo social, regional, urbano, vivienda y ecología, realicen las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal con los gobiernos de los estados y municipios en el marco de los Convenios de Desarrollo Social.
- Establecer la coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y en su caso, la concertación con las instituciones de crédito para el funcionamiento y operación de los programas y acciones que realice la Secretaría.
- Elaborar los programas relacionados con el servicio social de estudiantes de Educación Superior que sean competencia de la Secretaría.

III.2.5.- Principales Programas relacionados con el Desarrollo Regional y Rural con PROGRESA

Dentro de los programas que el Gobierno de México ha llevado a cabo en distintas épocas con la finalidad de elevar la producción y productividad de la población con mayores rezagos, destacan por su impacto entre los sectores más desprotegidos el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR) y el Programa de Educación, Salud y Alimentación, (PROGRESA).

El Programa Integral para el Desarrollo Rural

El Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural inició en 1973, durante el mandato del Presidente Luis Echeverría Álvarez, con el propósito de destinar recursos para la atención de zonas rurales atrasadas. Sus metas consistían en lograr un desarrollo rural integral en áreas seleccionadas, aumentar la producción agropecuaria, y diversificar las fuentes de empleo e infraestructura social con el fin de arraigar a la población en sus lugares de origen.

En esta primera etapa, considerada de 1973 a 1976, se definió el universo de trabajo del Programa, seleccionando comunidades con poblaciones de 300 a 3,000 habitantes. La micro-región media comprendió una población de alrededor de 50,000 habitantes.

Así mismo, en este período se canalizaron recursos para el desarrollo de cerca de noventa micro-regiones rurales, en beneficio de casi 5 millones de personas que habitaban en más de seis mil comunidades menores de tres mil habitantes.

Este programa, principalmente en su primera etapa, dejó una valiosa experiencia en materia de programación de inversiones en zonas rurales y propició la capacitación de técnicos de diversas disciplinas en el proceso de planeación participativa.

En 1977 se hizo un replanteamiento del programa con una concepción de desarrollo comunitario, orientado a lograr un crecimiento autosostenido, con enfoque multisectorial y programación más descentralizada. Se cambió su denominación por la del Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) y se aumentó el número de comunidades a beneficiar. A finales de 1981, el programa alcanzaba una cobertura del 54 por ciento de la superficie nacional, beneficiando a 133 micro-regiones, con 1,117 municipios y 9,414 localidades del rango de 300 a 5,000 habitantes, donde vivían 7.6 millones de personas.

Además de la significativa inversión que se canalizó, principalmente para dar atención a proyectos productivos, infraestructura de apoyo a la producción y obras para el bienestar social, el PIDER ha sentado un antecedente importante para la reforma administrativa y económica de los últimos años. Fue así, el primer programa bajo el que se iniciaron las acciones de coordinación institucional con dependencias y

entidades de la Administración Pública Federal a efecto de atender con prioridad las zonas rurales marginadas del país.

Así mismo, es el antecedente inmediato de la programación regional con propósito integral, haciendo especial énfasis en todas aquellas comunidades rurales enmarcadas en la problemática de cada región, desconcentrando la programación y el ejercicio presupuestal a nivel estatal.

Los Comités Estatales que inicialmente se constituyeron para la operación del PIDER en las entidades federativas, sirvieron de base para la integración de organismos más amplios de coordinación interinstitucional a nivel estatal, como son los Comités Promotores del Desarrollo Económico (COPRODES).

En los años en que el programa operó, sus objetivos tuvieron ciertos ajustes para adecuarlos a las diferentes etapas por las que atravesó.

Origen del Programa de Solidaridad

Las condiciones de extrema pobreza prevaleciente en el campo mexicano y en las colonias populares de las ciudades, en las que viven millones de mexicanos, cuyas necesidades básicas no están satisfechas y presentan deficiencias en aspectos esenciales como nutrición, salud, educación, vivienda, acceso a los servicios públicos y empleo productivo, condujeron a la administración pasada a establecer el Programa Nacional

de Solidaridad, desde el inicio mismo del período gubernamental del Lic. Carlos Salinas de Gortari (2 de diciembre de 1988),

Enmarcado como parte de la política para el mejoramiento productivo del nivel de vida de la población, uno de los tres acuerdos nacionales para la modernización y el desarrollo del país constituyó el instrumento creado por el Gobierno de la República con el propósito esencial de sostener un ataque frontal a la pobreza extrema.

Cabe agregar, que el marco que dio sustento al Programa Nacional de Solidaridad fue el de la Reforma del Estado puesta en marcha durante esa administración. Reformar la concepción del Estado implicó reconsiderar el eje del bienestar social, en virtud del cual se pueden alcanzar mejores condiciones de vida y mayor justicia social, pero aunado a una lógica de participación política delimitada por los principios de la racionalidad y el antipopulismo.

Así "la Reforma del Estado significó el paso de un Estado propietario y asistencial a un Estado solitario", encaminado a dar atención al desarrollo social, bajo la perspectiva de:

- 1) Reconocer la capacidad de los grupos sociales y comunidades para organizarse y para generar alternativas productivas, si cuentan con las condiciones básicas para ello;

- 2) Reconocer que es contraproducente incrementar burocracias para resolver problemas sociales específicos, y
- 3) Desarrollar nuevas formas de financiamiento no inflacionarias.

Basándose en estos tres aspectos fundamentales se dio origen al Programa de Solidaridad, mismo lo que puso de manifiesto el esfuerzo decisivo para disminuir los niveles de pobreza en México, a través de una redefinición de las estrategias redistributivas del ingreso social en aras de alcanzar un gradual progreso en este renglón.

La atención especial que se dio al gasto social se basa en dos propósitos esenciales: por una parte, mitigar los efectos que había dejado la crisis de la década de los ochentas sobre las grandes mayorías del país y avanzar en la satisfacción de sus necesidades básicas. Por otra, se buscó acrecentar la propia capacidad de desarrollo, pues sin una población con niveles adecuados de educación, bien alimentada, con los servicios sociales indispensables, se limitarían las posibilidades de alcanzar una economía eficiente, más competitiva y en proceso de expansión.

La estrategia esencial de esta política social, tiene su expresión en el Programa Nacional de Solidaridad, mediante el cual se buscó atenuar el déficit de servicios básicos producidos por las crisis económicas recientes, enfocando las acciones del Programa a la mejora del nivel de los servicios de bienestar, donde la tendencia fue

racionalizar sus recursos económicos y estructuras administrativas, reformulándose sus principios de organización y vinculación con la sociedad.

El Programa de Solidaridad tuvo sus orígenes, asimismo, en el reconocimiento de las formas de trabajo y colaboración que a lo largo de la historia los mexicanos han practicado de manera natural para resolver los problemas esenciales que les aquejan.

Algunas organizaciones conservaron su modelo tradicional, otras adoptaron nuevas normas de agruparse. En Solidaridad se trabajó a través del tequio, la guelaguetza, las mayordomías, las faenas y la manovuelta, lo mismo que los comités de electrificación, las juntas de vecinos o de padres de familia, entre otros muchos ejemplos; muestras de la cooperación voluntaria para lograr metas que beneficiaban en lo individual y en lo comunitario, y que reforzaban los lazos de unidad y participación, tanto para la ayuda como para la protección mutua.

Bajo este contexto, el 6 de diciembre de 1989 se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un acuerdo mediante el cual se crea la Comisión del Programa Nacional de Solidaridad, y se definieron con claridad los sujetos de atención del programa: grupos indígenas, pobladores de las zonas áridas y colonos de las zonas urbanas. De igual forma, se definieron seis áreas donde este Programa trataría de incidir: salud, educación, alimentación, vivienda, empleo y proyectos productivos, dejándose abierta la posibilidad de incorporar otras áreas en el futuro.

Esta Comisión constituyó el órgano mediante el cual se llevaron a cabo tareas de coordinación y definición de las políticas, estrategias y acciones emprendidas en el ámbito de la administración pública, con el objeto de combatir los bajos niveles de vida y asegurar el cumplimiento de la ejecución de los programas especiales encaminados a la atención de estos grupos marginados.

La Comisión del Programa Nacional de Solidaridad contaba con un Consejo Consultivo de las dependencias y entidades integrantes de la misma, de los núcleos indígenas más importantes y de los sectores social y privado, así como por especialistas de reconocido prestigio en el campo de las ciencias sociales vinculadas con el objeto y funciones de la Comisión. En el Consejo se expresaron opiniones y propuestas orientadas a definir y perfeccionar las bases de concertación de los programas instrumentados por la Comisión. Se contó, de igual forma, con un Comité de Evaluación encargado de realizar estudios de impacto social y económico de los programas realizados. La Coordinación del Programa de Solidaridad recayó, en primer instancia, en la Subsecretaría de Desarrollo Social, en su Titular.

Objetivos

El Programa Nacional de Solidaridad buscó romper con el círculo vicioso que reproduce y acrecienta generalmente la pobreza. Para ello, la respuesta social que el Programa de Solidaridad recogió para combatir la pobreza desde las causas que la originan, así como sus consecuencias, fue expresado en tres propósitos fundamentales:

- 1) Mejoramiento inmediato de los niveles de vida, haciendo especial énfasis en los aspectos de salud, alimentación, abasto, educación, vivienda, servicios básicos y tenencia de la tierra.
- 2) Oportunidades de empleo y desarrollo de las capacidades productivas, con apoyo a las actividades agropecuarias, agroindustriales y piscícolas .
- 3) Construcción de obras de infraestructura con impacto regional y ejecución de programas de desarrollo en regiones específicas.

En base a estos tres aspectos, con los grupos de población más necesitados, se llevaron a cabo las acciones que la sociedad y el Gobierno en sus tres ámbitos, emprenden para combatir la pobreza.

De esta forma, se tuvo la convicción de que sólo con la participación directa y el trabajo productivo, se mejorarían paulatinamente los niveles de ingreso y bienestar de los indígenas, campesinos y habitantes de colonias populares para erradicar de manera definitiva la pobreza de México.

Los pueblos indígenas tuvieron especial prioridad debido a las condiciones de extrema pobreza, en que vive la mayoría de ellos; se suman rezagos en materia de impartición de justicia y una franca desventaja respecto al resto de mexicanos. Transformar en potencial productivo, las causas de su exclusión del desarrollo, con absoluto respeto a su cultura y tradiciones, fue el objetivo planteado respecto a la

atención de más de 7 millones de indígenas de los 56 grupos étnicos existentes en el país.

