



**UNIVERSIDAD  
NACIONAL  
AUTONOMA DE  
MEXICO**

**ESCUELA NACIONAL DE ESTUDIOS PROFESIONALES  
ACATLAN**

La información  
en la  
administración  
pública



**EL CASO  
TABASCO**

**TESIS QUE PARA OPTAR POR EL TITULO DE  
LICENCIADO EN CIENCIAS POLITICAS Y  
ADMINISTRACION PUBLICA**

**PRESENTA  
JOSE GUADALUPE VILCHIS MARTINEZ**

**MEXICO, D.F. 1987**



Universidad Nacional  
Autónoma de México

UNAM



## **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.

# I N D I C E

## INTRODUCCION

## MARCO TEORICO

### CAPITULO PRIMERO: Marco de la Información en la Administración Pública Federal

1. Estructura orgánica de la Administración Pública Federal
2. Antecedentes de la Información en la Administración Pública Federal
3. Situación actual
4. La Información en las etapas del Sistema Nacional de Planeación Democrática
  - 4.1 Formulación
  - 4.2 Instrumentación
  - 4.3 Control
  - 4.4 Evaluación
5. El INEGI: El elemento administrativo del Sistema Nacional de Información
  - 5.1 Antecedentes
  - 5.2 Funciones del INEGI
  - 5.3 Descripción del Sistema Nacional de Estadística e Información Geográfica

## **CAPITULO SEGUNDO: La Información en la Administración Pública del Estado de Tabasco**

1. Estructura orgánica de la Administración Pública en Tabasco
2. Antecedentes de la Información en la Administración Pública de Tabasco
3. Situación actual
4. Marco legal
5. Caracteres del Sistema de Planeación Democrática como elemento de Coordinación Administrativa
  - 5.1 El Componente jurídico
  - 5.2 El Componente administrativo
6. Requerimientos de Información en las etapas del Sistema Estatal de Planeación Democrática
  - 6.1 Información
  - 6.2 Formulación
  - 6.3 Instrumentación
  - 6.4 Evaluación y Control

## **CAPITULO TERCERO: El proceso de integración y funcionamiento del Subsistema Estatal de Información**

1. La Consulta popular
2. La Unidad de Información y Estadística de la Coordinación General del COPLADET

3. El Comité Técnico Regional de Estadística e Información Geográfica (COTEIG)
4. Participación de las unidades operativas de la Coordinación General del COPLADET
5. Las Dependencias y Ayuntamientos que integran la Administración Pública Estatal.

#### **CAPITULO CUARTO: Convergencia de la información en la Administración Pública de Tabasco (Propuesta)**

- 4.1 Mecanismos para fortalecer el Subsistema Estatal de Información
- 4.2 Creación del Instituto de Estadística, Geografía y de documentación del Estado de Tabasco.
  - 4.2.1 Lineamientos que podrían conformar el Acuerdo mediante el cual se crea el Instituto de Estadística Geografía y de Documentación del Estado de Tabasco
  - 4.2.2 Lineamientos que podrían conformar la Ley Estatal de Información Estadística, Geográfica y Documental.

**Conclusiones**

**Bibliografía**

Entre los factores que me motivaron a la elección y desarrollo de este tema, destaca el de la importancia que significa la información en la Administración Pública para la toma de decisiones.

Por lo regular, se ha considerado la información como un elemento sin importancia; ha sido en estos últimos años cuando se le ha dado la importancia que merece, porque se ha hecho necesario disponer de información para tomar decisiones en determinadas circunstancias. Además, que la gestión administrativa debe estar regulado por principios de máxima eficiencia y de optimización de el -- uso de los recursos de la nación.

Para poder alcanzar su desarrollo integral, debemos tener un aparato administrativo eficiente, apto para utilizar al máximo los - recursos disponibles y evitar los desperdicios.

Para lograr esto, debe de disponer de información veraz y actualizada, ya que es un elemento indispensable tanto en la operación - como en la Coordinación de las actividades, porque constituye, en cierta forma, una medida de la vitalidad de cualquier estructura administrativa donde se tomen decisiones; ya sea para una adecuada y racional planeación, como para evaluar y controlar los resultados de los programas de trabajo.

A fin de evitar confusiones, es conveniente especificar que la información a que se refiere éste trabajo, es la información estandarística, documental y cartográfica que se maneja en la administración pública, esto debido a la amplitud del término, información que generalmente se usa como medio de comunicación es decir, desde que hay un emisor y un receptor, hay información.

Definido el ámbito de la información se describirá el proceso que le da origen pero, sin profundizar en cada una de las partes que componen dicho proceso, únicamente se tocaran los conceptos más - generales, por así considerarlo conveniente.

La composición del presente trabajo, consta de cuatro capítulos. El primero, describe un panorama de la información en la administración pública federal, desde sus antecedentes que datan de --- 1890 hasta nuestros días; se hace una reflexión del papel que de se empeña la información en las etapas del Sistema Nacional de Pla neación Democrática, y se destaca la creación del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática como el elemento administrativo del Sistema Nacional de Información.

En el siguiente capítulo se expone la importancia de la informa--- ción estadística, documental y cartográfica en la administración pública de Tabasco. Para ello, se hace un análisis de su evolu--- ción hasta nuestros días, y se destaca la importancia que tiene - en cada una de las etapas del Sistema Estatal de Planeación Democrá tica.

En el capítulo tercero, se hace una descripción de las activida-- des que se han llevado a cabo para la integración del Subsistema Estatal de Información en el seno del Comité de Planeación para - el Desarrollo del Estado. En el último capítulo, ya con una panor ámica de la problemática que aqueja al Estado, se presenta una - propuesta de como podría darse la convergencia de la información en la administración pública de Tabasco.

## MARCO TEORICO

La información es un concepto que se ha definido de acuerdo al uso que se le esté dando, lo cual ha provocado que no se tenga configurada una teoría precisa y más o menos homogénea. - Aunque presentan características similares, porque todas ellas, hacen referencia a los trabajos de Nyquis en 1924, de Hartley en 1928, de Shannon y de Wiener en 1948, que fueron enfocadas a la ingeniería electrónica. Y, conformaron una teoría de la información concibiendola como "Teoría matemática, que se basa en la estadística clásica, y que esta abocada al estudio del comportamiento de los sistemas de comunicación" <sup>1/</sup>

Sin embargo, de alguna manera todo lo que se ha escrito sobre la información, ha servido para comprender mejor su conceptualización, que se encuentra involucrada o inmersa en el contexto de la multiplicidad e interdisciplinariedad de sus usos; - todos ellos por cierto, alejados en alguna medida de su abstracto origen etimológico que del latín, podría traducirse como forma hacia dentro o dar forma.

