

26
28



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE CIENCIAS POLITICAS Y SOCIALES

**SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION PARA
LA PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO**

T E S I S

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ADMINISTRACION
PUBLICA Y CIENCIAS POLITICAS**

P R E S E N T A

LUIS LEONARDO MORALES ALVARADO

MEXICO, CIUDAD UNIVERSITARIA, D. F.

1987



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 está 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.

**SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION PARA LA
PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO**

I N D I C E

PAGINA

INTRODUCCION

CAPITULO I

La Programación en la Administración Pública

1. La Programación y sus Bases Conceptuales	6
1.1 Definición y alcance	6
1.2 La intervención del Estado en la economía.	9
1.3 Planificación y programación.	12
1.4 Aplicación de la programación del sector público.	13
2. Métodos y Técnicas de Programación en el Sector Público.	18
2.1 El proceso y las etapas de programación.	18
2.2 El presupuesto por programas.	36
2.3 Mecanismos administrativos.	47
2.4 Instrumentación jurídico-legal.	52

CAPITULO II

La Programación del Sector Público en México

1. Antecedentes y Desarrollo en la Programación del Sector Público.	55
1.1 Los primeros intentos de programación.	55
1.2 Los primeros intentos de reforma administrativa.	64
2. Desarrollo y Consolidación de la Reforma Administrativa y la Programación.	68
2.1 La reforma administrativa y la programación.	68
2.2 Consolidación de la reforma administrativa y del proceso de programación.	74

PAGINA

2.3	El Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo.	79
-----	---	----

CAPITULO III

Sistema Nacional de Información para la Programación del Sector Público.

1.	La Información en la Programación e Integración del Sistema.	87
1.1	Características de la información en el proceso de programación.	87
1.2	La información en los niveles de programación.	91
1.3	Subsistemas de información.	94
2.	Diagnóstico y Propuesta por Subsistema de Información.	98
2.1	Geográfica.	98
2.2	Estadística socio-demográfica	104
2.3	Estadística económica.	140
2.4	Administrativa.	158
2.5	Contexto internacional.	165
2.6	Sociopolítica y opinión pública.	170
2.7	Científica y tecnológica.	179
2.8	Jurídica.	184

CAPITULO IV

Mecanismos e Implantación del Sistema.

1.	Operación y Normatividad Institucional del Sistema.	192
1.1	Diseño y creación del banco de datos.	192

	<u>PAGINA</u>
1.2 Instrumentación operativa del sistema.	198
1.3 Lineamientos y políticas para la implantación.	204
CONCLUSIONES	206
REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS	215
BIBLIOGRAFIA	220

I N T R O D U C C I O N

En la actualidad un Sistema Nacional de Información para la programación del Sector Público en México es una necesidad, ya no se trata de un deseo o una búsqueda para contar con tal instrumento.

En lo personal el tema me parece interesante, mejor dicho me ha parecido a lo largo de siete años de experiencia en funciones inherentes a la Administración Pública; sobre todo porque es un sistema que engloba los diferentes sectores de la economía y -- todas las regiones del país así como sus requerimientos básicos de información, lo cual creo, aunado al proceso de programación da una visión más completa de la problemática nacional.

El proceso de programación de la Administración Pública Federal, debe ser entendido como un proceso dinámico que lleve a la toma de decisiones y no solamente como un conjunto de actividades tendientes a elaborar planes y programas que tengan un fin operativo. Adquiere validez sólo si se encamina al desarrollo integral de la nación, entendiéndose como tal, el logro de cada vez más beneficios para la colectividad.

Para lograr lo anterior, resulta indispensable para el país contar con información oportuna y adecuada a las principales decisiones que habrán de adoptarse, ya que la capacidad del aparato gubernamental para evitar que ocurran ciertos fenómenos o propiciar que sucedan otros, está en función de su capacidad para preveer y -- controlar los acontecimientos, lo cual se obtiene solo a través de una correcta programación, basada en un dinámico y preciso sistema de información.

"La racionalidad, tan exaltada por la corriente Weberiana, pierde todo su sentido si no se inscribe en el conjunto de valores que dan origen a los Estados Democráticos. Racionalizar la Administración Pública equivale a relacionar adecuadamente medios y fines,

a procesar eficientemente recursos de todo orden para alcanzar objetivos predeterminados, pero este proceso carece de fundamento, si con él, no aumenta la justicia social y disminuyen la -- inseguridad, la marginación y la miseria". (1).

En el presente trabajo se proponen las estructuras administrativas necesarias y los programas que se deben llevar a cabo para lograr que los niveles de programación cuenten con información que sustente en forma eficaz sus decisiones, y se ha tratado, - hasta donde ha sido posible de compaginar la teoría y la práctica, por lo que mucho de las conclusiones son puntos de vista - muy personales del autor y por lo mismo, sujetos a discusión.

El estudio comprende cuatro capítulos. El primero "La Programación en la Administración Pública", intenta introducir al lector en el instrumental teórico y métodos programáticos de aplicación en el ámbito administrativo.

En primer término, como en todo estudio, se intenta dar forma a una definición partiendo de sus bases científicas y de su contenido histórico, se analiza brevemente la intervención del Estado en la economía. Posteriormente se hace una diferenciación entre la programación y la planificación, que busca simplificar los - conceptos y darle un alto sentido pragmático y de validez.

Más adelante se trata de explicar en detalle el proceso de programación y sus etapas, incluyendo un bosquejo sistemático de - ambas, el cual después de interpretarlo hace congruente y comprensible el análisis.

A continuación se analiza la técnica del presupuesto por programas desde un punto de vista metodológico, y se proponen estructuras programáticas para todos los niveles de estudio; se bosqueja la importancia de la estrategia y la necesidad de incluir reformas estructurales en los planes de desarrollo.

Por otra parte, en el apartado de "Mecanismos Administrativos" permite conocer los instrumentos necesarios para dar coherencia y viabilidad a todo el proceso de programación. En primer término el aspecto administrativo fundamental en la ejecución de los programas y luego el aspecto jurídico necesario para darle obligatoriedad e institucionalidad al proceso.

El capítulo segundo, denominado "La Programación del Sector Público en México", intenta evaluar las experiencias en nuestro país en programación, a la luz de los fundamentos teóricos y prácticos analizados en el capítulo anterior. Por otra parte, se revisan los postulados y reformas que rigen al país en la actualidad para sentar las bases de las proposiciones concretas que tienen viabilidad de aplicación.

El tercer capítulo, llamado "Sistema Nacional de Información para la Programación del Sector Público", comprende un esquema conceptual de la información como base para la programación en los diferentes niveles y etapas del proceso.

En este apartado se establecen los subsistemas mínimos de información, tipificando a cada uno de éstos de acuerdo a su objeto de estudio, los cuales se consideran elementos clave para la conformación del sistema nacional de información.

Posteriormente, se elabora un diagnóstico del estado que guarda la información en cada uno de los subsistemas y de esta manera, se hace el planteamiento propositivo para cada uno de ellos.

El cuarto capítulo, denominado "Mecanismos e Implantación del Sistema", define por un lado; los medios e instrumentos físicos a través de los cuales se manipulará la información y, por el otro, los lineamientos y políticas normativas que habrán de consolidar al sistema institucionalmente.

Ahora bien, el problema entre la teoría y la práctica ha sido un tema de grandes discusiones y ha abarcado todas las ramas del --saber; el proceso de programación vinculado a un sistema nacional de información no escapa a esta controversia, sin embargo, para no caer en tales discusiones debemos recordar que: La teoría modifica la práctica y la práctica corrige a la teoría en una unidad dialéctica, unidad de los contrarios.

CAPITULO 1

"LA PROGRAMACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA"

1. LA PROGRAMACION Y SUS BASES CONCEPTUALES.

1.1 Definición y alcance:

La programación es un proceso intelectual de selección, entre varias opciones, del curso concreto de acción mas adecuado, - de acuerdo con los objetivos y recursos disponibles; implica establecer relaciones entre medios y fines, buscando el uso - mas racional de los medios para obtener los fines fijados. (2)

El proceso de programación exige sustentar hipótesis basadas en premisas con alto grado de factibilidad. Lo que técnicamente puede estar bien planeado, puede resultar un fracaso si partimos de una premisa falsa. Para poder identificar las - premisas básicas necesitamos analizar los acontecimientos pasados y diagnosticar la situación actual.

De acuerdo con lo anterior podemos inferir que la programación es un proceso que debe ser permanente y basarse en un razonamiento lógico.

La programación se anticipa y precede a la acción; se deben trazar cursos de acción, que exigen la elección de una estrategia de entre varias posibilidades. Constituye un elemento de transformación que implica decisiones e ideas que van dirigidas a alcanzar metas y objetivos que den coherencia y -- significado a la estrategia. (3).

En sentido estricto la programación del sector público implica que el desarrollo de las actividades ahora estará determinado más por la voluntad humana que por factores casuísticos. Substancialmente, el proceso de programación en una empresa privada y en una entidad pública no es diferente y sólo difiere en cuanto a los fines que persiguen.

Sin embargo, la estructura de las entidades públicas y la propia consecución de sus fines limitan su programación y la hacen más compleja.

En primer lugar, la posibilidad que tiene el sector público para desarrollar todas sus actividades depende en gran medida del monto de recursos que tenga disponible, a la vez el monto de recursos depende del grado de desarrollo que posee el país y en mayor medida de la estructura institucional que exista en el mismo. (4).

En segundo lugar, los fines del sector público son amplios y variados: amplios en la medida que abarcan diversos sectores y regiones en todo el país y variados en cuanto a que en mayor o menor medida obedecen a problemas de carácter político, económico y social.

Es por ésto que el principio de racionalidad adquiere sentido en la programación del sector público, sólo cuando se le integra a la sociedad; en este concepto quedan subordinados los objetivos particulares a los objetivos sociales. Se requiere de la adaptación de los recursos a los fines que se persiguen; y éstos deben incluir la satisfacción de necesidades sociales, así como una estructura jerárquica de las mismas.

La participación del sector público en el proceso productivo debe ser creciente y gradual y su intervención en el sector privado deberá existir aunque sea en forma limitada. (5).

El proceso de programación es un instrumento de racionalización, pero a la vez un esquema de la estrategia de desarrollo en donde se visualizan las decisiones políticas y económicas de un país.

Hoy en día ya no se discute si hay que programar o no, - sino cómo hacer de esta acción un proceso más efectivo.

La amplitud y profundidad del proceso de programación - dependen del desarrollo de un conjunto de elementos que lo afectan en gran medida, tales como: La disponibilidad de información confiable y oportuna, la disponibilidad de recursos naturales, la magnitud de mano de obra calificada, los niveles de capacitación técnica, administrativa y directiva, la estructura jurídico-legal, la organización administrativa, la estructura institucional, el grado de desarrollo en que se encuentra el país, etc. Estos dos últimos elementos son los más importantes y en la medida que sean favorables harán del proceso un mecanismo más efectivo.

1.2. La intervención del Estado en la economía.

La intervención del Estado ha sido gradual y creciente, dependiendo de la necesidad de hacer frente a problemas de la economía que cada vez se hacen más continuos y -- agudos. En la época moderna, la acción del Estado sobre la actividad económica comenzó por factores fortuitos y con la adopción de medidas que era necesario realizar - debido a las frecuentes crisis que era incapaz de superar la planta productiva de la política económica libe ral. (6).

La excesiva protección a las empresas nacionales propi- ció una anarquía en la producción, con la consecuente - irracional asignación de recursos; también propició el nacimiento de monopolios privados que, como consecuencia de la especulación de los movimientos internacionales de capital, ampliaron sus dominios al marco financiero.

La acción del Estado se caracterizó por no intentar eli- minar las causas que originaban los desajustes, sino úni- camente por tomar medidas que aminorarán sus consecuen- cias; con el agravante de que estas medidas se efectuaban en forma esporádica y sin ningún control; lo cual en - - muchas ocasiones originó que los efectos de tales medidas se neutralizaran.

La regulación aduanera es un ejemplo de esta primitiva intervención cuyo único objetivo era proteger las empre- sas nacionales.

La intervención del Estado también se vio modificada de- bido a transformaciones históricas; con el surgimiento - de las economías de guerra (desde 1914 a 1918 y más inten- samente de 1939 a 1945), lo que exigió la movilización de todas las actividades del Estado para la consecución de ese objetivo. (7).

Otro hecho importante lo constituyen los principios teóricos formulados por Keynes, como consecuencia de la gran depresión de 1929, ellos vinieron a modificar en gran medida la filosofía de la intervención estatal. (8).

La crisis mundial causó un impacto que produjo transformaciones socio-económicas y políticas, las cuales obedecieron a la necesidad de los gobiernos de actuar en forma diferente, o sea en otra dirección que hiciera más coherente y equilibrada la relación estado-sociedad.

Por otra parte el Estado ha sentido cada vez más las presiones para dar satisfacción a las necesidades de carácter colectivo, las cuales se plasman en obras de beneficio y servicio social; tales como: educación, salud pública, seguridad social, servicios médicos, vivienda popular, etc. Además de lo anterior, el Estado ha intervenido y lo sigue haciendo en forma creciente en actividades productivas que anteriormente sólo pertenecían a la iniciativa privada; esta situación también surge como una necesidad, ya que con el control Estatal de los campos estratégicos de la economía será más decisiva su intervención, así como la orientación que deba dar a la economía en su conjunto.

Ahora bien, no sólo las presiones de carácter colectivo y los desequilibrios económicos hacen de la programación algo necesario, sino también las previsiones que todo gobierno con cierta estabilidad política, debe adoptar para lograr un equilibrio en sus acciones y obtener un mejor aprovechamiento de sus recursos.

Cuando existe escasez de recursos se hace indispensable crear mecanismos que hagan más provechoso el rendimiento de los mismos; es decir, que se utilicen lo más productivamente posible. Sin embargo, lo anterior implica selec

cionar racionalmente la mejor alternativa, ya que no existe sólo una solución.

Por eso se dice que la idea central de la programación es la racionalidad aunque más bien podríamos decir que la necesidad de dar una utilización racional a los recursos -- escasos, es lo que mueve al hombre a programar sus acciones. (9).

1.3 Planificación y programación

El concepto de planificación ha sufrido infinidad de polémicas tanto en su interpretación teórica como su aplicación práctica y ésto se debe a que, a pesar de ser una disciplina relativamente nueva, ya cuenta con gran número de seguidores.

En la mayoría de los casos las posiciones son radicales y aunque contradictorias, son válidas en el contexto que se analizan.

Ahora bien, es innegable que el proceso de planificación se inició y en general ha dado sus mejores resultados en las economías socialistas, pero ésto no quiere decir que tenga aplicación exclusiva en un determinado sistema de producción como se le ha querido tipificar, ni tampoco que se condicione al grado de desarrollo de un país, -- como también se ha afirmado, (10).

En todo caso, ambos factores van a determinar la amplitud y profundidad del proceso, pero nunca pueden anular la universalidad de la disciplina ni su carácter científico.

El proceso de planificación al igual que el de programación implica el uso racional de los medios para obtener los fines fijados, sólo que su aplicación en los países socialistas abarca toda la economía debido a que el Estado controla todos ó casi todos los medios de producción y los fines siempre están encaminados a satisfacer necesidades sociales (de ahí la mayor amplitud y profundidad, debida fundamentalmente a la estructura institucional).

En resumen, la diferencia formal entre la programación y la planificación es sólo de grado, ésto es, en cuanto a la amplitud y profundidad del proceso.

1.4 Aplicación de la programación del sector público.

De acuerdo con lo anterior podemos inferir que la programación del sector público es un proceso de planificación limitado; sin embargo, esta limitación puede ser superada con la permanente inclusión de cambios de tipo estructural dentro del proceso.

La creciente intervención del Estado en la economía ha creado un nuevo modelo llamado de economía mixta, en donde de el país se rige por normas dictadas por el Estado y las instituciones públicas complementan ó compiten con las privadas. (11).

El crecimiento del sector público no ha sido sólo en el aspecto cuantitativo, sino también, y en ocasiones en mayor medida, cualitativo, lo cual lo ha investido de una mayor responsabilidad tanto en la atención de las demandas de carácter colectivo, como en la estrategia de desarrollo del país.

El sector público mexicano en el modelo de la economía mixta, es el más fuerte impulsor inmediato del desarrollo capaz de modificar el curso espontáneo de la economía de un país. Sin embargo, para poder hacerlo es necesario intentar, aunque sea en forma muy limitada, el proceso de programación.

El proceso de programación en los países de economía mixta se ve limitado en mayor o menor medida por cuatro elementos fundamentales con los cuales está estrechamente relacionado: Su grado de subdesarrollo, su estructura institucional, su marco jurídico-legal y su organización administrativa. (12).

Ahora bien, es conveniente aclarar que no existe contradicción con lo que anteriormente mencionamos; esto es, que los dos primeros elementos eran esenciales para que

el proceso fuese un mecanismo más efectivo, ya que éstos limitan la amplitud y profundidad del proceso, mientras - que los otros dos elementos, y en mayor medida el de la organización administrativa, limitan la propia implementación del proceso.

Con el fin de poder entender hasta que punto se ve limitado el proceso de programación analizaremos cada uno de los elementos.

El problema del subdesarrollo como limitante, para el logro de una mayor efectividad del proceso de programación, es un proceso de tipo estructural que tiene sus orígenes en las raíces históricas del desarrollo del sistema capitalista que encuentra su visualización en el marco de las relaciones internacionales, las cuales en forma explícita crean modelos de dominación de acuerdo al agrado de dependencia económica política y tecnológica. (13).

De acuerdo con lo anterior, el subdesarrollo se circunscribe en un contexto histórico y de grado, por ende relativo. Un país es desarrollado porque se le compara con -- otros países de menos grado de desarrollo y viceversa.

Para intentar cualquier proceso es necesario concebir claramente dos aspectos totalmente diferentes, lo que teóricamente es deseable y, lo que prácticamente es posible. - En los países de América Latina esta dicotomía nunca es - conciliable y en ocasiones es hasta contradictoria. Especialmente en donde la carencia de recursos es más aguda. (14).

Con base en lo anterior podemos afirmar que en los países con modelo de economía mixta debe llevarse a cabo el proceso de programación como solución para orientar su economía y superar el subdesarrollo.

A través de la programación podemos atacar en forma gradual las causas fundamentales del subdesarrollo, tales como los grados de dependencia en las relaciones comerciales internacionales (balanza de pagos, productos exportables e importables, etc.). Las inversiones extranjeras, la dependencia tecnológica y política, la incapacidad e inseguridad de los inversionistas domésticos, etc.

La estructura institucional es otro elemento que limita a la programación en cuanto a su amplitud y profundidad, y encuentra sus orígenes en los albores del capitalismo; precisamente en la época en que predominó el modelo de economía liberal.

El modelo de economía mixta surge como antitesis de tal situación y actualmente en mayor o menor medida todos los países tienen una estructura institucional diferente.(15).

Sin embargo, el proceso de programación debe contemplar, dentro de las limitaciones de tipo ideológico y de grupos de presión, cambios estructurales dentro de los objetivos a mediano y largo plazo. Cabe aclarar que un conjunto de reformas institucionales no representan un programa de desarrollo ni mucho menos pueden substituir a éste.

En la medida en que se planteen cambios estructurales -- capaces de dar coherencia y viabilidad a los programas de desarrollo estaremos en la posibilidad de cumplir con los objetivos de desarrollo con eminente contenido social. Estaremos también en la posibilidad de marginar o cuando menos limitar las prestaciones elitistas de los grupos de poder ya sea foráneos o domésticos.

El marco jurídico-legal representa otra limitación para el proceso de programación ya que con justicia social o sin ella vivimos en un régimen de derecho.

La instrumentación jurídica será en última instancia la - que podrá derribar los obstáculos que se presenten en - - nuestros programas de desarrollo, ya que reglamentará atribuciones y acciones, dará obligatoriedad a las decisiones políticas y será capaz de institucionalizar los mecanismos, Instrumentos, organismos y el propio proceso de programación. (16).

Por otra parte, servirá como instrumento normativo para superar las contradicciones y limitaciones de los otros tres elementos, así como para difundir los propósitos nacionales del sector público y en un momento dado contar con la participación de otros sectores más amplios del - país.

La organización administrativa es el otro elemento que - limita el proceso de programación, en cuanto a su implantación. (17).

El crecimiento del sector público ha sido desarrollado y explosivo; sin que, en la mayoría de los casos, se intenden los cambios que la nueva conformación exige.

La administración pública en los países de economía mixta adquiere la función y la mística de renovación y cambio permanente; se trata ya de adecuar las estructuras orgánicas y los procedimientos de trabajo a las nuevas y cam biantes situaciones del país. (18).

Lo anterior implica toda una serie de cambios que van -- desde las actitudes del servidor público hasta la aplica ción de las técnicas más avanzadas de la administración - moderna.

Se trata en síntesis de abandonar los modelos burocráticos tradicionales a través de un programa permanente de

reforma que contemple una estrategia basada en metas y objetivos específicos.

Sin embargo, una reforma permanente de la administración pública sólo será posible con la creación de los mecanismos e instrumentos que den coherencia y viabilidad a los cambios, ésto es que sean capaces de coordinar, ejecutar y evaluar los grandes propósitos del sector público.

Como se puede observar, los cuatro elementos anteriores conforman un sistema, no es posible separarlos ya que interactúan entre sí, formando un todo congruente.

Por último, debemos aclarar, aunque tal vez no sea necesario, que los cuatro elementos limitantes son de grado y por ende siempre es posible intentar el proceso de programación, sin embargo, no hemos considerado el aspecto político, por una simple razón, porque no es limitante del proceso, sino una condición "SINE QUA NON".

Entendido desde luego, el aspecto político como la decisión del grupo en el poder para intentar el proceso.

2. METODOS Y TECNICAS DE PROGRAMACION EN EL SECTOR PUBLICO.

2.1 El Proceso y las etapas de programación.

La programación del sector público es un proceso permanente que surge como una necesidad, y que además implica la utilización de los recursos, generalmente escasos, en una forma cada vez más racional.

La programación, como todo proceso, comienza con hipótesis sustentadas en abstracciones teóricas (a priori), sin embargo, para el nuevo ciclo se empezará con síntesis -- (a posteriori) derivadas de la experiencia y representan la base conceptual en la que se enmarquen nuestras hipótesis.

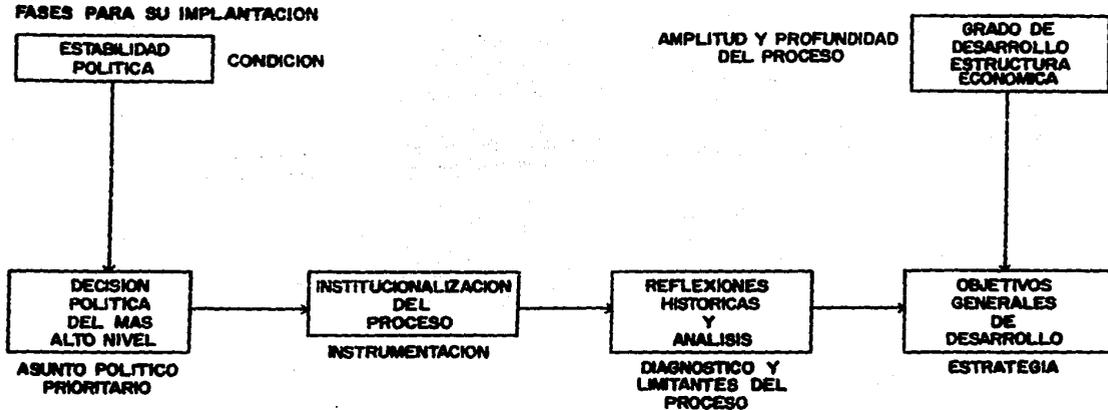
Ahora bien, la experiencia será en última instancia la información que retroalimente al proceso de programación. Por esta razón, debe basarse en una metodología capaz de dar unidad, coherencia y viabilidad a todos los elementos teóricos que la componen.

La programación está en contra de lo empírico, lo ocasional producto de las circunstancias y del capricho o intereses de grupo. (19).

La programación exige el concurso de varias disciplinas científicas: Geografía, economía, estadística, ingeniería, arquitectura, sociología, etnografía, psicología social, medicina social, derecho, ciencia política, etc.

Así pues, la filosofía del proceso de programación deberá estar fincada en cuadros metodológicos en todos sus niveles y en una concepción interdisciplinaria en el ámbito de todas sus acciones. (20).

PROCESO DE PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO (ENFOQUE SISTEMICO)



Por último, el proceso de programación requiere de dos fases metodológicas esenciales como principio y fin del proceso, las cuales se confunden en un ciclo permanente y dinámico: La previsión y la evaluación. (21).

El proceso de programación lo podemos dividir en dos -- grandes campos de aplicación: Macroprogramación y micro programación.

Ambos campos se comprenden bajo el enfoque de sistemas; ésto es, el campo de aplicación con el que se denomine - dependerá del límite del universo que se considere. Por ejemplo, la programación sectorial tendrá un campo de -- aplicación micro cuando se le relacione con la programación nacional y tendrá un campo de aplicación macro cuando se le relacione con la programación de alguna actividad - que corresponda a ese sector.

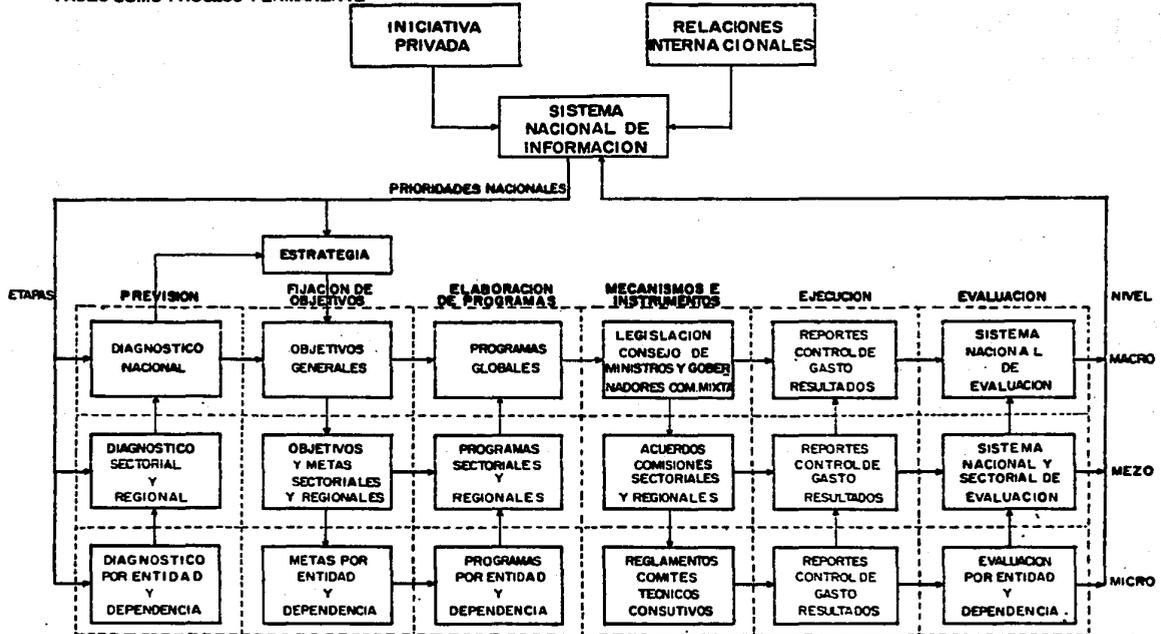
Sin embargo, lo anterior no quiere decir que existe una - alternativa para seleccionar la denominación, sino que en una primera etapa serán macros y en una segunda micros ó viceversa.

Esta concepción, en cuanto al marco en donde se desenvuelve la programación, es de vital importancia, ya que por - ejemplo un sector o una región que se encuentre en la posición de actuar en el campo macro nunca debe dejar de con siderar el marco global en donde actúa en posición de micro.

Si partimos de este enfoque sistémico es posible desarrollar una metodología que sea aplicable a todos los niveles o campos de aplicación del proceso de programación.

PROCESO DE PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO (ENFOQUE SISTEMICO)

FASES COMO PROCESO PERMANENTE



A continuación se enumeran las etapas del proceso de programación, las cuales las hemos dividido, sólo para fines didácticos, porque en realidad todas ellas interactúan - entre sí en un ciclo permanente. (22).

- a) Previsión o diagnóstico;
- b) Fijación de objetivo o estrategia;
- c) Elaboración de Programas;
- d) Mecanismos e Instrumentos;
- e) Ejecución;
- f) Evaluación y control.

La etapa de previsión se tratará desde dos puntos de -- vista diferentes, el primero como método para iniciar - el proceso de programación y el segundo como método de fusión en un ciclo permanente del proceso.

A) Etapa de previsión o diagnóstico.

A.1 La previsión para iniciar el proceso de progra mación.

En primer término, como anotamos anteriormente, se necesita que exista la decisión política del grupo en el poder para intentar el proceso de programación.

Como segundo paso, se deberán crear los mecanismos e instrumentos que sean capaces de dar viabilidad a la decisión; ésto es, echar mano de la instrumenta ción jurídico-legal y de los mecanismos de organi zación administrativa como infraestructura para rea lizar las funciones primarias de investigación y - análisis de los acontecimientos históricos y de la situación actual.

Fases básicas de la etapa de previsión para iniciar el proceso.

- Estudio concluyente y sistemático de la trayectoria histórica del país, en sus aspectos económicos, políticos y sociales; así como las causas que determinaron esa trayectoria;
- Detección de los recursos disponibles, participaciones, factores y elementos básicos, tanto nacionales como extranjeros, sectoriales y regionales, así como, grupos de presión económica y políticos con el fin de normar nuestro criterio con respecto a patrones o comportamientos "SUI GENERIS" que den especificidad y singularidad al proceso de programación en el país.
- Desarrollo de modelos alternativos de situaciones ideales para hacer comparaciones y medir la amplitud de sus brechas con los modelos de proyección natural y, posteriormente con los modelos emanados del proceso de programación.
- Detección de las aspiraciones básicas del grupo en el poder, así como las motivaciones que inspiran su comportamiento con el fin de delimitar la amplitud y profundidad del proceso de programación.

A.2 La previsión como etapa de un ciclo permanente.

Antes de comenzar un nuevo ciclo en el proceso de programación, debemos estar seguros que tenemos un amplio conocimiento de la realidad económica, política y social del país, para lo cual debemos analizar las causas de los errores y desviaciones de los programas anteriores.

Fases básicas de la etapa de previsión como ciclo permanente del proceso:

- Detección de las fallas y limitaciones que entorpecen el funcionamiento correcto y la evolución del proceso de programación.
- Como consecuencia de lo anterior, diseñar los cambios e instrumentar las medidas tendientes a corregir y perfeccionar el proceso. Esto implica incluir dichos cambios, y medidas dentro del propio proceso de programación;
- Señalar y poner énfasis en los programas que sufrieron desviaciones en la etapa de evaluación, así como diseñar los correctivos y modificaciones a los mismos en el nuevo ciclo;
- Elaborar proyecciones y pronósticos de las principales variables de acuerdo a hipótesis que se emplearán en el nuevo ciclo, con el fin de verificar el curso de la estrategia general de desarrollo;
- Perfeccionar en cada ciclo nuestro sistema nacional de información con el objeto de intentar mayores sofisticaciones en nuestras proyecciones.

B) Etapa para la fijación de objetivos o estrategia.

Esta etapa sería automática ya que, de acuerdo con la información emanada de la previsión, se fijarían los objetivos generales de desarrollo que en un conjunto formarían la estrategia (desde luego en este caso nos encontramos con hipótesis sustentadas a priori), esta etapa es sustancialmente diferente, ya que se supone que existe una estrategia general de desarrollo integrada por un conjunto de objetivos a mediano y largo plazo y que en forma implícita o explícita orientan los programas a corto plazo

hacia un sentido, a través de la consecución de - metas.

Lo anterior implica que deberá darse continuidad y complementariedad a los programas de corto plazo - con el fin de eslabonarlos con los de mediano plazo y éstos a su vez integrarlos con los de largo plazo y así cumplir con los objetivos generales de desarrollo previamente planteados que constituyen nuestra estrategia.

Sin embargo, ésto no siempre es posible, ya que los objetivos de desarrollo dependen de la situación - económica, política y social del país, la cual es siempre cambiante.

De acuerdo con este razonamiento, es necesario que en cada ciclo del proceso se revisen nuestros objetivos generales de desarrollo con base en las conclusiones de la etapa de previsión; las cuales nos darán la pauta para replantear, modificar o cambiar algunos objetivos generales o en ocasiones la propia estrategia de desarrollo.