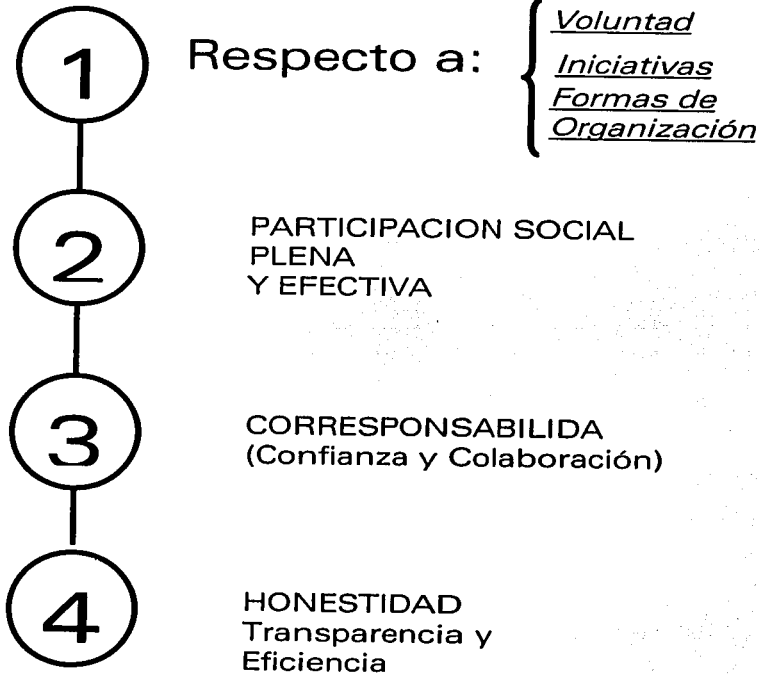
Otros de los retos de Solidaridad fue frenar el obligado flujo migratorio tanto al interior del país como al extranjero de habitantes del medio rural en busca de mejores oportunidades; ofrecer a jóvenes y mujeres mejores y mayores oportunidades de desarrollo; y establecer las condiciones permanentes para el desarrollo armónico de los niños.

Principios y Mecanismos de Ejecución

La operación del Programa de Solidaridad se fundamentó en cuatro principios (Anexo 7) que la orientan y norman. Dichos principios impulsaron la movilización social para trabajar en forma conjunta, y de esta forma lograr un consenso activo y plural para el desarrollo

- 1) El respeto a la voluntad, iniciativas y formas de organización de los individuos y comunidades. Las organizaciones adoptan estrategias y métodos de trabajo propios para ejecutar los proyectos. La diversidad del país y de las formas de organización comunitaria se reflejan en el Programa y la justicia social.
- 2) El impulso a la participación y organización social. El interés de la sociedad, por ser parte activa en la modernización de México, es elemento que nutre al Programa. La participación, entre otras, se expresa como trabajo directo, aportación de

PRINCIPIOS



FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACION, SEDESOL.

recursos materiales de la región, y vigilancia del manejo de los apoyos para asegurar que beneficien realmente a quienes más lo necesiten.

- 3) La corresponsabilidad. El Programa Nacional de Solidaridad retoma la actitud solidaria para sumar esfuerzos en el combate a la pobreza, por lo que todos los proyectos se definen a través de convenios donde se especifican aportaciones, responsabilidades y compromisos de las partes involucradas.
- 4) Transparencia, honestidad y eficiencia en el manejo de los recursos. Sobre el particular se estableció un manejo ágil, sencillo y oportuno. Su uso debe ser honesto, transparente y público, mediante la intervención de las comunidades para su manejo, vigilancia y evaluación de resultados.

Bajo estos principios se trató de impulsar acciones y proyectos que mejoraran el bienestar de la población. A través de Solidaridad las iniciativas comunitarias fueron respaldadas por los tres niveles de Gobierno, con lo cual se hizo más viable la satisfacción de las necesidades sociales.

Desde el punto de vista administrativo, con el Programa Nacional de solidaridad se buscó no crear aparatos burocráticos, debido a que su operación e sustentaba en la estructura orgánica de la Secretaría de Desarrollo Social, y el apoyo institucional en las entidades federativas lo proporcionaban las delegaciones estatales de esta Dependencia, así como los gobiernos de los estados y municipios.

Para la ejecución del Programa se trabajó con estricto apego al marco legal y a la normatividad que regula el ejercicio y control del presupuesto público, evitando la presencia excesiva del aparato público, lo cual significó grandes costos y limitó a su vez la capacidad de gestión social, como lo demostraron la operación de PIDER y COPLAMAR.

En la instrumentación del Programa Nacional de Solidaridad se contemplaban tres mecanismos de ejecución (Anexo No.8).

- 1) De Coordinación, que permitía continuar avanzando con el proceso de descentralización y de esta forma fortalecer a los gobiernos estatales y municipales en su papel de rectores del desarrollo.
- 2) De Concertación, que incorporaba al sector social en la definición y ejecución de acciones que dieran respuesta a sus propuestas y necesidades, bajo esquemas de participación comunitaria.
- 3) De Coordinación Especial, bajo la cual las dependencias del Gobierno Federal acordaban con los Gobiernos Estatales, la ejecución de proyectos prioritarios para el desarrollo regional.

EL MUNICIPIO COMO EJECUTOR

Instrumentos Operativos

* Acuerdo
de
Coordinación

Gobierno
del
Estado



Gobierno
Municipal

* Acuerdo
de
Concertación

Gobierno
Municipal



Comités de
Seguridad

FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACION, SEDESOL

Vertientes y forma de organización del Programa

Asimismo, para combatir la pobreza desde las causas que la origina, Solidaridad se expresó en tres vertientes de acción, con las cuales aseguraba la consecución integral de sus metas:

- 1) **Solidaridad para el Bienestar Social;** a través de ésta se crearía un piso social básico para el desarrollo comunitario, con acciones y obras de infraestructura de servicios tales como la introducción de agua potable, drenaje, electrificación, urbanización, regularización de la tenencia de la tierra, vivienda, salud y educación, entre otros.
- 2) **Solidaridad para la Producción;** con lo cual se promovía el desarrollo de las capacidades productivas de las comunidades, con apoyo financiero, técnico y tecnológico en actividades agropecuarias, agroindustriales, piscícolas, forestales, extractivas y de transformación, adecuándose éstas, a las leyes que rigen la preservación del medio ambiente.
- 3) **Solidaridad para el Desarrollo Regional;** su objetivo primordial fue integrar a todas aquellas comunidades que se encuentran dispersas a la dinámica de crecimiento de las regiones, por medio de la construcción de obras de infraestructura, y la ejecución de programas especiales de desarrollo en regiones específicas. Se dio impulso a las actividades productivas y comerciales, y se mejoraron las vías de comunicación. Sus acciones se orientaron a promover la urbanización y crecimiento ordenado de las ciudades medias, así como al fortalecimiento de la gestión municipal.

En cada vertiente de acción operaron a su vez programas especiales, en los que se combinan distintos campos de atención: introducción de servicios, acciones de tipo productivo, apoyo a la comercialización, rehabilitación de centros de salud y educación, apoyo a productores de café, grupos específicos de mujeres, jóvenes y niños principalmente.

Dichas acciones ejecutadas entre el Gobierno y la sociedad, buscaban combatir la pobreza. El Gobierno reconoció en diversos espacios, que el problema de la pobreza es de carácter estructural, lo que indica que se alientan esfuerzos por luchar para disminuir las adversidades que provocan limitaciones en el desarrollo social.

Es importante destacar que la participación de la comunidad es el elemento básico del Programa; ésta se convirtió en el pilar de una estrategia que aporta una forma diferente de hacer las cosas. Con la creación de Solidaridad inició la integración de los comités ciudadanos encargados de impulsar las obras. Los comités decidieron las obras a realizar, las prioridades por atender, así como la vigilancia de la adecuada aplicación de los recursos (Anexo No.9).

El comité fue concebido como la célula de organización de Solidaridad (Anexos 10 y 11) Era electo en asamblea pública, representaba a la comunidad sin sustituirla y era el canal para transmitir decisiones acerca de las obras y proyectos productivos a realizar. Los objetivos de los comités fueron fungir como legítimos interlocutores de sus representados, abrir espacios a la participación directa de las

LINEAMIENTOS GENERALES

INCLUYE
GASTOS
DE
INVERSIÓN
DIRECTOS E
INDIRECTOS

SU
OPERACIÓN
SE FUNDA
EN EL
COMITÉ DE
SOLIDARIDAD

PROPICIA LA
EJECUCIÓN
DIRECTA
DEL
COMITÉ DE
SOLIDARIDAD

PARTICIPAN:

1. INDÍGENAS
2. CAMPESINOS
3. COLONOS
POPULARES

PRIORIDADES:

1. OBRA
COMPLEMENTARIA
2. REHABILITACIÓN
3. AMPLIACION
4. OBRA NUEVA

FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACION, SEDESOL

COMITÉ DE SOLIDARIDAD

¿QUÉ ES?



¿QUIÉNES LO INTEGRAN?



¿EN QUÉ PARTICIPA?

¿CÓMO PARTICIPA?



FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN, SEDESOL

COMITÉ DE

SOLIDARIDAD

F U N C I O N E S

- REPRESENTAR LA VOLUNTAD DE LA COMUNIDAD
- DEFINIR LA PARTICIPACIÓN
- ACEPTAR POR ESCRITO LA OBRA
- COADMINISTRAR Y VIGILAR LOS RECURSOS
- INFORMAR A LA COMUNIDAD
- CUIDAR LA OBRA
- RECABAR APORTACIONES
- EJECUTAR EL TRABAJO

FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACIÓN, SEDESOL

comunidades, atender sus necesidades más profundas y corresponsabilizarse en el proceso de mejoramiento de su nivel de vida.

A lo largo de la existencia de Solidaridad, se registraron 344 mil comités, de los cuales 250 mil se constituyeron como comités activos;¹² contando con una asignación de recursos, ejecución de obra y vida asamblearia. En cada comité se elegía a un vocal de control y vigilancia, a quien se le encomendaba la responsabilidad de controlar el empleo honesto y transparente de los recursos, así como de asegurar el cumplimiento de lo establecido en el convenio de concertación de la obra o proyecto. A través de esta autoevaluación se ejercía un control y seguimiento comunitario permanente de las acciones, a esto se le denominó "Contraloría Social". Para el cumplimiento de ello, se otorgó capacitación a más de 228 mil vocales de control y vigilancia.

Este Programa de Contraloría Social se puso en marcha en 1991, producto de un conjunto de actividades concertadas entre la Secretaría de la Contraloría General de la Federación¹³ y los gobiernos estatales, que tuvieron como marco los acuerdos de coordinación entre la Federación-Estados y Estados-Municipios, en los cuales se establecieron los términos y mecanismos de participación de los gobiernos locales en el control y vigilancia de los recursos federales aplicados dentro de los programas Fondos Municipales, fondos de Solidaridad para la Producción, Solidaridad para una Escuela

¹² Plan Nacional de Desarrollo "Informe de Ejecución 1994"; Poder Ejecutivo Federal; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; primera edición; México a noviembre de 1994.

¹³ A raíz de las modificaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública el 28 de diciembre de 1994, esta Dependencia cambia su denominación por la de Secretaría de Contraloría y Desarrollo administrativo (Artículo 26 de la LOAPF).

Digna, Niños de Solidaridad, Mujeres en Solidaridad y Hospital Digno. (Anexos 12 y 13).

Las distintas acciones de Solidaridad eran coordinadas por diversas áreas centrales que tenían la responsabilidad de apoyar y asesorar a quienes ejecutaban los trabajos. Periódicamente se realizaban también evaluaciones sobre los avances físicos-financieros de las metas, la organización comunitaria y la coordinación interinstitucional.