Así tenemos que en el Diccionario de Política y Administración Pública, se establece una relación entre los conceptos de información y conocimiento "la información es conocimiento, el conocimiento solo es información para quien lo posee, bien sea una persona, una organización, un evento o una situación, por lo que se define la información como el conocimiento adquirido o poseído por un sujeto o como el conjunto de atributos que poseen conocimiento. La unidad mínima de información de conocimiento poseído se le denomina dato" <sup>2/</sup>

Otra definición con caracteres similares es la que establece Antonio Paoli, quien dice que la información "es un conjunto de mecanismos que permiten al individuo retomar los datos de su ambiente y estructurarlos de una manera determinada, de --



modo que le sirvan como gufa de su acción.

Además, usualmente se dice que la información es el contenido de la comunicación, sin dejar de ser válida, es una concepción demasiado simple, que dificulta el estudio de la información en su condición estática, de almacenamiento o espera, y en su condición dinámica, durante procesos diferentes al de comunicación. Tal como la define Flores de Gortari "la información es aquello que es comunicado, o sea, el contenido de la comunicación, como un cúmulo de datos; los cuales adquieren un significado". <sup>3/</sup>

Estas definiciones nos llevan a delimitar dos cosas, en primer lugar, aun cuando no es objeto de este estudio, pero que es necesario especificar por sus vínculos con la información, para efectos de este trabajo, se entiende por comunicación como un medio para transmitir un mensaje o algo. Por ello, la comunicación no existe sin la información, pero, la información si existe sin la comunicación.

En segundo lugar, para efectos de este ensayo y por los nexos que se le dá con la administración pública, durante el desarrollo de la tesis, se define la información como el conjunto de datos procesados que representan la situación que guarda un hecho o fenómeno económico, social y político a través de diversas representaciones. Estos datos procesados y ordenados sistemáticamente sirven de insumo en la toma de decisiones en la administración pública.

Pero, la información, por si sola, presenta ciertas características o propiedades, que es importante destacar, al respecto, Henry Lucas en su ensayo menciona las siguientes:

La información puede ser histórica o predictiva. La información histórica puede usarse para elaborar soluciones opcionales a los problemas y controlar su desenvolvimiento. La información predictiva es utilizada en el diseño y para evaluar opciones en la etapa de selección.

La información puede ser anticipada o inesperada; esto es, que se anteponga a una situación, a menudo la información inesperada nos proviene de la existencia de un problema.

La información puede provenir de fuentes internas o externas, como en el caso de dependencias oficiales.

La información puede ser presentada en forma resumida o detallada. Generalmente la información resumida es suficiente para destacar problemas; pero en otros casos, ambos tipos de información, la resumida y la detallada, podrán ser necesarias.

La información puede estructurarse mucho o poco. Un ejemplo de información altamente estructurada es un informe con categorías claras para clasificar toda la información que contiene. En cambio, la información poco organizada puede ser muy útil en la localización y solución de problemas.

La información también varía en exactitud. Para la etapa de detección es aceptable cierta inexactitud, pero generalmente la información requiere mucha exactitud. 4/

Estas características son importantes, porque nos precisan los lineamientos generales que debe tener la información, pe-

ro, como el tema principal de este trabajo es la información - estadística, documental y cartográfica en la administración - pública, se retoman estas características para complementar-- las con las que establece el diccionario de política y admi-- nistración quedando de la siguiente manera:

- a) La información deberá ser confiable, para ello, debe ser - veraz y tener exactitud en los datos.
- b) Ser suficiente, no se trata de tener mucha información pa - ra enfrentar una situación, sino que solo debe de contar se con los datos necesarios. Porque el tener demasiada - información sobre la situación que interesa, puede provo - car que se haga de lado los datos relevantes y que se es - coja la información menos trascendental o importante.
- c) La información debe ser útil, esto es, que debe convertir se en apoyo a la acción o en factor de los procesos deci - sionales.
- d) La información habrá de estar actualizada para no perder su confiabilidad y sirva de insumo para la toma de deci - siones, lo que implica la necesidad de someter constante - mente a procesos de actualización la información, una vez que se ha dejado de corresponder satisfactoriamente a la realidad por motivos de cambio en el tiempo, puede ser -- que la realidad cambie.
- e) La información deberá de cubrir ciertas cualidades en --- cuanto a costos; es necesario considerar los costos econó - micos, políticos y contextuales, que tiene la adquisición de la información, en relación con los beneficios poten - ciales.

f) Un factor importante es la disponibilidad de cooperación, esto es, que todos y cada uno de los elementos y relaciones que intervienen en la generación, captación, almacenamiento, procesamiento, distribución, uso y evaluación de la información existan y aparezcan en forma integrada para apoyar el fin que se persigue.

Esta última característica es de vital importancia en la administración pública, porque es uno de los elementos que provocan que la información en la administración pública sea insuficiente, poco clara, confiable y actualizada; lo cual origina que no se tenga un conocimiento preciso de la realidad.

Estos problemas repercuten directamente en las actividades -- que se llevan a cabo al interior de la administración pública, porque no se puede hacer un diagnóstico adecuado de la problemática nacional y obstaculiza organizar actividades para enfrentarlas y evaluar, en consecuencia sus decisiones.

Estó nos lleva a reflexionar varios puntos, porque la función de la información es hoy en día esencial y lo será cada día más. En primer lugar, que la carencia de información es muy frecuente en el ámbito de acción de la administración pública, esto se debe principalmente a la falta de armonía estructural, desinterés institucional, falta de recursos y la preparación y conscientización de quien recopila la información. Al respecto Ira Sharkansky en su libro sobre la administración pública presupone que "...cada dependencia administrativa disponga de grandes recursos para recoger toda la información sobre el medio ambiente y sus propias capacidades. También presupone que el personal es neutral con respecto a cualquier conjunto de metas o normas dadas y que, por consiguiente, podrá tomar sus decisiones, basándose en la información reunida sistemáticamente". 5/

De igual manera, la investigadora de la UNAM Elena Jeannetti Dávila afirma que "para que la administración pública cubra - de manera efectiva los servicios que demanda la problemática social, se requiere que sea un instrumento con funciones claras y precisas; un interprete fiel de las decisiones políticas, y el catalizador de las necesidades colectivas. Requiere, por tanto, de la implantación de instrumentos que establezcan prioridades, objetivos y metas viables; lo que a su vez requiere de un sólido y oportuno apoyo de información socioeconómica que se traduzca en planes nacionales, regionales y locales más integrales flexibles y eficaces para cooperar oportunamente al cambio social, objetivo fundamental de la planeación estatal en busca del incremento en los niveles de vida, especialmente para los grupos menos favorecidos." <sup>6/</sup> Es decir, que la información tiene un papel determinante en el cambio de la administración pública, debido a que el aparato administrativo no es un nuevo instrumento ejecutor de políticas y programas. Es precisamente en la administración donde se formulan propuestas de políticas y se ejerce la planeación, la evaluación y el control. Además, porque la administración forma parte esencial del sistema y del proceso político. Por ello, la administración pública debe contar con la información estadística, documental y cartográfica actualizada para cumplir con su papel de dirección y satisfacer las necesidades públicas políticamente definidas, tal como lo establece Omar Guerrero:

La administración pública, como todo tipo de administración que brota del antagonismo de clases y de la necesidad de conducción del trabajo asociado a gran escala, se encuentra caracterizado por una doble naturaleza: dirección y dominio... La dirección administrativa, como ejercicio de funciones públicas, consiste en la realización de actividades colectivas en las cuales se sustentan

ta la sociedad y, por tanto, el Estado, la administración pública, como dirección administrativa, brota del trabajo cooperativo asociado que se liga directamente al desarrollo económico... de modo, como dirección del trabajo socialmente combinado, la administración pública cumple con la realización de una gran variedad de funciones públicas: salubridad, orden público, represión social, defensa, relaciones exteriores, obras públicas, asistencia pública, producción, etc.; asimismo, asume como dominio político, la regulación y el control de otras muchas actividades atribuidas a los particulares: industria, comercio, agricultura, banca, etc. <sup>7/</sup>

Así, la administración pública puede considerarse como el motor del desarrollo de los procesos de producción, distribución y consumo de la población. Por esto, es importante definir a la administración pública tal y como la concibe Wilburg Jiménez Castro:

La administración para el desarrollo integral es el conjunto de aptitudes y actividades humanas; de procesos y procedimientos administrativos; de sistemas y estructuras institucionalizados que facilitan la transformación y el progreso, a través de factores educativos, políticos, socio-culturales, económicos y morales de cada hombre y de cada país, de suerte que cada individuo, pueblo, país se eleven de una etapa particular superable a otra más elevada, en términos de satisfacciones para todos ellos. No es un fin sino un medio, quizá el más importante para proporcionar y llevar a cabo en cierta medida las acciones de la transformación." <sup>8/</sup>

La administración pública así concebida es el medio para que se ejecuten las políticas y los planes públicos de manera deliberada, racional y sostenida, todo lo cual es imperativo a través de una organización formal y humana adecuada. Pero, la administración, el abrirse y actuar para el cambio, al ser respuesta a las necesidades y aspiraciones de la sociedad, requieren una clara concepción de los objetivos, una mejor organización y métodos más rigurosos de trabajo. No se trata de hacer mejor lo que se viene haciendo, sino de hacer mejor lo que se debe en función de los objetivos a realizar; es decir, solo es posible pronunciarse sobre el papel de la administración en el cambio social cuando precisamente se hace respecto a los objetivos en su cargo, es decir, sobre si estos son los convenientes para el proyecto de sociedad a implantarse, porque en ocasiones se siente que el tiempo no ha pasado en la administración pública que continua en el pasado, reiterando decisiones, favoreciendo ciertos sectores, propiciando la concentración del poder en individuos y grupos en función de la política, de la burocracia, confundiendo los fi nes con los medios, obstinandose en éstos aún cuando los primeros no se alcancen, siguiendo los mismos procedimientos, aplicando las mismas técnicas, haciendo las mismas cosas sin, percatarse del grave daño que ocasiona a la sociedad esta inamovi lidad; parecería que el tiempo se ha detenido en ellos.

Por ello, en las condiciones actuales de la administración pú blica solo transformandola es posible esperar el cambio so--- cial, para tales efectos debe dejar de ser uno más de los pro blemas y convertirse en instrumento eficaz para la solución - de éstos.

Pero, el cambio en la administración pública puede darse, si - se esta completamente informado de la situación política eco- nómica y social que prevalece en el país, porque si se consi-

dera que la administración abraza grandes conocimientos sobre los recursos y conocimientos de un país, a través de estadísticas, se podría crear conciencia entre los servidores públicos sobre las ventajas que acarrea el contar con una administración pública eficientista.

En la Administración Pública Mexicana, ha sido en estos últimos años cuando ha habido una verdadera preocupación por establecer mecanismos que lleven a la obtención de información para analizar el desarrollo económico, político y social del país, tal como lo manifestó el licenciado José López Portillo en su primer Informe de Gobierno que:

El nivel de desarrollo de un país puede medirse por el grado de adelanto de sus sistemas de información y estadísticas. En éste período hemos implementado un sistema nacional de información que comprende tanto datos y cifras como mapas y cartas geográficas, dado que la información es la materia prima para programar, presupuestar, evaluar y controlar permanentemente nuestros actos y sus consecuencias y, sin interrumpir la marcha, corregir el sendero.

La información útil y accesible nos permitirá sustentar una comunicación social continua y veraz entre representantes y representados, como única base sólida de la trascendencia de la participación popular que nos lleve a todos a interesarnos en lo importante...<sup>9/</sup>

Por eso, se llevaron a cabo reformas en la Organización de la Administración Pública y se establecieron las bases de los actuales Sistemas Nacionales de Estadística y de Información Geográfica.



Estas acciones se ven reforzadas en el actual sexenio, debido a que el licenciado Miguel de la Madrid, estableció el Instituto Nacional de Geografía e Informática como el órgano encargado de captar y procesar la información que generan las dependencias de la administración pública, además, él considera que "la necesaria infraestructura que requiere el proceso de planeación debe armonizarse con las actividades que se realizan en este sentido, como son las de generar y analizar información estadística y geográfica, capacitación de personal e investigaciones específicas, para vincular su organización y funcionamiento a la planeación y propiciar su integración funcional en los diferentes niveles del sistema, como base en el principio general de mantener centralizada su normatividad y descentralizada su operación".<sup>10/</sup> Es decir, ya se usa a la información como elemento indispensable para llevar a cabo la coordinación de actividades para la planeación. Con esto, la planeación, se convierte en un valioso instrumento de la administración pública, pero, para poder planear, hay que disponer de la información estadística, documental y cartográfica veraz y oportuna. Son precisamente estas, algunas de las limitaciones que enfrentan la planeación, la exactitud de la información y de hechos respecto al futuro, tal como lo plantea Horacio Flores de la Peña de su ensayo sobre la planeación en México:

El desarrollo de una información veraz y bien orientada constituye la base de la concepción democrática en la sociedad moderna, pues en caso de que esto no sea así podrá desarrollarse fácilmente núcleos de poder totalitario a la sombra del obscurantismo y la enajenación colectiva provocada por la falta del conocimiento popular de los problemas nacionales.