En síntesis, para fijar objetivos y metas congruentes con nuestro proceso de programación, es indispensable que pasen estas tres pruebas:

- Lo que es políticamente deseable,
- Lo que es económicamente posible,
- Y lo que es técnicamente realizable.

Fases básicas de la etapa fijación de objetivos:

- Revisión de los objetivos a mediano y largo plazo con base en el cumplimiento de las metas a corto plazo;

- Análisis de la continuidad y complementariedad de los objetivos con el fin de eslabonarlos hacia -- nuestra estrategia de desarrollo;
- Fijar las metas en unidades físicas de los programas parciales de corto plazo que forman parte de otros programas de mediano y largo plazo.

C) Etapa de elaboración de programas.

Antes de analizar las fases de esta etapa es conveniente definir, aunque sea en forma arbitraria, los conceptos y términos que se manejan.

Se acostumbra dividir a los programas desde el punto de vista temporal en cuatro clases:

PROYECTIVOS: Cuya ejecución abarca más de diez años.

DE LARGO PLAZO: De 6 a 10 años.

DE MEDIANO PLAZO: De 3 a 5 años.

DE CORTO PLAZO: Bianuales y anuales.

Según su ámbito de acción en dos clases:

Globales: Que abarcan toda la economía de un país.

Sectoriales: Que abarcan sólo una rama de la actividad económica.

Según su ámbito territorial en dos clases:

Nacionales: Que abarcan todo el territorio del país.

Regionales: Que abarcan parte del territorio.

Como se dijo anteriormente, los programas de corto plazo estarán supeditados a los de mediano plazo y ambos a los de largo plazo con el fin de dar coherencia, coordinación y unidad a la estrategia de desarrollo.

Asimismo, los programas sectoriales y regionales no pueden concebirse aislados de los globales y nacionales. Si bien existen prioridades para desarrollar un sector o región en especial, será en beneficio de todo el país y su economía.

Los programas proyectivos (poco prácticos y usuales por la situación cambiante de la economía, excepto en los países socialistas) y de largo plazo, son -- los únicos que pueden plantear objetivos generales, ya que los demás programas a corto y mediano plazo deberán plantear metas específicas; esto es, cuantificar, en cada caso, los resultados de los programas.

Por lo anterior, las metas siempre deben ser cuantificadas ya sea en términos reales o relativos y los programas a corto y mediano plazo deberán siempre marcar metas.

Fase básicas de la etapa de elaboración de programas:

- De acuerdo a la cantidad y calidad de la información recabada y atendiendo a los objetivos y metas fijados, desarrollar en principio, un bosquejo de los principales programas que se llevaron a cabo (globales, nacionales, regionales y sectoriales);
- Seleccionar de acuerdo a las prioridades nacionales, los programas más importantes para dar coherencia y factibilidad a la estrategia deseada. El análisis de estos programas, se hará con base en tres criterios; costo/beneficio, servicio social y criterio político.

- Asignar recursos financieros, humanos y materiales a estos programas prioritarios con el fin de cuantificarlos presupuestalmente. Asimismo, determinar el tiempo de ejecución de los mismos para clasificarlos. El análisis se basará en pruebas de coherencia y - de factibilidad de ejecución e instrumentación;
- De acuerdo a la viabilidad y disponibilidad de recursos seleccionar los programas colaterales o de apoyo a los prioritarios con el fin de asegurar su ejecución.
- Cuantificar presupuestalmente y determinar el tiempo de ejecución de los programas colaterales.
- Todos los programas de mediano y largo plazo habrá que detallarlos en su expresión anual. Esto es en su ejecución parcial durante un año;

El detallar todos los programas implica fijar claramente todos los componentes que intervienen en -- ellos, ésto sólo es posible si aplicamos la técnica del presupuesto por programa o presupuesto con orientación programática, en su expresión anual.

Premisa para el diseño de los programas: a menor plazo mayor detalle y viceversa.

Para detallar los programas anuales debemos considerar las siguientes clasificaciones;

- a) Los programas de acuerdo a su contenido pueden ser:

BASICOS O ESTRATEGICOS: Los cuales se refieren a funciones o actividades sustantivas;

DE APOYO O COLATERALES: Los cuales se refieren

a funciones o actividades adjetivas, de mantenimiento o auxiliares;

- b). Los programas de acuerdo con su repercusión en el capital pueden ser:

DE INVERSION: Cuando aumentan el activo fijo;

DE OPERACION: Cuando afectan sólo el gasto corriente.

- c). Los programas de acuerdo con su vigencia pueden ser:

DE EMERGENCIA: Diseñados para corregir eventualidades de carácter económico y social, ya sea provocado por factores exógenos o naturales;

SUCESIVOS: Que se diseñan año con año y son repetitivos o secuenciales.

- Ahora bien, una vez identificados los programas -- deberán desglosarse en subprogramas y éstos a su vez en proyectos (cuando son programas de inversión) o actividades (cuando son programas de operación).

- Como todos los programas tendrán su expresión anual, deberán calcularse las metas en unidades físicas en todos sus niveles. Esto es, metas del programa, de los subprogramas de ese programa y de los proyectos de actividades de esos subprogramas.

Es importante mencionar que existen excepciones y en algún nivel del desglose, no es posible determinar las metas.

D) Etapas de mecanismos e instrumentos.

No debemos olvidar que la elaboración de los programas y su integración a un plan general, incluso --

aprobado por el nivel político más alto, no constituye todo el proceso de programación, sólo representa una etapa del proceso mismo.

Podemos afirmar que ya está claramente planteado -- que queremos hacer, con cuánto lo vamos a hacer, que resultados esperamos obtener y en cuánto tiempo lo vamos a hacer. Sin embargo, nos falta saber cómo lo vamos a hacer.

Esta etapa consiste en instrumentar los programas con mecanismos e instrumentos que determinen los cursos de acción que habrán de seguirse para la ejecución de los mismos.

Por lo anterior, esta etapa es eminentemente administrativa, jurídico-legal y técnica.

La ejecución de los programas requiere de mecanismos de participación, coordinación e información -- así como de instrumentos jurídicos que le den base legal a los propios mecanismos y fijen los principios de obligatoriedad del proceso en todos sus niveles.

Fases básicas de la etapa mecanismos e instrumentos:

- Una vez aprobado el plan por el poder político, deberá darle obligatoriedad en forma de ley, pero sólo en su versión anual con el fin de poder, en ese lapso, modificar, ajustar o corregir programas y objetivos inadecuados u obsoletos por la situación cambiante de la economía del país.

- Crear o instalar las comisiones regionales y sectoriales.
- Crear o instalar la comisión mixta con la participación de la iniciativa privada y los representantes sindicales.
- Crear o instalar los comités técnicos consultivos de entidades del país y dependencias del sector público.
- Crear en su caso, los órganos de programación a nivel estatal y de dependencia del sector público.
- Dictar los lineamientos y medidas de política económica necesarios para lograr la participación de todos los sectores en la consecución del plan.
- Determinar a todos los niveles las políticas y procedimientos que regirán la ejecución de los programas, proyectos y actividades que integran el plan.
- Crear o actualizar los sistemas de registro y control para que los órganos encargados de ejecutar los programas y proyectos rindan sus reportes de avance, contables y de consecución de metas con toda precisión y oportunidad.
- Crear o actualizar el sistema nacional de evaluación, así como sus mecanismos a todos los niveles para la captación oportuna de los reportes.
- Con la participación de las unidades ejecutoras de terminar la aplicación de las técnicas más modernas para el desarrollo, ejecución, control y evaluación de los programas y proyectos.

E). Etapa de ejecución.

La ejecución es concretar, a través de métodos y procedimientos, las acciones encaminadas a la realización de actividades o proyectos.

La etapa de ejecución es eminentemente administrativa y como tal requiere de una reforma permanente de las estructuras organizacionales y de los procedimientos de trabajo en todos los niveles.

La división del trabajo y la descentralización de actividades y funciones son principios básicos de la ejecución, cabe hacer mención que la descentralización conlleva la delegación de autoridad para la toma de decisiones.

Es importante no confundirlo con el término desconcentrar que implica sólo dividir un todo en partes con el fin de extender las actividades y funciones a un ámbito más amplio, pero no implica la delegación de autoridad.

Por otra parte, la debida toma de decisiones a todos los niveles de la organización, es prácticamente -- imposible sin un sistema permanente de comunicación confiable y oportuno. Mientras el sistema de comunicación fluye en una corriente de abajo hacia arriba la toma de decisiones en base al mismo, fluye en una corriente arriba hacia abajo.

Fases básicas de la etapa de ejecución:

- Una vez implantados e instalados los mecanismos e instrumentos que harán posible la realización de los programas, revisar y en su caso reformar las -

estructuras organizacionales de las unidades ejecutoras de los programas;

- Revisar, modificar o adecuar las políticas de organización y procedimientos para encauzar las acciones de los programas;
- Establecer o actualizar los sistemas permanentes de comunicación de la unidad ejecutora para la correcta toma de decisiones durante la ejecución de los programas;
- Descentralizar (hasta donde sea posible y óptimo) las actividades y funciones de la unidad ejecutora implica a su vez coordinar eficientemente los recursos humanos como materiales y financieros;
- Aplicar los sistemas de registro y control para conocer los avances de los programas con toda oportunidad y precisión;
- Reportar periódicamente los avances en términos de costo y consecución de metas a los órganos encargados de los sistemas de información y evaluación. - Los reportes anteriores estarán diseñados en función de los sistemas de registro y control implantados, así como de las técnicas de programación utilizadas para la ejecución, control y evaluación de los programas y proyectos.

F). Etapa de evaluación y control.

La evaluación es la comparación cualitativa y cuantitativa de los resultados y repercusiones de las acciones realizadas con los resultados y repercusiones de las acciones programadas.

implica una revisión con análisis crítico y eminentemente técnico.

La evaluación no se puede concebir sin la medición. Debemos saber en mayor o menor grado el avance de los programas tanto en costo como en tiempo.

Por lo anterior, podemos definir la evaluación como la medición de los resultados parciales o totales en relación con los programados con el fin de corregir, mejorar o formular las acciones concretas y orientarlas a los resultados perseguidos.

Fases básicas de la etapa de evaluación:

- Analizar y comparar (de conformidad con los reportes periódicos) lo programado con lo realizado durante el período de tiempo que abarca el reporte;
- Cuantificar las desviaciones entre lo programado y lo realizado en términos de resultados, costos y tiempos;
- Con base en los reportes periódicos y las medidas correctivas adoptadas, llevar un registro de las operaciones financieras de los programas y proyectos, con el fin de contar con un sistema contable de los mismos;
- Los órganos encargados del sistema de evaluación y del sistema de auditoría actuarán como inspectores en la ejecución de los programas y proyectos, cada uno en su ámbito de acción;
- Reportar e informar sobre las desviaciones y medidas correctivas adoptadas, a través de las reunio

nes de coordinación con los comités y comisiones, a los organos superiores encargados del sistema de - evaluación.

- El sistema nacional de información será la base que retroalimentará el nuevo proceso de programación en su etapa de previsión.

De esta forma, el proceso de programación se convierte en un proceso permanente y dinámico en donde se confunde el principio y el fin.

Cabe hacer mención que el sistema nacional de información se ve enriquecido al contemplar, no sólo las experiencias del sector público sino también las -- repercusiones y acciones de las variables exógenas de éste como son:

La iniciativa privada y las relaciones internacionales.

2.2 El Presupuesto por Programas.

El presupuesto por programas o también llamado presupuesto con orientación programática, es una técnica de programación; sin embargo, la tratamos en este capítulo por ser indispensable su aplicación dentro del proceso de programación.

Como vimos anteriormente, en las etapas del proceso de programación, los programas tienen que expresarse en su versión anual, aunque éstos sean de mediano y largo plazo y que sus resultados deberán expresarse en metas (unidades físicas cuantificables).

Para tal efecto tenemos que adoptar la técnica del presupuesto por programas en nuestro proceso de programación, ya que es prácticamente imposible con la aplicación del presupuesto tradicional.

La práctica del presupuesto por programas se encuentra actualmente generalizada en muchos de los países, aunque no en su completa y correcta aplicación.

Lo anterior obedece a que como no existe un proceso de programación permanente, se adecúan los programas a las funciones inherentes de la dependencia y los subprogramas y proyectos a las unidades ejecutoras, confundiendo un programa con una función y un proyecto con una unidad administrativa.

Ahora bien, el presupuesto por programa es una técnica programática y financiera que refleja en forma inmediata las metas, orientaciones y el sentido de los programas, constituidos estos en un conjunto armónico de actividades y proyectos con su expresión en costos y tiempos hasta su nivel más detallado; está fundamentado en resultados, en unidades físicas medibles. (23).

El presupuesto por programas ajusta la estructura programática de las dependencias, entidades, sectores y regiones a los requisitos de los programas nacionales y a la estrategia de desarrollo.

Por otra parte, el presupuesto por programas requiere de mecanismos de coordinación, información y evaluación.

El presupuesto por programas deberá aplicarse a todos los niveles de proceso de programación, pero siempre - respetando una estructura programática que dé coherencia y factibilidad a la estrategia de desarrollo.

Por lo anterior, el primer paso para aplicar el presupuesto por programas es diseñar la estructura programática de cada nivel.

La estructura programática del sector público deberá diseñarse bajo la metodología siguiente:

A partir de la estrategia del sector público describir los objetivos a largo y mediano plazo;

De conformidad con los objetivos, modificar o reformar la estructura administrativa y base legal, las funciones que deberá desempeñar para el logro de los mismos.

Derivar, de las funciones los programas de desarrollo, - tanto los de largo y mediano plazo, como los de corto -- plazo, clasificar los programas de desarrollo en nacionales y globales, como regionales y sectoriales en su expresión anual;

Calcular la asignación de recursos de cada programa en su versión anual, así como determinar los mecanismos de coordinación para la ejecución de los programas;

Establecer e instalar los sistemas nacionales de evaluación e información.

Presentar en forma de documento el presupuesto por programas anual del sector público.

El documento anterior deberá contener obviamente los presupuestos por programas regionales, sectoriales por entidad y por dependencia del sector público.

A continuación presentamos en forma de diagrama la metodología para diseñar las estructuras programáticas a todos los niveles.

Con el fin de simplificar el presupuesto por programas a nivel entidad y dependencia del sector público, a continuación se definen los elementos de esta técnica con el fin de identificar cada acción que se realice.

ELEMENTOS DEL PRESUPUESTO POR PROGRAMAS (24)

PROGRAMAS DE OPERACION	PROGRAMAS DE INVERSION
<p>Programa: Instrumento destinado al cumplimiento de una - función. Implica la descripción de metas en unidades físicas.</p>	
<p>Subprograma: Subdivisión de programas complejos para facilitar su ejecución. Implica la descripción de metas parciales en unidades físicas.</p>	
<p>Actividad: Subdivisión de un programa de operación - para el cumplimiento de -- una meta específica (en - unidades físicas).</p>	<p>Proyecto: Toda realización para la formación de bienes de capital que funcione en forma independiente. Implica la descripción de metas específicas.</p>
<p>Tarea: Etapa de una actividad para simplificar la ejecución de operaciones específicas. Sólo describe el avance en tiempo y costo.</p>	<p>Obra: Todo bien capital - específico que forma parte de un proyecto describe una meta en unidades físicas.</p>
	<p>Trabajo: Paso sistemático que se debe ejecutar para terminar una obra. Sólo - describe el avance en tiempo y costo.</p>

Ahora bien, la presentación del documento presupuesto por programa deberá contener los siguientes capítulos:

a). AL NIVEL ENTIDADES Y DEPENDENCIAS DEL SECTOR PUBLICO.

- Descripción clara y concisa de todos los programas y subprogramas de inversión y operación. Incluye todos sus elementos.
- Determinación de las unidades ejecutoras, o sea, las oficinas encargadas de la ejecución de los programas.
- Determinación de las metas anuales en unidades físicas, tanto por programas como por elementos, así como el costo de las mismas tanto total como unitario.
- Distribución de los recursos, clasificando los mismos por objeto del gasto;
- Descripción del personal clasificado por funciones, incluyendo el monto de sus remuneraciones;
- Estructura del financiamiento; ésto es, clasificar las fuentes de financiamiento para la ejecución de los programas (monto de los recursos presupuestales, créditos, aportaciones, ingresos propios, etc.);
- Resumen del presupuesto por programas en donde aparecen los costos totales y unitarios, así como coeficientes de rendimiento o estandares.

b). AL NIVEL SECTORIAL Y REGIONAL.

- Integración de todos los presupuestos por programas de las entidades y dependencias del sector público participantes en los programas de cada sector y -- región;
- Manejo de los estandares o coeficientes de rendimiento para calcular el costo de las metas sectoriales y regionales;
- Resumen del presupuesto por programas a nivel sectorial y regional;

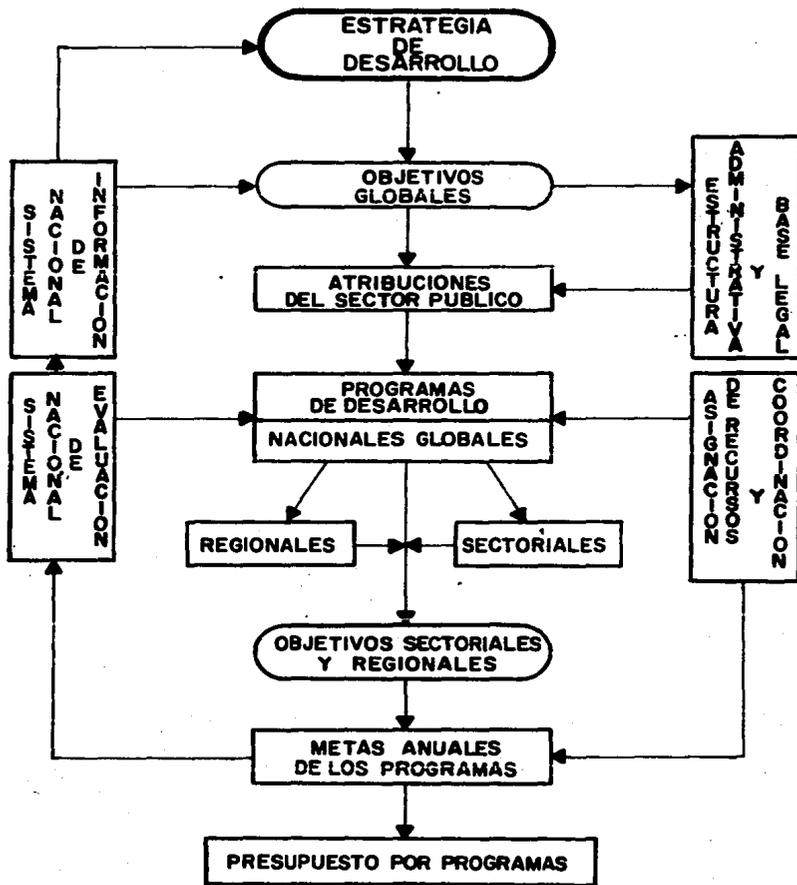
c) AL NIVEL SECTOR PUBLICO.

- Integración de todos los presupuestos por programas sectoriales y regionales;
- Manejo de los coeficientes de rendimiento para -- calcular el costo de las metas anuales, globales y nacionales.
- Presentación en forma de ley del presupuesto por programas anual del sector público. Debe incluir una exposición de motivos; clasificación de la economía por sectores de actividad, clasificación del territorio nacional en regiones, de conformidad con su potencial y actividad económica; lineamientos de política económica; metas cuantificadas en unidades físicas y las fuentes de financiamiento.

Cabe mencionar que la aplicación de la técnica del presupuesto por programas no es suficiente para llevar a cabo en forma permanente el proceso de programación es necesario integrar y coordinar todos los factores tanto endógenos como exógenos que intervienen en el proceso de programación.

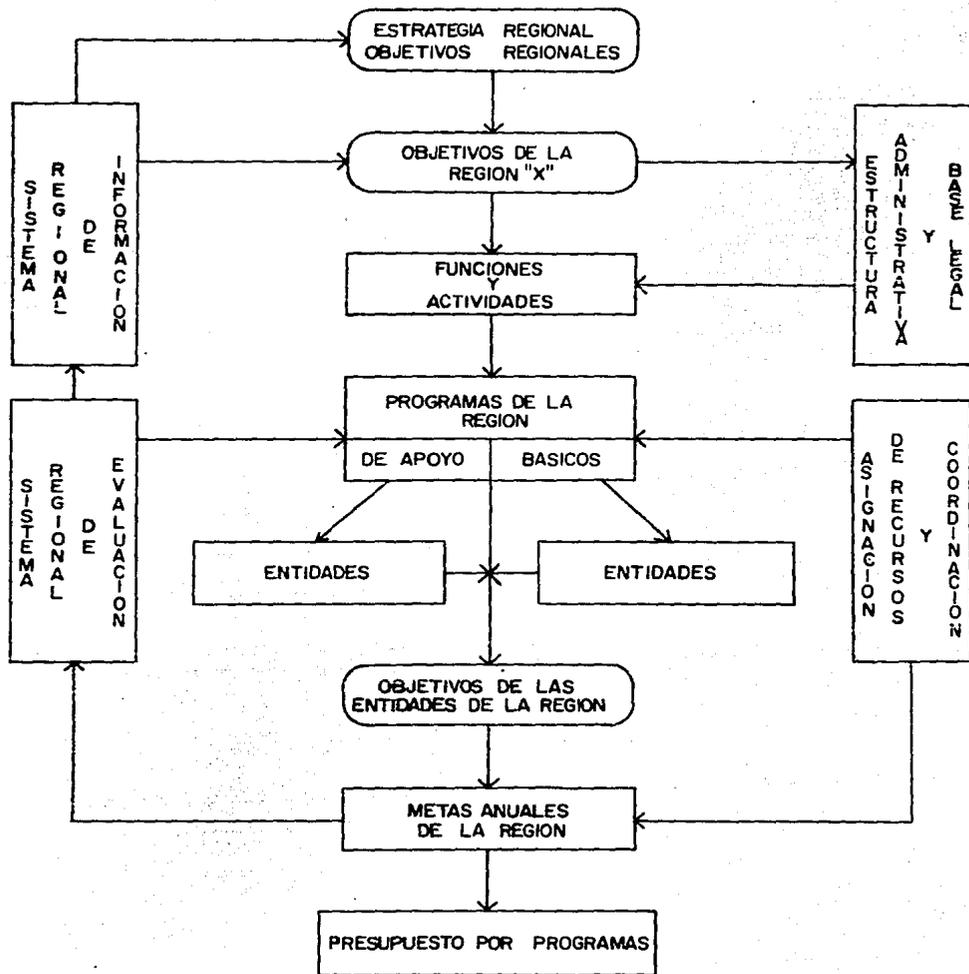
ESTRUCTURA PROGRAMATICA DEL SECTOR PUBLICO

42



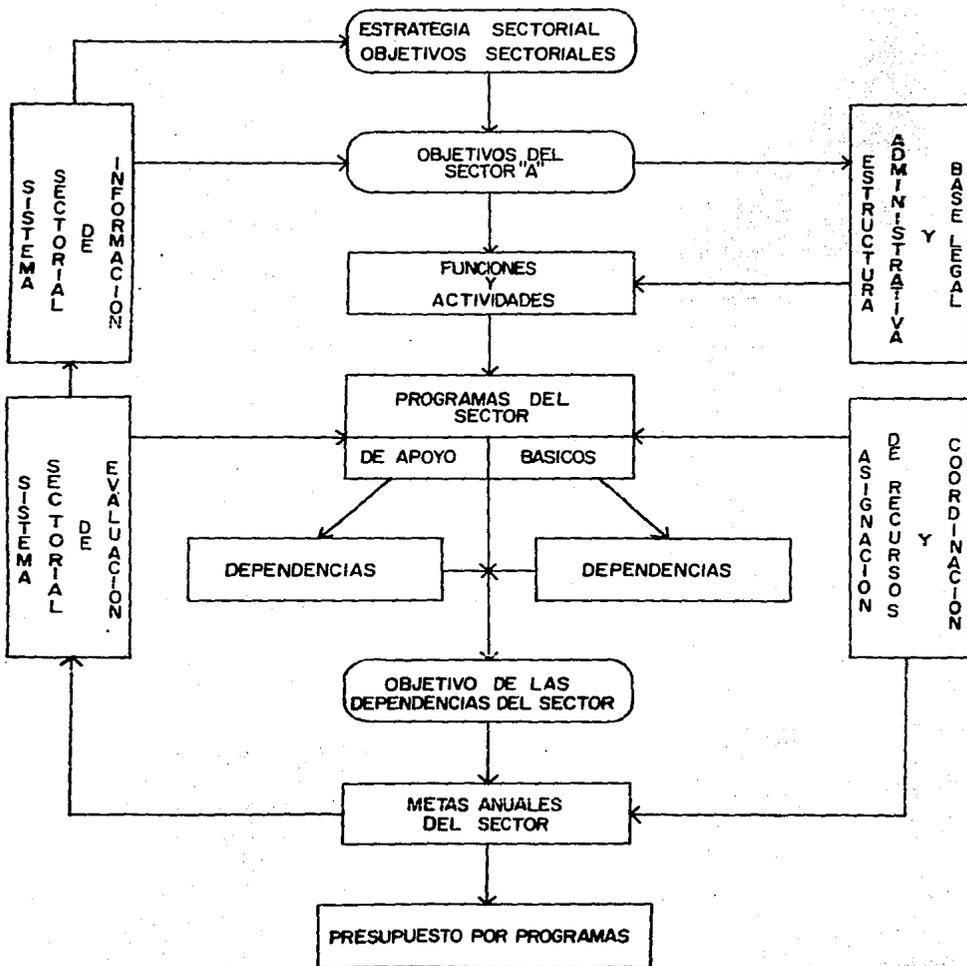
ESTRUCTURA PROGRAMATICA POR REGION

43

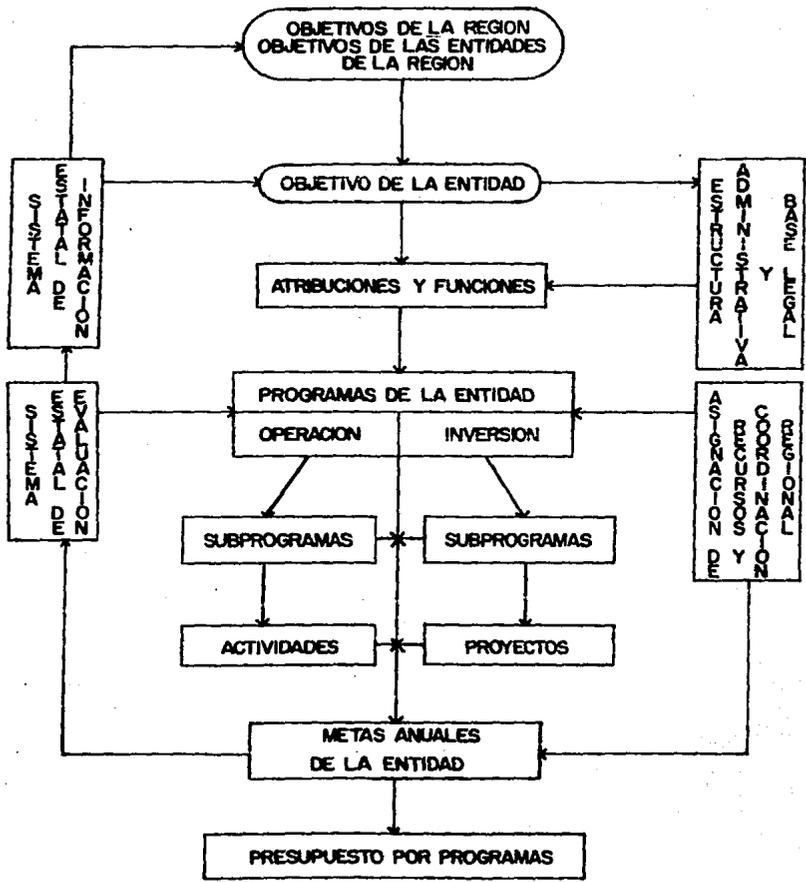


ESTRUCTURA PROGRAMATICA POR SECTOR

44

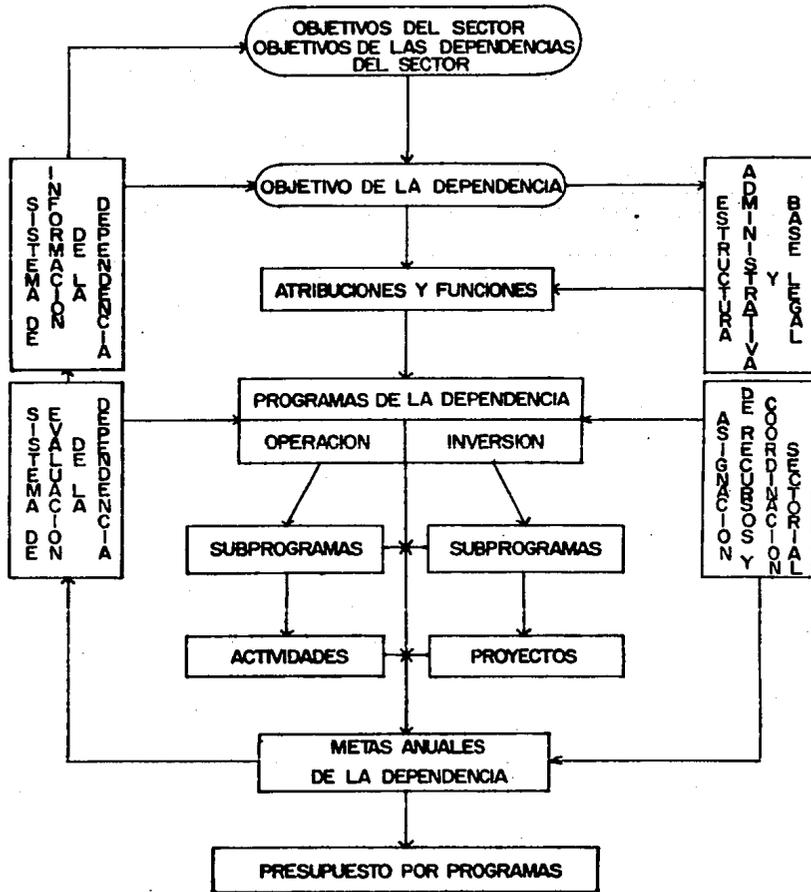


ESTRUCTURA PROGRAMATICA DE LA ENTIDAD



ESTRUCTURA PROGRAMATICA DE LA DEPENDENCIA

46



2.3 Mecanismos administrativos.

Los mecanismos e instrumentos del proceso de programación constituyen la maquinaria que hace posible echar a caminar todos los programas y planes planteados por el sector público, (25).

Los mecanismos e instrumentos como etapa del proceso de programación, se refieren exclusivamente a los programas específicos diseñados para un período determinado, por lo que no se deben confundir con los del proceso de programación en su conjunto.

Por ejemplo, un mecanismo del proceso de programación - sería una dirección o una coordinación encargada de un sistema nacional de información. Ahora bien, un mecanismo como etapa del proceso de programación es la comisión de la explotación de la naranja en la región - - noroeste del país, este mecanismo surge como necesidad de un programa específico que puede ser la industrialización de cítricos.

Cabe señalar que los mecanismos e instrumentos como etapa del proceso de programación que se vuelven permanentes pasan a formar parte de la infraestructura de los mecanismos e instrumentos del propio proceso de programación.