Los Congresos Locales y la Cámara Baja realizaban acciones de control y evaluación de las acciones realizadas a través de Solidaridad, mediante el análisis y aprobación anual del Proyecto de Presupuesto de Egresos y de la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Proceso de Programación-Presupuestación del Programa Nacional de Solidaridad

En el contexto del presente apartado, cobra gran importancia el destacar en un primer punto las políticas que la actual Administración ha establecido a través del Plan Nacional de Desarrollo 1994-2000, las cuales se basan fundamentalmente en cinco objetivos, siendo estos lo que a continuación se enumeran:¹⁴

¹⁴ Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000; Poder Ejecutivo Federal; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; 1995.

EL MUNICIPIO COMO EJECUTOR

Solidaridad fortalece la capacidad
de ejecución del municipio

El municipio es responsable
directo de la operación de:

➤ Fondos
municipales de
Solidaridad
(pequeñas obras)

➤ Fondos de
Solidaridad para la
producción (Apoyo
a los productores
temporaleros)

➤ Escuela digna
(Rehabilitación de
escuelas)

➤ Niños de
Solidaridad
(Becas económicas,
Asistencia médica
y despensas a
alumnos de
primaria)








FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACION, SEDESOL

EL MUNICIPIO COMO EJECUTOR

P
R
I
N
C
I
P
A
L
E
S

O
B
R
A
S

DE
Solidaridad

-  Construcción de aulas
-  Construcción y rehabilitación de centros de salud
-  Tanques elevados, líneas de conducción
-  Empedrados de calles, banquetas y guarniciones
-  Bardas para abrevadero
-  Despiedres
-  Construcción y rehabilitación de canchas deportivas

EL MUNICIPIO PUEDE EJECUTARLAS,
DEPENDIENDO DE SU CAPACIDAD
ADMINISTRATIVA Y TÉCNICA

FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACION, SEDESOL

- 1) Fortalecer el ejercicio pleno de la soberanía nacional, como valor supremo de nuestra nacionalidad y como responsabilidad primera del Estado Mexicano.
- 2) Consolidar un régimen de convivencia social regido plenamente por el derecho, donde la ley sea aplicada a todos por igual y la justicia sea la vía para la solución de los conflictos.
- 3) Construir un pleno desarrollo democrático con el que se identifiquen todos los mexicanos y sea base de certidumbre y confianza para una vida política, pacífica y una intensa participación ciudadana.
- 3) Avanzar a un desarrollo social que propicie y extienda en todo el país, las oportunidades de superación individual y comunitaria, bajo los principios de equidad y justicia.
- 4) Promover un crecimiento económico vigoroso, sostenido y sustentable en beneficio de los mexicanos.

Cabe hacer especial mención para el objetivo de nuestra investigación, lo referente a la política de desarrollo social que el Ejecutivo Federal ha señalado, ya que con ello se propone dar continuidad de manera integral a todos aquellos programas para abatir la pobreza en que viven 40 millones de mexicanos. En base a estas políticas, los esfuerzos del Gobierno están encaminados a la atención de las regiones y

grupos sociales que presentan los problemas más agudos, tomando en cuenta que actualmente existen 14 millones de habitantes¹⁵ que se encuentran en esta situación.

En la presentación del Plan Nacional de Desarrollo, el 31 de mayo de 1995 el Presidente de la República, Dr. Ernesto Zedillo Ponce de León ratificó su compromiso para luchar contra la pobreza "...en el umbral del siglo XXI el principal desafío de México consiste en abatir la pobreza y moderar la desigualdad. Alcanzar el bienestar social perdurable, es una tarea enorme, que reclama la tenacidad, imaginación y firme decisión del Gobierno y la sociedad..."¹⁶

Es así como la promoción de desarrollo social constituye un aspecto central de la estrategia a instrumentar por el Gobierno Federal. La situación de emergencia económica que se presenta actualmente demanda que la atención a las necesidades sociales se desarrollen conforme a los siguientes lineamientos:

- Efectividad y oportunidad del Gasto Público.- La asignación de fondos debe corresponder a auténticos requerimientos sociales.
- Observación estricta de la normatividad existente.

¹⁵ "Plan..." Ob.cit.,pág. 73 y ss.

¹⁶ Versión estenográfica de las palabras del Presidente Ernesto Zedillo Ponce de León al presentar el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, en el Museo Nacional de Antropología e Historia en la ciudad de México el día 31 de mayo de 1995.

- **Honestidad y transparencia en el ejercicio del gasto.-** Las circunstancias actuales exigen el fortalecimiento de las tareas de control y seguimiento, así como rendir oportuna y verazmente información sobre el ejercicio presupuestal.
- **Descentralización de recursos y decisiones.-** En el marco del nuevo impulso al federalismo definido por el Titular del Ejecutivo Federal, el fortalecimiento del municipio es fundamental. Este federalismo renovado busca promover e impulsar la participación ciudadana, como eje central de la política para combatir la pobreza.
- **Promoción de proyectos que se iniciaron con anterioridad y que a la fecha no han sido concluidos.**
- **Otorgar prioridad a todas aquellas obras de rápida ejecución.**

Para esto deberán perfeccionarse los mecanismos establecidos para reforzar por un lado, la toma de decisiones de las comunidades y participantes, y por otro, el de proveer de mayores recursos administrativos y de inversión a los municipios para asegurar la congruencia en la aplicación de los programas destinados al combate de la pobreza extrema.

Los programas básicos del Ramo XXVI Solidaridad y Desarrollo Regional, se han agrupado en los cinco Fondos siguientes:

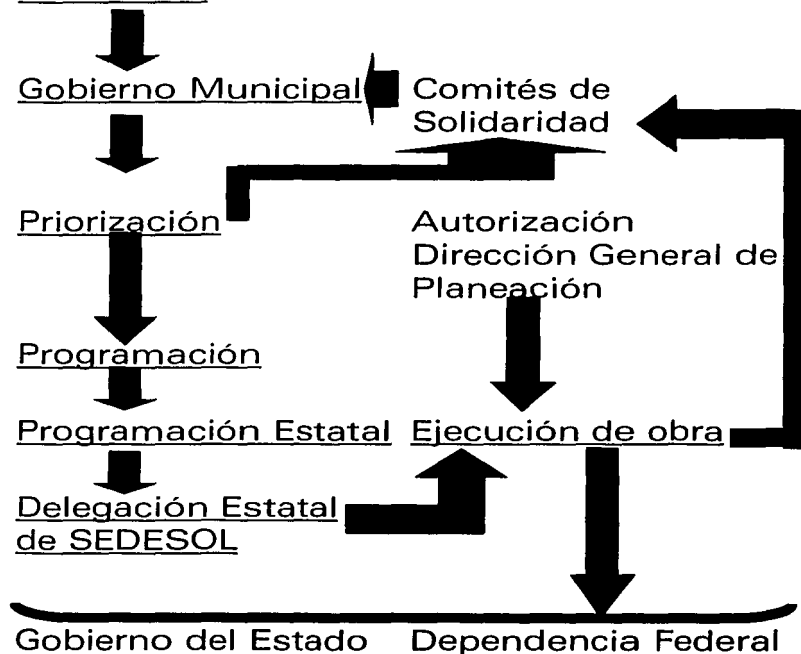
- 1) Fondo de Solidaridad Municipal.
- 2) Fondo para el Desarrollo de los Pueblos Indios.
- 3) Fondo de Atención a Grupos Sociales.
- 4) Fondo para la Promoción del Desarrollo Regional.
- 5) Fondo de Empresas de Solidaridad.

Con el propósito de fortalecer la capacidad de decisión de los municipios y reforzar el potencial inmediato de respuesta a sus problemas (**Anexo No.14**) el Presidente de la República determinó que una mayor parte de los recursos del Ramo XXVI sean ejercidos directamente por los ayuntamientos con la participación organizada de las comunidades y con respeto a la soberanía de los estados y a las facultades de los municipios. Para dar cumplimiento a este objetivo se ha iniciado la aplicación del esquema de operación denominado **Fondo de Solidaridad Municipal**.

Es importante señalar que el método de trabajo seguirá siendo la participación social organizada, a través de comités de solidaridad y mediante la creación de Consejos de Desarrollo Municipal en los que participen dichos comités y el municipio, quienes definirán las prioridades a atender. Estos Consejos de Desarrollo Municipal son el órgano de planeación en el que se deciden todas las acciones relativas al **Fondo de Solidaridad Municipal**.

MUNICIPIO INSTANCIA BÁSICA DE PROGRAMACIÓN

Grupos Sociales:
Demandas



FUENTE: DIRECCIÓN GENERAL DE PLANEACION, PLANEACION

Como se ha expuesto con anterioridad, el Convenio Unico de Desarrollo Social continúa siendo el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero a través del cual los Ejecutivos Federal y Estatal establecen compromisos que integran acciones que promueven el desarrollo estatal y el fortalecimiento al municipio. Asimismo, el Convenio de Desarrollo Social es el marco en que se inscribe el Programa Operativo Anual concertado del Programa Nacional de Solidaridad.

Después de seis años de operación, el Programa Nacional de Solidaridad ha mostrado ser una experiencia positiva y alentadora. Constituye hasta el momento la oferta mejor estructurada por el Gobierno Federal para dar respuesta a uno de los problemas más agudos del país: la pobreza.

El Programa surgió como una propuesta con el propósito de contribuir al combate de la pobreza extrema y para atemperar los efectos del ajuste de los años ochenta. Enmarcado en una administración sexenal, se requería un diseño que permitiera dar respuesta pronta y eficaz a las necesidades más urgentes de una numerosa población en condiciones de pobreza y pobreza extrema. El reto se abordó y fue necesario estructurar y normar las acciones dentro de una dinámica que no admitiera demoras. A partir de las experiencias que en esa materia había tenido el Gobierno Federal, se constituyó un programa cuyo punto fue "una nueva forma de hacer las cosas".

Si bien es cierto que el Programa Nacional de Solidaridad no puso fin a las condiciones de pobreza extrema existente en México, objetivo difícil de alcanzar en un

período de solo seis años, considerando la magnitud y complejidad del fenómeno, es evidente que se alcanzaron logros significativos que van más allá de las numerosas obras públicas y de las acciones de beneficio colectivo que fueron realizados.

Avances que tienen que ver con la relación entre gobernantes y gobernados, y entre los tres órdenes de gobierno, sin los cuales no hubiera sido posible penetrar en la población, incluso la que habita en las regiones más alejadas, y la capacidad de respuesta del Gobierno a las necesidades de población.

Ante los programas que le antecedieron, Solidaridad emprendió cambios radicales; no fue entonces, una propuesta más sumada a otras experiencias en forma lineal. Por el contrario, Solidaridad constituyó verdaderas novedades en la Administración Pública.

- Por un lado, la operación del Programa Nacional de Solidaridad requirió una normatividad diferente a la que regula el gasto público en general, surgiendo así una norma flexible, simplificada, abierta y descentralizada, que permitió orientar recursos fiscales sin perder el control sobre su aplicación.
- El punto de partida para la definición de qué hacer y cómo hacerlo, es la comunidad misma. Esta característica no está presente en el Programa Integral para el Desarrollo Rural (PIDER) o en la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados (COPLAMAR), programas del Gobierno

Federal en los que prevalecía la decisión de los especialistas, quienes definían las obras a realizar conforme a criterios ajenos a los intereses comunitarios. Por lo que surgió un inventario de obras públicas inoperantes y ociosas diseminadas a lo largo y ancho del territorio nacional.