El proceso de planeación requiere como elemento indispensable la existencia de una red de comunicación que permite contar con una corriente ininterrumpida de información, que facilite la coordinación y centralización al nivel de las decisiones fundamentales como una mayor descentralización en el plano de la ejecución de las disposiciones concretas a seguir.

Tomando en cuenta lo anterior, se consideró que una de las limitaciones de peso para lograr un efectivo sistema de planeación económica en México es precisamente la mala calidad de la información de la estadística (con la grave serie de implicaciones que esto tiene y que son de sobra conocidas), con frecuencia las estadísticas se manejan confidencialmente en el ámbito nacional, mientras los investigadores extranjeros cuentan con toda suerte de facilidades en este sentido, lo que coloca en posición desfavorable a la publicación de investigaciones nacionales. 11/

Así, una de las condiciones esenciales para hacer posible y eficaz la planeación en México y sus Estados, es disponer de información precisa, veraz, oportuna y pública, porque el planeamiento es continuo, nunca termina. Además, "la obtención de información durante un proceso de planificación debería de ser una tarea continua y no esporádica... sabido es que el proceso de planificación constituye una continua revisión de alternativas a la luz de las nuevas informaciones que se van obteniendo a medida que transcurre el tiempo. Por otra parte, es indispensable estar informado sobre la realidad de la actividad socioeconómica para compararla con las intenciones que reflejan los diferentes tipos de Plan. Estos dos hechos, entre otros, obligan a realizar sondeos periódicos para ir persiguiendo las posibles distorsiones y para cerciorarse del --

grado de avance en el cumplimiento de las metas y objetivos - del plan.<sup>12/</sup>

Por eso, la actual administración, estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática como una respuesta a la necesidad de darle orden a la administración, por ello, parte como su antecedente inmediato, de la necesidad de adecuar el aparato administrativo federal al proceso de desarrollo económico y social, con el elemento adicional del proceso de ajustes -- que la política económica diseñada para enfrentar la crisis -- ha exigido a partir de 1982. Se ha definido el SNPD como el esfuerzo del Gobierno actual para dar orden a lo disperso, para normar y hormar a la administración pública, para concertar las acciones de los sectores social y privado, para dar congruencia en objetivos y metas a los tres niveles de gobierno.

Pero, para operar el Sistema Nacional de Planeación Democrática es imprescindible contar con los servicios nacionales, estatales y municipales de información estadística y geográfica que, con oportunidad, regularidad y confiabilidad, generen la información que sustente la toma de decisiones para las actividades del proceso de planeación. Por esto, se estableció -- que el SNPD debe de contar con la infraestructura de apoyo para la planeación que está formada por el subsistema de capacitación para la planeación, los sistemas nacionales de estadística e información geográfica y el subsistema de proyectos -- de inversión; y, para su operatividad, año tras año, se llevan a cabo acciones para vincular la generación, procesamiento y divulgación de la información con las actividades del -- Sistema Nacional de Planeación Democrática.

Por otro lado, la problemática de contar con información -- actualizada, veraz y oportuna, en la administración pública -- federal repercute directamente en los Estados que conforman la

federación, quienes han tenido cierta pasividad ante la falta de preocupación de las oficinas centrales por establecer los mecanismos necesarios para contar con la información necesaria. En Tabasco, al inicio de la presente administración, se detectaron problemas y deficiencias de información estadística documental y cartográfica del Estado, ya que, solo existían algunas publicaciones del Estado que carecían de datos actualizados, además, no existía un órgano encargado de recopilar la información del Estado. Por eso, para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo se recurrió a la instalación de los Foros de Consulta Popular, a los resultados que arrojó la campaña del Gobernador del Estado y a la obtención de algunos diagnósticos sectoriales.

Ya posteriormente, ante la imperiosa necesidad de darle a la información estadística, documental y cartográfica, su verdadero valor e importancia se unieron esfuerzos con la federación a través de la Vertiente de Coordinación del Sistema Nacional de Planeación Democrática y se estableció el Comité Técnico Regional de Estadística Geografía e Informática (COTEIG) para llevar a cabo la integración del Anuario Estadístico de Tabasco. Además, el licenciado Enrique González Pedrero, insertó la información como una de las etapas del Sistema Estatal de Planeación Democrática en el Convenio Único de Desarrollo 1985; y, como en todas las etapas del Sistema, la información se basa en la concurrencia de los sectores y municipios del Estado, a partir de los ordenamientos jurídicos que dan forma al SIESPLADE.

Estas acciones han ayudado a solventar en gran medida las carencias de información en el Estado, pero, aún siguen habiendo problemas operacionales en cuanto a la captura, procesamiento y manejo de la información, algunos de ellos se refieren a que las delegaciones federales proporcionan información a sus oficinas en el Centro de la República en forma periódica, y

cuando al interior del Estado se les solicita esta misma información, la proporcionan, pero con diferentes cifras. Esto, aunado a la falta de interés de uniformar la información o los métodos de captura, por parte de los responsables de generar los datos provoca que, por un lado se tenga la información -- dispersa y en algunos casos un mismo dato se presenta en más de tres fuentes diferentes, lo cual trae como consecuencia -- que no se disponga de información confiable y fidedigna, para tomar decisiones, pese a los esfuerzos que se realizan en la actualidad. Además, cada dependencia tiene su propio sistema de información, lo cual dificulta la obtención de información.

Esta problemática nos orienta a establecer la hipótesis principal de este trabajo y que consiste en que: **la información que se tiene del Estado, es dispersa y en algunos casos inaccesible.** Por otra parte, cada dependencia tiene su sistema de información, lo que ocasiona que los datos que se manejan en la mayoría de los casos sean heterogéneos. Esto hace preciso establecer mecanismos de coordinación administrativa que lleven a la creación de un sistema de información único que reúna y legitime la información y a la vez produzca estadísticas homogéneas, cartas geográficas comunes, interpretaciones económicas, análisis y síntesis de información, demandas concretas sobre aspectos concretos insertos en el componente administrativo del sistema. Estos elementos deben traducirse en los insumos permanentes e indispensables que sirvan de base para llevar a cabo la coordinación de la administración pública en Tabasco, de manera global.