Los mecanismos administrativos mínimos con que deben -- contar el proceso de programación son:

- a) Un consejo de ministros, integrado por el presidente de la República y todos los ministros o secretarios de Estado que conforman el sector público;

- b) Un ministerio o secretaría de Estado encargado de la programación y el presupuesto;
- c) Todos los ministerios, organismos y empresas para estatales deberán estar clasificados por sectores de la actividad económica, habiendo un ministro - como jefe de cada sector como coordinador del mismo;
- d) Un consejo de gobernadores, integrado por el presidente de la República y todos los gobernadores de los Estados o Entidades del país.
- e) Todos los Estados o entidades deberán estar clasificados en regiones, de acuerdo a su potencialidad económica y otros factores socio-políticos, habiendo un gobernador como jefe de cada región, como coordinador de la misma;
- f) Comisiones sectoriales: Con la participación del - secretario de Estado coordinador y los secretarios titulares de las dependencias del sector público - que integran cada sector;
- g) Comisiones regionales: Con la participación del gobernador coordinador y los gobernadores y presidentes de los Municipios que integran cada región;
- h) Una comisión mixta con representantes del sector - público, sector privado y líderes sindicales a nivel nacional;
- i) Una dirección o unidad de programación y presupuesto por cada dependencia del sector público y por cada entidad y municipio (caso ideal) del país;

- j) Comités técnicos consultivos por sector: Un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto, como coordinador y los titulares de la dirección o unidad de programación y presupuesto de cada dependencia del sector público que integran el sector;
- k) Comités técnicos consultivos por región y subregión: Un representante de la Secretaría de Programación y Presupuesto como coordinador y los titulares de la dirección o unidad de programación y presupuesto de cada Entidad y municipio que integra la región o subregión;
- l) Una subsecretaría dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada del sistema nacional de evaluación, cuyo titular participará en las reuniones del consejo de ministros y de gobernadores;
- m) Dos direcciones generales encargadas de los sistemas sectorial y regional de evaluación, cuyos titulares participarán en las reuniones de las comisiones sectoriales y regionales respectivamente;
- n) Un subdirector o subjefe de unidad dependientes de los titulares de Programación y Presupuesto, encargado del sistema de evaluación por cada dependencia del sector público y entidades del país;
- o) Comités técnicos consultivos de evaluación por sector: Un representante de la dirección general del sistema sectorial de evaluación y los titulares del sistema de evaluación de cada dependencia del sector público que integran el sector;

- p) **Comités técnicos consultivos de evaluación por región:** Un representante de la dirección general, del sistema regional de evaluación y los titulares del sistema de evaluación de cada entidad que integren la región;
- q) **Siguiendo con el mismo esquema, deberán crearse los mecanismos administrativos de apoyo o auxiliares -- que requiere el proceso de programación tales como:**

SISTEMA NACIONAL DE CONTABILIDAD:

- **Comités técnicos consultivos regionales y sectoriales de contabilidad;**
- **Unidades de contabilidad en cada dependencia del sector público y en cada Entidad del país.**

SISTEMA NACIONAL DE AUDITORIA:

- **Comités técnicos consultivos, regionales y sectoriales de auditoría;**
- **Unidades de auditoría interna en cada dependencia del sector público y en cada Entidad del país.**

SISTEMA NACIONAL DE REFORMA ADMINISTRATIVA:

- **Comités técnicos consultivos, regionales y sectoriales de organización y métodos;**
- **Unidades de organización y métodos en cada dependencia del sector público y en cada Entidad del país.**

SISTEMA NACIONAL DE DISPOSICIONES JURIDICAS:

- Comités técnicos consultivos regionales y sectoriales de disposiciones jurídicas;
- Unidades jurídicas en cada dependencia del sector público y en cada Entidad del país;

SISTEMA NACIONAL DE RECURSOS HUMANOS:

- Comités técnicos consultivos, regionales y sectoriales de recursos humanos;
- Unidades de recursos humanos en cada dependencia del sector público y en cada Entidad del país;

Es importante aclarar que los mecanismos administrativos referentes al Sistema Nacional de Información se especificarán en los capítulos subsecuentes cuando se entre en detalle, sin que por ello se considere que éste se encuentra aislado de los anteriores, por el contrario, todos los sistemas en su conjunto serán los instrumentos que cristalicen el proceso de programación.

2.4 Instrumentación jurídico - legal

En la actualidad, todos los países viven en un régimen de derecho, bueno o malo, pero todos se basan en las leyes y reglamentos para ejercer su autoridad política y encaminar todas las acciones hacia los propósitos del grupo dominante en el poder sea político o económico.

Los instrumentos jurídico-legales para el proceso de programación deberán ser básicamente los siguientes:

- a) Una Constitución Política, Económica y Social de los Estados Unidos Mexicanos, la cual, como su nombre lo indica deberá contemplar en su articulado, las principales atribuciones del sector público en materia económica y social (En materia política ya se contemplan);
- b) En la propia Constitución deberá incluirse el proceso de programación como una de las atribuciones más importantes del sector público;
- c) Una ley orgánica del sector público que abarque -- todas las atribuciones de las dependencias del mismo, clasificándolas por sectores de la actividad económica. Asimismo deberá contener la clasificación regional del territorio nacional;
- d) Una ley orgánica por cada dependencia del sector público y por cada entidad del país, independientemente de que exista una Constitución por cada Estado. Por tratarse de Estados libres y soberanos, o en todo caso incluir en un sólo documento lo orgánico, lo político, económico y social de cada Entidad.

- e) Un reglamento interior por cada dependencia del - sector público;
- f) Los reglamentos necesarios para dar cumplimiento a la legislación de cada Entidad (incluyendo las leyes y reglamentos de los municipios)
- g) Otorgar al presupuesto por programa anual del sector público, el carácter de Ley;
- h) Crear una ley del proceso de programación a nivel nacional;
- i) Desde luego, legislar e incluir en las leyes y reglamentos todos los mecanismos de carácter administrativo planteado en el punto anterior.

CAPITULO II

" LA PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO EN MEXICO "

1. ANTECEDENTES Y DESARROLLO EN LA PROGRAMACION DEL SECTOR PUBLICO.

1.1 Los primeros intentos de programación.

A la luz del análisis del proceso político de México, - encontramos que éste coincide con los primeros intentos de programación del sector público en nuestro país, aún mejor, con los primeros intentos por crear mecanismos - capaces de dar una orientación racional a la economía del país.

El período post-revolucionario (1920-1929), se caracterizó por una intensa lucha por el poder político con la consecuente inestabilidad política y social de los habitantes.

En 1929 se consolida el poder político con la fundación del partido oficial con el General Calles al frente del mismo y como jefe máximo de la revolución mexicana.

Es precisamente un año antes, en 1928 cuando se crea -- nuestro primer mecanismo de orientación:

El Consejo Nacional Económico, órgano encargado de elaborar estudios legislativos y administrativos relacionados con la actividad económica.

Para 1930, se expide el primer ordenamiento jurídico: La Ley sobre Planificación General de la República, con la cual se pretendía "Coordinar y encabezar las actividades de las distintas Dependencias del Gobierno para - conseguir el desarrollo material y consecutivo del país, a fin de organizarlo en una forma ordenada y orgánica"

Es hasta 1933 cuando se formula el primer Plan Sexenal (1934-1940), el cual constituyó el primer esfuerzo serio para integrar en un programa político de gobierno, orientaciones de carácter económico y social.

Este plan obedeció principalmente a presiones de tipo social y a las repercusiones económicas de la crisis mundial de 1929.

La política gubernamental se caracterizó por un gran movimiento nacionalista, del cual se derivó la expropiación petrolera en 1938. Se creó el Banco Nacional de Crédito Ejidal (1935); La Nacional Financiera (1934); La Comisión Federal de Electricidad (1937); La Compañía Exportadora e Importadora Mexicana CEIMSA, ahora CONASUPO (1938) y en materia de educación el Instituto Politécnico Nacional.

Cabe mencionar que durante este sexenio, se crearon una serie de organismos de los llamados descentralizados, principalmente por tres causas:

- a) Lograr cierta estabilidad en el sistema económico y propiciar el propio desarrollo económico.
- b) Prestación directa de ciertos servicios públicos.
- c) Controlar las actividades llamadas básicas de la economía.

El segundo Plan Sexenal para el período 1940-1946 fue elaborado el año de 1939, se caracterizó por ser más realista que el anterior, con objetivos prioritarios y mucho más concretos, previendo la coordinación necesaria entre dependencias y sectores y creando las bases para

mejorar la estadística e integrar al plan las distintas regiones del país.

En 1942, se crean la Comisión General de Planeación Económica y el Consejo Mixto de Economía Regional como mecanismos para la ejecución y coordinación de los programas.

Sin embargo, el Segundo Plan Sexenal tuvo escasos efectos prácticos y adoleció de métodos y técnicas en materia de programación, sólo hubo algunos resultados aislados en el campo de los transportes y la irrigación, además de la creación de Altos Hornos de México (1942); -- Guanos y Fertilizantes, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, en 1943.

En 1945, ya no se elaboró otro Plan Sexenal, hubo conferencias y mesas redondas durante la campaña electoral -- del candidato a la presidencia y sólo se hicieron sugerencias y recomendaciones aisladas que de ninguna manera -- representaban un programa de gobierno.

Ya durante el sexenio 1946-1952 se elaboraron una serie de programas de política económica, pero sin integrarse en un plan nacional. Aún más, sólo representaban problemas agrupados por sectores.

Para 1947, la economía mexicana alcanzaba su mayor tasa de crecimiento. En primer lugar son los efectos indirectos que beneficiaron al país, durante la segunda guerra mundial y, en segundo lugar, por lo altamente productivas que resultaron las inversiones tanto públicas como privadas.

En ese mismo año y como consecuencia del crecimiento -- desordenado y anárquico del sector público se contaba ya

con 75 organismos y empresas paraestatales, sin ninguna reglamentación y control.

Ante estas presiones se promulga en diciembre de 1947 la Ley para el Control de los Organismos y Empresas del Estado; con el propósito de dar cumplimiento a este ordenamiento, en enero de 1948, se crea la Comisión Nacional de Inversiones, dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público; la cual iba a desaparecer un año más tarde.

En diciembre de 1950, se expide la Ley de atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica, en donde se faculta al gobierno para intervenir en la producción y distribución de mercancías y servicios.

Durante este sexenio (1946-1952), se crearon dos comisiones la del Tepalcatepec y la del Papaloapan, ambas para desarrollar las cuencas de los ríos de los mismos nombres. Se puede decir que fueron los primeros intentos de programación regional en nuestro país.

Cabe señalar que ya para fines de 1952, se empezaban a sentir los efectos inflacionarios de la economía mexicana, aunado a la débil posición de nuestra balanza de pagos.

Para efectos del Plan de Inversiones se pidieron los programas de inversiones a todas las dependencias tanto del sector central como paraestatal; para el estudio y evaluación de los proyectos se crea en 1954 la Comisión de Inversiones como órgano asesor, dependiente directamente del Ejecutivo Federal. Todas las dependencias y organismos debían someter a la Comisión cualquier inversión para su autorización.

A fines del año de 1958, y como consecuencia de la publicación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se creó la Secretaría de la Presidencia, como dependencia de coordinación de la política económica del gobierno; asimismo, en la propia Ley desaparece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y se crea la Secretaría del Patrimonio Nacional con amplias facultades para la vigilancia y control de los organismos descentralizados, y se restituye en sus términos correctos la Secretaría de Industria y Comercio por la anterior -- Secretaría de Economía.

En 1959, se constituye la Junta de Gobierno de los Organismos y Empresas del Estado, como órgano dependiente de la Secretaría de Patrimonio Nacional.

Ese mismo año, se inicia el programa de desarrollo nacional para la península de Yucatán, con crédito del Banco Interamericano de Desarrollo (BID); a mediados del año de 1959, se publica un acuerdo presidencial sobre la elaboración de los programas de inversiones públicas para el período 1960-1964; en agosto de 1961, se publica otro acuerdo: A las Secretarías y Departamentos de Estado sobre la Planeación del Desarrollo, asimismo, fijaba como tareas, entre otras:

" Puntualizar la política económica y social más adecuada para acelerar el desarrollo del país, buscando siempre el interés nacional y el bienestar de la mayoría de la población.

Elaborar planes nacionales de desarrollo económico y social en que se fijen metas concretas en beneficio de la colectividad y la forma de alcanzarlas.

Formular programas especiales para aquellas actividades económicas y sociales cuyo mayor desenvolvimiento sea indispensable para el progreso del país, buscando siempre el interés nacional y el bienestar de la mayoría de la población.

Elaborar planes nacionales de desarrollo económico y social en que se fijen metas concretas en beneficio de la colectividad y la forma de alcanzarlas.

Formular programas especiales para aquellas actividades económicas y sociales cuyo mayor desenvolvimiento sea indispensable para el progreso del país.

Planear el desarrollo integral de las regiones o localidades que necesiten con más urgencia ayuda gubernamental, a efecto de lograr un crecimiento equilibrado de la nación.

Fomentar la coordinación de las actividades de las Entidades del sector público entre sí con los gobiernos estatales y municipales y la iniciativa privada". (26).

Ambos acuerdos presidenciales no funcionaron por falta de mecanismos e instrumentos para implementarlos.

Cabe hacer mención que durante el período de mandato del presidente Adolfo López Mateos se nacionalizó la industria eléctrica (1960).

En marzo de 1962, y como consecuencia de la falta total de coordinación, se crea la Comisión Intersecretarial, integrada por la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Esta Comisión formuló el Plan de Acción inmediato para el período -- 1962-1964, cuyo enfoque principal lo constituían las inversiones públicas.

Para fines de 1965, se publica una nueva Ley para el control de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal; en esta Ley se incluyen las empresas de participación estatal minoritarias.

La propia Comisión Intersecretarial formuló el programa de desarrollo económico y social para el período 1966-1970; en febrero de 1967, la Comisión Intersecretarial constituye la Subcomisión de Inversión-Financiamiento como mecanismo de coordinación, análisis y evaluación de los programas formulados por las distintas dependencias del sector público.

El programa de desarrollo (1966-1970), nunca llegó a formalizarse, ya que sufrió varios tropiezos en cuanto a su instrumentación, adoleció de medidas concretas de política económica para alcanzar las metas fijadas; en parte también influyeron las alteraciones en la estabilidad política del gobierno por los sucesos estudiantiles de fines del año 1968.

En diciembre de 1970, se emite la Ley para el Control por parte del gobierno federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. El mismo mes se crea la Comisión Nacional de Zonas Áridas y la Comisión Nacional de la Industria Azucarera.

En enero de 1971, se crea la Comisión Coordinadora y de Control del gasto público, integrado por las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público y de Patrimonio Nacional.

Las experiencias posteriores de programación en México se encuentran dentro del proceso de Reforma Administrativa, la cual se analiza en las páginas siguientes.

En general, hasta 1970, todos los planes y programas de desarrollo sólo han existido en el papel y se debe fundamentementalmente a las siguientes limitantes:

- Falta de decisión política de la mayoría de los gobernantes;
- Excesiva presión por parte de los grupos económicamente dominantes, que no apoyan los programas de gobierno.
- Desequilibrios económicos causados por factores - - exógenos que obligan al grupo en el poder a cambiar y modificar los cursos de acción previamente planteados;
- En algunos casos desquebrajamiento de la estabilidad política causado por el descontento de grupos sociales que ha motivado a los gobiernos a tomar medidas de emergencia en aras del mantenimiento del sistema;
- Los planes regionales no ha sido posible integrarlos a un plan nacional y en todos los casos no representan regiones técnicamente clasificadas;
- Falta de mecanismos e instrumentos que hagan posible la ejecución de los programas;
- La práctica del presupuesto anual tradicional que clasifica las acciones desde el punto de vista de su estructura administrativa no programática;
- Falta de información veraz y oportuna para elaborar los programas de desarrollo.

La experiencia sobre la elaboración de planes y programas sólo han servido para darle prestigio al gobernante en - turno la programación debe ser un proceso permanente y - sistemático y no aislado y discontinuo como lo han repre-sentado los planes sexenales.

El crecimiento de la economía durante el período 1940 - - 1970, de ninguna manera obedeció a la aplicación de - planes y programas de desarrollo, sino a otros factores como son la coyuntura de la segunda guerra mundial y a las políticas de fomento a la industria, al comercio, a la banca y a las inversiones extranjeras.

1.2 Los primeros intentos de reforma administrativa.

Podemos decir que los antecedentes de la Reforma Administrativa se encuentran tan lejanos como la propia consumación de la independencia de nuestro país; sin embargo, - sólo constituían meros propósitos aislados con el afán de hacer más eficiente el aparato gubernamental.

Varios autores coinciden en que el primer antecedente de reforma se encuentra en el primer Reglamento de Gobierno (1821) en donde se establece que "cada ministro está obligado a proponer reformas y mejoras en su ministerio, además de coordinarse con los demás ministerios para proponer reformas generales" (27).

Cabe mencionar que en 1821, sólo existían 4 ministerios, a saber: Hacienda, Justicia y Negocios Eclesiásticos, -- Relaciones Exteriores y de Guerra y Marina.

El segundo antecedente, probablemente se encuentre en un manifiesto del gabinete de Don Benito Juárez publicado en 1861 y que dice: "El instinto de la Nación, ilustrado por las decepciones y las esperanzas frustradas han comprendido que las revoluciones serán estériles; y que los elementos conquistados en el terreno político y social - no darán fruto mientras no se corone la obra con la revolución administrativa" (28).

En 1917, y como consecuencia de la publicación de nuestra Constitución Política se crea el Departamento de Aprovisionamientos Generales y el Departamento de Contraloría; este último para compatibilizar los ingresos y los egresos del sector público y tenía entre otras atribuciones la de "Realizar estudios tendientes al mejoramiento de la administración pública" (29).

En 1932, se encomendó a la Oficina Técnica Fiscal y del Presupuesto dependiente de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la elaboración de estudios de organización administrativa, coordinación de actividades y sistemas de trabajo para lograr la eficiencia en los servicios públicos.

En el año de 1943, se forma una comisión intersecretarial integrada por todos los subsecretarios del ramo, secretarías generales de los departamentos de Estados y un representante del procurador general de la República; la cual se encargaría de "Formular y llevar a cabo un plan coordinador de mejoramiento de la organización de la administración pública, a fin de suplir servicios no indispensables, mejorar el rendimiento del personal, hacer más expeditos los trámites con el menor costo para el erario y conseguir un mejor aprovechamiento de los fondos públicos" (30).

En el año de 1947, y como consecuencia de la publicación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, se crea la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa tenía entre otras funciones la de "coordinar el mejoramiento administrativo de las dependencias, hacer estudios de macroorganización, sugerir al jefe del ejecutivo medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública, y asesorar en la materia a las entidades gubernamentales que lo solicitaran" (31).

En el año de 1958, se promulgó una nueva Ley de Secretarías y Departamentos de Estado con la cual desaparece la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa y se crean la Secretaría de Patrimonio Nacional y la Secretaría de la Presidencia.

En el Acuerdo Presidencial de 1961, sobre la planeación del desarrollo económico y social del país, se marca como una de las tareas de las dependencias del sector público en coordinación con la Secretaría de la Presidencia, la de -- "Promover las modificaciones que sean necesarias en la estrutura y funcionamiento de la administración pública" (32).

Sin embargo, y a pesar de existir tales reglamentaciones, es hasta el día 9 de abril de 1965, cuando por acuerdo del Subsecretario de la Presidencia se crea la Comisión de Administración Pública (CAP), para hacerse cargo de la promoción y coordinación de la reforma administrativa del - ejecutivo federal.

La Comisión de Administración Pública representa en sí - la institucionalización del mecanismo capaz de llevar a cabo, en forma permanente, el proceso de reforma administrativa.

La Comisión de Administración Pública, visualizó en forma correcta, que la reforma administrativa debería estar ligada y de algún modo como parte de vital importancia a - la programación formal del desarrollo nacional, ésto es, se perseguía "Elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos para que el gobierno pudiera reali - zar de la manera más eficiente posible, la tarea que le correspondía en la elaboración, aplicación y control del Plan Nacional de Desarrollo" (33).

Durante 1966- 1970, sólo se crearon las bases y la filosofía de la reforma administrativa que hubo de soportar - una serie de obstáculos, sobre todo para su implementa - ción.

Ya a fines del sexenio la Comisión de Administración Pública, en coordinación con la Dirección del Gasto Público, ambas de la Secretaría de la Presidencia, participaron en el análisis de aspectos fundamentales como el establecimiento del presupuesto por programas en el sector público, aspectos prioritarios del sector agropecuario y aspectos sobre comercio exterior.

Cabe recordar que en 1970, al publicarse la Ley Orgánica del Departamento del Distrito Federal se desconcentra -- éste en 16 delegaciones con amplias facultades de sus -- titulares para dirigir el ámbito de su circunscripción territorial.

2. DESARROLLO Y CONSOLIDACION DE LA REFORMA ADMINISTRATIVA Y LA PROGRAMACION.

2.1 La reforma administrativa y la programación.

En enero de 1971, se crean de una manera institucional y obligatoria, las unidades de organización y métodos (UOM) y las Comisiones Internas de Administración (CIDA), en todas las dependencias del sector público; mediante un acuerdo presidencial denominado "Acuerdo por el que se establecen las bases para la promoción y coordinación de las reformas administrativas del sector público federal". (34).

La CIDA, concebida para "Plantear y realizar en el ámbito interno de su dependencia las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de sus objetivos y programas, así como incrementar su propia eficiencia y contribuir a la del sector público en su conjunto" (35).

La UOM, como el órgano auxiliar técnico y de asesoría de la CIDA, para realizar los estudios y proyectos que ésta determine.

Asimismo, en febrero del mismo año, la Comisión de Administración Pública dependiente de la Secretaría de la Presidencia fue sustituida por la Dirección General de Estudios Administrativos conservando la misma dependencia.

En marzo del mismo año, se crean las Unidades de Programación (UP), a través de un acuerdo presidencial denominado "Acuerdo para el establecimiento de unidades de programación en cada una de las secretarías y departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal" (36).

Las unidades de Programación se crearon con el propósito de "Asesorar a sus titulares en el señalamiento de objetivos, la formulación de planes y previsiones y la determinación de los recursos necesarios para cumplir dentro de sus atribuciones y fines específicos, las tareas que correspondan a cada entidad" (37).

Asimismo, se establece que las Unidades de Programación participen en las Comisiones Internas de Administración (CIDAP).

Por otra parte, y para dar coherencia a estas unidades, se establecen dos nuevas direcciones en la Secretaría de la Presidencia; la de Estudios Económicos y la de Inversiones Públicas.

Como podemos observar, el proceso de programación a partir de ese momento pasa a formar parte del proceso de -- reforma administrativa y, en cierto modo, supeditado a -- ésta, sin embargo, esto fue consecuencia de todas las - limitaciones y fracasos que no pudieron subsanar durante los intentos de tantos años de programación.

"La Reforma Administrativa debe de ser concebida como un proceso sistemático que requiere una programación y una instrumentación similares a las que se emplean para acelerar el desarrollo económico. Reclama, sin embargo, un método propio que permita la utilización más eficiente - del actual acervo técnico debidamente adaptado a nuestra realidad" (38).

"El Programa Global de Reforma Administrativa se orientará, por tanto a proveer los cambios que se requieran a nivel de:

- a). Instituciones,
- b) Sistemas de apoyo administrativo,
- c) Sectores de actividad de acuerdo a la estrategia y a las prioridades que señale el titular del Eje cutivo Federal.

Las Reformas Institucionales (micro) habrán de encargarse a los funcionarios responsables de cada entidad, mientras que la versión macro administrativa será responsabilidad del propio ejecutivo con la asesoría de la Secretaría de la Presidencia" (39).

Entre las principales acciones llevadas a cabo en materia de reforma administrativa en el período 1970 - 1976, citamos entre otras la creación de las diversas comisiones así como los programas y acuerdos presidenciales emitidos al respecto.

- . Comisión Intersecretarial para dar cumplimiento al Plan Lago de Texcoco. Marzo, 1971.
 - . Acuerdo presidencial para promover la capacitación en todas las dependencias del sector público. Junio 1971.
 - . Acuerdo de julio de 1971, sobre aspectos mínimos que deberán contemplar los programas internos de reforma administrativa:
- " I Instrumentación de los mecanismos de reforma administrativa.

- II . Programación.
- III . Revisión de organización.
- IV. Revisión y actualización de las principales disposiciones legales y reglamentarias.
- V. Revisión y adecuación de los procedimientos básicos de trabajo.
- VI. Promoción de la descentralización operativa.
- VII Perfeccionamiento de la aptitud y actitud de los servidores públicos.
- VIII. Determinación de políticas para el mejor aprovechamiento de los recursos materiales del sector público federal.
- IX. Mejoramiento de los servicios de atención al público.
- X. Proposición de reformas macroadministrativas" (40).

Programa de Desarrollo Urbano y Vivienda Popular.
Agosto, 1971.

Comisión para dar cumplimiento al Plan para el Desarrollo Integral del Istmo. Marzo, 1972.

Comisión Intersecretarial para el Fomento Económico de la Franja Fronteriza Norte y las Zonas y Perímetros Libres.

Comisión Coordinadora de la Industria Siderúrgica.
Junio, 1972.

- . Comisión Intersecretarial de Colonización Ejidal. Julio, 1972.
- . Acuerdo presidencial del 28 de diciembre de 1972, por medio del cual se crea la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal y se establece la semana laboral de 5 días de duración para todos los -- trabajadores al servicio del Estado.
- . Comisión Nacional de Energéticos para la elaboración de un plan de Energéticos. Febrero, 1973.
- . Comisión Coordinadora para el desarrollo Integral de la Península de Baja California.
- . Acuerdo Presidencial en el cual las dependencias del sector público, procederán a establecer sistemas de orientación e información al público. Abril, 1973.
- . Comisión Nacional de la Industria del Maíz para el Consumo Humano. Julio, 1973.
- . Comité para la Regulación de la Tenencia de la Tierra, un año más tarde se conviene en la Comisión - para la Regulación de la Tenencia de la Tierra -- (CORET). Agosto, 1973.
- . Comisión Intersecretarial para coordinar las actividades que realizan las diversas secretarías y de partamentos de estado, para el mejoramiento de las comunidades rurales e indígenas del país.
- . En mayo de 1974, se establecen los mecanismos de - programación de las inversiones federales para cada entidad de la república.

- . Acuerdo Presidencial para la realización del Censo de Recursos Humanos del Sector Público.
- . Comisión Mixta de la Industria Textil del Algodón.
- . Comisión Nacional de Desarrollo Regional, con el fin de proponer programas de desarrollo económico y social a corto, mediano y largo plazo para dos ó más entidades federativas.

Para tal efecto, se crea en la Secretaría de la Presidencia la Dirección Coordinadora de la Programación Económica y Social y dentro de la Dirección General de la propia Secretaría se pone en marcha los Programas de Inversión para el Desarrollo Rural (PIDER). Enero, 1975.

- . Comisión Coordinadora de la Política Industrial del Sector Público. Julio, 1975.
- . Comisión Nacional del Sector Agropecuario. Julio, 1975.

Cabe hacer mención que el proyecto del presupuesto de egresos de la federación para 1976, se presentó con un criterio programático.

- . Ley sobre el Desarrollo Urbano del Distrito Federal. Enero, 1976.
- . Comisión del Plan Nacional Hidráulico. Mayo, 1976.

En diciembre de 1976, por acuerdo presidencial y a través de los Comités Promotores de Desarrollo Socio-Económico de los Estados, se propone celebrar convenios únicos de coordinación para la realización de programas específicos de desarrollo, que les competen tanto al gobierno federal, como al estatal de manera concurrente.

2.2 Consolidación de la reforma administrativa y del proceso de programación.

La consolidación de la Reforma Administrativa del Sector Público a partir de 1971, coincide con los intentos serios de programación en México y ésto es lógico si consideramos que es hasta esa fecha cuando se crean los mecanismos de ambos procesos; el de Reforma Administrativa y el de Programación.

Ahora bien, si en 1971 se consolidó la Reforma Administrativa al institucionalizarse, podemos asegurar que en 1976 se consolida el proceso de programación y no solo se institucionalizó al crearse los mecanismos administrativos del proceso, sino también se crean los instrumentos jurídico-legales para llevarla a cabo. Desde ese momento la programación y la coordinación del Sector Público se vuelven la esencia de la Reforma Administrativa.

Con el cambio de poderes en diciembre de 1976, se abroga la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y se sustituye por la denominada "Ley Orgánica de la Administración Pública Federal" (41).

En esta Ley se establecen las bases de la organización y funcionamiento de la administración pública federal, tanto centralizada como paraestatal. Cabe hacer mención que en esta Ley se crea la Secretaría de Programación y Presupuestos, como órgano central de proceso de programación.

Como complemento de la Ley anterior, se dictan 2 leyes más; la "Ley del Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público" y "La Ley General de Deuda Pública". (42).

Instrumentos ambos de gran trascendencia en el proceso de programación, ya que se institucionaliza la aplicación del presupuesto con orientación programática.

El 3 de enero de 1977, se dicta el acuerdo en el cual el Ejecutivo Federal contará con la Unidad de Coordinación General de Estudios Administrativos. Al desaparecer la Secretaría de la Presidencia, la Dirección General de - Estudios Administrativos pasa a ser coordinación con de pendencia directa de la Presidencia de la República.

En este mismo mes, se dicta un acuerdo presidencial deno minado "Acuerdo por el que las entidades de la adminis- tración pública paraestatal, a que se refiere este acuer- do, se agrupan por sectores a efecto de que sus relacio- nes con el Ejecutivo Federal, se realicen a través de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo que se determina" (43).

Este acuerdo hace posible la clasificación por sectores que requería el proceso de programación.

"Los objetivos globales del sexenio son:

- 1) Organizar al gobierno para organizar al país median- te una Reforma Administrativa que contribuya a ga- rantizar institucionalmente la eficiencia, la con- gruencia y la honestidad en las acciones públicas.
- 2) Adoptar la programación como instrumento fundamen- tal de gobierno, para garantizar la congruencia -- entre los objetivos y las acciones de la adminis- tración pública federal, precisar responsabilidades y facilitar así la oportuna evaluación de los resul- tados obtenidos.
- 3). Establecer un sistema de administración y desarrollo de personal público federal, que al mismo tiempo que garantice los derechos de los trabajadores, permita un desempeño honesto y eficiente en el ejercicio de sus funciones.

- 4) Contribuir al fortalecimiento de nuestra organización política y el federalismo en México, a través de instrumentos y mecanismos mediante los cuales la Administración Pública Federal, respetando la autonomía de cada uno de los poderes y niveles de gobierno propicie, por una parte el robustecimiento de las funciones encomendadas a los poderes Legislativo y Judicial, y por otra, una mejor coordinación y una mayor participación de los tres Niveles de gobierno-federación, estados y municipios en -- los procesos de desarrollo económico y social del país.

- 5). Mejorar la administración de justicia para fortalecer las instituciones que el pueblo ha establecido en la constitución, para garantizar a los ciudadanos la seguridad jurídica en el ejercicio de sus derechos y responsabilidades y consolidar así su confianza en las instituciones y en sus gobernantes" (44),

El cumplimiento de los dos primeros objetivos se fue desarrollando con las tres primeras etapas en materia de Reforma Administrativa.

- 1a. Etapa (diciembre 1976), cambio en la estructura - (reformas institucionales) de la Administración - Pública Federal precisando la competencia en cada dependencia del Gobierno Federal (Ley Orgánica de la Administración Pública Federal).

- 2a. Etapa (julio de 1977), Sectorización de las actividades de la Administración Pública Federal (Reformas Sectoriales) que consiste en el agrupamiento de todos los Organismos Paraestatales en secto

res bajo la coordinación de una Dependencia Central del ejecutivo como "CABEZA" del sector (Acuerdo donde las Entidades de la Administración Pública Paraestatal, se agrupan por Sectores).

- 3a. Etapa (diciembre de 1977), coordinación de las acciones intersectoriales, la cual consiste en articular e integrar las acciones de gobierno entre los sectores el Gabinete Económico, y Gabinetes Sectoriales: Agropecuario, de Comercio Exterior y de Salud, Comisión Gasto Financiamiento, Comisión de Precios, Salarios y Empleo, Comisión Asesora de Financiamientos Externos, etc., otra medida para el cumplimiento de los dos primeros objetivos lo constituyen: La institucionalización del Presupuesto por Programas, el Sistema Nacional de Evaluación, El Programa de Acción del Sector Público Federal - 1978- 1982 y el Plan Global de Desarrollo 1980-1982.
- 4a. Etapa (abril de 1978), se orientó al cumplimiento del objetivo "promover y garantizar la participación ciudadana en la programación de las acciones de Reforma Administrativa" fijado en una reunión de gabinete el cual se refiere a la simplificación de trámites, atención y orientación al público, dicha etapa se ha dado a nombrar "Reforma de Ventanillas" (implantación del sistema de orientación e información al público, subsistemas de quejas y sugerencias y participación ciudadana organizada.

Para el cumplimiento del tercer objetivo de Gobierno se inicia la 5a. Etapa (mayo de 1979) llamada de Administración y Desarrollo de Personal del Ejecutivo Federal (Diversos acuerdos para la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal).

Para el cumplimiento del cuarto objetivo, se llevan a cabo desde 1978 cada 5 de febrero "Reuniones de la República" con la participación de los 3 Poderes y los Gobiernos de los Estados, se integran Comités para la Planeación del Desarrollo Económico de los Estados (COPLADES), Convenios Unicos de Coordinación con los Estados (CUC), Programa Integral de Desarrollo Rural (PIDER), así como varias Comisiones a nivel Regional.

Para el cumplimiento del quinto objetivo se inicia en abril de 1980, la reforma denominada "Programa de Reforma Administrativa en el Sistema de Impartición de Justicia".

Otro objetivo fijado en reunión de gabinete fue la desconcentración territorial de la administración pública federal para lo cual se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano, que elaboró un Plan Nacional donde se contempla la desconcentración incluso de la propia Administración Pública Federal.