No se niega el hecho de que en muchos casos, ha impedido una participación directa de la comunidad, inmadura en muchos casos, para lograr el grado de organización necesario para corresponsabilizarse en el quehacer público. Sin embargo, más numerosos han sido los casos en que la propia gente organizada no sólo decide sus prioridades, sino aún más, las realiza por cuenta propia, manejando directamente recursos fiscales.

- Solidaridad ha mostrado que la voluntad participativa de las comunidades es una necesidad y una cualidad vigente y dinámica. Por ello, suma a los recursos fiscales no sólo la aportación en dinero y especie, de la comunidad sino aún más, su participación organizada. Sin ella la corresponsabilidad, principio básico del Programa, no sería posible y Solidaridad hubiese sido un programa más.

La vieja idea de que sólo más gasto público se traduce en beneficio social queda rebasada ante el componente de participación comunitaria, que sumada al gasto gubernamental, aumenta el establecimiento de mayores y mejores servicios:

- Ha significado un esfuerzo de descentralización real, al asignar recursos de origen federal en el gobierno estatal y municipal.

El impacto ha sido claramente significativo en el gobierno municipal, ya que el municipio se ha encontrado con la posibilidad de manejar y aplicar recursos fiscales, acrecentando su capacidad de respuesta a la población.

Al involucrar al gobierno municipal en la atención a la población de escasos recursos, se fortaleció el vínculo entre los núcleos de población generadores de demandas y el orden de gobierno más próximo a ellos, revirtiendo la inercia centralizadora y contribuyendo al fortalecimiento municipal.

Muchas de las exigencias actuales de las instancias municipales son resultado de su experiencia operativa de Solidaridad:

- Asimismo, abrió espacios a una participación abierta, decidida y comprometida a numerosas organizaciones sociales del país, para ofrecer soluciones a núcleos de población que además de sufrir pobreza, presentan necesidades específicas, tales como discapacitados, niños de la calle, jóvenes drogadictos, entre otros, sumando esfuerzos y compromisos hacia objetivos compartidos.
- La puesta en operación del Programa Nacional de Solidaridad puso de manifiesto el carácter obsoleto de algunos procedimientos de la Administración Pública. Por un lado, hizo evidente la necesidad de contar con servidores públicos tanto en el

nivel federal como en el estatal y el municipal dinámicos, sensibles a la problemática social, capaces de crear, sin contravenir el marco normativo del programa, esquemas operativos que respondan a las necesidades reales de las comunidades, es decir, con capacidad para trabajar con la comunidad y para ella.

Es preciso no perder de vista que la formación de recursos humanos es una tarea lenta que se dificulta en el sector público por el elevado grado de rotación de los servidores públicos y la carencia de un servicio civil de carrera operante.

Por otro lado, pone de manifiesto la inaplazable necesidad de continuar con el proceso de descentralización de funciones y de simplificación administrativa, elementos indispensables para la modernización del sector público.

Lo anterior implica evitar transferir la centralización de un lugar a otro, es decir, desplazarla del Distrito Federal para asentarla en las ciudades capitales de los estados; y buscar disminuir distancias entre la comunidad y el nivel en que se toman las decisiones.

La descentralización conlleva, paralelamente, a frenar el crecimiento de la burocracia del nivel federal, ya que como se desprende de lo descrito en el presente trabajo, la operación del Programa Nacional de Solidaridad, se asienta en una estructura administrativa conformada por una sola dirección general (Planeación). Este

hecho se torna relevante cuando se observa que el presupuesto de Solidaridad es superior al de algunas Secretarías de Estado.

Así como el Programa Nacional de Solidaridad dejó diversas experiencias positivas en su desarrollo, se hicieron evidentes, de igual forma, desventajas que en ocasiones dificultaron la operación del mismo, tales como las que se mencionan a continuación:

- La operación del Programa Nacional de Solidaridad enfrentó resistencia de parte e diversas instancias del ejecutivo estatal que se sentían desplazados en sus atribuciones.
- Las instancias de los ejecutivos estatales, en algunos casos, modificaban lineamientos operativos para adecuarlos a sus propios programas de gobierno.
- La participación de los ayuntamientos puso en evidencia sus limitaciones administrativas y operativas. En la mayoría de los casos, el Programa Nacional de Solidaridad rebasó la capacidad de los ayuntamientos.
- Aún cuando una parte considerable de los recursos asignados a Solidaridad estaban programados para ser ejercidos por los ayuntamientos, su participación no alcanzó a desarrollarse en plenitud.
- Se observó en diversos casos la falta de sensibilidad por parte de funcionarios municipales ante la problemática social que se presentaba en su municipio. A

manera de ejemplo, podemos mencionar que habiendo serias carencias en materia de servicios públicos en su región, se solicitaba la construcción de obras no prioritarias, tales como la construcción de albercas olímpicas, plazas públicas, boulevares, monumentos, entre otras. Este problema se dio tanto a nivel municipal como a nivel estatal.

- Al ir creciendo el presupuesto federal para el Programa, fue aumentando la presión financiera de los estados. Mientras que en 1989 los recursos destinados al Programa ascendieron a \$2, 317, 500,000 (dos mil trescientos diecisiete millones quinientos mil pesos), y en 1994 representaron \$14, 380, 800,000 (catorce mil trescientos ochenta millones ochocientos mil pesos), lo que significó un crecimiento real de: 202.9 %

La respuesta de la sociedad, principalmente en el medio rural, puso de manifiesto las bondades y posibilidades del Programa. La dinámica de la movilización social aún prevalece. Aprovechándose e induciendo esta dinámica social impulsada durante seis años mediante el trabajo conjunto de numerosas instancias, podrán hallarse fórmulas más desarrolladas y mejor localizadas para avanzar en una política social integral.

El bienestar social exige conservar una visión estratégica que identifique las causas estructurales de la desigualdad y pueda actuar sobre ellas. Esa visión debe de partir de la certidumbre de que, sin crecimiento económico, sin generación de empleos y una mejor distribución del ingreso, el progreso no puede ser sustentable. Mejorar la

educación, la salud, vivienda, aumentar la productividad los ingresos reales de las personas y las familias son los retos más importantes.

Esto implica la inversión en capital humano, lo cual es fundamental no sólo para impulsar el bienestar social, sino para garantizar la mayor productividad, crecimiento económico y lograr el objetivo superior de mayor justicia social y equidad. Ampliar las capacidades y oportunidades de la población impone una cruzada nacional para elevar la cobertura y la calidad de los servicios de educación, salud, y vivienda como condición para avanzar en el desarrollo social integral.

Los estados son los responsables de adecuar los objetivos y estrategias del desarrollo social a las realidades y condiciones estatales; conducir ese proceso; en el ámbito local; realizar su seguimiento y evaluación, promover e impulsar la organización y participación social; controlar la operación y desarrollo de los programas.

Por su parte los municipios son responsables de promover y aplicar la política de desarrollo social en sus ámbitos, realizar la operación, manejo, seguimiento y evaluación del programa, conjuntamente con la población organizada, y apoyar la organización participación social.

- Analizar, sistematizar, promover, difundir y realizar investigaciones, estudios y proyectos sociales que puedan proponer modelos con factibilidad de expansión, por su contribución al mejoramiento de las condiciones de vida de las áreas y de los

grupos prioritarios definidos por la SEDESOL, conforme a los indicadores de pobreza.

- Desarrollar, proponer o enriquecer esquemas metodológicos para lograr un mayor impacto social de programas de atención a la pobreza, así como su medición.

Analizar, sistematizar e impulsar mecanismos de vinculación y concertación con dependencias o instancias de los gobiernos federal, estatal y municipal, con instituciones educativas, instituciones de investigación y desarrollo académico, públicos y privados, nacionales e internacionales, a fin de desarrollar proyectos y acciones demostrativas, así como diseminar modelos exitosos de desarrollo social.

- Otorgar apoyo técnico y asesoría especializada para el diseño de investigaciones que generen alternativas de solución a problemáticas y demandas regionales, locales y comunitarias en materia de desarrollo social.
- Promover la ejecución de proyectos de investigación social para profundizar en la construcción de políticas y lineamientos sociales que contribuyan a eficientar las acciones y programas para la superación de la pobreza.
- Impulsar convenios de colaboración para enriquecer y difundir los insumos en materia de investigación y política social, con diversas instituciones académicas.

Ofrecer apoyos teórico-metodológicos para el desarrollo de investigaciones y operación de proyectos especiales dirigidos a la atención de grupos prioritarios.

Los apoyos que se otorguen hacia el desarrollo de proyectos de planeación para el desarrollo regional y microrregional, tendrán un enfoque territorial y contribuirán a identificar los rezagos, vocaciones y potencialidades de las regiones con énfasis en aquéllas donde se concentran los índices más altos de marginación.

La SEDESOL será la Dependencia responsable de administrar, liberar y, en su caso, operar los recursos presupuestales asignados al Ramo XXVI, a través de la Subsecretaría de Desarrollo Regional, que para este efecto, se apoyará en la Dirección General de Planeación y en las Coordinaciones Generales de Programas o a la instancia ejecutora que corresponda. Los gobiernos estatales y municipales serán responsables de la ejecución y correcta aplicación de los programas y recursos que se acuerden dentro del marco del Convenio de Desarrollo Social.

Una de las estrategias más importantes de la política para superar la pobreza consiste en conjuntar los esfuerzos institucionales de la sociedad de manera concentrada y complementaria para asegurar que las acciones adquieran integralidad y continuidad. La coordinación entre las instituciones y la sociedad propicia la articulación ordenada de tareas que sirven para lograr objetivos comunes.

Conforme a la estrategia de integralidad y continuidad de la política para la superación de la pobreza que ha venido impulsando el presente Gobierno, cabe

mencionar que, a propuesta del Ejecutivo Federal y por disposición expresa de la H. Cámara de Diputados, según quedó establecido en el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal del año 2000, a partir del presente ejercicio el Ramo General XXVI, denominado Desarrollo Social y Productivo en regiones de pobreza, se fusionó con el Ramo Administrativo XX denominado Desarrollo Social, conservando la estructura actual de los cuatro fondos: para el Desarrollo Productivo, para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable, para Atender a Grupos Prioritarios de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario.

Los recursos de estos fondos se consideran subsidios y se destinarán, exclusivamente a la población en pobreza extrema para la promoción del desarrollo integral de las comunidades y familias, la generación de ingresos y de empleos y el desarrollo regional.

Cabe destacar que la participación social es el eje estratégico de la política de desarrollo social para la aplicación de sus programas y acciones. Significa sumar los esfuerzos colectivos, con los de las instituciones para alcanzar mejores condiciones de vida.

Finalmente, menciono algunos de los principales resultados que se obtuvieron en el período comprendido entre 1995-2000, con la finalidad de remarcar su importancia dentro de los programas que tienen como función principal el combate a la pobreza.