Este planteamiento nos lleva a reflexionar varios puntos que hay que ir despejando paso a paso, en primer lugar, la información se ha captado de acuerdo a las necesidades que representa el organo responsable de capturar la información a nivel nacional -- Instituto Nacional de Estadística Geografía e

informática— aún cuando ya se han hecho esfuerzos en el Estado por recopilar otro tipo de información, esta aparece como datos preliminares o son cifras que esta Institución no toma en consideración para la integración de las estadísticas consideradas como oficiales a nivel nacional. Porque el INEGI -recurre directamente a las instituciones generadoras de información en oficinas centrales, quienes a su vez se retroalimentan con la información que les envía las delegaciones en el Estado. Además, la falta de implementación de mecanismos de captura de información provocan que la información que hay en el estado este dispersa o sea inaccesible.

En segundo lugar, los sistemas de información que hay en la administración estatal ya sean manuales o sistematizados, son establecidos con el fin de satisfacer las necesidades de información de cada dependencia, lo cual trae como consecuencia que se tenga un sin número de sistemas de información lo que hace necesario establecer un Sistema Unico de Información que satisfaga las necesidades de información del Estado y produzca datos homogéneos al nivel de localidad.

Además, los mecanismos que pueden establecerse de coordinación administrativa puede ser a través de un convenio de participación interinstitucional entre las dependencias que integran la administración pública, porque hay que considerar que la coordinación se refiere a la sincronización ordenada de los esfuerzos para proporcionar una adecuada cantidad y dirección, de manera que sean utilizadas las acciones armoniosas y unificadas por el objetivo indicado. Es decir, cuando se ejecutan en forma adecuada las funciones administrativas de planeación, organización, ejecución y control y se da la debida consideración a sus interrelaciones, el resultado deberá ser una combinación de esfuerzos bien balanceada e integrada, hechos por un grupo de trabajo bien informado de la realidad.

Los medios básicos para lograr la coordinación puede ser a través de tres medios básicos: el sistema jerárquico, en donde de las distintas actividades se conjuntan bajo una autoridad central; el sistema administrativo proporciona un segundo mecanismo para la coordinación de actividades, porque son procedimientos formales diseñados para llevar a cabo una parte del trabajo rutinario de coordinación automática; un tercer tipo de coordinación se realiza a través de medios voluntarios, aquí gran parte de la coordinación depende de la disposición y habilidad de los individuos o grupos para encontrar voluntariamente medios de integrar sus actividades con otras dependencias.<sup>13/</sup> Precisamente, este último tipo de coordinación es el que se da en Tabasco, si se considera que hay la voluntad política de que las dependencias que integran la administración pública trabajen de manera conjunta y homogénea esto se puede complementar si se dispone de información estadística, documental y cartográfica que sea apegada a la realidad.

Así, al disponer de información veraz y actualizada de los municipios y localidades de Tabasco, la toma de decisiones en la administración pública será práctica común, porque la información facilita la realización de las funciones administrativas de planeación, organización, control y evaluación en el Estado.

Para esto, es necesario considerar que la toma de decisiones es una actividad diseminada y fundamental para los organismos y la conducta de la institución. Ya sea en forma consciente o inconsciente continuamente los individuos llevan a cabo decisiones en un sistema contextual. Pero, el proceso de toma de decisiones implica el reconocimiento de un problema, la identificación de los cursos alternativos de acción, la evaluación de los resultados potenciales y la selección, ya que, la información es la materia prima del proceso de toma de de-

cisiones, que puede ser un flujo de información enteramente interna para un individuo o para una organización. Así, la información son datos procesados y significativos para considerar un problema de decisión particular.

Básicamente, la toma de decisiones es una labor de solución de problemas. Algunas decisiones son enteramente rutinarias y pueden ser tomadas sobre una base de autoregulación mientras que otras, relacionadas con problemas pobremente definidos, requieren toda la habilidad del administrador público y el auxilio de un sistema adecuado de información. Debemos de considerar que John G. Burch en su ensayo sobre sistemas de información, clasifica la toma de decisiones en tres niveles: estratégico, estas decisiones se caracterizan por un alto grado de incertidumbre y están orientadas hacia el futuro, aquí se establecen planes a largo plazo que influyen en toda la institución; nivel táctico, las decisiones tácticas se refieren a las actividades a corto plazo y a la distribución de los recursos para el logro de los objetivos; y, nivel técnico, a este nivel de decisión, los estándares son fijos y los resultados son deterministas, la toma de decisiones técnicas es un proceso para asegurarse de que la ejecución de tareas específicas se lleva a cabo de manera efectiva y eficiente. <sup>14/</sup> Es decir, mientras la toma de decisiones estratégica implica más que nada una actividad de planeación, las decisiones tácticas exigen una suma casi igual de actividades de planeación y control y su potencial para decisiones programadas es escaso, si es que existe. Por lo que respecta a la toma de decisiones de tipo técnico, la principal función administrativa a la que corresponde este tipo de decisiones es la de control, la planeación figura en una escala más bien limitada.

Finalmente, la información como herramienta administrativa ya ha alcanzado gran importancia y las actividades de esta área



están bien definidas y emplean técnicas altamente sofisticadas, así como equipo. Por eso, la computadora hoy en día es el principal recurso para agilizar la obtención de la información que permita disponer de datos oportunamente para la toma de decisiones.

La computadora ha capacitado al administrador para desechar -- las restricciones que limitaban su concepción de un proyecto en particular, para delinear importantes interrelaciones entre las instalaciones que se estaban empleando, ensayar varias teorías para el descubrimiento de nuevas verdades y ejecutar paulatinamente y sin error todo tipo de lo que hasta ahora -- eran tareas, liberando así al hombre para esfuerzos más profundos y nobles. Este instrumento permite agilizar las actividades cuando se lleva a cabo su aplicación conforme a lo planeado, solo que, cuando no se usa plenamente se convierte en un problema. Tal como sucede con la computadora CYBER -- 170/815 propiedad del Gobierno del Estado que ha permitido aminorar las tareas que se tienen que utilizar al interior de la administración pública, solo que está subutilizada, por diversas razones que se especificarán en su momento. Pero, considero necesario precisar varios puntos que se han malinterpretado en su utilidad, en virtud de que el equipo de procesamiento electrónico de datos adquiridos por el Gobierno del Estado no es, *per se*, un sistema de trabajo sino, mejor dicho, una -- herramienta poderosa de apoyo a las tareas del sector público, que puede agilizar trámites y procesos de trabajo. Es importante aclararlo porque es precisamente esta confusión la que conduce a otra: la informática por sí misma, es útil para -- ayudar a tomar decisiones. Y no es cierto. La informática -- sin la información es un instrumento nada más. la informa-- ción entendida como el conjunto de datos que genera y maneja una entidad para apoyar la toma de decisiones, en un ámbito y un tiempo determinados, y las capacidades y los medios para -- utilizarla eficazmente, es decir, la informática, son comple-

mentarias y mantienen una relación de reciprocidad, de modo que la calidad y la oportunidad de una incide en la eficacia y la utilidad de la otra.