Por otra parte fueron relevantes algunos de los resultados de la famosa "Alianza para la producción" en varios sectores de la actividad económica y que se puso en marcha desde el inicio del sexenio. Asimismo, se lograron buenos resultados en algunos productos básicos de consumo como consecuencia de la puesta en marcha del Sistema Alimentario Mexicano (SAM). A solo cuatro años de haber concluido el período presidencial 1976-1982, la evaluación del mismo revela que hubo: una reducción considerable del producto nacional; una tasa de inflación del -- 100 por ciento; la tasa de desempleo se duplicó; la reserva internacional se agotó, y el país se encontró en virtual suspensión de pagos quedando inmerso en una profunda crisis económica. Es importante aclarar que el desplome económico y financiero del país, no se debió exclusivamente a una mala programación, sino estuvieron presentes causas ajenas al proceso.

2.3 El Sistema Nacional de Planeación Democrática y el Plan Nacional de Desarrollo. (45).

Con las reformas hechas a los Art[ic]ulos 25 y 26 Constitucional y la nueva Ley de Planeación expedida el 5 de enero de 1983, quedan expresadas formalmente las facultades del Estado para planear el desarrollo e instituir y poner en marcha el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Este sistema constituye un conjunto articulado de relaciones funcionales que establecen las dependencias y entidades del sector público entre sí, con las autoridades de las entidades federativas, y con los diversos grupos sociales, para definir los objetivos, metas, tiempos, re cursos, acciones y responsabilidades de la planeación na cional del desarrollo.

La actividades de planeación del Sistema se apoyan para su funcionamiento en tres niveles:

- a) GLOBAL.- Se refiere a aspectos generales de la economía y la sociedad, en este nivel se elaboran el Plan Nacional de Desarrollo, los programas regionales y especiales de mediano plazo, los programas operativos anuales, los reportes de control y las evaluaciones correspondientes a estos documentos, y al funcionamiento del SNPD;
- b) SECTORIAL.- Aspectos específicos de cada sector administrativo;
- c) INSTITUCIONAL.- A los propios de las entidades para estatales.

En estos dos últimos niveles, se realizan las actividades correspondientes a la elaboración de programas, reportes y evaluaciones respectivos.

El proceso de planeación está integrado por las etapas de:

FORMULACION.- En la que se se elabora el Plan Nacional de Desarrollo y los programas de mediano plazo;

INSTRUMENTACION.- En la cual se diseñan los programas - operativos anuales, global, sectoriales, institucionales, regionales y especiales; programas que incluyen acciones obligatorias coordinadas, concertadas e inducidas

CONTROL.- En donde se realiza el seguimiento y análisis de la ejecución del Plan y los programas:

EVALUACION.- Que comprende la valoración de resultados del Plan y Programas y del sistema en su conjunto.

En el Sistema Nacional de Planeación Democrática las acciones de planeación de la Administración Pública Federal con las de planeación estatal y municipal se coordinan a través del Convenio Unico de Desarrollo y los programas de mediano plazo son formulados a partir de los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, con la participación de los sectores social y privado.

Los Comités Estatales de Planeación del Desarrollo (COPLADES), constituyen otro medio de enlace entre los sectores de la sociedad y los órganos de gobierno para la colaboración conjunta en las tareas de planeación de cada uno de los Estados de la República.

El Plan Nacional de Desarrollo se integró en base a los foros, las propuestas de los gobiernos estatales y los trabajos realizados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

El Plan Nacional de Desarrollo.- Está estructurado en tres apartados: (46).

- I) Marco de referencia para el diseño de la estrategia, contiene los principios políticos del Proyecto Nacional, del cual se derivan cuatro objetivos de mediano plazo: conservar y fortalecer las instituciones democráticas, vencer la crisis, recuperar la capacidad de crecimiento e iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales, éstos habrán de orientar al Plan y al SNPD para lo cual, se propone una estrategia de desarrollo a través de dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.

La reordenación económica, tiene básicamente tres propósitos: abatir la inflación y la inestabilidad cambiaria; proteger el empleo, la planta productiva y el consumo básico; y recuperar el dinamismo del crecimiento sobre bases diferentes.

El cambio estructural, se precisa en seis orientaciones generales; enfatizar los aspectos sociales y distributivos del crecimiento; reorientar y modernizar el aparato productivo y distributivo; descentralizar las actividades productivas y el bienestar social; adecuar las modalidades de financiamiento a las prioridades del desarrollo; preservar, movilizar y proyectar el potencial del desarrollo nacional; fortalecer la rectoría del Estado, impulsar al sector social y alentar al sector privado.

- II) Instrumentación de la estrategia.- Establecer las políticas concretas a seguir en cada ámbito de aplicación y éstas son:

Política económica general.- Describe los escenarios macroeconómicos posibles y el uso de los instrumentos de carácter global de que dispone el Estado para avanzar hacia los objetivos nacionales. Se describe el manejo de la política de gasto público, precisándose los propósitos que en diferentes aspectos se pretende alcanzar a través de ésta y se presentan los lineamientos de política para la empresa pública. Atendiendo las necesidades de financiamiento del desarrollo, se define la aplicación de las políticas de ingreso público, de subsidios, crediticia y monetaria y de deuda pública. Posteriormente, en lo que respecta a las vinculaciones del país con la economía internacional, se precisa la aplicación de las políticas cambiaria, de comercio exterior y de inversión extranjera. - Finalmente se establecen lineamientos de capacidad y productividad.

Política social.- Los objetivos que persigue están dirigidos a lograr la satisfacción de las necesidades básicas de los grupos más desprotegidos y a la transformación del crecimiento económico en desarrollo social. Está integrada por las políticas de empleo, bienestar social y distribución del ingreso; educación, salud y seguridad social; ecología y medio ambiente; y desarrollo urbano y vivienda.

Política sectorial.- Los lineamientos de estrategia y política sectoriales ponen atención especial en la complejidad de las interrelaciones que se observan entre los distintos aspectos económicos y sociales y consideran el mercado interno y externo, es así como de la estrategia de desarrollo económico y social se desprenden los lineamientos

de política que se refieren a sectores específicos; desarrollo rural integral; reforma agraria integral; agua; pesca y recursos del mar; bosques y selvas; - desarrollo industrial y comercio exterior; energéticos; minería; sistema integral de transporte; modernización comercial y abasto popular; turismo, y desarrollo científico y tecnológico.

Política regional. - Las acciones y lineamientos de la política regional del PND están orientadas a la descentralización en sus aspectos políticos, administrativos, cultural y económico. A partir de éstos, se desprenden cuatro líneas de acción para: el desarrollo estatal integral; la integración regional al desarrollo nacional, el ordenamiento y regulación de la zona metropolitana y, la descentralización de las actividades económicas de la Ciudad de México. Así, la política regional describe el marco para la distribución del crecimiento, definiendo las zonas prioritarias y trazando las líneas de política para la zona metropolitana de la Ciudad de México, la frontera norte, el sureste, la costa del golfo y la del pacífico. Estas directrices son a su vez producto y orientación para la planeación que realizan la Administración Pública Federal y los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

- III). Formas en que habrá de integrarse la participación social a la ejecución y evaluación de las acciones definidas por el plan.- Este apartado reviste particular importancia porque en el PND incorpora las orientaciones políticas, la estrategia y las líneas de acción para ordenar las decisiones del Estado y dar un marco a la participación de la sociedad.

La instrumentación del PND se realizará a través de las cuatro vertientes previstas en la Ley de Planeación: la obligatoria, para el ámbito del sector público federal; la de coordinación, que incorpora las acciones en materia de planeación que el Gobierno - Federal realice con los gobiernos de los estados; la de inducción, que se refiere al manejo de los instrumentos de política económica y social y su impacto - en las acciones de los particulares; y la de concertación, que comprende las acciones que acuerden realizar conjuntamente el sector público y los particulares.

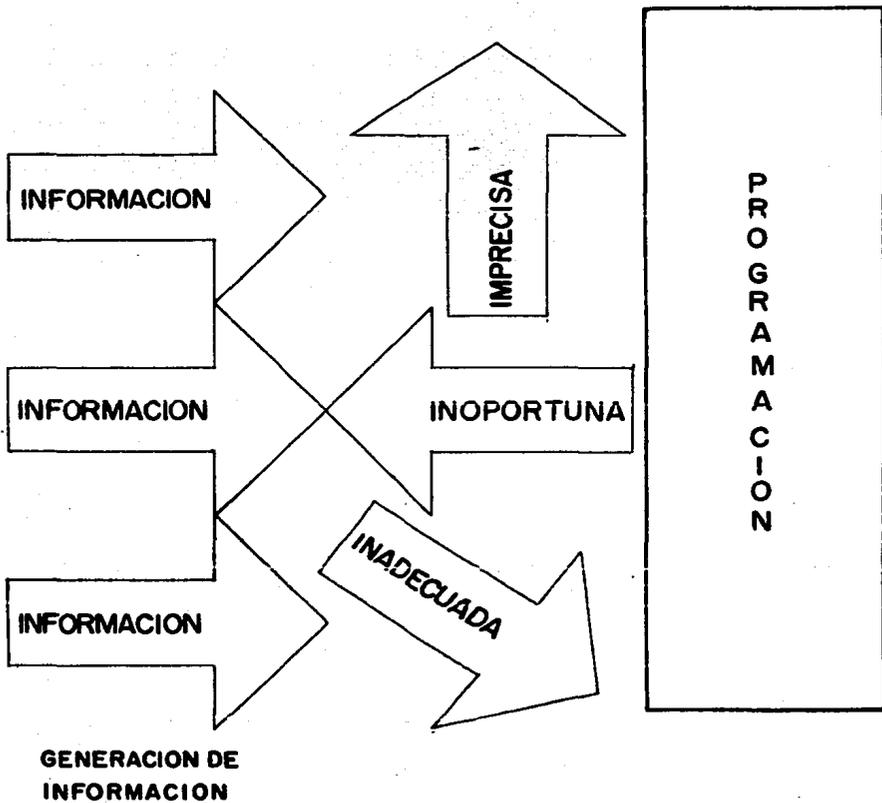
A través de estas vertientes se define el carácter operativo de la estrategia y los lineamientos del Plan Nacional y se concreta la participación de los sectores social y privado en la ejecución del Plan.

Por último, en materia de Reforma Administrativa, las modificaciones de que fue objeto la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se orientan a racionalizar y compactar las estructuras de las dependencias y entidades del sector público, - así mismo, se incorporan a las sociedades nacionales de crédito dentro de la administración pública -- paraestatal.

CAPITULO III

**"SISTEMA NACIONAL DE INFORMACION PARA LA PROGRAMACION
DEL SECTOR PUBLICO"**

**DIAGNOSTICO: LA INFORMACION NO SATISFACE SIEMPRE LAS
NECESIDADES DE LA PROGRAMACION.**



1. LA INFORMACION EN LA PROGRAMACION E INTEGRACION DEL SISTEMA.

No sería posible hablar de un sistema nacional de información para la programación, sin antes comprender el proceso administrativo y de programación del sector público. Es por ello, que hasta el capítulo anterior, hemos analizado de manera -- esquemática y, profundizando en aquellos aspectos que por su importancia resulta necesario examinar con mayor detenimiento, a fin de tener una visión más clara y global del proceso mismo y de ésta manera poder vincularlo a un sistema de información.

"Un sistema administrativo de información es una integración altamente organizada de ingenios físicos e intelectuales, -- interactuantes, cuyos principales atributos son: captar, identificar, seleccionar, clasificar, almacenar, procesar y proporcionar información en respuesta a las necesidades de la -- gestión administrativa organizacional, dentro de los lineamientos que marca la oportunidad contextual y política" (47).

1.1 Características de la información en el proceso de programación.

En la etapa de formulación las decisiones se toman sobre el futuro y frecuentemente cumplen un amplio rango de incertidumbre y variables poco definidas. La información para el control está ligada estrechamente a períodos particulares, en muchos casos es esencial que la información esté referida a las acciones específicas a ejecutar en el período inmediato a su aprobación. La información debe ser muy precisa y sujeta a las contingencias del corto plazo.

La etapa de evaluación debe considerarse como parte misma -- del proceso de información, puesto que en ella se trata y -- maneja información para el propio diseño y aplicación de la programación, en este caso la precisión de la información es una variable dependiente de la cobertura y nivel del objeto a evaluar.

Nivel de Detalle.- En la etapa de formulación, la información utilizada generalmente es agregada, en contraste con la de control, la cual necesita frecuentemente un alto grado de detalle. En la etapa de instrumentación, se requiere información detallada sobre recursos, mecanismos, procedimientos, etc. La etapa de valuación depende de igual forma de la cobertura y nivel de objeto a evaluar, sin embargo, se considera indispensable que la elaboración se realice en función del impacto real con la población y no en términos de ejercicio presupuestal.

Las decisiones en la etapa de formulación son menos frecuentes que en la de control, en esta última las decisiones -- pueden ser diarias, semanales o mensuales, la frecuencia de las decisiones no está relacionada necesariamente con los efectos para la organización. Una decisión de la etapa de control puede implicar costos y riesgos bajos, aunque el efecto acumulado de varios meses puede ser desproporcionado. Por otro lado, una decisión en la etapa de formulación puede acarrear consecuencias negativas en el largo plazo. La etapa de instrumentación requiere con puntualidad la información mientras que para la etapa de evaluación puede variar según las necesidades de uso; sin embargo, debe presentarse previa a la etapa de formulación.

Fuente de información.- En la etapa de formulación la información requerida proviene más frecuentemente de fuentes externas al proceso de programación, mientras que para la etapa de control la información es generada en mayor medida por el propio proceso. Las decisiones de la etapa de formulación están mucho más ligadas con la política general del gobierno y las condiciones sociales, la actividad competitiva en el mercado mundial y nacional y las perspectivas económicas, que con las actividades operativas de la ejecución. La fuente de información para la instrumentación está en el mismo proceso. Para la etapa de evaluación exis

ten ambas fuentes, tanto la externa al proceso como en el mismo, dependiendo de los objetivos de evaluación.

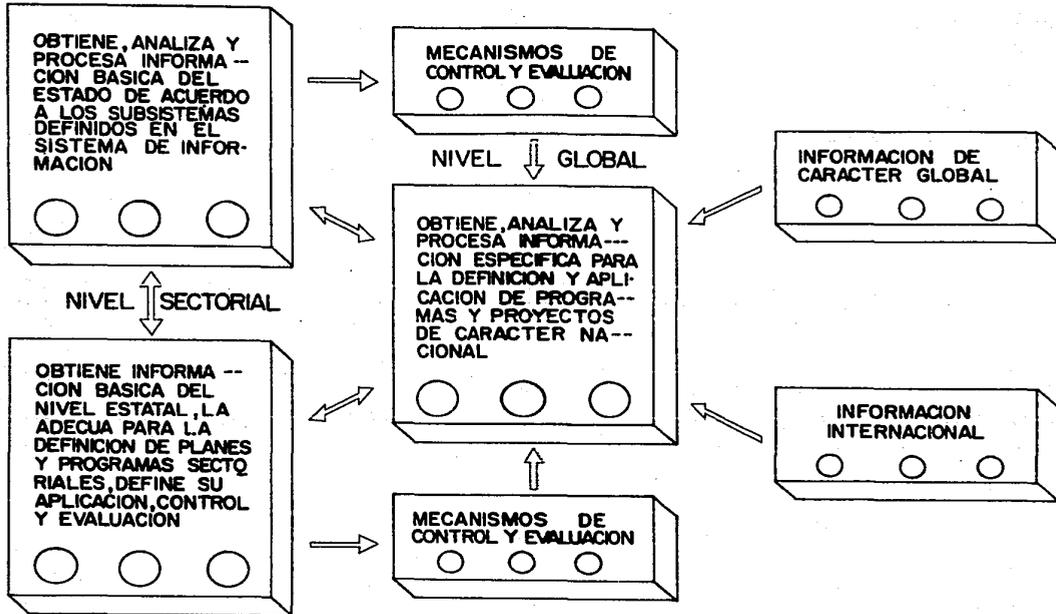
Cobertura.- En la etapa de formulación de la programación, la información (tipo y número de variables) usada en una decisión dada es muy amplia. La etapa de formulación involucra el exámen de factores que con frecuencia no pueden ser anticipados, mientras que el control requiere solamente un conjunto de variables bien definidas y en número reducido. Para la instrumentación se utiliza el menor número posible de variables.

Tipo de Información.- La etapa de formulación es, generalmente, más cualitativa que en la de control. En esta última los datos tienden a ser numéricos, específicos y empíricos. Esto es, obviamente, una generación no muy buena, -- pero la distinción resulta útil. Al igual que la etapa de control en la instrumentación se requiere de información precisa. En la de evaluación se utilizan ambos tipos de información dependiendo del objetivo de evaluación.

Actualidad.- En la etapa de formulación la información -- utilizada puede ser principalmente histórica. En la etapa de control debe ser actualizada de comprobación dinámica. En la elaboración de un plan a cinco años, por ejemplo, no es necesario conocer la producción realizada el día anterior. Por otra parte, para formular el calendario de producción para el día siguiente, en una decisión de control, sería deseable conocer el nivel de los inventarios de las materias primas y los insumos para realizarla. Para la etapa de instrumentación se requiere información sobre experiencias anteriores en cuanto a recursos, mecanismos, procedimientos, etc. y la información actualizada de las propuestas concretas a realizar. En la etapa de evaluación se requiere de ambas informaciones.

SISTEMA DE INFORMACION PARA LA PROGRAMACION
(FLUJO POR NIVELES)

NIVEL ESTATAL



1.2 La Información en los niveles de programación.

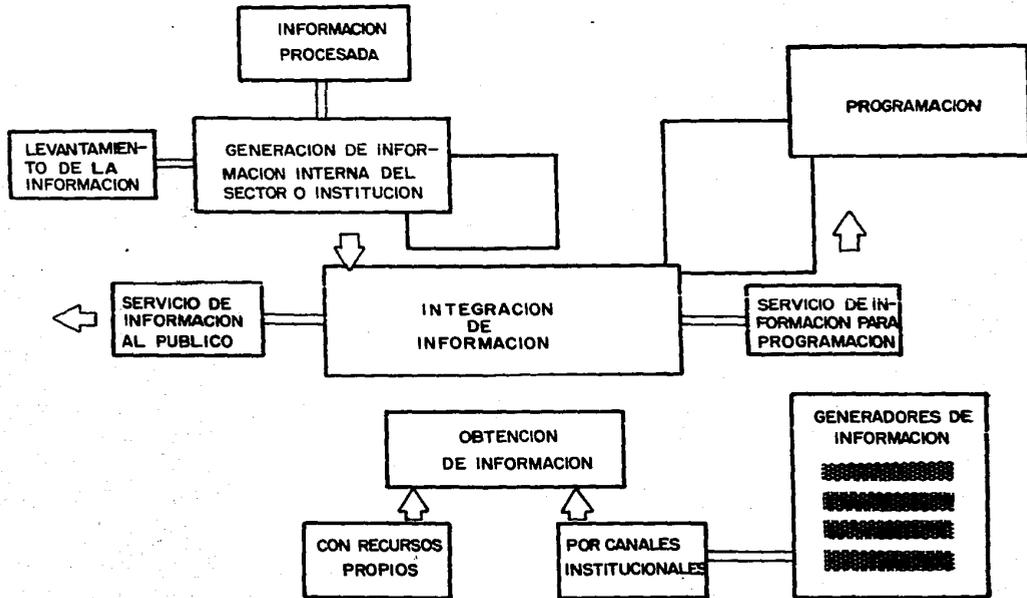
Los niveles de aplicación y desarrollo global, sectorial y regional también deben ser considerados en el sistema de información, por lo que es de gran importancia contar con buenos canales de comunicación, así como el grado de detalle de la información que debe generar cada nivel, las -- normas y políticas de operación y tratamiento de información, así como las interrelaciones de los niveles, con -- objeto de evitar duplicidad, subutilización, dispendio de recursos, extemporaneidad e imprecisión en la información.

De esta forma en los tres niveles definidos, el sistema de información tendrá una estructura homogénea y consistente, como mínimo en los siguientes subsistemas: Geográfica, estadística sociodemográfica, estadística económica, administrativa, contexto internacional, sociopolítica y - opinión pública, científica y tecnológica y jurídica. Es por ello, que la información a considerar será del mismo tipo para los diferentes niveles de programación de que - se trate, encontrándose la diferencia sustancial en el -- grado de detalle de información que requiera o genere cada uno de los tres niveles.

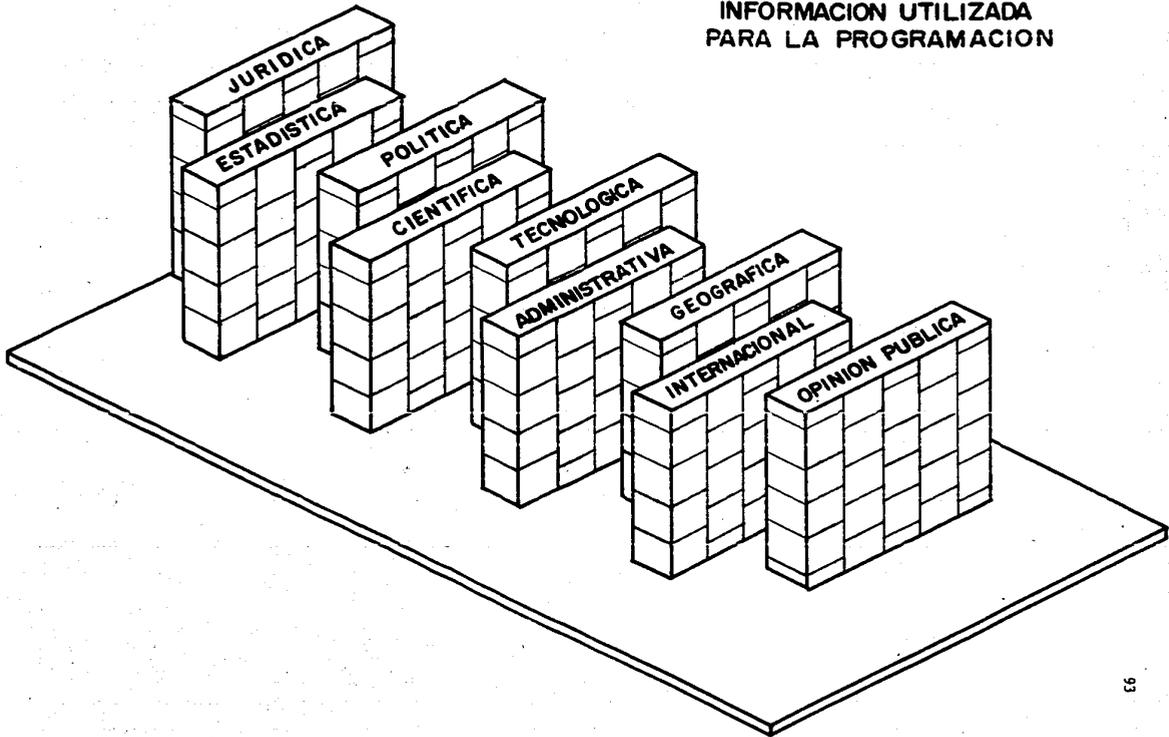
Por ejemplo, el nivel global requiere menor volumen pero mayor precisión de información y debe ser alimentado en gran medida por los niveles sectorial y estatal.

Debe considerarse el nivel estatal y en su caso el municipal, como el principal generador de información para que ésta sea utilizada en la definición de planes en el nivel sectorial. A su vez, éste proporcionará información de - mayor detalle al nivel global para la definición de planes y programas de carácter nacional, y mecanismos de control y evaluación de los mismos.

FUNCIONES BASICAS DEL SISTEMA DE INFORMACION



**INFORMACION UTILIZADA
PARA LA PROGRAMACION**



1.3 Subsistemas de información.

La información para cumplir con los requerimientos de los diferentes niveles y etapas de la programación, debe conceptualizarse como un sistema integral, el cual agrupa al conjunto de elementos que facilitan la toma de decisiones en los niveles global, sectorial, estatal, municipal e -- institucional.

El sistema de información para la programación comprende la regulación y generación de información para que a través de su análisis, procesamiento e interpretación sea - susceptible de apoyar efectivamente la toma de decisiones en la formulación, seguimiento, control y evaluación de las acciones emprendidas para el logro de los objetivos de desarrollo nacional. Es decir, que la información - proporcionada por el sistema sea un elemento básico para la programación.

Para ello es necesario que el sistema contemple la información de los diferentes sectores y actividades del país estimando su ubicación geográfica. En este sentido se considera conveniente utilizar como base inicial los sub sistemas de información, indicados en el punto 1.2 de -- este capítulo, los cuales se consideran elementos clave del sistema nacional de información.

Información Geográfica.- Proporciona el marco físico representativo del espacio territorial en el que ocurren los fenómenos económicos, sociales y demográficos. Comprende información sobre el clima, recursos naturales, características y aprovechamiento de los suelos, infraestructura existente y la división territorial del país.

Información Estadística.- Comprende el conjunto de resultados cuantitativos que se obtienen de un proceso sistemático de captación, tratamiento y divulgación de datos pri-

marios obtenidos de los particulares, empresas e instituciones sobre hechos que son relevantes para el estudio de los fenómenos económicos, demográficos y sociales. Su tratamiento histórico y actualización permanente permite analizar en forma objetiva la situación de los diferentes sectores de la sociedad, a su vez, proporciona elementos para elaborar escenarios sobre el comportamiento futuro de los fenómenos económicos, sociales y demográficos.

Información Administrativa.- Se refiere específicamente a la información de la administración pública federal, estatal y municipal; al registro de los programas y proyectos institucionales, tanto en proceso de desarrollo como de formulación, así como su seguimiento, control y evaluación. Este tipo de información es fundamental para la instrumentación y el control de programas y proyectos de desarrollo de la Administración Pública.

Información del Contexto Internacional.- Del contexto internacional debido a la creciente interdependencia de la comunidad de naciones y sus consecuentes implicaciones económicas, políticas, sociales y culturales debe ser objeto de atención prioritaria. Debe permitir conocer las características de los mercados potenciales para los productos nacionales de exportación, el mercado internacional de ciertos insumos, materias primas, bienes de capital y tecnología, situación financiera de los países, la situación política mundial, acuerdos convenidos y resoluciones tomadas en los diferentes foros internacionales, etc.

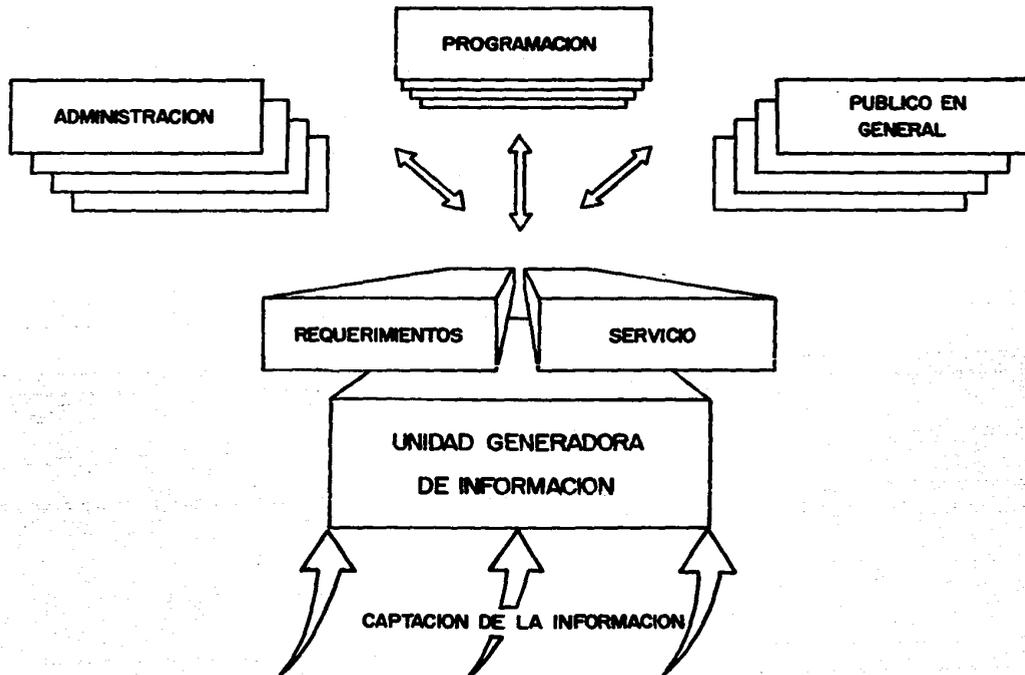
Información Sociopolítica.- Que permite conocer la posición y manifestación real y potencial de los diferentes grupos organizados, gremios y partidos políticos con respecto a la situación política, económica y social del país, para considerarla en las acciones que en materia de planeación promueva e instrumente el Estado.

Opinión Pública.- Se refiere a los indicadores que se deban tomar en cuenta para la formulación de los planes así como para controlar y evaluar el impacto social de las acciones del Estado. Esta participación sistemática y permanente -- sirve como elemento de retroalimentación imprescindible -- para la función de Gobierno.

Información Científica y Tecnológica.- La necesidad a la que se enfrenta el Estado moderno para diseñar e implementar acciones concretas en el proceso de la programación en el desarrollo obliga a considerar los avances y cambios -- permanentes que a nivel internacional y nacional se manifiestan constantemente en materia científica y tecnológica. Es indispensable considerar la situación actual y las posibilidades de cambio tecnológico como una variable intrínseca en la selección de opciones de desarrollo.

Información Jurídica.- En un sistema de derecho como el nuestro, la observancia de la Ley legitima el papel rector del Estado. En este sentido la sistematización de la información jurídica juega un papel de vital importancia para conocer de manera oportuna y concisa la legislación y reglamentación vigente tanto en el ámbito federal como en el estatal, en la cual deberán fundamentarse y ajustarse los programas, proyectos y acciones en el proceso de programación.

RELACION ENTRE USUARIOS Y GENERADORES DE INFORMACION



2. DIAGNOSTICO Y PROPUESTA POR SUBSISTEMA DE INFORMACION.

2.1 Geográfica.

La información geográfica, juega un papel particularmente importante dentro de un Sistema de Información.

Principalmente, la delimitación territorial del país en sus distintos niveles; internacional, interestatal e intermunicipal, reviste un carácter especial para llevar a buen término aquellos proyectos en los que se ve involucrada la explotación de recursos naturales o asentamientos humanos pertenecientes a más de una entidad política.

La información de límites a nivel predio urbano y rural, es también necesaria para resolver con mayor facilidad los problemas de rezago agrario y de asentamientos irregulares lo cual redundará en incrementos de productividad y estabilidad social.

De igual forma, identificar las variadas zonas económicas del país, permite optimizar el destino del uso del suelo y de los recursos naturales, cuantificar los recursos y condiciones del país y elaborar planes y proyectos de acuerdo con las prioridades nacionales, dinamizando de esta forma las actividades de las distintas entidades federativas y dependencias relacionadas con la captación, generación o uso de la información geográfica.

Diagnóstico.- En el área en la que se presenta un mayor avance en geografía es la de presentación cartográfica para las principales características del territorio mexicano.

En 1979, se terminó la cartografía escala 1:1'000,000, con la cual se puede tener una visión sinóptica del país;

este compendio cubre los aspectos de topografía, precipitación, temperaturas tipos y uso del suelo, geología, -- hidrología superficial y subterránea y capacidad de uso como temas fundamentales.

A la fecha, la mayoría de los recursos dedicados a la generación de cartografías, están siendo destinados a los programas que permitan representar las características geográficas más relevantes en escala de 1:1'250,000. En este caso, el detalle y la profundidad de los temas tratados ofrecen un insumo adecuado para la programación regional.

La información que se produce en términos de cartografía en forma desagregada, ha sido abundante, lo que ha propiciado que a ésta se le haya confundido con la geografía olvidando que es básicamente una forma de presentación - de la información geográfica.

La carencia de información sobre límites perfectamente - definidos entre estados y municipios origina que muchos planes sean ejercicios teóricos, que no se toman en - cuenta.

Las entidades federativas tienen conflictos latentes por indefinición de sus límites, cuando existen planes de - desarrollo que abarcan las áreas no definidas o respecto al aprovechamiento de recursos naturales.

A nivel de predio rural, la situación es anárquica y conflictiva, pues se adiciona con intereses personales, rezago agrario e invasiones, entre otros aspectos, situación que se complica por la carencia de un sistema confiable de información y la falta de homogeneidad del Registro Público de la Propiedad existente a nivel federal y estatal.

Todavía existen indefiniciones y problemas de límites por resolver en México. Los regímenes de tenencia existentes, la extensión y calidad de los predios, el espacio ocupado por cada municipio el ámbito geográfico de la justificación estatal, no se encuentran totalmente definidos en algunos casos; situación similar llega a presentarse con menor medida a nivel internacional.