- 2.5 millones de niños pertenecientes a familias de escasos recursos reciben beca y apoyos de **Progres**a para la compra de útiles escolares.
- Con los servicios de salud que brinda **Progres**a el porcentaje de enfermedades en niños menores de 2 años ha disminuido en 12 por ciento.
- **Progres**a cubre actualmente a más de 53 mil localidades en 2,156 municipios con acciones de educación, salud y alimentación en beneficio de alrededor de 14 millones de personas.
- Por tercer año consecutivo se otorgan diariamente 4.6 millones de desayunos escolares.
- El Programa de Abasto Social de Leche beneficia a 4 millones de niños y el de Apoyo al Consumo de la Tortilla de **Fidelist** a 1.2 millones de familias con 3.1 millones de litros de leche diarios a precio subsidiado y un kilogramo diario de tortilla, respectivamente.
- **Diconsa** amplió su red de tiendas rurales de 22,553 en 1995 a 23,200 en el 2000, en beneficio de 29.2 millones de personas.
- De 1995 a 2000 se incorporaron a los servicios básicos de salud casi 16 millones de personas, alcanzando actualmente una cobertura del 99.5 por ciento de la población

nacional.

- La cobertura del sistema de vacunación es hoy del 95.5 por ciento en menores de un año y de 98.3 por ciento en niños de 1 a 4 años de edad.
- La tasa de mortalidad general decreció de 4.6 defunciones por cada mil habitantes en 1995, a 3.9 defunciones en el 2000.
- La tasa de mortalidad infantil se redujo de 1995 al 2000 de 25.9 a 21.5 defunciones en niños menores de un año por cada mil nacidos vivos.
- La esperanza de vida se incrementó en 2.7 años al pasar de 72.6 en 1995 a 75.3 en el 2000.
- Más del 57 por ciento de la población nacional es derechohabiente de la seguridad social.
- Durante el periodo 1995-2000 se incorporaron a la educación básica casi 1.5 millones de estudiantes, 115,181 maestros y 27,853 escuelas. A partir del ciclo escolar 1998-1999 se alcanzó la meta fijada al inicio de esta administración de atender a 28.6 millones de personas en educación básica, media y superior.
- En el nivel preescolar la matrícula aumentó cerca del 12 por ciento lo que significa haber extendido la cobertura en más de 363 mil niños, con 26,201 nuevos maestros

y 13,782 escuelas adicionales.

- La eficiencia terminal en educación primaria pasó del 77.7 por ciento en 1994 al 86.3 por ciento en el 2000.
- El promedio de escolaridad es de 7.8 grados, en tanto que en 1994 este indicador registraba 7.0 grados.
- De 1995 a junio del 2000 se otorgaron cerca de 2.5 millones de créditos para construcción y mejoramiento de vivienda.
- Entre 1994 y 1999 se brindó servicio de agua potable a 11.1 millones de personas, de drenaje y alcantarillado a 12 millones y de energía eléctrica a 10.4 millones más. Hoy la cobertura nacional de estos servicios elementales alcanza el 89.4, 75.0 y 94.7 por ciento, respectivamente.
- Entre 1995 y 2000 con el Programa de Empleo Temporal se generaron alrededor de 5.6 millones de empleos directos, de éstos, más de un millón se crearon en el presente año.
- Durante el período 1995-2000 a través del PROCAMPO se benefició en promedio anual 2.9 millones de productores.

- El Programa Nacional con Jornaleros Agrícolas apoyó durante el período 1995-2000 a poco más de 3.5 millones de jornaleros, mediante la ejecución de 70,737 proyectos.
- Durante 1995-2000 se atendieron casi 72 mil kilómetros de carreteras alimentadoras y caminos rurales.

Como información adicional, se presentan los ejercicios fiscales correspondientes a los años de 1995 a 2000, los cuales expresan por sí solos la necesidad de continuar ejerciendo el presupuesto destinado a los programas en apoyo al combate a la pobreza.

EJERCICIO FISCAL 1995

Se otorgó al Ramo XXVI Solidaridad y Desarrollo Regional la cantidad de:
\$10,676'300,000.00

EJERCICIO FISCAL 1996

Las erogaciones previstas para el Ramo XXVI Superación de la Pobreza, importan la cantidad de: <u>\$11,000'000,000.00</u>	Asignándose al Fondo de Desarrollo Social Municipal el importe de:	\$ 7,150'000,000.00
	Para el Fondo de Prioridades Estatales se destinó el monto de:	\$ 3,350'000,000.00
	El Fondo para la Promoción del Empleo y la Educación contó con una suma de:	\$ 500'000,000.00

EJERCICIO FISCAL 1997

Las erogaciones previstas para el Ramo XXVI Superación de la Pobreza, en el año de 1997, importan la cantidad de: <u>\$12,650'000.000.00</u>	Fondo de Desarrollo Social Municipal:	\$ 8,222'500,000.00
	Fondo para el Desarrollo Regional:	\$ 4,427'500,000.00
y se distribuyen de la siguiente manera:		

EJERCICIO FISCAL 1998

Las erogaciones contempladas para el Ramo XXVI Superación de la Pobreza, en el año 1998, importan la cantidad de: <u>\$ 4,987'6000,000.00</u>
--

EJERCICIO FISCAL 1999

Las erogaciones otorgadas al Ramo XXVI en el año 1999 "Desarrollo Social y Productivo en Regiones de Pobreza", cuentan con una cantidad de: <u>\$ 4,077'600,000.00</u>	Fondo para el Desarrollo Productivo:	\$ 3,200'900,000.00
	Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable:	\$ 298'500,000.00
	Fondo para atender a Grupos Prioritarios:	\$ 281'800,000.00
	Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario:	\$ 296'400,000.00

EJERCICIO FISCAL 2000

De las erogaciones del Ramo Administrativo 20 "Desarrollo Social", se asigna la cantidad de: <u>\$4,247'000,000.00</u> conforme a la distribución siguiente:	Fondo para el Desarrollo Productivo:	\$ 3,505,300,000.00
	Fondo para Impulsar el Desarrollo Regional Sustentable:	\$ 120'500,000.00
	Fondo para Atender a Grupos Prioritarios:	\$ 292'700,000.00
	Fondo de Coinversión Social y Desarrollo Comunitario:	\$ 328'500,000.00

Programa de Educación, Salud y Alimentación (POGRESA)

Es un Programa del Ejecutivo Federal que promueve, en el marco de la política social integral, acciones intersectoriales para la educación, la salud y alimentación de aquellas familias que viven en situación de pobreza extrema, con el fin de impulsar y fortalecer sus capacidades y potencialidades y elevar su nivel de vida y propiciar su incorporación al desarrollo nacional.

Los recursos federales que se asignan a PROGRESA son considerados como un subsidio federal, los apoyos otorgados por PROGRESA deben estar sujetos a criterios de selectividad, objetividad, transparencia, temporalidad y publicidad; identificándose claramente a la población beneficiaria, tanto por grupo específico, como por región del país, asegurando la coordinación de acciones con otras áreas para evitar duplicaciones en el ejercicio de los recursos y reducir gastos de administración; incorporando procesos periódicos de seguimiento y evaluación que permitan ajustar modalidades de su operación así como garantizando que los mecanismos de funcionamiento y

administración faciliten tanto la obtención de información como la evaluación de los beneficios económicos y sociales de su asignación y aplicación.

La Secretaría de Desarrollo Social es responsable de la coordinación general del Programa, a través de la Coordinación Nacional de PROGRESA, (CONPROGRESA), órgano desconcentrado de la Secretaría de Desarrollo Social que fue creado por Decreto Presidencial el 8 de agosto de 1987, con el objeto de formular, coordinar y evaluar la ejecución de PROGRESA.

CONPROGRESA cuenta con un consejo integrado por los titulares de las Secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública y de Hacienda y Crédito Público. En la operación de PROGRESA participan a nivel federal, las Secretarías de Desarrollo Social, Educación Pública y de Salud. Bajo la coordinación de esta última, en la que recae la articulación de acciones del sector Salud, participa también el Instituto Mexicano del Seguro Social, a través del Programa IMSS-Solidaridad, y podrán participar otras dependencias del sector en la medida en que la población que se incorpore como beneficiaria de PROGRESA se incluya en el ámbito de su responsabilidad.

A nivel estatal, los gobiernos de las entidades federativas son los responsables de los servicios de educación básica y de la atención a la salud de la población abierta, así como de la operación de los componentes respectivos de PROGRESA.

PROGRESA cuenta también con el apoyo de las autoridades municipales para el desarrollo de sus acciones: participan en la revisión de las localidades a incorporar, con el fin de apoyar la verificación de que cuenten con acceso adecuado a los servicios de educación y salud; promueven y apoyan la ampliación de la cobertura de servicios de educación y salud a localidades sin acceso a esos beneficios; impulsan la oferta de servicios básicos en el abasto en comunidades de difícil acceso; dedican personal que sirve de apoyo y enlace a nivel municipal para las acciones de PROGRESA; y facilitan los operativos de entrega de los apoyos a las familias beneficiarias.

PROGRESA promueve la participación social, apoyándose en la organización de asambleas comunitarias para la incorporación de familias beneficiarias. Además, las mismas comunidades eligen de entre las beneficiarias a una promotora voluntaria, quien es una valiosa participante para asegurar la adecuada operación de PROGRESA, para ayudar a dar seguimiento a las acciones, además de constituirse en un vínculo de apoyo para las mismas familias beneficiarias.

La participación del PROGRESA en cada entidad federativa se formaliza mediante la firma de Acuerdos de Coordinación, en los cuales se enmarcan la participación de las autoridades del Gobierno Federal y del Gobierno Estatal, quienes establecen un compromiso conjunto para promover las acciones necesarias para lograr el cumplimiento de los objetivos del Programa.

Los presentes lineamientos generales para la Operación del Programa de Educación Salud y Alimentación dan cumplimiento a lo establecido en el Decreto del

Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1999 en sus artículos 68, 73 y 12 transitorio. Las experiencias operativas de organización social y de formación de recursos humanos fueron la base del Programa Nacional de Solidaridad, por lo que se hace necesario para el objetivo del presente trabajo, exponer brevemente algunos aspectos relevantes de los programas que antecedieron a Solidaridad.

Síntesis

El Programa se inscribe en la estrategia de desarrollo social señalada en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 y que se refiere a los propósitos de crear las condiciones para el ejercicio efectivo de los derechos sociales e incrementar las oportunidades de bienestar de la población en condiciones de mayor desventaja económica y social.

La estrategia de desarrollo social tiene dos grandes vertientes en su aplicación: la que se refiere a las políticas de acceso universal vinculadas con el ejercicio pleno de los derechos constitucionales de los mexicanos, especialmente en materia de educación, salud, seguridad social y vivienda; y la de superación de la pobreza extrema, que está dirigida a los grupos sociales cuyas condiciones de vida les impiden acceder a los beneficios del desarrollo. La política social de alcance general requiere complementarse con estrategias diferenciadas y más profundas, que sean accesibles a la población con mayores rezagos.