Para dar termino a estas notas introductorias me restan anotaciones precisas. Me permití dividir este trabajo en cuatro capítulos: en el primero, abordo los antecedentes de la información en la administración pública federal, su estructura orgánica, la importancia de la información es las etapas del Sistema Nacional de Planeación Democrática, destacando el papel que desempeña el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática. Durante el segundo capítulo se describe la evolución de la información en la administración pública estatal y su estructura interna, se destaca los caracteres del Sistema Estatal de Planeación democrática, su componente jurídico y el administrativo a partir de la estructura del Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado; desde luego, se especifican los requerimientos de información en las etapas del SIESPLADE. En el capítulo tercero, se describen las actividades que han desarrollado las unidades generadoras de información en la administración pública del Estado en la recopilación y procesamiento de la información y que han tendido a la integración y funcionamiento del Subsistema Estatal de Información. Y, en el último capítulo, presento una propuesta de cómo podría darse la convergencia de la información en la administración pública de Tabasco, a partir de la eficientización del Subsistema Estatal de Información, hasta la creación de un Instituto que se avoque única y exclusivamente a la investigación, estudio y análisis de procedimientos de captura de la información estadística, documental y cartográfica de Tabasco.

En suma: el trabajo que a continuación expongo tiene como objetivo, analizar el papel que desempeña la información estadística, documental y cartográfica en la administración públi

ca de Tabasco, así como las causas que impiden el manejo de -  
información actualizada, uniforme, veraz y confiable en la to  
ma de decisiones.

**NOTAS:**

- 1.- Katz S., Chaim: **Diccionario Básico de Comunicación**; PP. 286-287
- 2.- Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública: **Diccionario de Ciencias Políticas y Administración Pública**; P. 286
- 3.- Flores de gortari, Sergio: **Hacia una Comunicación Administrativa Integral**; P. 27
- 4.- Henry, Lucas: **Conceptos de Sistemas de Información para la Administración Pública**; PP. 30-32
- 5.- Sharkansky, Ira: **Administración Pública**; P. 43
- 6.- Universidad Nacional Autónoma de México: **Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales No. 92**; PP. 101 y 102.
- 7.- Guerrero, Omar: **La Administración Pública del Estado Capitalista**; P. 123.
- 8.- Jiménez Castro, Wilburg: **Administración Pública para el Desarrollo Integral**; P. 14
- 9.- Secretaría de la Presidencia: **El Ejecutivo ante El Congreso**; P. 29
- 10.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Ley Estatal y Ley de Planeación**; PP. 21 y 22
- 11.- Flores de la Peña, Horacio: **Bases para la Planeación Económica y Social de México**; PP. 6 y 7.

**CAPITULO PRIMERO: Marco de la Información de la Administración Pública Federal.**

**1. Estructura Orgánica de la Administración Pública Federal.**

Hasta 1976 la Administración Pública Federal se encontraba - bajo el régimen de la Ley de Secretarías de Departamentos y Estado, pero el primero de enero de 1977 entró en vigor la - Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, que incor - pora reformas en la estructura del sector público federal y aboga la Ley de Secretarías de Departamentos y Estado de -- 1958. Con el nuevo ordenamiento, expedido el 24 de diciem-- bre de 1976 y publicado en el Diario Oficial de la Federa-- ción del 29 de diciembre del mismo año, se tiene el propósi - to de evitar duplicaciones, precisar responsabilidades y sim - plificar estructuras tal como lo estableció el C. Presidente de la República, Lic. José López Portillo, en la exposición de motivos de la iniciativa:

"La nación reclama la adecuación de su Administra - ción Pública a las necesidades y problemas que - - plantea la actual situación del país y del mundo. La reorganización que se requiere debe orientarse más que a revolucionar aquellas soluciones que han acreditado su eficacia en algunos de sus ámbitos. Se trata más bien de realizar ajustes indispensa-- bles que permitan evitar las duplicaciones existen - tes, precisar responsabilidades y simplificar es-- tructuras, de manera que el Poder Ejecutivo Federa - ral cuente con un instrumento administrativo efi-- caz que permita al pueblo encontrar en la adminis - tración pública procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada". 1/

La nueva Ley Orgánica trajo consigo una serie de cambios y - modificaciones y redistribución de funcioanes, las más signi - ficativas fueron: la fusión de la Secretaría de Agricultura

- 12.- Prado Benavente, Arturo: **Estadística Básica para la Planificación**; PP. 13-15
- 13.- Kast E., Ficemont: **Administración en las Organizaciones, un Enfoque de Sistemas**; P. 699
- 14.- Burch G. John: **Sistemas de Información, Teoría y Práctica**; P. 564

y Ganadería con la de Recursos Hidráulicos para conformar la **Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos**, a la cual se le encomendó entre otras cosas: "planear y fomentar técnicamente la producción agrícola, ganadera, avícola, apícola y forestal en todos sus aspectos; definir, aplicar y difundir los métodos y procedimientos técnicos destinados a obtener mejor rendimiento en la agricultura, silvicultura, ganadería, avicultura y apicultura; y, organizar a los productores del sector agropecuario en torno a programas a nivel nacional y regional".<sup>2/</sup> La **Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial**, se integró partiendo de las atribuciones de la **Secretaría de Industria y Comercio y de Patrimonio Nacional**, con las siguientes atribuciones: "poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originario, los que constituyan recursos naturales no renovables, los de dominio público y los de uso común, siempre que no estén encomendados a otra dependencia; llevar el catastro petrolero y minero; y, intervenir en la producción industrial cuando afecte a la economía general del país con exclusión de la producción que esté asignada a otras dependencias, entre otras atribuciones".<sup>3/</sup> Se crea la **Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas** y se sustituye la de **Obras Públicas**, teniendo como principales funciones: "formular y conducir la política general de asentamientos humanos del país; planear la distribución de la población y la ordenación del territorio nacional; y, formular y conducir los programas de vivienda y urbanismo".<sup>4/</sup> Se establece la **Secretaría de Comercio** con la desaparición de la **Secretaría de Industria y Comercio**, la nueva dependencia tenía entre otras, las siguientes atribuciones: "formular y conducir las políticas generales de comercio del país; intervenir en la distribución y consumo, cuando afecten a la economía general del país; y, fomentar el comercio exterior del país".<sup>5/</sup> A la **Secretaría de la Reforma Agraria** se le agrega el **Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización**. Se crea el **Departamento de Pesca** para el despacho de los siguientes asuntos:

"formular y conducir la política pesquera del país, conservar y fomentar el desarrollo de la flora y la fauna marítima, fluviales y lacustres; así como planear, fomentar y asesorar la explotación y producción pesquera en todos sus aspectos, entre otras".<sup>6/</sup> Finalmente, se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la principal finalidad de "recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el plan general del gasto público de la administración pública federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República; llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del país; formular el programa del -- gasto público federal y el proyecto del presupuesto de egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal"<sup>7/</sup>

Esta Ley dispone que las dependencias del Ejecutivo Federal se constituyan en unidades con responsabilidad sectorial y -- contempla la programación de sus actividades, por ello, se -- establecen para ese año dieciseis Secretarías de Estado y -- dos Departamentos. Estos elementos, aunados a diversas iniciativas de leyes, fueron los que dieron origen al Plan Global de Desarrollo 1980-82; los Planes Nacionales de Desarrollo Urbano, de Desarrollo Industrial, de Desarrollo Pesquero, de Empleo, de Turismo, los Planes Anuales del Sector Agropecuario y Forestal, el Plan de Desarrollo Urbano del Distrito Federal y el Programa Nacional de Ciencia y Tecnología.

La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal logró -- organizar las funciones de las Secretarías y Departamentos -- de Estado, bajo criterios de sectorización programática, per -- mitió aglutinar sectorialmente los organismos y las empresas del sector público y sentó las bases para organizar las acti -- vidades del sector público por programas.



La nueva Secretaría de Programación y Presupuesto fué instrumentando las herramientas necesarias para establecer un proceso de planeación sistemática que en 1980, da como resultado el Plan Global de Desarrollo, en cuya presentación el Lic. Miguel de la Madrid, entonces Secretario de Programación y Presupuesto, afirmaba que "El Plan es (...) un corte en la situación de avance del Sistema de Planeación, porque tiene los principales elementos conceptuales e instrumentales que forman parte del proceso de planeación, el fortalecimiento de los mecanismos de diagnóstico y la integración de los aspectos sectoriales y espaciales".<sup>8/</sup>

En este sexenio hay avances en la planeación, y sobre todo es importante subrayar que aparece un nuevo concepto: el Sistema Nacional de Planeación.

En 1983 con el fin de que la organización de la Administración Pública Federal respondiera a las necesidades del Sistema Nacional de Planeación Democrática y para la atención integral de las prioridades nacionales, se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, a través de la cual se readecuaron y asignaron nuevas funciones a las Secretarías y entidades públicas, dentro de los niveles globales, sectoriales e institucionales (ver apartado 4). A raíz de estas modificaciones fue necesario reformar los reglamentos interiores de las dependencias, a fin de atender nuevas responsabilidades.

Debido a que las "dependencias y entidades de la Administración Pública Federal formarán parte del Sistema Nacional de Planeación Democrática..."<sup>2/</sup>, la reestructuración implicó redistribuir y adaptar las facultades de las dependencias y entidades a la visión de conjunto que demanda la planeación del desarrollo. Entre las principales acciones relacionadas con el Sistema de Planeación, están las modificaciones y redistribución de funciones que se derivan de la reforma de -

la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en diciembre de 1982. En especial, a la Secretaría de Programación y Presupuesto se le adicionan las facultades que dan contenido al proceso de planeación en la reglamentación integral del Gasto Público, al concentrar en ella la competencia para establecer las normas sobre planeación, que incluyen la programación, la presupuestación, la ejecución y la evaluación de las obras públicas; asimismo, se complementan sus facultades normativas con las correspondientes a la promoción de políticas y directrices del proceso de modernización de la Administración Pública Federal. A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público se le adicionaron las atribuciones de proyectos y calcular, además de los ingresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal, los de las entidades de la Administración Pública Federal; complementariamente se le integró la competencia de planear, coordinar, evaluar y vigilar el Sistema Bancario del país. A la Secretaría de Comercio se le incorporaron las atribuciones relacionadas con la promoción de la planta industrial del país que le correspondían a la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial, por lo que se transforma en la SECOFI; con esta integración se busca impulsar el Comercio exterior y revitalizar los instrumentos de política económica con que el Estado cuenta para fomentar y promover el desarrollo de la industria nacional. La Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal se integró partiendo de las facultades que tenía la SEPAFIN para administrar el dominio directo de los recursos naturales estratégicos, con el propósito de fortalecer, por una parte, la función rectora del gobierno en el uso de los recursos naturales en el proceso de desarrollo y por otra, redistribuir mejor los beneficios que de su explotación se obtengan. A la Secretaría de Comunicaciones y Transportes se le dotó de algunas facultades que complementan el ámbito de sus atribuciones concernientes a la construcción, mantenimiento y conservación de carreteras y aeropuertos que con anterioridad eran competencia de la Secretaría de Asenta

mientos Humanos y Obras Públicas, con lo cual se conforma un campo de atribución que la responsabiliza cabalmente del Sistema de Transportes y Comunicaciones a nivel nacional y en su vinculación con el exterior. La Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas se transformó en la Secretaría del Desarrollo Urbano y Ecología, en donde además del desarrollo urbano y los asentamientos humanos se complementan -- las facultades relativas a la protección ecológica, mejoramiento del medio ambiente y la conducción de la política de vivienda; con el objeto de adecuar las atribuciones de la Secretaría de Salubridad y Asistencia, acorde a lo previsto en la Constitución Política, modificó su nombre por el de la Secretaría de Salud para adecuarla a la actual concepción y cobertura de la nueva garantía social y de los diversos servicios públicos, sociales y privados que componen el Sistema Nacional de Salud. En general, en las nuevas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se señala que en la Administración Pública Paraestatal, las actividades de la programación estratégica y la supervisión de las entidades corresponde a los consejos, juntas directivas o equivalentes y se faculta a las Secretarías coordinadas sectoriales establecer, cuando se requiera, Comités Técnicos Especializados para que apoyen a las entidades en el cumplimiento de esta responsabilidad.<sup>10/</sup>

También se modificaron los instrumentos de coordinación y -- vinculación de las dependencias y entidades, algunas de -- ellas son: la Comisión Intersecretarial de Gasto-Financiamiento, los Comités Técnicos de Instrumentación del Plan, la Comisión Intersecretarial para el Desarrollo de las Zonas -- Fronterizas, la creación de la Dirección General del Secretoriado Técnico de Gabinetes de la Presidencia de la República, la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Presidencia, entre otras.

En apoyo a las actividades inmediatas de instrumentación del Plan Nacional y de los Programas estratégicos se expedieron diversos - ordenamientos jurídicos, entre los cuales destacan: el decreto - aprobatorio del PND 1983-88, cada año se adecuaba a la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación; se reforma a - la Ley General de Asentamientos Humanos, la de Información Estadística y Geográfica, y la de Obras Públicas; se formularon las - Leyes Federales de Vivienda, de Turismo, de Planeación, y la Ley General de Salud; y, se emitieron los decretos de los programas - nacionales (ver punto 6.2).