Organización Institucional.- La generación cartográfica se encuentra concentrada en la Dirección General de Geografía quien cuenta con recursos y personal capacitado para la generación de este tipo de información.

Por lo que hace al resto de la estructura administrativa encargada de generar información geográfica existe una multiplicidad de entidades federativas y dependencias del Sector Público que cuentan con información que podría ser de gran utilidad para la programación. Entre otras se pueden mencionar las siguientes instituciones generadoras de información geográfica:

- Secretaría de Reforma Agraria (con información de predios rurales).
- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos (con uso de suelo, aguas y bosques).
- Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal (con recursos minerales, hidrocarburos y energéticos en general).
- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología (con distribución urbana).
- Observatorio Meteorológico Nacional (con climas).

Sin embargo, los índices de utilización de la información generada son sumamente bajos al no existir programas que coordinen dicha información para hacerla accesible y útil al proceso de programación.

Nomatividad.- Las normas aplicables al manejo de la información geográfica son las que se enumeran a continuación:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley de Información Estadística y Geográfica.
- Ley Federal de Reforma Agraria.
- Ley de Tierras Ociosas.
- Ley Federal de Aguas.
- Ley Forestal.
- Ley de Asentamientos Humanos.
- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en materia petrolera, minera y nuclear.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Conservación de Suelo y Agua.
- Ley de Terrenos Nacionales, Baldíos y Demasías.
- Acuerdos Internacionales.

Propuestas.- Adecuación y aprovechamiento de la información, cuyo objetivo sería el determinar los niveles de agregación o desagregación con el que se requiere cada tipo de información y lograr un efectivo flujo de información para que pueda utilizarse en la toma de decisiones.

Regionalización o zonificación del territorio, a efecto de delimitar unidades con características geográficas y socio-económicas comunes dentro de un cierto ámbito, con el propósito de adecuar programas de desarrollo de información geográfica que satisfaga las necesidades impuestas por dichas características.

Ordenamiento del territorio para precisar los límites a nivel nacional, estatal y municipal, además de predial.

Actualización y complementación cartográfica que permita continuar con las actividades de generación de información cartográfica, buscando que los trabajos se realicen en función de las necesidades sectoriales y estatales.

Mejora del Servicio Meteorológico a fin de complementar el servicio con información, observaciones indispensables para la programación agropecuaria y del mejoramiento de la atmósfera, tales como radiación solar, evaporación, humedad relativa, temperaturas del suelo, contaminantes de la atmósfera.

Inventario de recursos naturales para integrar un registro distribuido geográficamente de los diversos recursos naturales tanto renovables como no renovables con los que cuenta el país, lo que permitirá visualizar mejor la posible explotación.

Organización Institucional.- Adecuar la estructura de las diversas instituciones que cuentan con información -

geográfica, con el fin de poder prestar servicios de -
consulta y difusión de la misma.

Normatividad.- Lograr la aplicación de los artículos 73
fracción IV y 115 de la Constitución Política de los Es-
tados Unidos Mexicanos, a efecto de finiquitar los proble-
mas de límites interestatales. De igual forma, estable-
cer las normas conducentes a la solución de aquellas de
carácter municipal.

Promover que la legislación en las entidades federativas
en materia de registro de la propiedad, sea uniforme.

Establecer que el Registro Público de la Propiedad sea -
una obligación y no sólo un derecho.

Normar en el sentido de que siempre que se genere alguna
información, ya sea estadística, jurídica de opinión pú-
blica o cualquier otro tipo, ésta defina su ubicación --
geográfica.

2.2 Estadística socio-demográfica.

2.2.1. Demografía.

La información demográfica es la base de toda la programación, es indispensable para la definición de las políticas de empleo, salud y seguridad social, alimentación, vivienda y asentamientos humanos, producción de bienes de consumo, etc.

Diagnóstico. - Las fuentes de información demográfica están compuestas por el sistema de estadísticas vitales, los censos generales de población y algunas encuestas que sobre aspectos demográficos se han llevado a cabo en el país.

Cabe destacar los siguientes problemas:

En cuanto a las estadísticas vitales, la información que actualmente se genera, muestra deficiencias en cuanto a la carencia de un diseño conceptual que norme la información que provoca directa o indirectamente problemas de cobertura, calidad y oportunidad consecuentemente limitan su uso en la programación económica y social del país.

No hay un sistema de actualización permanente de la información obtenida por los censos, ni seguimiento fino de las variaciones en los niveles de bienestar de la población, además se carece de información oportuna sobre ingreso-gasto.

El sistema actual de estadísticas vitales carece de información que ponga de relieve la diferencia socio-económica de la población, principalmente la

directa del crecimiento natural de la población y de su composición por sexo y edad.

Organización Institucional.- Las principales dependencias que participan en la generación de esta información son:

Dirección General de Estadística (S.P.P.)

Consejo Nacional de Población. (S.G.)

Secretaría de Salud.

Departamento del Distrito Federal.

Secretaría de Gobernación (Migración, Registro Nacional de Población y de Identificación Personal).

Estas dependencias se coordinan a través de un Comité Técnico Sectorial.

Normatividad.- Además de la Ley de Información Estadística y Geográfica, existen el Código Civil y el Sanitario, el cual faculta a la antigua SIC para coordinar la información estadísticas sobre salud - (Estadísticas vitales). El proceso real lo lleva a cabo la Secretaría de Programación y Presupuesto.

En particular, se observan los siguientes problemas:

Falta especificidad y claridad en la distribución entre la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Discrepancia a lo que señala el Código Civil respecto al concepto de nacimiento y la definición que adopta la Dirección General de Estadística (S.P.P.).

Heterogeneidad entre las entidades federativas para la inscripción de los hechos vitales (en cuanto a organización, administración y cobro de cuotas).

Propuestas.- Adecuación, mejoramiento, actualización y sistematización de los registros administrativos (sobre todo del Registro Civil), ampliando sus funciones, aprovechando su estructura y coordinando sus actividades con las demás dependencias y organismos.

Sistema de encuestas continuas para obtener información sobre:

Migración

Fecundidad.

Actualización de la información censal.

Actualizar cada año la información del censo, mediante un sistema de encuestas y el aprovechamiento de los registros administrativos.

Adecuación y sistematización de los registros administrativos, con énfasis en el perfeccionamiento del Registro Civil, y en una adecuada coordinación entre las Secretarías de Gobernación, de Programación y Presupuesto, de Salud y con las Entidades Federativas.

En particular se propone:

Modificar al Certificado de Defunción para captar estrato socio-económico del fallecido.

Obtener información sobre mortalidad, teniendo como fuente primaria a la Secretaría de Salud a través del certificado de Defunción.

Revisar y mejorar la red de actividades para el procesamiento de estadísticas de nacimientos, marimonios y muertes fetales.

Reubicar las oficinas del Registro Civil en función de la población y del tamaño de las localidades.

Transcripción estadística de todos los datos sobre hechos vitales, contenidos en los libros del Registro Civil.

Organización Institucional.- Determinar actividades operativas.

Delimitar en forma clara las actividades a realizar por las diferentes instituciones que participan.

Normatividad.- Modificación del Código Civil y Sanitario.

2.2.2. Ocupación.

Tener una visión completa y clara sobre los diferentes factores que inciden sobre el empleo es requisito indispensable para lograr orientar las acciones del Estado y cumplir con ese objetivo. Sin embargo, los instrumentos actuales con que se cuenta para la programación han sido rebasados por la dinámica poblacional, el desarrollo económico y la modificación de los valores imperantes en la sociedad, para lo cual es necesario adoptar las medidas encaminadas a crear y proporcionar fuentes de trabajo en el corto, mediano y de ser posible en el largo plazo.

Diagnóstico.- Los medios a través de los cuales se puede poner un mayor volumen de información sobre empleo son:

- El censo de población: incluye seguimientos de la fuerza de trabajo que se ha definido como ocupada pero se identifica en establecimientos y unidades de producción claramente diferenciales.
- Los censos económicos: recaban cantidad, localización especial y temporal del personal ocupado por rama de actividad y tamaño del establecimiento así como remuneraciones totales.
- El censo agrícola, ganadero y ejidal: se levanta cada 10 años y capta información sobre cantidad y localización del personal ocupado en predios, así como de sueldos y salarios.
- La encuesta continua sobre ocupación: constituye el único proceso de generación que en forma sistemática produce datos sobre desempleo, presenta limitaciones para hacer inferencias a nivel nacional.

- Las encuestas industriales: su levantamiento es sistemático, de cobertura estadística restringida no permite obtener indicadores sobre el comportamiento general del aparato productivo nacional.

Entre las principales deficiencias de carácter conceptual a las que se enfrenta la información sobre ocupación están las siguientes:

- No permiten profundizar en la caracterización del desempleo, formas de subempleo, trabajo femenino y doble empleo.
- No existen datos estadísticos sobre empleo rural.
- Carencia sobre las demandas específicas de fuerza de trabajo.
- No se produce de manera sistemática documentación de volumen y características cualitativas de la demanda de fuerza de trabajo y requerimientos de calificación, capacitación y adiestramiento.

Organización Institucional.- Los organismos encargados de recopilar la información para elaborar las estadísticas relacionadas con la ocupación son:

- El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática que elabora los; Censos Nacionales, Censo Industrial, Censo Industrial de Empresas de Participación Estatal y Organismos Descentralizados y de Servicios, Comercial de Transportes y Comunicaciones, Agrícola, Ganadero y Ejidal.
- La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal que elabora; Censo de Recursos Humanos del -

Sector Público Federal administración centralizada, y descentralizada (participación mayoritaria).

- El Banco Nacional de Crédito Rural.
- La Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

Normatividad.- La base legal en la cual se fundamenta la regulación de las actividades en materia de ocupación son entre otras:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Información Estadística y Geográfica
- Decreto y Acuerdos Específicos sobre Empleos.

Propuestas.- Crear un sistema de información continuo sobre empleo que comprenda:

- La operación de un sistema nacional de encuestas en hogares y establecimientos que articule y permita una mayor congruencia entre ambos mecanismos de operación.
- Instaurar un proceso de generación que documente -- estadísticamente el comportamiento del empleo en el medio rural.
- La adopción de una clasificación congruente de sectores y ramas de la producción.
- Conformar un sistema integrado de información sobre demanda de fuerza de trabajo.

- Definir las normas conceptuales y técnicas específicas que garanticen la articulación entre la información sobre oferta de fuerza de trabajo.
- Evaluar el grado de avance en que se encuentra el Catálogo Nacional de Ocupaciones, a efecto de procurar que alcance una cobertura completa.

Organización Institucional. - Tomando en cuenta la sustantividad y las características propias de la política de empleo, se propone que el sistema estadístico, para generar la información requerida para la planeación de programas y acciones de empleo, quede bajo la responsabilidad de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social.

2.2.3.. Ingreso y Gasto.

La definición e instrumentación de políticas económicas al logro de una mejor distribución plantean la necesidad de contar con la información estadística que permita caracterizar y documentar de manera sistemática, adecuada y suficiente la situación de las condiciones materiales de vida de los trabajadores, así como las tendencias de su transformación. Para lograr este objetivo se han establecido mecanismos que aportan dicha información.

Diagnóstico.- De 1954 a la fecha se han levantado ocho encuestas en el país sobre ingreso y gasto, habiendo participado en su elaboración varias instituciones:

- Banco de México, S.A.
Encuesta sobre Ingresos y Gastos Familiares en México 1963.
La Distribución del Ingreso en México 1968.
- Secretaría de Industria y Comercio.
Ingresos y Egresos de las Familias de la República Mexicana 1969-1970.
- Secretaría del Trabajo y Previsión Social (CENIET).
Encuesta de Ingresos y Gastos Familiares 1975.
- Coordinación General de Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, S.P.P.
Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos en los Hogares 1977.

Las encuestas resultan incompatibles a nivel de su cobertura temporal, espacial y conceptual siendo - la última muy heterogénea, imposibilitando obtener indicadores sobre el comportamiento de las variables señaladas.

Existe información sobre los grupos sociales más - desfavorecidos, principalmente del sector agrope - cuario, la cual presenta diferencias en el diseño de las muestras que se toman ya que estas se enfo - can sobre los centros urbanos más importantes del país y se dirigen a los grupos de mejores niveles, dejando vacíos de información. Por otra parte, no presentan una forma periódica de levantamiento.

Adicionalmente, existe información sobre precios - en la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, Instituto Nacional del Consumidor, SARH, CONASUPO, SEMIP, CONCANACO entre otras.

En cuanto a ingresos, existe información global en los registros administrativos de la STPS, el INFO - NAVIT, el IMSS, la SEP, así como datos parciales en las diferentes dependencias del sector público, or - ganismos del sector privado e instituciones de in - vestigación superior.

Organización Institucional.- Para la captación, - generación y difusión de información a diferentes niveles, existen organismos, instituciones y depen - dencias tales como:

Secretaría de Programación y Presupuesto

Banco de México

Secretaría de Comercio y Fomento Industrial

Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Información sobre aspectos parciales:

INFONAVIT

IMSS

SARH

CONASUPO

ISSSTE

SEMIP

CONCANACO y Organismos Empresariales.

Otros organismos:

El Congreso del Trabajo.

Instituciones de Investigación Superior.

Existe un gran volumen de información sobre la materia de manera dispersa y el flujo de la misma se efectúa con dificultad entre los diferentes organismos que la generan, dando por resultado que la información utilizada para la programación sea principalmente la que genera la S.P.P.

Normatividad.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Información Estadística y Geográfica.

Ley Federal del Trabajo.

Código de Comercio

Reglamento de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos.

Disposiciones Generales Relativas a Precios y Salarios.

Propuestas.- Aprovechamiento de la gran cantidad de información en la materia, que ya existe.

Desarrollo de un marco conceptual y clasificaciones para documentar y sistematizar la información.

Documentar las variaciones regionales y temporales en el volumen, composición cualitativa y los precios de los bienes y servicios destinados al consumo.

Generación de información complementaria.- Generar estadísticas sobre formas y montos de los ingresos de los trabajadores a nivel espacial y sectorial.

Implantación de un sistema nacional de encuestas dirigidas a las unidades de consumo.

Sistema que determine el comportamiento del ingreso-gasto en el medio rural.

Organización Institucional.- Coordinar el aprovechamiento sistemático de los registros administrativos de las diferentes instituciones en todos los niveles.

Normatividad.- Adecuar la normatividad a la participación de las dependencias del sector público responsables del tratamiento de esta información.

Responsabilizar a la SECOFI de mantener actualizada la información sobre consumos y precios y a la STPS sobre ingreso.

2.2.4. Alimentación.

El conocimiento de las características de la alimentación de la población es un elemento básico para - definir lineamientos de política económica ligados a la producción y disponibilidad de alimentos básicos, y hábitos de consumo; así como para la instrumentación de los planes y programas del sector público.

Diagnóstico. - En materia de alimentos debido al impulso que se ha dado, es en donde existe el mayor volumen de información actualizada, sin embargo, los criterios de utilización no siempre se adaptan a la toma de decisiones en el proceso de programación principalmente en cuanto a la cobertura y dificultad de acceso.

Los instrumentos que se utilizan para contar con información de esta naturaleza los constituyen básicamente:

- Censos de Población y Vivienda que se realizan cada 10 años.
Cuenta con información sobre frecuencia de consumo por tamaño de la localidad y estratos de ingresos.
- Encuesta Nacional de Ingresos y Gastos de los Hogares. Desglosa:
Gasto semanal en alimentos.
Estrato de ingresos y gasto corriente
Edad y nivel de Instrucción del jefe del hogar.
Tamaño y número de ocupados del hogar.

- **Encuesta Nutricional en México.**
Permite obtener:
Producción de alimentos agrícolas y de origen animal.
Consumo de alimentos por día y de alimentos y nutrientes per cápita.
Niveles de alimentación y casos de carencias nutricionales.

- **Hojas de Balance Nacional.**
Información de disponibilidad total de alimentos nutrientes y media de alimentos por habitante.

- **Anuarios Estadísticos de los Estados Unidos Mexicanos.**

La información permite generar estadística de disponibilidad nacional de los bienes de consumo no duradero, consumo aparente y consumo per cápita.

Para caracterizar cada uno de los cultivos se considera de vital importancia conocer las cifras sobre localización geográfica, superficie rendimientos por hectárea, agua consumida, dosis de fertilización, crédito, seguro, semilla y productos químicos insumidos.

En el caso de productos ganaderos es conveniente conocer la localización geográfica, sus volúmenes y como origen, la clase y cantidad de animales explotados. También conviene conocer las superficies en donde se desarrolla la producción.

Organización Institucional.- Participan en la generación de la información global:
Dirección General de Estadística, S.P.P.
Comisión Nacional de Alimentación.

Instituto Nacional de la Nutrición,
Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos,
Secretaría de Salud.

Como organismos generadores de información parcial o desagregada:

Secretaría de Pesca,
Compañía Nacional de Subsistencias Populares,
Secretaría de Educación Pública,
Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.

Normatividad.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Información Estadística y Geográfica.

Ley que crea el Programa Nacional de Alimentación.

Otros ordenamientos relacionados con el sector:

Propuesta.- Para el conocimiento de los niveles nutricionales y hábitos de consumo de la población.

Por nivel socio-económico de la población.

Por región.

Por grupos de población.

Adecuación de información sobre producción y consumo de alimentos por:

Tipo de productos.

Unidades de producción, origen y destino de recursos.
Indicadores de productividad.
Canales de distribución.

Integración de información generada por otros sectores que permita al responsable de alimentos la planeación de la producción de los mismos.

Estudios regionales de producción, consumo y distribución de alimentos con el objeto de disminuir los problemas de almacenamiento y transporte.

Organización Institucional. - Responsabilizar a las Secretarías de Agricultura y Pesca a fin de que produzcan la información útil para la programación en los diferentes niveles proporcionando información oportuna a los COPLADES.

Efectuar levantamiento de control y verificación por la S.P.P.

2.2.5. Educación.

La educación ha sido tradicionalmente el sector al cual se le han asignado mayor número de recursos, su prioridad en las políticas nacionales parte de la - necesidad sentida de la población y de la obligación del Estado moderno por satisfacerla como instrumento de desarrollo nacional.

Diagnóstico.- La información relativa a los recursos humanos y materiales disponibles, así como las características de la población atendida en instituciones de enseñanza, son elementos básicos para conocer y - evaluar la infraestructura existente y la eficacia - con la que funciona el sistema educativo nacional. - Actualmente los instrumentos que se utilizan para contar con información de esta naturaleza lo constituyen en esencia:

. Estadística Básica del Sistema Educativo Nacional captada al inicio y final de curso.

. Censos de Población y Vivienda (que se realizan cada 10 años).

. Registro sobre personas que se encuentran en las diferentes instituciones de educación superior.

. Información sobre programas de capacitación de las empresas, registrados por la UCECA.

En cuanto a la disposición de indicadores referentes a las relaciones básicas entre alumnos, escuelas, -- personal docente y grupos, presentan algunas deficiencias:

No existe información que incluya variables de carácter socio-económico.

Se carece de información oportuna, homogénea e integrada.

Rezago de 3 años en la información disponible.

No existen factores de comparabilidad para la construcción de series históricas.

Diferenciación en su desglose de la información levantada al inicio y fin de curso.

El inventario de escuelas sólo se capta a nivel total.

Se carece de estimaciones de población escolarizable por edad, entidad federativa y municipio, para determinar la demanda potencial.

Organización Institucional. Para la captación de información estadística, la Secretaría de Educación Pública a través de la Dirección General de Estadística le corresponde dictar los lineamientos normativos del proceso de captura, validar y supervisar los resultados producidos.

Por su parte las Delegaciones Estatales de la SEP concentran y procesan la información que posteriormente se envía a las oficinas centrales para su consolidación a nivel nacional.

También la S.P.P., dicta lineamientos normativos del proceso de supervisión y validación de los resultados.

No obstante lo anterior, la generación de estadísticas y el proceso de programación no ha logrado aún -- una vinculación orgánica adecuada, que permita un uso óptimo de esta información.

Normatividad.- En el sector educación la estructura normativa para la captación, generación, difusión y uso de la información, esta conformada por las siguientes disposiciones:

- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Información Estadística y Geográfica (Comité Técnico de Estadística y de Información Geográfica).
- Ley Federal sobre Capacitación y Empleo.
- Documento de instalación del Comité Técnico para el desarrollo del Sistema de Información del Sector -- Educativo.

Propuestas.- A efecto de mejorar y ampliar la cobertura de la información que actualmente se genera en este sector, resulta prioritario:

- Conformar programas específicos de información para la formación de recursos humanos, calificados de -- acuerdo a las orientaciones y necesidades del desarrollo social del país.
- Definir indicadores de calidad de la educación para la reestructuración de programas a fin de mejorar la información sobre demanda de educación y capacitación.
- Información sobre reprobación y deserción vinculados a factores socio-económicos.

- Seguimiento de egresados.

Organización Institucional.- Para mejorar el sistema de información del sector educativo se requiere:

- Vincular el proceso de información a los organismos e instituciones de educación superior y de investigación, toda vez que éstos constituyen fuentes de información para la realización de proyectos referentes a la investigación de la estadística educativa.

Normatividad.- Legislar para regular la participación de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social en la aportación relativa a la demanda de recursos humanos calificados por nivel de educación y rama de actividad.

2.2.6. Salud y Seguridad Social.

La salud se define como un proceso que va desde un estado de salud perfecto, hasta la muerte que expresa el daño mismo. En este proceso, el lapso salud-enfermedad, antes de ingresar al terreno de los daños, transita por niveles crecientes de riesgos que se relaciona fundamentalmente con la posición socio-económica de la población que influye incluso a los factores biológicos.

La necesidad de distinguir las diversas formas de vivir, exposición a la enfermedad, convalecer, rehabilitarse y morir conduce a la búsqueda de instrumentos metodológicos que permitan aprender tales diferencias en forma válida.

El énfasis de la política de salud debe enfocarse a la prevención de la enfermedad más que a su tratamiento, en este sentido la identificación de los niveles de riesgo de una población aparece como un conocimiento clave para localizar el terreno y la dirección en que deben aplicarse dichas políticas.

Diagnóstico.- En la actualidad, la información estadística existente relacionada con el sector la constituye:

- El Censo de Población y Vivienda de 1980, ofrece el marco para el conocimiento general de la población en cuanto a su distribución numérica y geográfica así -- como algunos atributos de la misma, como son educación, características laborales y de vivienda.
- Dentro de las fuentes de información, los registros administrativos generan el mayor volumen de estadís

ticas por lo cual la disponibilidad y carencia se - atienden según los diferentes apartados que conforman la temática del sector.

- Los registros administrativos que sobre aspectos de población, daños, algunos referidos a riesgos (cobertura), atenciones y recursos, se producen en las principales instituciones que integran el Sector: S.S., I.M.S.S., I.S.S.S.T.E., D.I.F., y los registros administrativos que son explotados por la S.P.P., para generar las estadísticas por causa de defunción.
- En el apartado de población, la disponibilidad de la información está referida a Estadísticas de Mortalidad y Natalidad, pero de una manera descriptiva y no analítica, ya que como en el caso de las estadísticas de mortalidad, éstas únicamente muestran la edad, el sexo y las entidades federativas donde ocurren las muertes y se concibe a la población como si estuviera estructurada uniformemente, asumiendo que la mortalidad afecta de manera igual a todos los grupos socio-económicos del país, sin reconocer que la información estadística sobre mortalidad diferencial es un elemento indispensable para los planeadores y administradores de salud.
- Las estadísticas de nacimientos, carecen de información que permita estratificar a los nacidos vivos, información necesaria para la construcción de tasas de mortalidad infantil indispensables para la programación, ya que dicha mortalidad constituye un problema de salud pública.
- Respecto a los daños a la Salud, las estadísticas de morbilidad, son en realidad estadísticas de morbilidad atendidas en

sus variables de consulta, externa y de hospitalización y de ninguna manera expresan la morbilidad general de la población.

- En cuanto a la morbilidad atendida en consulta externa, sólo se registra la morbilidad por enfermedades transmisibles, perdiéndose la información para otras patologías.
- En Materia de Factores de Riesgos, la información que actualmente se produce está referida a la población atendida por las instituciones de salud, información que no es completa ni confiable, ya que la cobertura de las instituciones de seguridad social es delimitada en donde, incluso el número de beneficiados se calcula mediante estimaciones.
- Es muy difícil establecer, con el sistema actual de información, cuál es la cobertura asistencial real de las instituciones de salud que atienden población abierta y, por otra parte, existe superposición de un sector de la población que tiene más de una fuente de atención en la seguridad social.
- Las estadísticas de Recursos y Servicios no permiten evaluar su impacto en los niveles de salud, es decir, hacer una correlación entre los recursos disponibles, los servicios prestados y su incidencia en la disminución de los indicadores de daños a la salud.
- El uso real de los recursos no puede estimarse a nivel sectorial porque la información se produce individualmente y con un carácter administrativo por lo que no es comparable y por tanto sumable.

Finalmente, en lo referente al proceso de elaboración, de cada 10 estadísticas, sólo 7 tienen desagregaciones geográficas comparable con la división política del país, pero tratándose de instituciones de seguridad social éstas se reducen a 3. De cada 10 estadísticas, se publican sólo 5, hecho que expresa una sub-utilización del 50% del esfuerzo; y, por último de cada 10 estadísticas sólo 7 cuentan con ciertos métodos de control de calidad, en algunas etapas del proceso como son la captación, la codificación o el procesamiento.

Por tanto, las estadísticas que se producen en el sector, están orientadas a cubrir necesidades institucionales conforme éstas se han ido creando, por lo cual son parciales y no proporcionan información conceptualmente comparable a nivel sectorial.

Organización Institucional.- El Sector Salud de México, es heterogéneo, su estructuración no parte de un pensamiento central, sino que su desarrollo obedece a situaciones coyunturales sociopolíticas que han sido las que lo han configurado.

Cada una de las instituciones que prestan sus servicios médicos, captan y procesan alguna información estadística para cubrir sus propios requerimientos, misma que no se integra a nivel nacional para tener una visión panorámica del estado de salud de la población.

Dentro de las instituciones que conforman el sector, se encuentra: Secretaría de Salud, que coordina a los Centros, Institutos y Fideicomisos. El Sector Programático que agrupa el IMSS, ISSSTE, DIF. Otras

instituciones como: PEMEX, Secretaría de la Defensa Nacional, la Secretaría de Educación Pública, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Marina, así como hospitales civiles y beneficencias. Y por último, un gran número de instituciones privadas que proporcionan información a la Secretaría de Programación y Presupuesto a través de la Dirección General de Estadística.

Normatividad.- Además de la Ley de información Estadística e informática respecto a la generación de información estadística dentro del Sector Salud, el Código Sanitario otorga a la Secretaría de Salud, la responsabilidad de captar y procesar la información sobre enfermedades transmisibles de notificación -- obligatoria para la vigilancia epidemiológica, por lo que todos los establecimientos médicos en general, están obligados a proporcionar dicha información a la Secretaría de Salud.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Federal para prevenir y controlar la contaminación ambiental.

Dentro de los principales problemas identificados en el Sector Salud, se encuentran las deficiencias de la base legal interna del sector, en la que se apoya la generación de información estadística ya que ésta es inadecuada, no suficiente ni explícita para fundamentar la elaboración de estadísticas de salud, situación que repercute en una falta de coordinación entre las instituciones integrantes del sector, incongruente interpretación de la base legal y consecuentemente deficiencias en la información misma.

La fundamentación legal de la información estadística de salud tiene un carácter administrativo o de cuantificación de servicios otorgados, enfoque que desvirtua la función estadística para fines de programación y evaluación o con propósitos de implementar un Sistema Nacional de Información.

Propuestas.- Modernización de la información del sector, para adecuarla a la concepción actual de la salud.

Hasta el momento toda la información estadística de salud está basada en estadísticas de daños, en este sentido, es difícil concebir una programación y una política que tenga como referencia una versión parcial de la situación de salud del país.

Se hace necesaria la generación de información estadística que exprese cuál es la prevalencia e incidencia de las enfermedades; cómo y cuándo mueren las personas, cuáles son los riesgos a que está sometida la población en sus condiciones de vida; cuál es su estado nutricional; qué ocasiona el uso de tabaco y de alcohol; cuáles son los riesgos del transporte, laborales; cuál es la protección frente a los daños, con qué recursos se cuenta para otorgarla y cuál es el resultado de las acciones de salud para la población.

Reconociendo que la composición de la población mexicana no es uniforme, que existe una distribución diferencial de la riqueza y un acceso desigual de la población a los servicios médicos, se propone generar información para la toma de decisiones a nivel sectorial que ponga de relieve esta situación diferencial socio-económica de salud y muy especialmente, identificar a los grupos de alto riesgo, lo que implica estratificar a la población según un modelo -

que deberá reunir los siguientes principios generales:

Que los datos para construir los estratos se obtengan a partir de los datos captados en el X Censo General de Población y Vivienda.

Que sean útiles y operativos para analizar el fenómeno salud-enfermedad.

Que sea sencillo y que contenga pocos estratos.

Que sirva para identificar los grupos de alto riesgo.

Que pueda trasladarse uniformemente a los registros administrativos médicos y a las encuestas, para cruzarse cuando se utilicen dos o más fuentes.

Que en lo posible sean también operativos para otras estadísticas socio-demográficas.

Reconociendo que existen diferencias regionales, tanto en la expresión del proceso salud-enfermedad, como en la distribución y acceso a los servicios médicos, se propone producir información estadística de salud que resalte su distribución desigual al interior del país, mediante el recurso de la regionalización como una categoría de análisis imprescindible para conocer la realidad y para instrumentar programas y políticas acordes con esta realidad.

En tal sentido se sugieren los siguientes principios generales para un modelo de regionalización:

Que sea congruente con la división política del país.

Que contemple para su construcción, el uso de variables estadísticas cuyos datos sean confiables y actuales para los cuales se propone la explotación de los datos del X Censo General de Población y Vivienda.

Que pueda emplearse en los registros administrativos y encuestas del sector sin menoscabo de su operatividad estadística.

- Para enfrentar los riesgos y daños a la salud, se ha estructurado un mecanismo de atención médica que se conoce como Sistema de Salud. Sin embargo, en México, este sistema no existe y se le puede identificar como diversos subsistemas institucionales de atención.

La historia del Sistema de Salud explica que los recursos y los servicios de atención médica no tengan un desarrollo equitativo y que hayan sido estructurados según la demanda de la población, y que la información estadística generada sobre ellos sea tan deficiente.

Inventario de Recursos del Sector Salud.

Se propone elaborar un Censo de Recursos del Sector Salud, mismo que se constituiría en el punto de partida para la obtención secuencial de la información estadística sobre la disponibilidad de recursos para la salud en México. Este instrumento facilitará el conocimiento de la distribución de los mismos en dos ámbitos, en el ámbito geográfico a nivel de entidad federativa, municipio y localidades y en el ámbito institucional reflejará la disponibilidad en cada una de las instituciones que participan en el sector.

Obtención de información estadística de recursos financieros, especialmente el gasto ejercido en este

sector y su comparación con variables macroeconómicas como el Presupuesto de Egresos de la Federación y el Producto Interno Bruto.

Organización Institucional.- Que la Secretaría de Salud de acuerdo con la S.P.P., sea la responsable de definir la metodología e indicadores para la generación de su formación del Sector Salud, estableciendo con claridad los responsables para la generación y difusión de la información.

Que el organismo coordinador de los servicios de -- salud genere la información de carácter general y - proporcione a las instituciones del sector la información generada por otros sectores o instituciones sobre la materia.

Normatividad.- Adecuación de la normatividad, de - manera que la información del sector no sólo sea de carácter administrativo o de cuantificación de servicios otorgados, sino que comprenda los aspectos sustantivos de la salud de la población y sea susceptible de ser utilizada en las decisiones de planeación.

Definir con mayor precisión los mecanismos para la coordinación y el control, en materia de información de las instituciones del sector.

2.2.7. Vivienda y Asentamientos Humanos.

Los Asentamientos Humanos son por definición el lugar donde reside la población, donde la gente disfruta de los resultados de su actividad económica y ejerce su capacidad de elegir sus relaciones sociales y culturales, así como su estancia temporal o permanente.

El individuo y su familia necesitan un habitat adecuado, con las facilidades suficientes para su desenvolvimiento. Para conocer las formas de satisfacer estas necesidades básicas se ha desarrollado el urbanismo, conjunto de conocimientos referentes al estudio de la creación, desarrollo, reforma y mejora de poblados y ciudades.

El urbanismo moderno considera soluciones en las cuales las relaciones sociales, culturales, educativas, de producción y consumo encuentran los medios idóneos para su realización, incluyendo la existencia de áreas de esparcimiento y deportivas el ambiente necesario para la realización de la vida humana totalmente integrada.