El Programa se inspira en un principio de equidad mediante la reorientación del gasto público y los subsidios hacia los grupos de pobreza extrema, sin que esto implique que el Estado disminuya su esfuerzo para ofrecer oportunidades a otros sectores de la población que enfrentan carencias y rezagos igualmente importantes, pero de menor magnitud a los que distinguen a la pobreza extrema. Del mismo modo, asume la estrategia de desarrollo sustentable establecida en el PND como una variable necesaria para propiciar el aumento de la producción y la productividad bajo esquemas de aprovechamiento racional de los recursos naturales y el respeto del medio ambiente.

La identificación de la población objetivo de la política para superar la pobreza extrema es uno de los aspectos centrales en la definición de su instrumentación. Para los propósitos de este Programa, la población en pobreza extrema es aquella que no cuenta con los recursos suficientes para acceder a los bienes contenidos en una canasta básica que permita el desempeño adecuado de sus actividades.

Con este criterio, se estima que existen en el país alrededor de 4.2 millones de hogares en condiciones de pobreza extrema en donde viven casi 24 millones de personas que representan el 26 por ciento de la población del país. Del total de esos hogares pobres, 1.7 millones se ubican en zonas urbanas y 2.5 millones en el medio rural.

A continuación se señalan someramente los objetivos, las estrategias y las políticas en que se sustenta el Programa para Superar la Pobreza, así como sus

instrumentos de operación y el marco de evaluación en que se analizará su desenvolvimiento.

Objetivos

El Programa tiene como objetivo central lograr una reducción de la pobreza extrema en el mediano plazo, privilegiando la atención a las regiones y los grupos que más lo requieren. Para ello, se propone llevar a cabo una serie de acciones integrales y complementarias que incidan en los factores que contribuyen a la reproducción y transmisión intergeneracional de la pobreza. Estas acciones buscan apoyar a las personas y las familias durante los momentos clave de su ciclo de vida.

Es propósito del Programa vincular las tareas del gobierno en torno a tres políticas fundamentales: el desarrollo de acciones coordinadas y congruentes para incrementar las capacidades individuales y familiares, la construcción de infraestructura básica municipal y el impulso a las actividades productivas que aumentan el ingreso y el empleo.

La superación de la pobreza extrema sólo se alcanzará mediante un esfuerzo de coordinación y continuidad en la acción institucional. La magnitud del reto implica necesariamente una perspectiva de largo plazo. Este horizonte permitirá que las acciones de superación de la pobreza extrema mantengan un carácter prioritario dentro de la agenda nacional, propiciando la inclusión y participación de las instituciones públicas y de la sociedad en esta tarea.

Estrategias Generales

La política de superación de la pobreza se sustenta en las siguientes estrategias generales:

Integralidad y Continuidad de las Acciones

Construir una política de superación de la pobreza de alcance nacional como instrumento para sumar los esfuerzos y recursos, tanto del sector público y privado, como de los propios beneficiarios en torno a objetivos comunes. La integralidad parte de una mayor vinculación y coordinación de programas, con la finalidad de que las acciones permitan incrementar en forma real y perdurable la calidad de vida de la población y no sólo el cumplimiento de metas sectoriales aisladas.

La continuidad de las acciones permitirá que los grupos más vulnerables tengan opciones sociales específicas durante todo el ciclo de vida. La atención a estos grupos se concentrará en los niños, jóvenes, mujeres de comunidades rurales pobres y de zonas urbanas marginadas, indígenas, jornaleros agrícolas, migrantes y personas de la tercera edad.

Descentralización

El proceso de descentralización se desarrolla mediante una profunda redistribución de responsabilidades, atribuciones y recursos en la que el Gobierno Federal mantiene la conducción y evaluación de la política nacional de superación de la pobreza, estableciendo los cauces y procedimientos de colaboración con los gobiernos de los estados y municipios.

La descentralización se propone lograr una transición ordenada que mantenga la congruencia y la cohesión de la política dirigida a resolver un problema de prioridad nacional, al incrementar los recursos destinados a los estados y municipios, acrecentar la calidad y la cantidad de los servicios básicos y fortalecer las capacidades de gestión estatales y municipales en las tareas de superación de la pobreza extrema. Ello comprende un proceso gradual y equilibrado en la definición y ejecución de las acciones exclusivas, coordinadas y concurrentes de cada orden de gobierno.

Se establecerán lineamientos generales en la distribución del gasto para superar la pobreza que permitan garantizar la equidad y transparencia en la asignación a estados y municipios, evitar discrecionalidad en la distribución, fortalecer la capacidad de decisión de los ayuntamientos y asegurar que el presupuesto se destine directamente a acciones que apoyen con prioridad a la población en pobreza extrema.

Este Programa plantea consolidar el proceso de descentralización mediante la institucionalización de las aportaciones que la Federación transfiere a los estados y los municipios para infraestructura social básica, dotando de mayor autonomía a los ayuntamientos.

Orientación Especial hacia las Regiones de Atención Prioritaria

Cuando se elaboró el Programa la Scdesol, en coordinación con los gobiernos estatales, definieron 91 regiones prioritarias para focalizar los esfuerzos sectoriales y regionales en favor de mil 377 municipios del país. Esta regionalización incluye la

definición de 26 regiones de atención inmediata que serán el punto de partida para dar congruencia y unidad a las acciones institucionales en estas zonas. Estas regiones se localizan en 14 estados del país y comprenden 702 municipios. Actualmente el número de municipios que conforman a estas demarcaciones asciende a 1,418 (ver apartado: Regiones de Atención Prioritaria).

Con el propósito de impulsar el desarrollo de las regiones de atención prioritaria se han establecido diversos acuerdos para coordinar acciones institucionales y sociales dirigidas a proyectos de infraestructura social básica y productiva. Estos representan mecanismos de concertación y suma de esfuerzos locales, estatales y federales.

Corresponsabilidad Ciudadana y Participación Social

El Programa concibe a la corresponsabilidad como un esfuerzo permanente por acercar las decisiones a la comunidad y ampliar los canales de participación social, la cual encuentra uno de sus elementos más valiosos en la organización de la comunidad. El esfuerzo del gobierno por apoyar la participación social no se limita a su incorporación formal a programas públicos, sino que alienta la cohesión de las comunidades en torno al objetivo de mejoramiento social.

Fortalecimiento de la Asignación Equitativa de los Subsidios

Esta estrategia propone la reorientación de la política de subsidios, con el propósito de canalizar estos recursos públicos a la población en extrema pobreza.

Se pretende que los subsidios sean selectivos y temporales para transformar realmente las causas y las expresiones de la pobreza, a fin de que las personas se incorporen en igualdad de derechos y oportunidades al proceso de desarrollo. Asimismo, se trata de evitar el crecimiento de programas aislados y de bajo impacto, así como proporcionar una mayor integralidad en los apoyos brindados.

Los programas alimentarios se reorientan y fortalecen con el propósito de que los recursos públicos se destinen a la población que más lo necesita tomando en cuenta los siguientes criterios: la pertinencia de imprimir mayor integralidad a las acciones de salud, educación y alimentación; la necesidad de que los apoyos se otorguen en los periodos esenciales del ciclo de vida; y aumentar la cobertura en las regiones de mayor pobreza.

Promoción del Desarrollo Sustentable

La superación de la pobreza extrema requiere incorporar la dimensión ambiental mediante la conformación de alternativas de consumo y de producción acordes al principio de sustentabilidad. Se propone adoptar una estrategia que propicie cambios en los sistemas productivos mediante el fomento de una cultura de preservación y aprovechamiento racional de los recursos naturales basada en que la propiedad o usufructo de la tierra conlleve derechos y obligaciones para su buen uso.

Políticas

Se propone articular las acciones, de manera simultánea y coordinada, en torno a tres políticas básicas:

- Desarrollo de las capacidades de las personas y las familias.
- Construcción de infraestructura básica municipal y servicios a la vivienda.
- Creación de oportunidades de empleo e ingreso.

El propósito es lograr una adecuada complementariedad entre estas políticas para avanzar hacia una estrategia integral de superación de la pobreza extrema.

Desarrollo de las Capacidades de las Personas y las Familias

Esta política comprende las acciones de alimentación, salud y educación y tiene el propósito de asegurar que los apoyos alcancen efectivamente a la población que más lo requiere, garantizando una mayor eficiencia social en el uso de los recursos. También incluye las acciones de asistencia social orientadas a la atención a grupos prioritarios, con el fin de mejorar sus niveles de vida.

En primera instancia, esta política tiene el propósito de integrar y mejorar los programas de alimentación, salud y educación que se ofrecen a la población en pobreza extrema bajo un esquema único de coordinación y operación. Se parte del reconocimiento de que la salud, la nutrición y la instrucción básica son elementos

esenciales para asegurar la igualdad de oportunidades en el desarrollo de las capacidades individuales.

El esfuerzo interinstitucional se articula en las acciones del Programa de Educación, Salud y Alimentación (Progresa) el cual se concentra en zonas rurales y urbanas que presentan las mayores carencias, así como en los grupos vulnerables, con especial atención a las comunidades indígenas.

Las acciones se instrumentan en forma gradual. Inicia en localidades seleccionadas de las regiones más marginadas y se avanzará gradualmente hacia otras entidades de la República hasta cubrir la totalidad de la población en pobreza extrema.

En aquellas comunidades en donde aún no opere Progresa, los programas de abasto social, tendrán una paulatina reorientación de sus acciones por lo que se reforzará el apoyo a las zonas rurales y comunidades indígenas.

Construcción de Infraestructura Básica Municipal y Servicios a la Vivienda

Ante la magnitud de los rezagos que aún persisten en materia de infraestructura básica, se requiere continuar con las acciones para satisfacer estas necesidades tanto en las zonas rurales como en las áreas urbanas.

Las acciones que se desarrollan en el marco de esta política se proponen mejorar las condiciones de vida de la población que habita en las regiones más pobres,

mediante la construcción y rehabilitación de los servicios de agua potable, drenaje y alcantarillado, electrificación, construcción de caminos, pavimentación, ampliación de la infraestructura educativa y de salud y mejoramiento de la vivienda.

Se busca aumentar la capacidad de ejecución de los gobiernos locales en la construcción y mejoramiento de estos servicios. Para ello se continuará transfiriendo recursos presupuestales destinados a atender los rezagos sociales en las comunidades que presentan los más altos índices de pobreza.

Asimismo, las acciones en materia de salud se vincularán con las metas de los programas del sector salud como son: Promoción y Fomento de Salud, Salud Infantil y Escolar, Salud Reproductiva, Municipio Saludable, Ampliación de Cobertura y el programa IMSS-Solidaridad, entre otros. Por su parte, el mejoramiento de la vivienda de la población que se encuentra en condiciones de extrema pobreza es objeto de acciones específicas del presente Programa.

Oportunidades de Empleo e Ingreso

Esta política incluye medidas orientadas a incidir en el mejoramiento del entorno económico en que se desenvuelven los grupos sociales en condiciones de pobreza extrema. Los apoyos que contempla tienen la característica de ser complementarios a otras acciones institucionales que se realizarán en el ámbito de las políticas de empleo y de desarrollo rural y económico, con el propósito de desencadenar procesos sostenibles de mejoría en el largo plazo.

Destaca la continuación del Programa de Empleo Temporal cuyo objetivo es apoyar el ingreso familiar y promover obras de beneficio colectivo en infraestructura social básica. También se incluyen los programas de Empresas Sociales y Cajas de Ahorro que se sustentan en esquemas de crédito orientados a capitalizar a grupos sociales con potencial productivo pero que no tienen acceso a los financiamientos que ofrece el mercado. Asimismo, se impulsarán acciones de apoyo a grupos de población específicos como indígenas, jornaleros agrícolas y mujeres en condición de pobreza.

Se impulsarán también acciones específicas para combatir la desertificación y aumentar las oportunidades económicas y el nivel de vida de las familias que habitan en las zonas áridas. Se apoyarán además proyectos productivos de los grupos de artesanos más necesitados.

Instrumentos

Las acciones del Programa están orientadas a fortalecer la coordinación entre los tres órdenes de gobierno para garantizar que la descentralización de atribuciones, responsabilidades y recursos permita un mejor cumplimiento de los objetivos de la política social. Esto conlleva a revisar y adecuar los instrumentos jurídicos, administrativos, financieros y de participación social más importantes en los que habrá de sustentarse la coordinación intergubernamental. Los cuales son: el Convenio de Desarrollo Social, el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado, el Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal y el Consejo de Desarrollo Municipal

Evaluación del Programa

La evaluación de los resultados de este Programa es un elemento central para valorar el cumplimiento de los objetivos y la eficiencia en la aplicación de los recursos, corregir deficiencias durante el proceso y formular recomendaciones. Evaluar las estrategias y acciones es fundamental para que, en el corto y mediano plazos, se puedan medir los alcances y mejorar los aspectos que lo ameriten.

Con el Programa se fortalecerán y ampliarán los mecanismos de evaluación que operen durante la instrumentación de las acciones, así como cuando éstas hayan concluido. Estos mecanismos serán internos y externos y se aplicarán tanto a nivel federal, estatal, municipal y local, para garantizar su complementariedad.

CONCLUSIONES

Política de Combate a la Pobreza en el Año 2000

A partir de este año y con el fin de dar continuidad a la política de combate a la pobreza y consolidar la integralidad que permita elevar las capacidades individuales, mejorar la infraestructura social básica y generar mayores oportunidades de empleo e ingreso, los Fondos del Ramo 26 se incorporan al Ramo 20, con la misma orientación con la que operaron en 1999.

Los Fondos del Ramo 20, forman parte de una de las partidas presupuestales más importantes para combatir la pobreza, más que por la cuantía de sus recursos, por su esencia, tipo de acciones y orientación. Su objetivo es contribuir a superar la pobreza extrema y la exclusión social mediante acciones focalizadas que promueven la generación de empleos y oportunidades de ingreso, privilegiando la atención a grupos y regiones que presentan los mayores rezagos en nuestro país.

Existen elementos centrales en la operación y orientación de los Fondos del Ramo 20. La aplicación de los recursos se realiza a través de los Convenios de Desarrollo Social para la mayoría de sus programas; con base en criterios de focalización, los apoyos se canalizan hacia las regiones prioritarias y de atención inmediata, los recursos se ejercen con transparencia promoviendo las oportunidades de desarrollo personal, familiar y comunitario de las mujeres, como aportaciones complementarias a otros apoyos recibidos. Cada uno de los programas promueve la participación activa de la población objetivo, a fin de que los beneficios les permitan elevar su nivel de vida, mediante un esquema de corresponsabilidad en el desarrollo y operación de las acciones.

Como lo establece el Artículo 73 del Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal del año 2000, en el sentido de publicar el marco normativo que habrá de regular la operación y desarrollo de los programas ejecutados con recursos de los recursos de los fondos del ramo administrativo 20.

La Política Social el Combate a la Pobreza en México

Los objetivos de la política de desarrollo social establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000 han sido alcanzar la igualdad de oportunidades y de condiciones que aseguren a la población el disfrute de los derechos individuales y sociales, elevar los niveles de bienestar y la calidad de vida y, de manera prioritaria, disminuir la pobreza y la exclusión social.

La política social aplicada ha tenido como una de sus prioridades crear las condiciones necesarias para que las familias de escasos recursos tengan acceso a mejores niveles de vida con una perspectiva que asegure su permanencia en el largo plazo. Con criterios de equidad, inclusión, participación y federalismo, los esfuerzos se han orientado al abatimiento de los rezagos básicos y al desarrollo de las capacidades productivas de las personas y las comunidades.

La política social considera una estrategia integral en dos grandes vertientes la de cobertura general o acciones amplias, como educación, salud, seguridad social, capacitación laboral y vivienda y la de acciones dirigidas hacia el combate a la pobreza y apoyo a grupos vulnerables y regiones con alto grado de marginación.

Existen una serie de instrumentos para apoyar el proceso de planeación del desarrollo social, entre los más importantes destacan los siguientes:

Convenio de Desarrollo Social (CDS)

Los fondos del Ramo Administrativo 20, Desarrollo Social, se destinarán exclusivamente a la población en situación de pobreza extrema, para coadyuvar al desarrollo integral de las comunidades y familias, la generación de ingresos y de empleos, y el Desarrollo Regional.

Los recursos de estos fondos serán ejercidos en su totalidad a través del Convenio de Desarrollo social que celebren los ejecutivos Federal y Estatal. El CDS es el instrumento de coordinación en donde se acuerda anualmente impulsar y apoyar la participación del ayuntamiento y la población en la ejecución de acciones para superar la pobreza. El Convenio desempeña también un importante papel como mecanismo de evaluación y seguimiento, con el propósito de verificar que las acciones ejecutadas favorezcan a los grupos sociales con mayores rezagos.

En los CDS se establecen, entre otros compromisos, la distribución equitativa, racional y transparente de los recursos de los fondos del Ramo 20, la participación corresponsable de los ayuntamientos y comunidades, así como la difusión pública de los recursos asignados y de los resultados obtenidos.

Los recursos federales se complementan con inversiones de los estados. En los CDS se establecen los montos y porcentajes de participación de cada uno de estos dos órdenes de gobierno, otorgando prioridad en la asignación del gasto hacia aquellas regiones y comunidades que más lo necesitan.

Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (Coplade)

El Coplade es el organismo público con personalidad jurídica y patrimonio propios, encargado de promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo, buscando armonizar, a nivel local, los esfuerzos que realizan los gobiernos Federal, estatal y municipal, tanto en el proceso de planeación, programación, evaluación e información, como en la ejecución de obras y la prestación de servicios públicos, propiciando en este marco, la colaboración de los diversos sectores de la sociedad.

El Coplade juega un papel importante en las tareas de combate a la pobreza al recibir las demandas generadas en los municipios y darle perspectiva estatal a la política para la superación de la pobreza. A partir de dichas demandas se definen las prioridades y se elabora una propuesta integral para alcanzar los propósitos establecidos.

Esta instancia es la encargada de la evaluación a nivel estatal de las líneas estratégicas y de acciones concertadas en el Convenio de Desarrollo Social; además, promueve acuerdos para alcanzar los objetivos de desarrollo social entre los gobiernos estatal y municipal.

Comité de Planeación para el Desarrollo Municipal (Coplademun)

Es la instancia que realiza las tareas de planeación del desarrollo en el ámbito municipal. Dentro de sus atribuciones se encuentra la coordinación de los programas de desarrollo social y de superación de la pobreza a nivel local.

Consejo de Desarrollo Municipal (CDM)

Hasta 1997 las acciones del Fondo de Desarrollo Social Municipal (FDSM) del Ramo 26 se promovió la conformación de los Consejos de Desarrollo Municipal como las instancias de participación social que recaban las principales demandas de las comunidades y, sobre todo, como responsables de las obras a ejecutar, dar seguimiento y evaluar los programas descentralizados. Con la transferencia de los recursos del FDSM al Ramo 33 y atribuciones a los municipios, a partir de 1998 las funciones del CDM están vinculadas a la promoción de los programas y acciones del Fondo para la Infraestructura Social Municipal y la promoción de la participación social.

Los CDM cuentan con los comités Comunitarios como figuras organizativas de las comunidades para la identificación, selección, ejecución y vigilancia de las obras que se realizan.

Con la transferencia de los recursos descentralizados para combatir la pobreza, a través del Ramo 33 y las adiciones y reformas a la Ley de Coordinación Fiscal, mediante las cuales se norman las aportaciones de este Ramo, en varios estados se

mantuvo al **CDM** como la figura de coordinación entre el ayuntamiento y las comunidades y en otras entidades estas funciones se absorbieron al interior del Coplademun.

El desafío más importante para el actual gobierno es la superación de la pobreza, en este sentido, las políticas y programas de esta administración enfatizan el desarrollo humano como el principal factor para que las personas, las familias y la comunidades mejoren sus capacidades y aprovechen todas las oportunidades para mejorar sus condiciones de vida. Se trata de una visión integral de largo alcance, que comprende la corresponsabilidad de los tres órdenes de gobierno y la participación de los distintos sectores de la sociedad comprometidos con el desarrollo y la equidad. Un aspecto importante para mejorar las condiciones de vida es el entorno, el espacio en el que aplican las políticas y se desenvuelven las personas y las familias. Por ello el desarrollo regional es importante y se orienta a reducir los desequilibrios económicos y sociales en y entre las regiones del país, a través de un aprovechamiento racional de los recursos naturales y una adecuada ocupación física de los espacios territoriales.

El desarrollo regional y microrregional promueve una mejor asignación de los recursos destinados al desarrollo social, con el propósito de alentar la diversificación productiva, impulsar el mejoramiento en los niveles de bienestar de las familias, propiciar una vinculación más estrecha entre los ámbitos rural y urbano, fortalecer la capacidad económica y de gestión de los municipios e intensificar la participación de la población en las acciones y programas sociales.

Para revertir la pobreza y convertirla en prosperidad, se requiere que la política de desarrollo regional incluya estrategias que eleven las oportunidades de desarrollo socioeconómico y fortalezcan el capital humano.

Por ello, las estrategias de desarrollo regional y de combate a la pobreza que promueve el gobierno de la República se vinculan mediante la promoción y el fortalecimiento de los programas que fomentan las oportunidades de empleo, aprovechan los recursos naturales y humanos de las comunidades y fortalecen el capital social.

Se trata de atender, con la participación de la sociedad, las necesidades más urgentes de las comunidades, a través de la aplicación de la focalización territorial que permita hacer llegar los beneficios de los programas sociales a quienes más lo requieren.

La Subsecretaría de Desarrollo Regional mediante la conjugación de esfuerzos interinstitucionales fortalece y promueve el desarrollo de las microrregiones con los más altos índices de marginación y pobreza. Se han establecido normas transparentes y se ha fortalecido la coordinación entre instituciones del Gobierno Federal con los gobiernos estatales y municipales para que la distribución de los recursos destinados a la inversión en capital humano, construcción de infraestructura social básica y generación de oportunidades de empleo e ingreso se canalice hacia las regiones y grupos de población que más lo necesitan.

En el año 2000 se tenían identificadas 94 regiones prioritarias, en los 31 estados, conformadas por 1,595 municipios, de ellas 36 regiones se consideraron de Atención Inmediata por ser en estos espacios territoriales donde se encuentran los más altos índices de marginación y pobreza.