En la formulación de políticas de Asentamientos Humanos y Vivienda, ordenamiento del territorio infraestructura urbana e interurbana, y equipamiento urbano de centros de población, es necesario disponer de información que permita evaluar la situación actual y pronosticar el comportamiento en un futuro cercano, orientar y retroalimentar los programas.

Diagnóstico.- En el sector de Asentamientos Humanos, se cuenta principalmente con la siguiente información.

Censos de población y vivienda, censos industriales,

censos de servicios, registros administrativos de la SEDUE, en lo referente a obras urbanas, así como estadísticas básicas y derivadas de los sectores edu cación, salud, turismo, comunicaciones y transportes, comercial, industrial, pesca y laboral.

Inventario de información sobre centros de población de más de 2,500 habitantes, el cual cubre la infraestructura, equipamiento y características sociodemográficas de la población.

Información sobre las características de las obras públicas, en cuanto a ubicación, erogaciones presupuestales, avances y beneficios.

Programas financieros de vivienda del Sector Público.

Catálogo Nacional de bienes inmuebles y monumentos e inventario de reservas territoriales.

Datos sobre número y estructura de la población nacional.

Datos disponibles de servicios domiciliarios, tenen cia, ocupantes, materiales de construcción, número y uso de cuartos, pero se carece de series históricas completas, así como información a nivel local y falta información en períodos intercensales, sobre tamaño y calidad de la vivienda.

Se cuenta también, con información sobre reservas territoriales y limitación general de usos, pero se carece de datos sobre los destinos de usos urbanos (superficies de vivienda, áreas verdes, comerciales y vialidad).

Existe sobre uso de suelo en las delegaciones del - Distrito Federal, en los planes delegacionales de - Desarrollo Urbano y sólo estimaciones en algunos planes estatales y municipales.

Se cuenta con información sobre agua potable y alcantarillado proveniente de registros administrativos de SEDUE, así como información estadística sobre electrificación, número de viviendas y usuarios y capacidad de generación.

Se carece de información sobre vialidad y sus características.

Disponibilidad de infraestructura interurbana de los registros administrativos de la S.C.T., sobre aeropuertos, caminos, puentes y ferrocarriles.

De la SEDUE, hay datos sobre inversión en programas de obras públicas en construcción, modernización y conservación.

Se contempla en equipamiento urbano:

- Educación:

Número de inmuebles y escuelas por ciclo y nivel educativo; alumnos, maestros y espacios educativos.

- Cultura:

Catálogo de museos, inventario de sitios y movimientos históricos, de bibliotecas y salas de lectura.

Se carece de información sobre centros culturales y casas de cultura.

- **Salud:**
Reportes de información sobre recursos materiales y humanos.
Se carece de información sobre centros hospitalarios, civiles y particulares.
- **Asistencia Pública:**
Se dispone de compilación sobre casas de cuna, asilos, orfanatorios y guarderías.
- **Comercio:**
Información sobre tiendas del sector público, mercados y centrales de abasto, pero los datos son esporádicos y desagregados.
- **Comunicaciones:**
Información sobre oficinas postales.
- **Recreación y Deportes:**
No se cuenta con información sobre instalaciones deportivas, áreas verdes, urbanas, jardines botánicos y zoológicos, y parques nacionales.
- **Apoyo a las Actividades Productivas:**
Información sobre parques y ciudades industriales.
Sobre apoyo a las actividades pesqueras.
Sobre inversiones de acondicionamiento y rehabilitación de atractivos turísticos.
- **Equipamiento e infraestructura Urbana:**
Enumeración de viviendas y edificios, centros escolares, centros asistenciales, sistemas de agua potable y alcantarillado, alumbrado público, transporte colectivo, teléfonos públicos y calles pavimentadas.

Organización Institucional.- Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.

Coordinación General de Ingeniería y Sistemas a través de:

Sistema de obras
Sistema de actividades
Sistema administrativo
Centros Estatales de la SEDUE.

Organismos coordinados sectoriales:

Estadística de vivienda.
Generación de información para uso institucional (con alto grado de desagregación).
Agregación de información por entidad.
Intervienen además un gran número de organismos, Empresas y dependencias de la Administración Pública Federal.

Normatividad.-

Ley General de Asentamientos Humanos.
Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
Ley Federal de Aguas.
Ley General de Población.
Ley de Obras Públicas.
Ley Federal sobre Asentamientos y Zonas Arqueológicas, Artísticas e Históricas.
Ley General de Bienes Nacionales.
Ley de Vías Generales de Comunicación.
Decreto por el que se integra la Comisión Nacional de Desarrollo Urbano.
Reglamento Interior de la SEDUE
Reglamento Interior de la S.P.P.
Ley de Información Estadística y Geográfica.

Propuesta.

- Articulación de los mecanismos de producción de información del y para el sector.

- Homogeneización de nomenclatura y metodologías de captación de las diversas dependencias.
- Establecimiento de una tipología de uso general para vivienda, equipamiento urbano, infraestructura y usos del suelo.
- Estructura a corto plazo inventarios sobre:
 - Recursos territoriales.
 - Edificios públicos.
 - Centros culturales.
 - Sitios y monumentos históricos.
 - Parques nacionales.
 - Sistemas de agua potable y alcantarillado.
 - Caminos y sistemas de enlace.
 - Aeropuertos.
 - Equipamiento básico de las localidades.
- Desarrollar acciones a corto plazo orientadas a obtener el mínimo de necesidades básicas de la población en los servicios públicos generales y vivienda.
- Llevar a cabo las políticas de desconcentración y descentralización, apoyando los programas de desarrollo sectorial y regional ya sean de tipo industrial, comercial o de servicios.
- Elaborar un programa de vialidad que permita solucionar los graves problemas en las zonas urbanas; en particular, la Ciudad de México.

Organización Institucional.- Para mejorar el sistema de información del sector se requiere:

- Vincular la información de las diferentes dependencias del sector centralizado, así como de los orga-

nismos del sector paraestatal a fin de integrar los programas de desarrollo en materia de vivienda y -- asentamientos humanos.

- Vigilar a través de la S.P.P., que la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología en lo que se refiere - específicamente al ámbito que nos ocupa, sea la encargada de coordinar y establecer los programas necesarios de desarrollo.

2.3. Estadística Económica.

2.3.1. Macroeconómica.

Después de muchos años de limitada atención al desarrollo de la estadística derivada, ligada a los agregados macroeconómicos, el país emprendió una tarea de investigación económica-estadística que ha permitido conocer la magnitud y evolución de los hechos económicos nacionales bajo un esquema cuantitativo - más integral, coherente y consistente, y aprovechar en mayor medida la información disponible para dar - respuesta a los requerimientos de la programación económica y social, orientar el desarrollo estadístico y alimentar las tareas de investigación científica.

Diagnóstico.- El nuevo Sistema de Cuentas Nacionales de México (SCNM), es el resultado de un esfuerzo intenso para ampliar la capacidad de respuesta de -- los servicios de información vinculados a las tareas de programación económica y social y a la investigación científica. El sistema consta de:

- I Cuentas Consolidadas de la Nación.
- II Cuentas de Producción, Consumo y Formación de - Capital.
- III Oferta y Utilización de Bienes y Servicios.
- IV. Matriz de Insumo-Producto.

El sistema constituye un avance importante de los - últimos años en materia de información estadística, su integración a reagrupado la estructura productiva del país y la estructura económica se expresa ahora en 72 ramas de actividad económica y cuenta con una mayor precisión de la cobertura de cada una de ellas.

Asimismo, las valoraciones a precios constantes, ahora tienen como base 1970, permitiendo una visión más reciente de la evaluación real de la economía.

La balanza de pagos es el ordenamiento de las transacciones de bienes y servicios, y de capital que realiza el país, con el resto del mundo; es elaborado por Banco de México y la información oficial data de 1947.

La balanza de pagos, de divulgación anual, presenta los principales renglones de la balanza comercial, - de servicios y de la cuenta de capital, se dispone de registros mensuales para su elaboración se lleva a cabo una estimación trimestral de este documento.

Organización Institucional. - Desde 1981, la que fuera Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, ahora Instituto, ha sido, la dependencia responsable de la elaboración del Sistema de Cuentas Nacionales; responsabilidad que anteriormente recaía en el Banco de México.

Existe una falta de articulación entre las dependencias generadoras de registros administrativos o compiladoras de información del sector público o de regiones, y por la otra la dependencia sistematizadora de la información nacional. Esto aunado a la carencia de institucionalización del suministro informativo, restringen la oportunidad de los cálculos totales del sistema.

La función orgánica de la dependencia actualmente responsable de la elaboración del S.N.C.M., al parecer no ha resultado suficiente para el desarrollo oportuno de proyectos calificados como prioritarios,

los que enriquecerían la disponibilidad de estadísticas macroeconómicas.

Por otra parte, aún cuando la capacitación ha sido una de las áreas de atención primordiales, y se cuenta con un grupo nacional de especialistas en el campo de la contabilidad nacional, es clara la necesidad de apoyar programas permanentes de capacitación que garanticen continuidad, ampliación y calidad del -- S.N.C.M.

Propuesta.-

- Cuentas del Sector Público.

Continuar con este proyecto, impulsando su desagregación geográfica y sectorial.

Gobierno Federal.

- . Cuentas de Producción.
- . Cuentas de Ingresos y Gastos.
- . Cuentas de Acumulación y Financiamiento de Capital.

Empresas Públicas.

- . Cuentas de Producción.
- . Cuentas de Ingresos y Gastos.
- . Cuentas de Acumulación y Financiamiento del Capital.

- Matriz de Insumo-Producto.

Integración de Matríces Insumo-Producto, mediante la aplicación de un diseño metodológico apoyado en el Sistema de Cuentas Nacionales de México.

- Elaboración y actualización de estadísticas sobre:

- . Cuentas Consolidadas de la Nación.
- . Cuentas de Producción, Consumo y Formación de Capital.

Integración de los cuadros de ofertas y utilización de bienes y servicios.

- **Indicadores Regionales.**

Este proyecto requiere de la asignación de recursos humanos y financieros adecuados para poder acelerar su desarrollo.

- **Cuentas Financieras.**

La elaboración de las cuentas financieras para sectores institucionales es un proyecto que ha iniciado ya sus actividades; sin embargo, adicionalmente a la adecuada asignación de recursos resulta importante involucrar al Banco de México, y a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en una participación activa que permita dinamizar su desarrollo y obtener los resultados requeridos para la toma de decisiones macroeconómica de índole financiero.

- **Cambio de año base.**

Recopilar, evaluar y organizar la información necesaria que permita un cambio del año base de referencia de las valoraciones a precios constantes de 1970 a 1980 por lo menos.

- **Capacitación.**

En este campo se requiere de la asignación de recursos humanos y financieros que permitan la satisfacción de los requerimientos de capacitación y garanticen la existencia de un grupo debidamente calificado que permita mantener y mejorar la calidad de los resultados.

Si se tienen presentes los objetivos nacionales que se han establecido como prioridades a alcanzar, es clara la necesidad de diseñar, implementar y desa-

rollar proyectos que tendrán el carácter de subsistemas como los siguientes:

- **Distribución del Ingreso.**
 - . Ingresos y Gastos Familiares.
 - . Gastos de Consumo de las familias.
 - . Otras áreas especiales.

- **Cantidades y Precios.**

Diseño e implementación de un Sistema de Índices de precios vinculado al Sistema de Cuentas Nacionales.

Desarrollo de proyectos de estadística básica de precios y cantidades vinculadas al Sistema de Cuentas Nacionales.

- **Acervos y Riqueza Nacional.**

Diseño, organización conceptual e implementación de un Subsistema de Balances y Cuentas de Revalorización que permita conocer las características de la acumulación y la riqueza nacionales.

- **Ocupación.**

Diseño e implementación de un proyecto que permita medir las características sociodemográficas relacionadas con la población económicamente activa, personal ocupado y la ocupación.

- **Información de Coyuntura.**

Recopilar, evaluar y organizar en forma sistemática la información disponible para períodos menores a un año.

Normatividad.- Es importante que, al reconocerse el carácter centralizado que debe tener la normatividad en materia de estadística básica, se establezcan los

mecanismos jurídico-administrativos que garanticen el mejoramiento de la información básica, con base en la orientación derivada del Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Asimismo, se deben fortalecer los mecanismos jurídico-administrativos que garanticen y agilicen la actividad globalizadora del Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Organización Institucional.- Diseñar los lineamientos metodológicos y establecer los mecanismos operativos que permitan articular las estadísticas utilizadas en la programación estatal y municipal al Sistema de Cuentas Nacionales de México.

Dado que la programación estatal y municipal presenta requerimientos de información diferentes a los de la programación global nacional, y que la medición de los agregados nacionales también es distinta, es importante diseñar los lineamientos metodológicos y su implementación requerida dispongan de un esquema claro de articulación en el tratamiento nacional.

2.3.2. Precios y Salarios.

Es a través de la política económica como se busca - incrementar los niveles de bienestar; uno de los medios es a través de cambios en la distribución del - ingreso. Para medir el impacto de la política econó - mica sobre este aspecto, se requiere contar con infor - mación sobre el comportamiento que tienen los precios y salarios, como los elementos que afectan la estruc - tura de costos de las unidades productivas de bienes y servicios y el bienestar de la población.

Diagnóstico.

- Catálogos y listas de Precios Nacionales e Internacio - nales.
- Sobre precios se elaboran los siguientes índices:
 - . Índice de precios al consumidor.
 - . Índice de precios al mayoreo.
 - . Índice de precios sobre una canasta básica.
 - . Índice de precios para la Ciudad de México.
 - . Índice de precios para las principales ciudades de México.
 - . Índice de costo de la vida obrera.
- Sobre salarios, se elaboran índices generales cuyo - principal objetivo es el de establecer una pauta para convenios laborales.

Generalmente, esta información se presenta sobre ru - bros de productos muy agregados.

En este sentido se carece de la siguiente información:

- Precios de insumos, Bienes y Servicios Nacionales e Internacionales, actualizados, de fácil acceso, opor - tuno y sistematizados.

- Precios de Productos de consumo directo.
- Precios de Productos de consumo intermedio.
- Precios de servicios, como son los médicos, restaurantes, hotelería y seguros, etc.
- Precios sobre bienes de capital de manera específica.
- Precios de productos importados de uso industrial.
- Indicadores de precios sobre ciertos productos que consume el Gobierno, del mercado interno y externo.
- Indicadores de salarios para cada una de las principales categorías de ocupación y calificación.

Por otra parte, los datos que se muestran a través de los diferentes organismos, no son homogéneos, - debido a que las clasificaciones y criterios para presentar y elaborar la información son distintos; es decir, no existen metodologías y fuentes de información que sean comunes, ni tampoco mecanismos de coordinación que permitan establecer una retroalimentación sobre los aspectos en que se sustenta la generación de los datos.

Los usuarios de este tipo de información los podemos clasificar en función de su utilización; en este sentido, los índices que se elaboran son un insumo para la contabilidad social, la programación y la toma de decisiones, tanto del ejecutivo como de los organismos públicos y empresas privadas, - así como para la investigación.

En lo referente al aspecto metodológico, el principal problema es la desarticulación de la información generada por las distintas instituciones, para el caso específico de la información sobre precios y salarios, vemos como distintos organismos la generan. Esto trae como consecuencia duplicidad de funciones, resultados no homogéneos y por tanto no comparables y sobre todo, sin ninguna referencia a algún esquema de interpretación que sea útil.

Organización Institucional.- Los organismos que actualmente captan, generan y difunden información -- sobre este rubro son:

- . Banco de México (Índice de precios)
- . SECOFI (Índice de precios)
- . S.P.P. (Índice de precios)
- . Secretaría del Trabajo y Previsión Social (Índice de Precios).

Sin embargo, no se conoce con precisión por parte de cada organismo la cantidad de recursos destinados -- para ello y las características de los instrumentos que utilizan.

Normatividad.- La base legal que faculta la captación, generación y difusión de la información, está contenida en tres documentos:

- . Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- . Ley de Información Estadística y Geográfica.
- . Los Decretos y Reglamentos sobre la materia.

Propuesta.- Descentralizar la producción de estadísticas en las cabezas del sector, bajo la responsabilidad normativa de la S.P.P., a través de los comités técnicos, mismos que están reglamentados mediante la Ley de Información Estadística y Geográfica.

Impulsar el esquema conceptual que deberá normar su producción, en lo que se refiere a clasificaciones, definición de variables, métodos estadísticos para tratar la información y elaborar los índices correspondientes.

Organización Institucional.- Se requiere exista un organismo responsable de la producción de datos sobre este campo que cubra el ámbito nacional y genere información continua y oportuna.

En lo que se refiere a capacitación, se cuenta con poco personal calificado en materia de estadísticas. Una primera solución sería la formación de un centro o institución de investigación y capacitación en estadística y geografía.

2.3.3. Fiscal y Financiera.

La información fiscal actualmente es la que genera la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, a través de los controles administrativos del Registro Federal de Causantes para efectos de impuestos al ingreso global de las personas físicas y morales, - derechos y aprovechamientos; y, los registros administrativos que utilizan las entidades federativas a través de sus oficinas de rentas para la recaudación de los impuestos, derechos y aprovechamientos locales.

Estos registros requieren un tratamiento de depuración y análisis para darles homogeneidad con los sistemas de clasificación estadísticos que se utilizan para la producción de las cuentas nacionales y otro tipo de indicadores financieros.

En lo que se refiere a la información financiera, - existen indicadores que produce el propio sistema a través del Banco de México principalmente y de las demás instituciones financieras que norma la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para conocer - los montos de financiamiento, su origen, niveles por sectores, ritmo de expansión y generación, así como la reglamentación del sistema financiero para su -- operación.

La clasificación fiscal de las unidades económicas no guarda referencia con la clasificación económica que se requiere para la producción de indicadores de la actividad económica, no proporciona elementos su ficientes para determinar otros criterios de clasificación económica: tamaño de la empresa, personal ocupado, etc.

Se desconocen los flujos de financiamiento privado que se dan a las empresas a través de la reinversión, los créditos de proveedores y los créditos del exterior.

La Dirección General de Estadística produce información desde hace 43 años sobre los ingresos y gastos municipales y estatales. La información a nivel municipal se capta mediante un cuestionario que se aplica anualmente a todos los municipios del país. La información de las entidades federativas se obtiene anualmente a través de los cortes de caja de las tesorerías de cada estado. En ambos casos se dispone de un catálogo de clasificación uniforme de las distintas partidas que se captan.

La información confínua sobre los ingresos y gastos del sector público en sus diferentes niveles es un dato que no se capta, pero que debe tener prioridad en las necesidades de información para la programación, ya que una buena parte del flujo de inversión y el consumo del país se generan en el gasto público, y es de suma importancia la información financiera que se ejerce, sobre el sector público federal, estatal y de organismos y empresas descentralizadas y de participación estatal.

El registro y control de la deuda privada con el exterior es otro campo de la información a desarrollar; tasas de interés a que se contrató, duración, y tipo de créditos, condiciones de garantía que se aplican, así como otras modalidades que puedan identificar los aspectos más relevantes de este rubro para su registro y control.

Organización Institucional. - Aún cuando hay dependencias como la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y el Banco de México y las Entidades Federativas que captan información fiscal y financiera no toda se difunde, ya que algunos registros administrativos no se utilizan actualmente para la generación y difusión de información a otras instancias de la Administración Pública que podrían mejorar sus decisiones de política económica si contaran con un sistema permanente y homogéneo de retroalimentación -- con estas instituciones.

La participación de los Sistemas Nacionales de Estadística, Geografía e Informática en la homogeneización y retroalimentación de la información es parcial e insuficiente para asegurar que haya un desarrollo integral de los servicios de información para la programación.

Los recursos e instrumentos disponibles en la estructura institucional y administrativa no corresponden en forma adecuada a las necesidades de un sistema de información. En cada caso, las diferentes entidades e instituciones captan información para cumplir con la función específica asignada: captación fiscal, exenciones, control de crédito, etc., sin considerar su ubicación en el marco de una política global de la información para la programación.

Para una mejor coordinación entre las diferentes -- instituciones se crearon los Comités Sectoriales y los Comités Estatales de Estadística.

Finalmente, es de recalcar que la coordinación entre las diferentes instituciones bancarias es determinante.

Normatividad.-

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley de Información Estadística y Geográfica.

Decretos para el Levantamiento de los Censos de Población, Económicos y Agrícola, Ganadero y Ejidal.

Ley General de Deuda Pública.

Ley de Instituciones Nacionales de Crédito.

Reglas de Fondos y Fideicomisos del Gobierno Federal.

Complementan la base legal para la captación generación y difusión y uso de la información, reglamentos y acuerdos específicos.

Propuesta.- Aprovechamiento integral de la información fiscal y actual que se genera en las diferentes fuentes e instituciones, a efecto de optimizar y enfocar mejor su uso y aplicación a los fines específicos de planeación, control, evaluación, seguimiento e información.

Diseño de sistemas que permitan conceptualizar mejor la clasificación, los niveles, la captación, generación y difusión de la información.

Incorporar aquella información que se requiere para los usos y aplicaciones específicos, ubicándola en el tiempo y el espacio.

Registro sistemático de la información fiscal y financiera a efecto de homogeneizar los criterios y las bases técnicas para su presentación de tal forma de obtener una fuente oportuna y confiable de este tipo de información.

Proporcione información directa de consulta pública sobre los diferentes aspectos fiscales, de ingresos, gastos, deuda pública y privada, tasas de interés, captación y generación de dinero, niveles de reserva, y cotizaciones de acciones y valores.

Organización Institucional.- Coordinar a las instituciones que captan, procesan y generan información fiscal y financiera a través de la S.H.C.P.

Establecer los niveles de captación de información y cuidar la duplicidad de esfuerzos de tal manera que involucre a las entidades centrales, federativas y municipales que en su caso concurren en los procesos de diseño, captación, generación y difusión de información.

Normatividad.- Adecuar la reglamentación existente a efecto de comprometer al cumplimiento de las normas establecidas en materia de captación, procesamiento, generación y difusión de información fiscal y financiera.

A partir de las atribuciones y facultades de la S.H.C.P., coordinar los registros y difusión de información fiscal y financiera con la S.P.P.

2.3.4. Comercio Exterior.

La alta dependencia de México en los mercados inter nacionales, obliga a vigorizar y redefinir las es -
trategias de Comercio Exterior como parte integral
de desarrollo; diversificando y mejorando las expor
taciones y reorientando las políticas de importacio
nes de acuerdo a las prioridades nacionales. Para
lograr los propósitos anteriores es necesario contar
con información para la programación que describa la
situación imperante en la materia, su actualización,
destino y uso.

Diagnóstico.- Actualmente se cuenta con gran varie
dad de publicaciones estadísticas que tratan acerca
del comportamiento del comercio exterior y de la in
dustria de transformación. Sin embargo, tanto la -
información estadística que se genera en materia de
comercio exterior como la industrial, adolece de -
serias deficiencias en cuanto a su veracidad, confia
bilidad, oportunidad y forma de obtenerse.

Ciertas operaciones tanto de exportaciones como de
importaciones no se registran en los meses respecti
vos por omisiones en las aduanas. Se registra tar
damente y con grandes modificaciones posteriores.

En lo que se refiere al sistema empleado para clasi
ficar la información, éste presenta diferentes meto
dologías, haciendo difícil la comparación entre una
y otra fuente, así como su complementariedad.

La información desglosada por industria no existe en
forma centralizada en alguna publicación siendo nece
sario recurrir a diversas fuentes para realizar un
análisis.

Organización Institucional.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México, la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, el Banco Nacional de Comercio Exterior y la Secretaría de Programación y Presupuesto son las dependencias y organismos que captan y difunden información sobre Comercio Exterior.

En la homogeneización y retroalimentación de la información se han obtenido avances con la información del Comité Coordinador de Estadística de Comercio Exterior.

Normatividad.-

Ley de Información Estadística y Geográfica.

Acuerdo número 102-6243, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, que señala las bases para la coordinación en materia de estadísticas de comercio exterior.

Ley orgánica de la Administración Pública Federal.

Código Aduanero Vigente.

Propuesta.- Es necesario profundizar en la información del comercio exterior mejorando aspectos como los índices de valor, precios y quantum para los productos y elaborar filtros que permitan reducir el registro de operaciones que no se pueden clasificar -- adecuada u oportunamente.

Otro aspecto importante es producir información sobre la deuda privada con el exterior y las tasas de interés que se pagan por los créditos externos.

Concentrar la información referente a los estados, y ordenar la información financiera por empresa, tanto industriales como importadoras y exportadoras.

Establecer criterios para unificar la clasificación utilizada por diferentes fuentes de información, -- que permita elaborar series históricas homogéneas.

Organización Institucional.- En forma complementaria deberfan participar los organismos descentralizados que son grandes exportadores y/o importadores (PEMEX, CONASUPO, CFE), con el fin de que las decisiones sobre comercio exterior sean evaluadas en el marco de un gabinete económico que se integre con la participación de:

Dirección General de Aduanas.

S.H.C.P. en los puertos y fronteras del país.

Banco de México

SEMIP

Cámaras y Asociaciones de Productores.

Comité de Estadísticas del Comercio Exterior.

Normatividad.- Integración de una Comisión donde -- participen las dependencias oficiales que tienen -- atribuciones en materia de comercio Exterior e Industrial para la programación, que generen estadísticas.

2.4. Administrativa.

El desarrollo socio-económico del país en las últimas décadas, ha exigido un esfuerzo significativo en los distintos sectores que intervienen como agentes activos en la generación, procesamiento y utilización de la información para la comprensión del desenvolvimiento económico y social. Así, se requiere de una mayor calidad en la información administrativa, que se traduzca en datos veraces, oportunos, confiables y suficientes que fundamenten la formulación y control de programas de desarrollo a corto, mediano y largo plazo.

La programación flexible y dinámica se ajusta a las situaciones, por lo que requiere conocer el avance de las actividades de las instituciones en cada momento y los recursos de varios tipos con los que se cuenta.

En el manejo de información de carácter administrativa intervienen, de alguna forma, todas las dependencias y organismos de la Administración Pública Federal, ya que todas tienen necesidades al respecto tratándose de áreas relacionadas con finanzas públicas, programas y presupuestos, evaluación y control, inventario de obras de infraestructura, diseño de estudios y proyectos o recursos humanos y organización social, entre otros aspectos, tienen una relación directa con todos los niveles del Ejecutivo Federal, Estatal o Municipal.

Lo anterior permite establecer la importancia que tiene el hecho de contar con información oportuna y confiable en materia, ya que ello incide directamente en la programación y en la correcta toma de decisiones gubernamentales, así como en la desconcentración y descentralización de la carga decisional, esto es, de la responsabilidad.

Diagnóstico.- Actualmente la información que se tiene para satisfacer eficientemente cada uno de los aspectos que integran la información de carácter administrativo es variable en función de la demanda que se ha presentado hasta la fecha en términos globales observando las siguientes características:

- En términos generales se dispone de información en los renglones de finanzas públicas, programas y presupuestos y recursos humanos y materiales.

A pesar de esto, esta información no puede ser utilizada óptimamente por su dispersión y falta de homogeneización. En particular la información sobre programación no contempla con claridad los objetivos que se persiguen de acuerdo con lo programado.

- Existe un considerable avance en la información -- sobre inventarios de obras de infraestructura; sin embargo, esta se encuentra limitada a la cuantificación de obras sin determinar su capacidad de operación.
- En la mayoría de las instituciones se cuenta con una cartera de proyectos alternativos a desarrollar. No obstante, la información que contienen no es suficiente para poder evaluar su factibilidad. Por otra parte, no existen registros formales de todos los estudios o proyectos que se llegan a realizar en cada una de las instituciones.
- Existen diversos sistemas de control y evaluación de las actividades de la Administración Pública de los proyectos de inversión y de las relaciones con otros sectores, cuyo avance es heterogéneo según la depen

dencia o el sector a que se refiera. Debido a la [inconsistencia en la obtención y procesamiento de - datos, a la diversidad de criterios utilizados y es pecialmente a la desvinculación con la formulación - de los planes y programas, resulta difícil conocer el grado de avance físico-financiero de los programas e identificar con precisión el destino de los - fondos asignados. Se incluye muchas ocasiones en - la formulación de autoevaluaciones periódicas que - son documentos justificativos sobre los ejercicios y cuantificadores finales de lo realizado y lo programado. Esto no permite que sea revisada la formu lación de los planes oportunamente, dando por resul tado una programación estática y desligada con las si tuaciones reales.

- La información que resulta de la formulación de pla nes y programas y sus respectivos presupuestos, nor malmente es en términos financieros, no conservando la característica física o real de los mismos, lo - cual provoca que el seguimiento sea en términos abs tractos, alejado de la realidad que pretenden modi ficar.

Organización Institucional.

- La Secretaría de Programación y Presupuesto, dicta los lineamientos generales para la información que se refiere a presupuestación y evaluación, así como - normas para el manejo de la misma. Sin embargo, no se ha definido un marco que permita la homogeneiza ción de la información o su utilización en la programa ción.
- Las entidades Federativas tienen su propia estructu ra en el manejo de información administrativa, esta

bleciendo relaciones con la Federación a través de los COPLADES. Cada una de ellas lo realiza de acuerdo con su estructura, y se encuentran dificultades para intercambiarla o utilizarla en proyectos comunes.

- A nivel de instituciones existe una diversidad de esquemas para manejar la información administrativa, tanto en lo que se refiere a la ubicación, las funciones y el procesamiento de información. La mayor parte de ellas la utilizan con fines operativos aunque algunas veces se utilizan para la toma de decisiones. Sucede también que dentro de una misma institución se tiene gran dificultad para integrar la información de cada una de sus áreas debido a la ausencia en su estructura de un responsable de establecer la forma de coordinar la información proveniente de diversas fuentes internas.

Esta deficiencia requiere especial atención, ya que las instituciones son la unidad básica para realizar, con información confiable, el proceso de programación en todas sus etapas.

Normatividad.- Conforme a la estructura normativa que existe para el manejo de la información administrativa corresponde a la S.P.P., a través de la Ley de Información Estadística y Geográfica, el establecer las normas para la integración de la información de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, que sea necesaria para los procesos de programación, presupuestación y evaluación.

No obstante ello, la amplitud de datos que se manejan en esta área rebasan los lineamientos actualmen

te vigentes, e impide el establecimiento de un sistema congruente de leyes, decretos y reglamentos, - convenios y normas técnicas que regulen esta materia.

Propuesta.

Vinculación de la información administrativa con la programación. Su objetivo es lograr que la información que se utiliza en aspectos sirva para la programación y toma de decisiones, además de generar información específica para ello.

Lo anterior permitirá contar con información actualizada y agrupada de acuerdo con indicadores que se definan en función de prioridades.

Modelo básico y homogéneo de información administrativa, con la suficiente flexibilidad que permita su adecuación a las diversas dependencias y logre resultados tales como:

Sistema de control y seguimiento de los programas, que contemple el avance real de las actividades, - así como el ejercicio del presupuesto asignado.

Aplicación oportuna de medidas correctivas a desviaciones en los programas iniciales, tanto en sus aspectos operativos como presupuestales.

Medición del avance real de los programas por medio de indicadores que tengan relación directa con los objetivos del programa de que se trate (manejo de presupuestos físicos independientes de los financieros).

Homogeneización de criterios y procedimientos a nivel nacional para la captación y procesamiento de la información administrativa.

Desconcentración y descentralización de la toma de decisiones.

Cada una de las áreas tiene la responsabilidad respecto a la información administrativa de su competencia (evitando con esto imprecisiones de responsabilidad) para la toma de decisiones del área específica y para la adecuación de esta información para ser usada por otros niveles de decisión.

Inventario de obras de infraestructura. Continuar el esfuerzo que se realiza contemplándolo con datos de cada obra a un nivel de desagregación tal que permita su utilización en el proceso de programación. Se requiere separar las obras en construcción y las obras en operación, señalando con detalle su grado de avance o su estado de mantenimiento.

Integración de registros a nivel federal por sectores y estatales, sobre recursos humanos y, poder identificar de manera uniforme la evaluación y movilidad, gasto y capacidad técnica además de otros indicadores, socio-económicos.

Estructura.

- Se deberá contar con una unidad responsable de definir e integrar la información administrativa que sea útil para la programación.

Normatividad.

- Normar acerca de mínimos de documentación administrativa que se deben tener en cada oficina de la Administración Pública, obtenidas o generadas por éstas en el desempeño de sus funciones. Esto evi-

tará que la información adquiera un carácter personal de acuerdo con el funcionario que la administra, que se pierdan o se vean interrumpidos diversos estudios y proyectos y se dupliquen esfuerzos en su elaboración.