Resultados 2000

Durante este año se canalizaron más de 18.6 millones de pesos a las 39 regiones Regionales de Atención Inmediata, monto superior a 12.3 por ciento real al de 1999.

Entre otras acciones:

- Conservar y rehabilitar más de 35 mil kilómetros de caminos rurales, para comunicar mejor a más de 2.2 millones de habitantes de 8 mil localidades rurales.
- Atención a casi 6 millones de habitantes, a través de consultas médicas.
- 65.4 millones de litros de leche a precio subsidiado para 215 mil familias.
- Atención a más de 438 mil jornaleros agrícolas que laboran en las 39 regiones de Atención Inmediata, a través de 12,467 proyectos que incluyen la construcción y rehabilitación de albergues, módulos sanitarios, aulas, comedores, así como sistemas de agua potable.

- A través del Instituto Nacional Indigenista (INI) brindar 54,507 becas a niños indígenas para asegurar la educación básica a través de los albergues escolares indígenas.
- Entregar 96 mil certificados agrarios que darán certidumbre jurídica a 50 mil sujetos agrarios de 117 núcleos.
- Construir en estas regiones 500 escuelas de preescolar y 300 de secundaria para incrementar la matrícula de cada nivel educativo en 7,500 y 50,000 alumnos respectivamente.
- Para mejorar el abasto en las zonas rurales, se atendieron 8,262 tiendas rurales.
- Apoyos a través de Progresá para fomentar la educación, salud y alimentación de más de 1 millón 321 mil familias.
- Reforestar 175 mil hectáreas de bosques y selvas y la apertura de 16,854 kilómetros de brechas de fuego para la prevención de incendios forestales.
- 1,847 proyectos que integraron a la vida productiva a 50 mil mujeres.

México ha avanzado de modo sostenido en su desarrollo social. Gracias a los esfuerzos de todos los mexicanos, en los últimos años se han abatido

considerablemente muchos rezagos sociales que en el pasado afectaban a la mayoría de la población. A manera de ejemplo, se puede señalar que:

- Se ha logrado reducir significativamente el analfabetismo y, paralelamente, ha aumentado la escolaridad media. Para apreciar la magnitud de este cambio, puede verse que en 1960 el 30.7 por ciento de los jóvenes de 15 a 24 años no tenían escolaridad y el 75 por ciento no había logrado completar la primaria; en contraste, en 1997 casi el 60 por ciento de los jóvenes ha terminado la secundaria y menos del 3 por ciento nunca ha asistido a la escuela.
- Ha descendido notablemente la mortalidad infantil; en 1930 está era de 178 por mil nacidos vivos y en 1995 de 30.5 por mil. En consecuencia, hemos experimentado aumentos en la esperanza de vida entre 1930 y 1999, período en el cual pasó de 36 a 75 años.

Estos avances se han logrado gracias a la tenacidad y el esfuerzo de los mexicanos. Pero estos beneficios no han alcanzado a todos por igual. Constatamos que un grupo amplio de la población ha quedado marginado de los beneficios del crecimiento económico y del desarrollo. La marginación y los rezagos en muchos casos viene de décadas y aún de siglos atrás: se trata principalmente de los mexicanos que vivían en las áreas rurales, y sobre todo en las regiones indígenas.

Muchas de las familias que viven en este medio apenas logran subsistir y los esfuerzos que realizan para superarse no dan el fruto que corresponde a su empeño. El factor más crítico que mantiene y hace persistir la condición de pobreza es que no cuentan con los medios y con las oportunidades de hacer más productivo su esfuerzo.

Es por esto que es necesario un seguimiento sistemático a todos estos programas de tan vital importancia para el desarrollo del país, por tal motivo el Ramo 26, sufrió el desequilibrio presupuestal, corriendo peligro de desaparecer, ahora el nuevo Ramo 20 surge de esta fusión presupuestal con nuevas y grandes expectativas para dar una continuidad a los proyectos de desarrollo del país.

BIBLIOGRAFIA BASICA

Acosta Romero, Miguel

"CATALOGO DE ORDENAMIENTOS JURIDICOS DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; PANORAMA DE LA LEGISLACION ADMINISTRATIVA"
Editorial Porrúa; México, D. F.

Acosta Romero Miguel

"TEORIA GENERAL DEL DERECHO ADMINISTRATIVO"
Editorial Porrúa; México, D. F. 1988

Barkin David

"LOS BENEFICIARIOS DEL DESARROLLO REGIONAL"; Editorial S.E.P./Setentas; Primera Edición; México 1972.

Boltvinik Kalinka, Julio

"POBREZA Y ESTRATIFICACION SOCIAL EN MEXICO"; Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática; Talleres Gráficos del INEGI; México, 1994.

Carrillo Flores, Antonio

"LA JUSTICIA FEDERAL Y LA ADMINISTRACION PUBLICA"
Editorial Porrúa; México, D. F. 1973.

Colegio de Abogados de México

"EL PENSAMIENTO JURIDICO DE MEXICO EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO"
Editorial Porrúa; México, D. F.

Delgadillo Gutiérrez, Luis Humberto

"ELEMENTOS DE DERECHO ADMINISTRATIVO"
Editorial Limusa; México, D. F.

Fraga, Gabino

"DERECHO ADMINISTRATIVO"

Editorial Porrúa; México, D. F. 1984.

Guerrero, Omar

"LA ADMINISTRACION PUBLICA DEL ESTADO CAPITALISTA"; Editorial Fontamara; 1991.

Martínez Morales, Rafael

"DERECHO ADMINISTRATIVO"

Editorial Harla; México, D. F.

Naciones Unidas, Departamento de Asuntos Económicos y Sociales

"LA REFORMA DE LA ADMINISTRACION LOCAL: Análisis de la Experiencia de Determinados Países"

Organización de las Naciones Unidas; Nueva York, 1994.

Nava Negrete, Alfonso

"DERECHO ADMINISTRATIVO"; Universidad Nacional Autónoma de México; Primera Edición; México, 1991.

Pérez de León, E. Enrique

"NOTAS DE DERECHO CONSTITUCIONAL Y ADMINISTRATIVO"

Editorial Porrúa; México, D. F., 1983.

Presidencia de la República

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983-1988; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; México, 1983.

Presidencia de la República

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1988-1994; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; México, 1988.

Presidencia de la República

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1995-2000; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; México, 1995.

Presidencia de la República

PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1988-1994 INFOME DE EJECUCION 1994; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; México, 1994.

Ríos Elizondo Roberto

“EL ACTO DE GOBIERNO: El Poder y el Derecho Administrativo”
Editorial Porrúa; México, D. F. 1975.

Rojas Gutiérrez, Carlos

“EL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD”; Revista Administración Pública del INAP; 19 DE Mayo de 1988.

Secretaría de Desarrollo Social

“LA SOLIDARIDAD EN EL DESARROLLO NACIONAL”; Coordinación de Comunicación del Programa Nacional de Solidaridad; México, 1993.

Secretaría de Desarrollo Social

“SOLIDARIDAD SEIS AÑOS DE TRABAJO”; Coordinación de Comunicación del Programa de Solidaridad; México, 1994.

Secretaría de Desarrollo Social

“MEMORIA INSTITUCIONAL”; Serie de Documentos Básicos No. 3; Primera Edición 1994.

Secretaría de Desarrollo Social

"INSTITUTO NACIONAL INDIGENISTA 1989-1994"; Instituto Nacional Indigenista; México, 1994.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

"PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION" México, 1989.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

"PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION" México, 1990.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

"PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION" México, 1991.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

"PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION" México, 1992

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

"PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION" México, 1993.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

"PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION" México, 1994.

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

"PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION" México, 1995

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

"PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION" México, 1996

Secretaría de Hacienda y Crédito Público

"PRESUPUESTO DE EGRESOS DE LA FEDERACION" México, 1997.

Secretaría de Programación y Presupuesto

"MEXICO: DESARROLLO REGIONAL Y DESCENTRALIZACION DE LA VIDA NACIONAL. EXPERIENCIAS DEL CAMBIO ESTRUCTURAL 1993-1988"; Dirección General de Programación y Presupuesto Regional; México 1988.

Secretaría de Programación y Presupuesto

"ASPECTOS JURIDICOS DE LA PLANEACION EN MEXICO"; Editorial Porrúa, S. A.; Primera Edición; México, 1991.

Secretaría de Programación y Presupuesto

"SISTEMA NACIONAL DE PLANEACION DEMOCRATICA. PRINCIPIOS Y ORGANIZACIÓN" ; Talleres Gráficos de la Nación.

Secretaría de Programación y Presupuesto

"COMPILACION JURIDICA DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO"; Talleres Gráficos de la Nación; Tomo II; México, 1980.

Secretaría de Programación y Presupuesto

"GLOSARIO PARA EL PROCESO DE PLANEACION"; Subsecretaría de Planeación del Desarrollo y del Control Presupuestal; México, 1985.

Serra Rojas, Andrés

"DERECHO ADMINISTRATIVO: Doctrina, Legislación y Jurisprudencia"
Editorial Porrúa; México, D. F., 1984.

Vázquez Arroyo, Francisco

"LA MODERNIZACION DEL ESTADO"; Editorial El Caballito; México, 1991.

Vuskovic, Pedro

"POBREZA Y DESIGUALDAD EN AMERICA LATINA"; Colección Alternativas;
Universidad Autónoma de México; México, 1993.

LEYES Y REGLAMENTOS

CONSTITUCION POLITICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS; Editorial
Trillas; México, 1994.

Poder Ejecutivo Federal

LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL; México.

Poder Ejecutivo Federal

**"REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y
PRESUPUESTO";** México, 23 de marzo 1977.

Poder Ejecutivo Federal

**"REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y
PRESUPUESTO";** México, 28 de febrero de 1980.

Poder Ejecutivo Federal

**"REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y
PRESUPUESTO";** México, 25 de enero de 1983.

Poder Ejecutivo Federal

**"REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y
PRESUPUESTO";** México, 29 de julio de 1985.

Poder Ejecutivo Federal

**"REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO
Y ECOLOGIA";** México, 1983.

Poder Ejecutivo Federal

"REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA"; México, 1985.

Poder Ejecutivo Federal

"REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL"; México, 4 de junio de 1994.

Secretaría de Desarrollo Social

MANUAL UNICO DE OPERACIÓN DEL PROGRAMA NACIONAL DE SOLIDARIDAD; Dirección General de Planeación; México, 1994.

Secretaría de Desarrollo Social

MANUAL UNICO DE OPERACIÓN. RAMO XXVI.- SOLIDARIDAD Y DESARROLLO REGIONAL; Dirección General de Planeación; México, 1995.

Secretaría de Desarrollo Social

MANUAL GENERAL DE ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO SOCIAL; México, 15 de julio de 1994.

Secretaría de Programación y Presupuesto

MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO; México, 1989.

Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología

MANUAL DE ORGANIZACIÓN DE LA SECRETARIA DE DESARROLLO URBANO Y ECOLOGIA; México, 1990.

**TESIS CON
FALLA DE ORIGEN**