2.5 Contexto Internacional.

La información para la programación no puede sustentarse en aspectos únicamente interno, el país se mueve dentro de un contexto científico, político, tecnológico y económico internacional que debe ser considerado para la toma de decisiones.

Únicamente conociendo la situación preponderante a nivel internacional el país estará en posibilidades de tomar las mejores decisiones para la programación.

Diagnóstico .- La información sobre el contexto internacional se conoce, es generada por agencias privadas internacionales, la mayoría de las veces, cuyos criterios son parciales y con una tendencia no siempre congruente con los intereses nacionales, lo cual origina cierto grado de interpretación o parcialidad de este tipo de información.

Por otra parte, no existe una generación continua en relación a temas de interés para un sistema de información para la programación, sino que está relacionado con acontecimientos, esto es, el tratamiento de esta información se realiza desde el punto de vista noticioso y no de seguimiento como el requerido.

El papel que deben asumir las embajadas, consulados y representaciones comerciales no cumplen con la función generadora de información susceptible de ser utilizada para la toma de decisiones nacionales, circunscribiéndose únicamente al cumplimiento de su función representativa y diplomática de nuestro país en el exterior.

Organización Institucional.- Dentro de la Administración Pública Federal existen unidades a diferentes niveles y

generalmente a manera poco formal, que se abocan a la captación y análisis de información de interés a la dependencia respectiva, sin embargo, esta acción no es permanente ni sistemática, lo que origina una subutilización de recursos y duplicidad de esfuerzos.

La información que sobre contexto internacional llega al país es poco difundida y utilizada, lo cual incrementa los costos de obtención de la misma, por otra parte al no ser sistematizada, no es actualizada, cayendo en la obsolescencia rápidamente, tanto en su contenido como en su validez.

Normatividad.- Hasta el momento no existe ningún ordenamiento que regule el establecimiento y funcionamiento de unidades encargadas de la generación de este tipo de información dentro de la Administración Pública Federal, - ni del papel que deberían tener representaciones diplomáticas y comerciales como unidades de captación, generación y difusión de información por lo que su creación y operación es de manera informal y descoordinada.

Propuesta.- La información mínima o básica que el contexto internacional deberá contarse para la programación es:

Integración de información sobre aspectos de Economía Internacional.

Crecimiento o contracción de la economía de países en desarrollo y vías de desarrollo.

Estado de empleo y sus expectativas.

Inversión extranjera.

Tendencias y modificaciones que sufre el Comercio Internacional.

Finanzas.

Energéticos.

Precios

Productos Básicos.

Productos por ramas.

Materias primas.

Turismo

Industria

Tecnología

Investigaciones e innovaciones.

Información histórica y de actualización permanente, sobre organismos internacionales.

Información sobre organismos internacionales:

Fondo Monetario Internacional

Acuerdo General sobre Aranceles y Comercio (GATT)

Conferencia de las Naciones Unidas sobre Comercio y Desarrollo.

UNCTAD

Banco Mundial.

Organización de Naciones Unidas y Organos Dependientes.

Asociación Latinoamericana de Integración (ALADI)

Sistema Económico Latinoamericano (SELA)

Uniones Aduaneras.

También es importante captar y difundir información sobre aspectos de geopolítica.

Situación alimentaria mundial.

Proteccionismo.

Igualmente el Sistema comprende variables sociales:

Demografía

Educación

Salud

Vivienda

Desarrollo Urbano

El Sistema comprenderá aspectos relevantes para el desarrollo como:

Análisis detallado sobre los movimientos de capitales.

Evolución de las ramas y sectores de la economía.

Estrategias específicas en materia de desarrollo de los países más significativos.

Información sobre sucesos noticiosos más destacados de la prensa internacional.

Organización Institucional. Cada dependencia del sector público federal, debe contar para su proceso de programación con una fuente maestra de información oportuna que le permita incorporar una visión internacional a sus propios planes y a su vez tener la responsabilidad, de acuerdo a sus funciones y actividades específicas y contribuir a los otros sectores para su consideración.

- Integración de las embajadas y representaciones económicas en el concierto internacional como - principales proveedores de la información.

- Integración de un Comité de Información internacional compuesto por las Secretarías de Relaciones -- Exteriores, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Agricultura y Recursos Hidráulicos, Comercio, Pesca y Banco de México, que normará y definirá los criterios para la creación de bancos de datos, la producción estadística, su difusión y uso así como su distribución.

Normatividad.- Modificar la Ley General de Información - Estadística y Geográfica en la que se considere la obligación de integrar un comité de información internacional y en la que se determinen funciones, facultades y actividades.

Modificar la Ley Orgánica de las Secretarías y Departamentos de Estado, en la que se incluya las características y condiciones, uso y destino de la información internacional.

2.6 Sociopolítica y opinión pública.

2.6.1 Socio-Política.

Diferentes estudios recientes, nacionales y extranjeros, han demostrado que la dinámica de modernización y cambio social, genera una serie de resistencias y apoyos que expresan, en el primer caso, el impulso de nuevas categorías sociales en ascenso a la acción de grupos populares marginados o subordinados que presionan por ejercer un mayor control y participación en las esferas productivas, sociales y políticas. La adecuada comprensión de resistencias y apoyos resulta relevante para el diseño de planes y programas gubernamentales, puesto que el Estado, es el agente central que impulsa el desarrollo.

Diagnóstico.- El crecimiento de las empresas, así como la ampliación del aparato administrativo y --productivo del Estado, han hecho avanzar de manera considerable, la generación y construcción de sistemas de información referidos sobre todo a la esfera de la organización, especialmente a medida que el espacio de acción estatal, abarca nuevos campos, grupos y regiones, el control del presupuesto, la definición de prioridades, el diseño de orientación de recursos públicos, la evaluación de resultados y el establecimiento de sistemas administrativos más racionales, son un ejemplo de ello, a pesar de la parcelación y fragmentación que todavía se observa.

Los avances ocurridos a nivel organizativo, han provocado un desfase creciente en el extremo una ruptura con los sistemas y flujos de información, provenientes de los niveles de acción política y social.

Es por ello, que en muchas ocasiones, una decisión fundamental en información generada a nivel organizativo, se anula o desvía a medida que necesariamente pasa por el filtro del espacio político, en su intento por incidir en el campo de las relaciones sociales, es decir, de relaciones complementarias y opuestas, que se derivan de un modelo de producción, acumulación y por lo tanto de control de los mecanismos de funcionamiento y cambio social.

La dinámica que retroalimenta este proceso, obliga a la intervención de agencias políticas y de control estatal, cada una generando informaciones y por lo tanto propiciando la toma de decisiones, que orientadas a la misma problemática, inciden de manera fragmentada, limitada y muchas veces contradictoria.

La información que se circunscribe a la esfera política, es decir, desligada del contexto que origina el proceso de presión y negociación, aporta una visión que reduce a las sospechas "maquiavélicas", contra intereses de poder particulares o de grupo, así como la información que se limita a la esfera de la lucha social, derivan necesariamente de la imagen de la subversión del orden público. No es que las maniobras no existan o que la participación popular no altere el "orden público", pero se trata de un orden público local o regional, en torno a intereses particulares que se oponen y resisten a la acción del Estado como agente de cambio, organización e integración nacional.

En el extremo, las decisiones que se toman en base a la información que se circunscribe al ámbito social, provoca un "estado de guerra" contra la --

subversión, imagen de la participación popular muy bien alimentada por los dominantes locales que debilita las bases de apoyo del proyecto estatal. Por su parte, las decisiones que emanan de la información meramente política, facilitan el "arreglo de cuentas pendientes", y con ello, el debilitamiento de las instituciones.

De lo anterior, se deriva la importancia que tiene para el Ejecutivo Federal, un sistema de información y análisis, que a partir de la integración, sistematización y correlación de datos que se refieren a las diferentes esferas de acción social y participación estatal, le aporte conocimientos precisos, para la adecuada toma de decisiones y para el diseño de planes de desarrollo.

Probablemente el principal problema en esta materia es que el flujo y frecuencia de informaciones parciales, congestionan los canales hacia el Ejecutivo Federal, impidiendo con ello que estos aspectos adquieran su verdadero peso en el diseño de los planes nacionales, regionales y sectoriales de desarrollo.

Organización Institucional.- El estado cuenta con una serie de agencias que le informan sobre los procesos que en diferentes ámbitos generan tanto la toma de decisiones, como la integración y marginación de ciertos grupos de interés o asociaciones políticas. Sin embargo, además de la fragmentación de la información, muchas veces el contenido de ésta expresa apreciaciones cargadas de una gran subjetividad.

En particular, se puede mencionar a la unidad de asesoría del Presidente, en la cual existe un grupo

que se encarga de este tipo de información, así como a la Secretaría de Gobernación, pero también a otras Secretarías que aún cuando no realizan una labor directamente política, si obtienen y procesan información de este tipo, tales como la de Agricultura y Recursos Hidráulicos, la de Desarrollo Urbano y Ecología, Educación Pública, etc., así como los gobiernos estatales y los municipales.

Propuesta.- Incorporar sistemáticamente la información socio-política al proceso de programación, -- para lo cual se requiere de un sistema de información que integre la esfera social y la intervención estatal.

La información política para la programación no puede limitarse a aquella que emana de agencias específicas, debe complementarse con estadísticas, estudios, y datos de circulación pública. En este sentido es valiosa la consulta de publicaciones periódicas, ensayos y libros. La articulación de estos dos tipos de fuentes puede evitar el subjetivismo contenido en el primero y la visión de exterioridad o parcialidad del segundo.

En cuanto a los criterios de clasificación éstos -- pueden tener como base general: 1). la ubicación geopolítica; 2). la fuerza política o la categoría social portadora de la acción; y 3). la problemática social que genera y orienta la acción. Es la combinación de estos tres criterios lo que permitirá hacer un diagnóstico global. Cada uno de ellos facilita privilegiar ciertos niveles de análisis.

Los indicadores de estos criterios o variables, ayudan a precisar el ordenamiento y consulta de la --

información; por ejemplo: en el primer caso la información puede clasificarse, por municipio, distrito o estado, en el segundo caso: por sector: obrero, gubernamental, campesino, popular, estudiantil, re-ligioso, etc.; y, en el tercer caso, por tipo de conflicto demanda o campo de interés, por ejemplo: -- agrario, educativo, urbano, industrial, etc.

Los indicadores en el segundo y tercer caso necesitarán precisarse hasta la captación específica de problemas y actores.

Organización Institucional. La constitución de equipos interdisciplinarios pero especializados en ciertas problemáticas, así como la construcción de un-marco común sobre la realidad mexicana, constituyen la mejor garantía para el buen funcionamiento del subsistema de información socio-política para la -programación

Es recomendable que este tipo de información sea -manejada en unidades especiales de asesoría ligada directamente con los centros de decisión.

2.6.2. Opinión Pública.

Tradicionalmente, la opinión pública se ha considerado a través del análisis de información emitida por la prensa nacional o bien de aquella que difunden los diferentes grupos organizados de la sociedad. Sin embargo, en la actualidad es necesario contar con indicadores que permitan evaluar a priori y -- posteriori la formulación, control y seguimiento - de las iniciativas y decisiones gubernamentales. - Es por ello, que la programación debe encontrar en - la transmisión de la opinión de los diferentes sectores de la población el vínculo de retroalimentación necesario para fortalecer y enriquecerse.

Diagnóstico.- Tradicionalmente se cuenta como fuentes generadoras de opinión pública a:

Las campañas políticas.

Lo que se expresa en los medios de comunicación.

Los sondeos que se realizan para objetivos definidos.

Las obtenidas a través de las unidades de información y quejas de las dependencias públicas.

La manifestada por los organismos, grupos y gremios .

Las expresiones coyunturales que realizan los distintos sectores de la población (obreros, estudiantes, campesinos, etc.).

La participación de los sectores de la población - en comités comisiones y otro tipo de foros que utiliza el Ejecutivo como instrumento de concentración.

A pesar de que se cuenta con cierta infraestructura para captar las inquietudes de la ciudadanía en general esta acción de manifestación se ha visto - -

captada en forma aislada y heterogénea.

Al no adoptar el Estado la responsabilidad de captar la opinión pública, han surgido agencias privadas de sondeo de opinión que responden a los intereses particulares que en ocasiones no solo no son coherentes con la política del Estado sino que van directamente en contra de ella y de los propios intereses de la población.

Lo anterior, ha provocado un problema de desconfianza y escepticismo de la población hacia este tipo de actividad.

Organización Institucional.- Los esfuerzos realizados hasta la fecha para establecer una comunicación permanente y oportuna entre el gobierno y gobernados han sido estériles, puesto que el gobierno a través de sus instituciones solo se ha preocupado por difundir su acción e imagen descuidando el establecimiento de canales confiables y objetivos para que la población a su vez manifieste su opinión; en este sentido no puede decirse que exista una comunicación recíproca sino unilateral.

La concertación con sectores de la población ha sido una práctica tradicional en el sistema político mexicano, esta estrategia se ha orientado fundamentalmente para decisiones políticas reivindicatorias, principalmente a grupos sociales más desfavorecidos, sin utilizar este tipo de medidas con un sentido más totalizador.

Existe una serie de instituciones públicas y privadas (centros de investigación, institutos y universidades) que realizan estudios que captan informa

mación social, política y económica entre los diferentes sectores de la población; sin embargo, esta información está orientada a fines tan específicos como el objeto del estudio.

Normatividad.- La legislación actual contempla básicamente a la regulación y ordenamiento de las actividades de los medios de comunicación masiva, y poco se refiere a la fundamentación legal, que autorice u obligue a los órganos del Estado para la implementación de canales o mecanismos que incorporen procesos de encuestas y consultas como indicadores para la programación.

Se encuentran algunos elementos aislados en los siguientes ordenamientos:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

- En particular los artículos 7°, 8°, y 20°.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley de Información Estadística y Geográfica.
- Ley de Imprenta para el Distrito Federal y Territorios Federales.
- Ley Federal de Radio y Televisión.
- Código Penal del Distrito Federal y Territorios Federales en materia de Fuero Común y para toda la República en materia de Fuero Federal.

Propuestas.- Fortalecer el sistema de información incorporado a la opinión pública en un proceso permanente de consulta que sirva como instrumento o mecanismo técnico administrativo para la formulación de los planes y para evaluar sistemáticamente las acciones emprendidas por el Estado, así

como una herramienta social que permita diagnosticar oportunamente el grado de inquietud colectiva.

Organización Institucional.- Crear un organismo público encargado de levantar, procesar y difundir información sobre opinión pública de todos los niveles y sectores que integran la sociedad. Este mismo organismo normará y definirá criterios técnicos para cualquier información sobre opinión pública que se genere en el territorio nacional.

Normatividad.- Reglamentar la captación y uso de la opinión pública, especialmente en los medios de comunicación masiva.

Revisar y adecuar los ordenamientos legales vigentes que regulen la comunicación social y la participación de los ciudadanos y fundamentar su utilización en la toma de decisiones del Estado.

2.7 Científica y tecnológica.

La información referente al campo de la ciencia y la tecnología en nuestro país ha sido erróneamente poco considerada dentro del proceso de programación global. Digo erróneamente, porque si bien a la fecha no existe un verdadero sistema nacional de ciencia y tecnología, entiendo por un sistema un conjunto de partes inter-actuales abocadas a un objetivo común, en los últimos quince años se ha avanzado en este campo más que en el resto de nuestra historia, con las consecuentes implicaciones que ésto tiene en el desarrollo económico, político y social mexicano.

El disponer de la adecuada información científica y tecnológica, permite programar y tomar las decisiones más convenientes para el país en materia de desarrollo o adopción de nuevas tecnologías, sobre todo aquellas consideradas de "punto", usar materias primas o productos intermedios que permitan desaparecer la dependencia externa, optimizar sus recursos financieros invirtiendo en las áreas más apropiadas o en aquellas que por sus características estratégicas o por la falta de atención de la iniciativa privada nacional deban ser controladas o desarrolladas por el Estado, así como -- para orientar el óptimo uso de su potencial humano -- para crear, aplicar y utilizar tecnología.

Diagnóstico.- Se cuenta con un servicio de información técnica INFOTEC, que es un fideicomiso entre CONACYT y NAFINSA, que es asistencia técnica, especialmente pequeña y mediana. Esta es la experiencia más valiosa en la materia.

En lo que se refiere a información internacional, se cuenta con servicios de consulta a bancos de datos a través del CONACYT y de la UNAM, para muchas ramas de la ciencia y la tecnología.

La información referente a la tecnología nacional disponible y el potencial humano para crear, utilizar y aplicar tecnología se encuentra en las instituciones de investigación y educación aunque en forma dispersa y no de fácil acceso, lo que dificulta integrarla para la programación.

También se cuenta con publicaciones periódicas: - 250 revistas técnicas, de las cuales el 20% publica algunas técnicas originales y el 70% reproducciones: estas se encuentran concentradas en los temas agropecuario y salud, abarcando la mitad de ellas, siendo únicamente el 10% de dedicadas a tecnología industrial, libros técnicos, aparecen con muchas dificultades siendo la mayoría de ellos -- traducciones de obras extranjeras.

Se cuenta también, con información en diversas dependencias de la Administración Pública utilizada en su trabajo interno y en forma de registros como el de patentes. Sin embargo, esta información no cuenta con servicios ágiles para su consulta, la información que se posee en despachos privados -- como son las firmas de ingeniería, normalmente se desconoce.

Existen algunos centros de demostración de tecnología agropecuaria y se realizan exposiciones periódicas en algunas ramas de la tecnología.

De toda la información disponible se observa que no está agrupada para la toma de decisiones, más aún, no se toma en cuenta este tipo de información normalmente para la formulación de planes y programas.

Organización Institucional. - Las instituciones generadoras de información científica y tecnológica son el CONACYT, la UNAM, el INFOTEC, IPN, participando también los Laboratorios Nacionales de Fomento Industrial, la CFE, PEMEX, IMP, Instituto Nacional de Pesca, SEMIP, SARH- y otras instituciones de investigación educativas.

El CONACYT, ha mejorado el acceso a la información científica y tecnológica, pero es necesario que - adecúe su estructura para que sea útil en la toma de decisiones.

Normatividad.- Los principales ordenamientos jurídicos y existentes en nuestro país respecto a la Ciencia y la Tecnología son:

- Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en sus artículos 28 y 89 fracción XV.
- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- Ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología.
- Ley de Invenciones y Marcas.
- Ley sobre el control y registro de la Transferencia de Tecnología y el uso y explotación de Patentes y Marcas.

- Decreto que establece los estímulos fiscales para fomentar la investigación, el desarrollo y la comercialización de la Tecnología Nacional.

Sin embargo, no existe un Sistema normativo que permita utilizar en forma integral, para aspectos de programación, toda la información que se capta o genera sobre este particular.

Propuesta. -

- Registro de logros científicos y tecnológicos en México.
Concentrar en un registro los avances generados - tanto en centros de investigación y educativos - como de diversas instituciones públicas y privadas, con el fin de poder divulgarlos al público en general y alimentar el proceso de programación.
- Banco de Paquetes Tecnológicos.
Reunir la información completa de proyectos tecnológicos susceptibles de implantarse, facilitando con esto la utilización de Tecnología Nacional.
- Inventario de infraestructura para investigación y desarrollo tecnológico.
Reunir en un inventario las características y la utilización de la infraestructura existente con - el fin de poder promover su utilización por otros usuarios interesados.
- Registro de presupuestos dedicados a la ciencia y la tecnología.
Recopilar la información referente a gastos en -- esta rama, para alimentar el proceso de toma de - decisiones.

- Registro de las personas con potencial de desarrollo en la ciencia o tecnología.
Se utilizará para poner en comunicación a los diferentes participantes del desarrollo tecnológico y para medir las posibilidades estratégicas alternativas.

- Fortalecimiento de los programas de difusión de ciencia y tecnología.
Continuar las labores del CONACYT, en este campo y coordinarlos con las de otros participantes, enfocándolas a las necesidades de diversos usuarios.

Organización Institucional.

- Readecuar la estructura actual del CONACYT a efecto de que proporcione información al órgano de programación que facilite la toma de decisiones.

- Solicitar a la SECOFI y SEMIP, que proporcionen a la Institución encargada de la programación: global, información detallada sobre las tecnologías, patentes y marcas utilizadas en el país, así como su origen y nexos con las compañías multinacionales.

Normatividad.- Establecer la estructura normativa necesaria para que las entidades de la administración pública responsables de captar o generar información científica o tecnológica la proporcionen a las entidades responsables de la programación.

2.8 Jurídica.

Las normas jurídicas están destinadas a regir en una determinada sociedad humana que por su naturaleza, se encuentra en continuo proceso de transformación. El constante progreso de la ciencia, la técnica y la sociedad en específico, hace que el Derecho quede inmerso en este proceso acelerado, por su dinamismo, exige la adecuación continua de las normas jurídicas a las nuevas situaciones.

La intervención cada vez mayor del Estado hizo nacer el Derecho Administrativo, que se ha ido fortaleciendo a la par del desarrollo del Estado moderno.

La necesidad de legislar sobre los diferentes aspectos de la vida moderna de los Estados y de los particulares, provoca una diversidad de ordenamientos jurídicos que por su gran número hacen difícil su conocimiento y su aplicabilidad a las situaciones reales.

La gran producción legislativa, nos coloca ante la imposibilidad de desentrañar el verdadero espíritu de las disposiciones legales y reglamentarias, que con frecuencia se encuentran dispersas y sin coherencia jurídica. El orden normativo debe ser congruente con los problemas actuales y previsor de los futuros.

Si las sociedades cambian y se transforman el Derecho debe también modificarse y no permanecer invariable; la realidad social se modifica, y el Derecho en ocasiones se mantiene al margen, adoptando formas tradicionales anacrónicas.

El legislador produce un sinnúmero de normas que tienen por objeto satisfacer los requerimientos legales presentes y futuros. Estas pretendidas soluciones legislativas o estructurales (programación), se crean sin tener una visión global del sistema jurídico integral vigente. Surge la necesidad de adoptar medidas entre las que se destacan, la de coordinar y sistematizar las distintas disposiciones normativas, como son la Ley, sus reglamentos, convenios y acuerdos, que permitan su mejor conocimiento, que hagan posible su debida aplicación para que sean fácil y obligatoriamente tomados en consideración por los responsables de elaborar los planes de gobierno antes de su implementación y -- asegurar su viabilidad y factibilidad.

Diagnóstico.- Existen una multiplicidad de ordenamientos jurídicos de Derecho Constitucional, Administrativo, Internacional, Municipal, Laboral, Agrario, Civil y Mercantil, los cuales se ubican en el orden Federal y Local, en el presente se carece de un sistema o proceso definido que agrupe y estructure la legislación y ordenamientos jurídicos.

Derecho Público.

Los ordenamientos de orden público se encuentran contenidos en los principios que conforman la Constitución de 1917, los cuales rigen la vida social, económica y política del país en los aspectos Federales y Locales de orden público y privado.

Existencia en cada una de las entidades federativas de constituciones locales que norman la actividad en los Estados.

- Se han elaborado una serie de normas de carácter público con objeto de aplicar y ordenar la regulación de aspectos administrativos así como las actividades fiscales y financieras.

- En el orden internacional existe información para regular las relaciones con el exterior y ubica las disposiciones de carácter legal como convenios, -- acuerdos y tratados para las relaciones diplomáticas, comerciales, culturales y la participación en organismos internacionales de orden financiero, comercial, de regulación, de paz, salud o de trabajo entre otros.

Derecho Social.

- La legislación de carácter laboral sirve para normar las relaciones obrero patronales y éstos con respecto al Estado.

A nivel Federal y Estatal, se cuenta con una serie de Leyes, Reglamentos, Decretos que regulan estas relaciones.

- En materia agraria se tiene una serie de Leyes, Decretos, Convenios y Acuerdos que parten de los principios de la Constitución y la Ley Federal Agraria, mismas que sirven para orientar y regular la dotación, restitución, propiedad y explotación de tierras en la nación.

- A nivel Federal y Local se cuenta con instrumentos de aplicación en Derecho Social, mismas que se ejecutan, supervisan y se implementan a través de instancias de la Administración Pública Federal y de

las propias Entidades, básicamente a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, la Secretaría de la Reforma Agraria y la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

- La información que sobre Derecho Social existe presenta un abuso en la expedición de leyes, reglamentos, decretos y acuerdos que se encuentran en forma abundante caótica e irregular, que tienen diferentes bases y propósitos y que son difíciles de conocer a distintos niveles y sobre todo por no existir una sistematización de estos ordenamientos para su aplicación y observancia.

Derecho Privado.

- Las regulaciones en materia Penal, Civil y Mercantil, se encuentran en una gran variedad de niveles de orden local y general con el fin de normar las disposiciones en Derecho Privado de las acciones entre particulares, información que se encuentra dispersa en cuanto a su sistematización sin orientación y sin una adecuada difusión.
- La alta producción legislativa en casi todos los ordenes, tiene por objeto satisfacer distintos requerimientos legales presente y futuros del país lo que ha repercutido en una proliferación de información legal para la administración misma que no siempre se considera en los niveles, usos y aplicaciones del orden público.
- La falta de difusión oportuna y al alcance de los usuarios en forma continua no permite incorporar adecuadamente los procedimientos de orden legal para

todos los aspectos que de alguna manera inciden en el orden público.

Organización Institucional.

- En la generación de información intervienen principalmente, el Congreso de la Unión, las Cámaras Locales y el Poder Ejecutivo.
- La estructura administrativa que guarda toda esta información, básicamente se encuentra regulada en el Diario Oficial de la Federación, así como por el Registro Público de la Propiedad y el Registro Civil, siendo estos dos últimos de menor importancia. Las disposiciones normativas y las aplicaciones de Orden Federal y Local se efectúan a través de la estructura de la Administración Pública Federal y Estatal y el Poder Judicial según la materia.
- Los esfuerzos que se han realizado para la agilización y control de trámites administrativos y jurídicos a través de la informática, en la Secretaría de Salud y en la Procuraduría General de la República, constituyen un importante avance, así como los estudios que sobre informática jurídica viene haciendo la Dirección General de Política Informática de la S.P.P., la propia Secretaría de Gobernación y el Instituto de Estudios Jurídicos de la U.N.A.M. En el ámbito privado, despachos jurídicos cuentan con sistemas manuales de recuperación de información.

Normatividad.- Los principales ordenamientos jurídicos que regulan la generación y el manejo de la información jurídica son:

- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como las Constituciones de las Entidades Federativas.
- Ley orgánica de la Administración Pública Federal.
- Leyes y Reglamentos que de ellos derivan

Propuesta.- Es inaplazable la aplicación de un Sistema que permita la disposición inmediata, sistemática y congruente de la información jurídica para la programación, para ello se propone lo siguiente:

- Sistema de Información Jurídica.- Este sistema deberá incorporar todos los ordenamientos jurídicos vigentes relacionados con el sujeto de la programación a fin de que sean tomados en cuenta en el momento de ejecutar y formular los planes y programas.

Contendrá únicamente aquella información que sea relevante para la programación, en sus diferentes niveles y etapas del proceso.

Información básica del Diario Oficial de la Federación, clasificada y relacionada.

Organización Institucional.- Para el desarrollo y operación de este sistema intervendrían, a nivel global: El Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia, la Secretaría de Gobernación y la Secretaría de Programación y Presupuesto a través de sus unidades de información y programación.

A nivel sectorial: además de las anteriores dependencias, la Unidad de Información, la Unidad de Planeación y la Unidad Jurídica, del sector correspondiente.

A nivel estatal: El Congreso del Estado, el H. Tribunal Superior de Justicia en el Estado, la Secretaría de Gobierno y el COPLADE.

Para garantizar la homogeneidad y flujo oportuno de información en los tres niveles de la programación y la unidad de información del nivel global, establecerá las normas y mecanismos de coordinación.

Normatividad.- Modificar la Ley de Información Estadística y Geográfica, con el objeto de que se considere la información jurídica como uno de los insumos básicos y obligatorios de la programación.

Modificar la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal para hacer operable el Sistema de Información Jurídica.

Incluir de manera específica en los ordenamientos que regulen el proceso de programación, apartados que contemplen la generación, utilización y difusión de la información.

CAPITULO IV

" MECANISMOS E IMPLANTACION DEL SISTEMA "

1. OPERACION Y NORMATIVIDAD INSTITUCIONAL DEL SISTEMA. ...

1.1 Diseño y creación del banco de datos.

" ... Se dirá de un Sistema Administrativo de Información que es efectivo en la medida en que la información que proporcione satisface las necesidades o requerimientos de la organiza -- ción ... " (48).

Una vez que tenemos definidos y analizados los subsistemas -- mínimos de información que habrán de integrar el Sistema Na - cional, es necesario entonces proceder a: ordenar, clasificar y almacenar esta información de acuerdo a su tipología, volu - men y tratamiento de la misma.

De esta manera, cada uno de los subsistemas quedará ordenado en una base de datos, las cuales en conjunto conformarán el banco de datos.

La base de datos está sustentada en una colección de datos -- operacionales almacenados, usados por los sistemas aplicati - vos de alguna organización en particular. Los datos operacio - nales representan cierta información acerca de entidades que conciernen a una organización; en este caso, el sector público.

Los objetivos de la base de datos para su aplicación los pode mos desglosar de la siguiente manera:

- A) Con relación al manejo de datos en sí .
- B) Con relación a la forma de programarse en computadoras.
- C) Con relación al control.
- D) Con relación a la integridad.
- E) Con relación a la seguridad.

A) Con relación al manejo de datos en sí.

- Facilidad de comunicación entre personas orientadas tanto a la aplicación, como a las computadoras.
- Estructura de datos de acuerdo a la aplicación.
- Compartir datos por varios procesos aun simultáneamente.
- Minimizar la redundancia de datos.
- Consulta y actualización de datos.
- Variedad de estrategias de búsqueda.

B) Con relación a la forma de programarse en computadoras.

- Separación de la descripción de la base de datos, descripción de la parte de la base de datos conocida por un programa y de la manipulación de los datos.
- Evitar restricciones para algún equipo o lenguaje.
- Breve interfases para lenguajes múltiples de proceso.
- Tener lenguajes de alto nivel para consulta y generación de reportes, así como programas de utilidad.

Lenguajes para:

- . Descripción de datos (estructura física).
- . Descripción de datos para un determinado programa o grupo de programas (estructura lógica).
- . Manipulación de datos (inserta, borra, modifica o consulta datos) con interfase aplicando lenguajes de proceso.
- . Programas de alto nivel para consulta y generación de reportes.
- . Programas de utilidad para creación y reestructuración, respaldo y recuperación.

C) Con relación al control.

- Mantener control centralizado de la definición de datos.
- Mantener control centralizado del almacenamiento físico de los datos.

- Mantener control de la definición de la parte de los datos que sea conocida por los programas.
- Mantener control centralizado de las palabras clave de seguridad y de la integridad de los datos.
- Establecer estándares de trabajo y de documentación.

D) Con relación a la integridad.

- Procedimientos de respaldo y recuperación.
- Cinta de bitácora de operación.
- Protección de datos cuando existe actualización simultánea por varios procesos.
- Actualización automática de uno o varios índices según se determine en la estructura.

E) Con relación a la seguridad.

- Protección contra accesos no autorizados.
- Niveles de acceso para:
consulta,
actualización.

Ahora bien, para el almacenamiento de la información existen diferentes dispositivos de entre los cuales los principales son; los discos y las cintas magnéticas. Debido al gran volumen y ampliísima gama de información que conformará el banco de datos, el medio más adecuado que se propone para la operación del sistema es la cinta magnética ya que ésta ofrece entre otras ventajas las siguientes:

- a) Disponibilidad de capacidades de almacenamiento de acuerdo a las necesidades.
- b) Versatilidad en cuanto a;
 - Manejo y transportación de un lugar a otro,
 - Facilidad y oportunidad para montaje o desmontaje en las unidades de cinta y,

- Aprovechamiento al poder borrarse parcial o totalmente y utilizarse nuevamente.
- c) El costo de las mismas no es tan alto como lo sería en el caso de utilizar discos.
- d) Una de las ventajas quizá la más importante es que la utilización de las cintas permite el ordenamiento lógico y adecuado de la cinoteca en cada uno de los niveles de programación.

Cabe aclarar en este punto que la utilización de cintas se propone exclusivamente para el almacenamiento de la información, - ya que, en los diferentes procesos de tratamiento y manejo de la información el uso de discos es imprescindible.

Ahora bien, partiendo desde un enfoque sistémico la información que integre el banco de datos se vertirá a través de los niveles de aplicación municipal, estatal y global.

Nivel Municipal.

Este nivel es la fuente principal generadora de información - que conformará a cada uno de los subsistemas, mismos que habrán de integrar tanto la propia base de datos como a la del nivel estatal y global.

En este nivel con la información organizada por subsistemas en una base de datos, ya se está en posibilidad de elaborar por un lado; los programas locales de explotación del sistema y por otro, los programas propositivos de desarrollo de la región.

Esta programación como objetivo principal que nos ocupa estará vinculada a la programación estatal y global en su conjunto -- pues, la información que se genera en este nivel será la misma que alimenta a los niveles subsecuentes y viceversa los lineamientos de política económica, financiera, o de cualquier índole

dictados en el nivel global apuntarán las directrices a seguir en los niveles inferiores de la programación.

Nivel Estatal.

Este nivel intermedio en el flujo de la información se encargará de ordenar y clasificar en una segunda etapa la información recibida de sus municipios para integrar la base de datos del nivel estatal.

La información contenida en la base de datos permite a la entidad:

- a) Visualizar con mayor claridad la problemática parcial o total del estado.
- b) Elaborar programas de desarrollo por: municipio ó grupo de éstos, sector, región y, en su caso la entidad.
- c) Jerarquizar la ejecución de programas de acuerdo a las prioridades específicas de la región.
- d) Poder contar en su oportunidad con los recursos necesarios para llevar a la ejecución los programas correspondiente.
- e) Propiciar una articulación e integración más sólida de los municipios con la entidad.

La información disponible en este nivel permite elaborar toda clase de estadísticas, escenarios económicos, políticos y sociales de la entidad, el uso adecuado y grado de aprovechamiento - que se haga de la misma, dependerá de los administradores encargados de la programación de la entidad.

Nivel Global.

En este nivel estará concentrada la información a nivel nacional, la información contenida en las bases de datos municipal y estatal, formará la del nivel global. Es así como el banco de datos

nacional quedará estructurado por cada una de las bases de datos de los tres niveles desglosados.

El nivel global dispone de toda la información del país ordenada y procesada por subsistemas de información, las ventajas que nos ofrece un banco de datos nacional serán:

- a) Llevar a cabo la toma de decisiones más acorde a nuestra realidad en el proceso de programación.
- b) Visualizar no únicamente la problemática nacional, sino también detectar claramente problemas específicos en los niveles inferiores (micro) que en muchos de los casos dan origen a cuellos de botellas en el nivel macro.
- c) Llevar a cabo una verdadera programación del sector público en sus diferentes niveles de aplicación, basado en información confiable y oportuna.
- d) Elaborar la matriz de insumo producto con información más real y precisa en menor tiempo.
- e) Elaborar los programas de desarrollo a nivel micro y macro económico en el corto, mediano y largo plazo.
- f) Enfrentar en condiciones menos desfavorables las adversidades impuestas desde el exterior.
- g) Resolver en el menor tiempo posible las desviaciones que se presentan en los programas operativos.
- h) Asignar racionalmente los recursos escasos del país .
- i) Orientar eficientemente los esfuerzos parciales y globales hacia fines específicos en común.

1.2 Instrumentación operativa del sistema.

Los medios físicos a través de los cuales se manipulará la información son de vital importancia ya que éstos serán los instrumentos que permitan enviar y recibir la información con la oportunidad y confiabilidad requerida por el sistema.

Para definir los instrumentos operativos del sistema, los clasificaremos en: conducción de señales para transmisión de datos y equipo de cómputo mínimo con el cual deberá contar cada uno de los niveles de programación.

A) Conducción de señales para la transmisión de datos.

En el país actualmente existen dos medios de conducción de señales y son; vía microondas o satélite.

La utilización del satélite para la transmisión de la información, resulta inadecuada, ya que su implementación en el segmento terrestre se encuentra con un avance del 60% y, por otro lado la utilización de este medio resultaría muy costosa por el tiempo de ocupación de un transpondedor.

En la conducción vía microondas existen dos alternativas; una podría ser a través de líneas privadas telefónicas de larga distancia pero al igual que la anterior implicaría una erogación muy alta ya que la interconexión de nuestro sistema demandaría cientos de líneas telefónicas de este tipo.

La otra alternativa y más viable que se propone es la utilización de la red TELEPAC, esta red pública para la transmisión de datos resulta idónea para satisfacer las necesidades del servicio - teleinformático en el país.

TELEPAC, es una red de transporte totalmente "mallada" para garantizar los tiempos cortos de respuesta, alta confiabilidad y disponibilidad de servicio. Es por esta razón que el aprovechamiento de la misma redundaría en costos mínimos de operación - puesto que la cobertura de esta red abarca en su totalidad al territorio nacional.

Una vez definida la red más adecuada de transmisión, es necesario señalar la forma de conexión que tendrá el sistema.

- Cada municipio o grupo de municipios, esto se determinará con base en parámetros de importancia, se conectará mediante la red TELEPAC a la entidad federativa bajo cuya jurisdicción se encuentra.
- Las entidades federativas a través de la misma red, se enlazarán al centro de cómputo central el cual estará ubicado en la ciudad de México.

De esta manera el sistema teleinformático estará circunscrito en una red ya existente sin problemas de adaptación a los requerimientos que demande la configuración del sistema y, lo más importante como consecuencia de lo anterior sería el ahorro que implicaría la utilización de la red TELEPAC.

B) Equipo de cómputo.

Previamente definido el enlace de comunicación entre cada uno de los puntos en donde se ubicará el centro de cómputo en sus diferentes niveles para establecer la intercomunicación, lo único que hace falta es el equipo en el cual se reciba o procese y envíe la información.

A nivel municipio.

- Una terminal remota (pantalla display).

- Una impresora.
- Teleprocesador, modem y línea telefónica para la conexión con la entidad federativa.

A nivel entidad federativa.

- Microprocesador con su unidad de discos.
- Terminal remota (pantalla display)
- Impresora.
- Teleprocesador modem y línea telefónica necesaria para la conexión con los municipios bajo su jurisdicción y a su vez para enlazarse con el centro.

A nivel global.

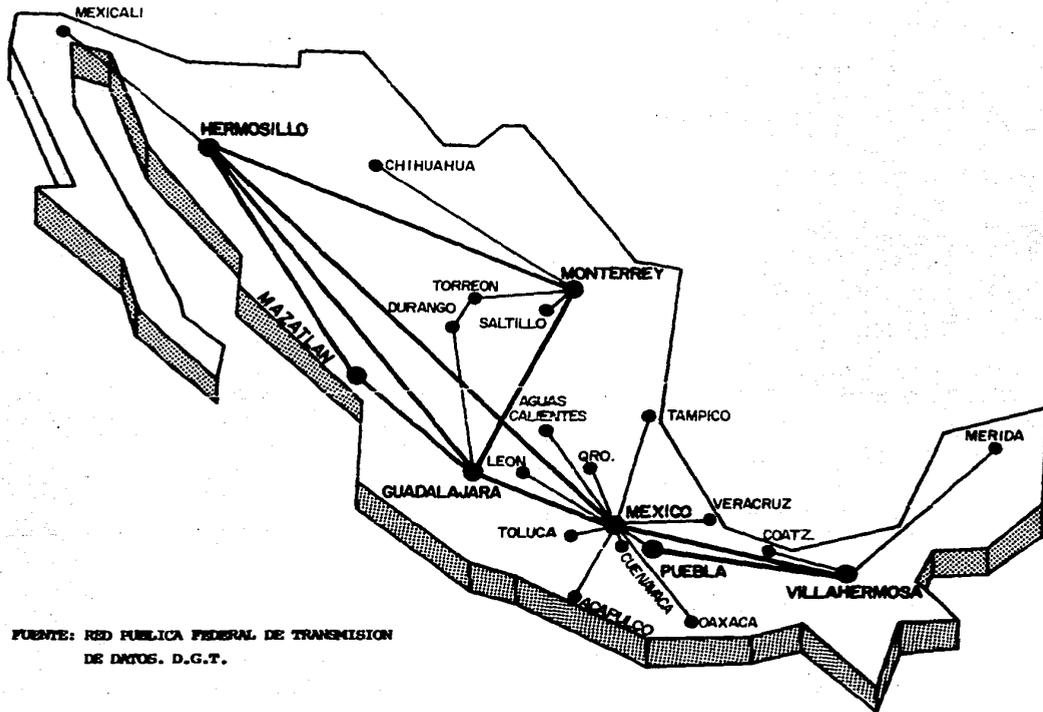
Al referirnos a este nivel, estaremos hablando del centro de cómputo en el cual estará ubicada la computadora central, la cual se conectará con cada uno de los estados federales, en este centro se ubicará el banco de datos conformado por la cinotéca global que está formada por cada una de las bases de datos de cada uno de los subsistemas de información de los diferentes niveles de aplicación.

En forma general el equipo que se conforme este centro deberá estar integrado por:

- Dos computadoras; una de utilería y otra como respaldo de la información en caso de interrupciones involuntarias.
- Unidad de discos
- Unidad de cintas.
- Terminal remota (pantalla display)
- Impulsora
- Y, todos aquellos requisitos que debe llenar un centro de cómputo: planta de luz propia, sistema de clima, etc.

Con la creación de la base de datos, elección de la red de transporte y medios de manipulación de la información, lo único que se requiere para echar a andar el sistema es la base jurídica y legal sobre la cual se sustente la operación del sistema nacional de información.

TELEPAC



FUENTE: RED PUBLICA FEDERAL DE TRANSMISION
DE DATOS. D.G.T.

1.3 Lineamientos y políticas para la implantación del sistema.

Los instrumentos administrativos mínimos con que debe contar el sistema para su implantación son:

- a) Una subsecretaría o el propio Instituto Nacional de Geografía, Estadística e Informática dependiente de la Secretaría de Programación y Presupuesto, encargada del sistema nacional de información cuyo titular participará en -- las reuniones del consejo de ministros y de gobernadores, así como en la comisión mixta.
- b) Dos direcciones generales encargadas de los sistemas estatales y municipales de información cuyos titulares participarán en las reuniones de las comisiones estatales y -- municipales respectivamente.
- c) Una dirección o unidad de información (se puede llamar -- informática pero debe incluir sistemas computarizados), -- por cada dependencia del sector público, esto se debe en gran medida a que éstas aportarán grandes volúmenes de información específica de su ramo.
- d) Comité técnico consultivo de informática estatal: Un representante de la dirección general del sistema estatal de información y los titulares de las direcciones o unidades de informática de cada Entidad del país.
- e) Comité técnico consultivo de informática municipal: Un -- representante de la dirección general del sistema municipal de información y los responsables de las áreas de informática de los municipios.

Los comités técnicos consultivos de informática también podrán reunirse con la participación de todas las dependencias del -- sector público, sin importar a que sector pertenezcan.

Lo anterior con el propósito de integrar y mejorar en forma conjunta el sistema nacional de información.

Con la creación de las estructuras administrativas ya se pueden emitir las normas y lineamientos que regirán la operación del sistema.

Las principales acciones a desarrollar serían:

- a) Elaborar un censo tanto del personal como del equipo de cómputo con que cuenta el sector público, esto con el objeto de identificar el personal más idóneo a ocupar los puestos clave de las diferentes áreas de trabajo y, también para conocer el equipo disponible para la instalación y operación del sistema.
- b) Dictar los lineamientos que deberán observarse para el proceso de captura, tratamiento y difusión de la información.
- c) Señalar las normas a las cuales deberán sujetarse los diferentes niveles para la organización de la información en la base de datos a fin de integrar el banco nacional de información.

En general, poner en práctica toda clase de normas y lineamientos que conlleven al óptimo manejo del sistema nacional de información; sin caer en la excesiva elaboración de reglamentos engorrosos, que en lugar de contribuir al sano desarrollo de los procesos por el contrario, provocan confusión y dan origen a los clásicos trámites burocráticos que entorpecen y obstaculizan cualquier acción puesta en marcha por la administración pública federal.

CONCLUSIONES

1.- La programación, es un proceso intelectual que se anticipa y precede a la acción, es un instrumento de racionalización, pero a la vez un esquema de la estrategia de desarrollo en donde se visualizan las decisiones políticas y económicas cuando se aplica al sector público; en este aspecto la racionalidad adquiere sentido sólo cuando se le integra a la sociedad, cuando los objetivos particulares quedan subordinados a los objetivos sociales.

2.- La intervención del Estado en la economía ha sido gradual y creciente, ha sufrido serias modificaciones desde su inicio y todas ellas han obedecido a la necesidad de éste, para resolver diversos problemas y desajustes en la economía, además de las importantes presiones de carácter social, dadas o inminentes. La programación surge como una necesidad, necesidad de dar una utilización racional a los recursos siempre escasos y como única solución a la supervivencia y estabilidad del sistema.

3.- La diferencia formal entre la planificación y la programación, es sólo de grado, en cuanto a la amplitud y profundidad del proceso, la planificación en cuanto a proceso más amplio porque controla todos los medios de producción y más profundo en cuanto siempre sus fines están encaminados a satisfacer necesidades de tipo social. La planificación, no obstante, se ve investida de un contenido filosófico que también conserva un fondo de grado con respecto a la programación. No podemos hacer abstracción de este contenido por lo que debemos justificar la terminología, -- aunque sea exclusivamente con fines ideológicos y no formales.

4.- En la medida que sea posible avanzar gradualmente hasta cubrir la totalidad de la economía, y también en el sentido de orientar las acciones del sector privado hacia los fines del sector público, enmarcados éstos en una estrategia de contenido social, en esa medida estaremos en la posibilidad de hablar de un proceso de planificación y no de programación.

5.- La intervención del Estado en la economía ha creado un mo
delo llamado de economía mixta, y el sector público se conviert
te en el único impulsor inmediato del desarrollo. El proceso
 de programación en los países de economía mixta se ve limitado
 en mayor o menor medida por cuatro elementos, los cuales están
 estrechamente relacionados: Grado de subdesarrollo, estructura
 institucional, marco jurídico-legal y organización administrativ
va.

Los dos primeros como limitantes de la amplitud y profundidad -
 del proceso y los dos últimos como limitantes de la implantación
 y funcionamiento del mismo. Cabe aclarar que la decisión del -
 grupo en el poder (aspecto político) es una condición "sine qua
 non" para intentar el proceso.

6.- La programación del sector público es un proceso permanent
te y dinámico, en donde la experiencia será en última instancia
 la información que retroalimente el proceso, por esta razón debe
 basarse en una metodología capaz de dar unidad, coherencia y v
ia bilidad a todos los elementos teóricos que la componen. El proc
eso de programación requiere de dos fases metodológica e
se ncia les como principio y fin del proceso, las cuales se confunden en
 un ciclo permanente y dinámico: La previsión y la evaluación.

7.- El proceso de programación lo podemos dividir en dos campos
 de aplicación: Macro-programación y micro-programación, ambos d
e sarrollados bajo la teoría de sistemas, sólo si partimos de un
 enfoque sistémico, es posible desarrollar una metodología que -
 sea aplicable a todos los niveles o campos de acción del p
ro ceso de programación. Solo para fines didácticos se divide el p
ro ceso en seis etapas:

- Previsión o diagnóstico
- Fijación de objetivos o estrategia
- Elaboración de programas

- Mecanismos e instrumentos
- Ejecución
- Evaluación y control.

El proceso de programación deberá contar con un sistema nacional de información con sus respectivos mecanismos de - - coordinación, el cual será la base que retroalimente el nuevo proceso en su etapa de previsión en un ciclo permanente y - dinámico. Cabe hacer mención que el sistema nacional de información se enriquece al contemplar no solo las experiencias del sector público, sino también las repercusiones y acciones de las variables exógenas de éste como son: La iniciativa - privada y las relaciones internacionales.

8.- El presupuesto por programas es una técnica programática y financiera que refleja en forma inmediata las metas, orientaciones y el sentido de los programas, constituídos éstos en un conjunto armónico de actividades y proyectos con su expresión en costos y tiempos hasta su nivel más detallado, está fundamentado en resultados en unidades físicas medibles. El presupuesto por programas ajusta la estructura programática de las dependencias, entidades, sectores y regiones a los requisitos de los programas nacionales y a la estrategia misma de desarrollo; requiere para su aplicación de mecanismos de coordinación, información y evaluación. La aplicación del presupuesto por programas es indispensable en el proceso de programación, ya que cuenta con los elementos necesarios para expresar los programas y planes de desarrollo en su versión anual.

9.- Los programas globales a mediano y largo plazo conforman la estrategia de desarrollo, ésta al igual que la economía es

cambiante sobre todo por las repercusiones de las variables exógenas del proceso de la programación: El sector privado y el sector externo. En la medida que el sector público dependa menos de ellas, en esa medida nuestros planes no sufrirán modificaciones profundas en su contenido y sentido. Los objetivos a mediano y largo plazo deben fijarse en la medida de su factibilidad analizando las repercusiones de los mismos en forma conjunta y no aislada; asimismo, evaluar sus repercusiones con el fin de conocer hasta que punto es posible su control y en su caso modificar la estrategia misma. Si el sector público no cuenta con un mínimo de mecanismos e instrumentos capaces de controlar las variables exógenas, fracasarán nuestros planes a mediano y largo plazo y, por ende, nuestra estrategia de desarrollo.

10.- El proceso de programación requiere de un mínimo de mecanismos administrativos e instrumentos jurídico-legales para su implantación y para el desarrollo de todas sus etapas. Los mecanismos e instrumentos como fase del proceso se refieren exclusivamente a la creación de los mismos para cumplir con los programas específicos diseñados para un período determinado y no deben confundirse con los del proceso de programación en su conjunto. Los mecanismos e instrumentos como etapa del proceso que se vuelven permanente pasan a formar parte de la infraestructura de los mecanismos e instrumentos del propio proceso de programación.

11.- Los mecanismos de cambio son la creación de organismos o dependencias por parte del sector público encaminados a impulsar o desarrollar cierta actividad económica y social o alguna región del país; las reformas institucionales constituyen un instrumento más substancial que los mecanismos de cambio y están en función de la decisión del grupo en el poder, sin menoscabo de la estabilidad política. Como ejemplo de los primeros tenemos: a los bancos rurales y ejidales, fideicomisos, procuradurías y comisiones, como ejemplo de los segundos tenemos la reforma política, fiscal, agraria, etc. Los mecanismos de cambio y las reformas estructurales

deben incluirse, aunque sea en forma limitada dentro del proceso de programación.

12.- Los mecanismos de participación son mecanismos fuera del control del sector público que, sin embargo, es necesario crear los o hacerlos participar en el proceso de programación ya que representan aportaciones técnicas, criterios de solidaridad, líneas de comportamiento y hasta de apoyo económico y social a los propósitos del sector público. Ejemplo de estos mecanismos son: Institutos, grupos sindicales, confederaciones y cámaras de industriales y comerciantes, fundaciones educativas y culturales. Los mecanismos de integración también fuera del control del sector público son los mecanismos en los que se debe participar o cuando menos promover su desarrollo para utilizar sus resultados dentro del proceso de programación; ejemplos de tales mecanismos son: O.N.U., O.P.E.P., A.L.A.L.C., F.M.I., etc.

13.- La reforma administrativa en nuestro país encuentra sus antecedentes más remotos con la consumación de la independencia cuando sólo existían cuatro ministerios en el Gobierno. La reforma administrativa se concibió además en forma correcta, como programa de los planes de desarrollo hasta 1970, sin embargo, como éstos fracasaron, se independizó y consolidó en 1971. A partir de este momento el proceso de programación pasó a formar parte del proceso de reforma administrativa y en cierto modo supeditado a ésta. Dentro de los once programas de reforma se incluía la creación de las unidades de programación como mecanismos del proceso de programación en cada dependencia del sector público. Es hasta 1976, cuando se consolida el proceso de programación al crearse el órgano central del proceso: La Secretaría de Programación y Presupuesto, al institucionalizarse la aplicación del presupuesto con orientación programática, al ampliarse las funciones de las Unidades de Programación y al crearse la instrumentación jurídico-legal y los mecanismos de coordinación, información y evaluación del proceso.

14.- Los primeros intentos serios de programación en México, coinciden con la consolidación de la Reforma Administrativa - (1971), sin embargo, durante todo este sexenio (1970-1976) sólo hubo planes aislados que se llevaban a cabo con la formación de comisiones intersecretariales, abusándose de tales mecanismos - de coordinación; lo anterior por no contarse con un órgano central de programación. El período sexenal 1976-1982, se caracterizó por una mayor congruencia entre las acciones de reforma administrativa y los objetivos gubernamentales, sin embargo, esa congruencia no tuvo éxito en materia económica.

15.- El Plan Global de Desarrollo 1980-1982 cuyo contenido e - instrumentación parecían coherentes y viables se vió fatalmente interrumpido por presiones inflacionarias internas y en mayor - medida por factores de tipo financiero y de especulación de la moneda con el exterior.

16.- Si bien es cierto que la crisis actual en nuestro país va a limitar los resultados de los planes de desarrollo, no debe - ser limitante del proceso de programación, ni mucho menos de su aplicación permanente para lograr la recuperación de la economía en su conjunto.

17.- En la actualidad, encontramos que el desarrollo de los diferentes sistemas de información ha sido desequilibrado, para lo cual es necesario alcanzar el nivel requerido en los diferentes - tipos de información: Geográfica, estadística sociodemográfica, - estadística económica, administrativa, contexto internacional, - sociopolítica y opinión pública, científica y tecnológica y jurídica.

18.- En México para obtener la información se recurre principal - mente a los censos, lo que ocasiona que la información no se - - adapte al dinamismo del desarrollo del país, se trabaja al contra - rio de los países más desarrollados en donde el principal instru -

mento para obtener información son los registros administrativos y las encuestas contínuas llegando incluso a prescindir de los censos.

19.- Es importante resaltar que con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, se ha avanzado en la aplicación de criterios uniformes para la generación de estadística tanto a nivel nacional como sectorial, así como estatal e institucional. Se ha avanzado también en el conocimiento de lo que existe y en su divulgación, a través de centros de difusión y de publicaciones.

20.- Aún cuando se ha avanzado en la descentralización del proceso de generación de información, con la participación de las entidades federativas, los estados controlan una parte mínima del proceso, y tienen dificultades para obtener oportunamente la información que se genera a nivel nacional; a manera de -- ejemplo: es inconcebible que aún no se cuente con datos sobre el producto estatal bruto, ni tampoco con información socio-económica completa y actualizada a nivel estatal y municipal.

21.- En la Administración Pública Federal las dependencias cabeza de sector, no asumen la responsabilidad en la generación de la información referente a su sector, en las condiciones de oportunidad y uniformidad que se requiere para la programación.

22.- Si bien se cuenta con una base amplia de información estadística, geográfica, jurídica y administrativa, no ocurre lo -- mismo con la de opinión de los diferentes sectores de la población, del contexto internacional, la científica y tecnológica -- ni estudios de prospectiva.

23.- La información administrativa se utiliza principalmente -- para aspectos operativos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y Estatal pero no está ligada --

orgánicamente a las etapas de instrumentación, control y evaluación de la programación. Esta es una área crítica, a desarrollar para que los planes puedan ajustarse y corregirse en el tiempo.

24.- En el sector público regularmente se utiliza el equipo de cómputo como máquinas de escribir ó calculadoras, que en el mejor de los casos se corre la nómina de personal.

El inmenso potencial de recursos humanos contratados en el sector público, salvo institutos de investigación ó docencia, no se le incluye en el desarrollo de programas teleinformáticos sofisticados, capaces de contribuir con aportaciones valiosas como serían la elaboración de estadísticas macroeconómicas, por sectores económicos, por regiones, etc., como elaboración de mercado de futuros de ciertas materias primas, escenarios de acontecimientos, -- perspectivas, etc.

Como corolario de lo anterior, la subutilización tanto de recursos humanos como materiales, tiene como consecuencia una enorme sangría de recursos financieros, que dada las condiciones actuales de nuestra economía no podemos darnos este lujo.

25.- Es así como el presente trabajo se propone en primer instancia solucionar, procesar y ordenar la información en subsistemas que en conjunto integrarán el sistema (confiabilidad), en segundo término proveer los medios necesarios para la manipulación del mismo (oportunidad), y por último aprovechar al máximo los recursos disponibles.

Todos y cada uno de estos elementos integrados e interrelacionados entre sí conformarán el Sistema Nacional de Información para la -- programación del Sector Público.

26.- Finalmente quisiera resaltar la importancia que reviste la -- implantación de un sistema nacional de información para la progra

mación del sector público, así como la política y la administración, son dos elementos que no pueden disociarse, ocurre lo mismo y más aún con la información y la programación. No podemos hablar de programación sino contamos con información adecuada, confiable y oportuna, si carecemos de ésta, total ó parcialmente nuestros planes y proyectos por muy acuciosos y detallados que sean fracasarán en la práctica.

Es por ello que me atrevo a decir que sin información no hay programación ni nada, son dos subsistemas que analizado desde un enfoque sistémico están íntimamente relacionados y forman parte de un gran sistema; en este caso, la Administración Pública Federal.

REFERENCIAS BIBLIOGRAFICAS

- 1) Baca Rivero, Jaime. "Documento de referencia (1)". Coordinación General de Estudios Administrativos. Presidencia de la República, 1977, p.4.
- 2) "Seminario sobre programación y desarrollo económico" Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1984.
- 3) Idem.
- 4) Ceceña Cervantes, José Luis. La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista. (el caso de México), Ed. U.N.A..M., 1983. p. 54.
- 5) Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. El sector público en la planificación del desarrollo, Ed. Siglo XXI, 1975. p. 79.
- 6) Wimmer, Arturo. "Apuntes sobre la materia el comercio de México", Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M., 1981.
- 7) Idem.
- 8) Idem.
- 9) "Seminario sobre programación y desarrollo económico". Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1984.
- 10) I.L.P.E.S. Experiencias y problemas de la planificación en la América Latina. Ed. Siglo XXI, 1974. p. 47.

- 11) Pichardo Pagaza, Ignacio. 10 años de planificación y administración pública en México. Ed. I.N.A.P. 1974 p. 67.
- 12) I.L.P.E.S. Experiencias y problemas de la planificación en la América Latina. Ed. Siglo XXI. 1974. p. 56.
- 13) Ibid. ob. cit. p. 61-62.
- 14) Ibid. ob. cit. p. 68.
- 15) Ibid. ob. cit. p. 71.
- 16) Ibid. ob. cit. p. 73.
- 17) Ibid. ob. cit. p. 76.
- 18) Ibid. ob. cit. p. 80
- 19) Ceceña Cervantes, José Luis. La planificación económica en los países atrasados de orientación capitalista. (el caso de México), Ed. U.N.A.M. 1983. p. 63.
- 20) Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique. El sector público en la planificación del desarrollo. Ed. Siglo XXI, 1975. p. 94.
- 21) "Seminarío sobre programación y desarrollo económico" Secretaría de Programación y Presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1984.
- 22) Idem.
- 23) Idem.
- 24) Naciones Unidas, Informe del seminario de clasificación y administración presupuestarias en Sudamérica. E/CN.12/634/Rev. 1962.

- 25) "Seminario sobre programación y desarrollo económico" Secretaría de Programación y presupuesto, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, México, 1984.
- 26) "Acuerdo Presidencial sobre la Planificación del Desarrollo Económico y Social del País". Artículo Primero D.O. 2 de agosto de 1961.
- 27) Carrillo Castro, Alejandro. "Documento de referencia (1)". Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República. 1977, p. 10.
Boletín de Estudios Administrativos No. 7. Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia. 1976. p. 33.

"Bases de la Reforma Administrativa". Publicación del I.S.S.S.T.E. 1974. p. 11.
- 28) - La Administración Pública en la Epoca de Juárez - Dirección General de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia. 1973. Tomo II. p. 125.
Carrillo Castro, Alejandro. ob. Cit. p. 11.
- 29) Carrillo Castro, Alejandro, ob. Cit. p. 12.
Boletín de Estudios Administrativos No. 7 ob. Cit. p. 33.
- 30) Carrillo Castro, Alejandro, ob. Cit. p. 12.
Boletín de Estudios Administrativos No. 7 ob. Cit. p. 33.
Bases de la Reforma Administrativa, Ob. Cit. p. 12
- 31) "Ley de Secretarías y Departamentos de Estado". Artículo 25, D.O. 13 de diciembre de 1946.
Carrillo Castro, Alejandro. Ob. Cit. p. 12.

- 32) "Acuerdo Presidencial sobre la planeación del Desarrollo Económico y Social del País". Artículo Primero, inciso VII, D.O. 2 de agosto de 1961.
- 33) Carrillo Castro, Alejandro. Ob. Cit. p. 18,
- 34) D.O. 28 de enero de 1971.
- 35) "Acuerdo por el que se establecen las bases para la Promoción y Coordinación de las Reformas Administrativas del Sector Público Federal". Artículo Primero. D.O. 28 de enero de 1971.
- 36) D.O. 11 de marzo de 1971.
- 37) "Acuerdo para el establecimiento de Unidades de Programación en cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal". Artículo Primero. D.O. 11 de marzo de 1971.
- 38) "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976". Ob. Cit. p. 43.
- 39) "Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976". Ob. Cit. p. 45.
- 40) "Boletín de Estudios Administrativos No. 1", Dirección de Estudios Administrativos, Secretaría de la Presidencia. 1971 p.p. 23-25.
- 41) D.O. 29 de diciembre de 1976.
- 42) D.O. 31 de diciembre de 1976.

- 43) D.O. 17 de enero de 1977 y FÉ de Erratas D.O. 31 de marzo de 1977.
- 44) "Boletín de Estudios Administrativos No. 10". Coordinación General de Estudios Administrativos, Presidencia de la República, 1978, p. 17.
- 45) "Sistema Nacional de Planeación Democrática". Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1984.
- 46) "Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988". Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983.
- 47) Lozano de Icaza, Arturo. Notas Introdutorias al estudio de los sistemas de información para la administración, Ed. U.N.A.M., 1985. Ob. Cit. p. 16
- 48) Ibid. Ob. Cit. p. 26.

B I B L I O G R A F I A

- (1) Barros V. Oscar
Introducción a la informática y los sistemas de información administrativo.
Ed. Universitaria.
Chile, 1978.
- (2) Carrillo Castro, Alejandro.
La reforma administrativa en México.
Ed. I.N.A.P.
México, 1978.
- (3) Ceceña Cervantes, José Luis.
La planificación económica nacional en los países atrasados de orientación capitalista. (El caso de México).
Ed. U.N.A.M.
México, 1983.
- (4) C.E.P.A.L.
Un sistema de información para la planificación en América Latina y el Caribe.
Chile, 1979.
- (5) Cibotti, Ricardo y Sierra, Enrique.
El sector público en la planificación del desarrollo.
Ed. Siglo XXI.
México, 1975.
- (6) Corbin, John Boyd.
Developing computer based library systems.
Ed. Oryx.
Ariz, 1981.

- (7) Duhalt Krauss, Miguel.
La administración pública y el desarrollo en México.
Ed. A.N.P.
México, 1970.
- (8) González Casanova, Pablo.
El estado y los partidos políticos.
Ed. E.R.A.
México, 1981.
- (10) Hartman, W.
Manual de los sistemas de información.
Ed. Paraninfo.
España, 1980.
- (11) I.B.M. de México.
Apuntes sobre creación de una base de datos.
México, 1984.
- (12) I.L.P.E.S.
Experiencias y problemas de la planificación en la América Latina.
Ed. Siglo XXI.
México, 1974.
- (13) I.L.P.E.S.
Guía para la presentación de proyectos.
Ed. Siglo XXI.
México, 1981.
- (14) Langefors, Borje.
Information and data in systems.
Ed. Petrocelli.
New York, 1976.

- (15) Lozano de Icaza, Arturo.
Notas introductorias al estudio de los sistemas de información para la administración.
- (16) Martner, Gonzalo.
Planificación y presupuesto por programas.
Ed. Siglo XXI.
México, 1967.
- (17) Mc.Leod, Raymond.
Management information systems.
Calif., 1979.
- (18) Pichardo Pagaza, Ignacio.
10 años de planificación y administración pública en México.
Ed. I.N.A.P.
México, 1974.
- (19) Sanders, Donald.
Informática presente y futuro.
Ed. Mc. Graw Hill.
México, 1985.
- (20) Secretaría de Gobernación.
Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Ed. Diario Oficial.
México, 1985.
- (21) Secretaría de Programación y Presupuesto.
Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988
México, 1983.
- (22) Secretaría de Programación y Presupuesto.
Sistema Nacional de Planeación Democrática.
México, 1984.

- (23) Segredo, Dardo.
Programación a corto plazo en economías mixtas.
Ed. Siglo XXI.
México, 1973.
- (24) Tena Ramírez, Felipe.
Derecho Constitucional.
Ed. Porrúa.
México, 1981.
- (25) Terry, George R.
Principios de administración.
Ed. C.E.C.S.A.
México, 1980.
- (26) Vázquez Arroyo, Francisco.
El presupuesto por programas en el sector público de México.
Ed. U.N.A.M.
México, 1974.