Actualmente, la estructura orgánica de la Administración Pública Federal queda según lo establece el Artículo 26 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de la siguiente manera: Secretaría de Gobernación; de Relaciones Exteriores; de Programación y Presupuesto; de la Defensa Nacional; de Marina; de Hacienda y Crédito Público, Contraloría General de la Federación; Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; de Comercio y Fomento Industrial; de Agricultura y Recursos Hidráulicos; de Comunicaciones y Transportes; de Desarrollo Urbano y Ecología; de Educación Pública; de Salud; del Trabajo y Previsión Social; de la - Reforma Agraria; de Turismo; de Pesca; y, el Departamento del Distrito Federal.

En suma: la reestructuración que ha presentado la administración pública federal ha tenido dos tipos de cambios, por un lado cuantitativo, porque en el sexenio 1970-76 se contaba con 17 Secretarías de Estado y el Departamento del Distrito Federal; en 1976-82 16 Secretarías y 2 Departamentos; y, durante el presente período gubernamental, se cuenta con 17 Secretarías, la Contraloría General de la Federación y el Departamento del Distrito Federal. Los cambios son cualitativos porque la estructura administrativa se - ha ido adecuando a los requerimientos que en su momento se han - presentado, así unas dependencias se fusionaron, otras se han creado y otras han desaparecido; todo esto, para irle dando a la planeación los matices que ahora presenta.

2. Antecedentes de la Información en la Administración Pública Federal.

La organización de la información en la Administración Pública Mexicana, encuentra sus primeros antecedentes en el transcurso del Siglo XIX, durante el cual se dictaron medidas para controlar y uniformar las estadísticas nacionales. En -- 1882 se creó la Dirección General de Estadística dependiente de la Secretaría de Fomento, la cual tuvo su primer producto en el censo de 1910, y que no se publicó.<sup>11/</sup>

El 8 de enero de 1923 se creó el Departamento de la Estadística Nacional dependiente directamente del Ejecutivo<sup>12/</sup> en -- donde quedaron subordinadas técnicamente todas las secciones de estadística dependientes de las secretarías y departamentos de Estado del Ejecutivo, así como las secciones de estadística que sostenían los gobiernos de las diversas entidades federativas y los municipios de la República. El Departamento de Estadística Nacional tenía a su cargo compilar y publicar periódicamente los datos concernientes a este ramo; las bases para la formación de la Estadística son los datos -- del Censo de la Nación, los datos que suministren las oficinas catastrales sobre propiedad urbana, el Censo Agrícola -- del país, el Censo Industrial, el Movimiento Migratorio del país; además consideraron los datos relativos a territorio, población, agricultura, minería, industria, comercio, instituciones de crédito, comunicaciones, instrucción y vida social. En este mismo año, se expidió el "Reglamento para la -- Formación de la Estadística Nacional"<sup>13/</sup>, donde se estipula -- que el Departamento de la Estadística Nacional tendrá como -- principales fuentes de información las oficinas dependientes de las Secretarías y Departamentos de Estado, los Estados y los Municipios de la República; en éste se especifican los -- lineamientos técnicos de cómo se ha de recopilar la información, cuales serán las publicaciones que preparará y ejecutará el Departamento de la Estadística Nacional.

En 1928, durante el período Presidencial de Plutarco Elias Calles se reformó el decreto que crea el Departamento de la Estadística Nacional asignándole nuevas funciones entre ellas: editar el Anuario Estadístico de los Estados Unidos Mexicanos; el Departamento de Estadística se encargará de elaborar el Censo de Población, Agropecuario, Industrial, las estadísticas del movimiento de población, de instituciones sociales, agrícolas, ganaderas, industriales, de comunicación, de comercio exterior, financieras y, las estadísticas de carácter general; además, se instituye un cuerpo técnico denominado "Consejo Nacional de Estadística"<sup>14/</sup>.

Un acontecimiento importante es que, en 1930 se emite la Ley Sobre Planeación General de la República en donde se procede a la formación del plano Nacional de México; el cual estará formado por documentos gráficos y abarcará los aspectos y estudios sobre la división política nacional en zonas, la formación de cartas geográficas, meteorológicas, y climatéricas y geológicas de la República, la planeación y zonificación urbana y regional, la determinación de la red de vías de comunicación y transporte.

El 30 de noviembre de 1932 se modificó la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y demás dependencias, mediante la cual, el Departamento de la Estadística Nacional se incorpora como una dependencia de la Secretaría de la Economía Nacional, con categoría de Dirección Nacional.

En 1947 durante el período presidencial de Miguel Alemán Valdés, se modifica la Ley de Estadística estableciéndose que el Servicio Nacional de Estadística corresponde a la Secretaría de Economía por conducto de la Dirección General de Estadística, y sus actos se consideran de utilidad pública. El servicio comprende la formación de estadísticas; organización, levantamiento y publicación de los centros nacionales; la coordinación y fijación de normas técnicas de todas las -

estadísticas permanentes y enumeraciones censales que se hagan por las dependencias federales, los gobiernos de las entidades federativas, las autoridades municipales, las instituciones nacionales, los establecimientos públicos y las empresas de Estado; y, la función de recopilación y suministro de información de estadísticas a organismos internacionales. Como auxiliar de este órgano, se estableció un Consejo de --mero carácter consultivo.

En 1959 se decretó que la Estadística Nacional será competencia de la Secretaría de Industria y Comercio, con base en la modificación de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado expedida en diciembre de 1958.

Durante el régimen presidencial de Luis Echeverría Alvarez -- se dio inicio a la Reforma Administrativa de la Administración Pública Federal, por lo que, en enero de 1971 se establecieron las Comisiones Internas de Administración en cada una de las Secretarías, Departamentos, Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, con el objeto de --plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor --cumplimiento de sus objetivos y programas.

En marzo de 1971, se establecieron las Unidades de Programa--ción en las Secretarías y Departamentos de Estado, organismos descentralizados y empresas de participación estatal encargadas de asesorar a los titulares en el señalamiento de --objetivos, formulación de planes y previsiones y la determinación de recursos necesarios para ampliar las tareas correspondientes a cada entidad. Estas Unidades recabarán y analizarán la información que se requiera en el ámbito de sus respectivas áreas de acción y la Secretaría de la Presidencia las asesoraba en el establecimiento de métodos y sistemas a fin de hacerlos compatibles. El 5 de abril de 1973 se establecieron los Sistemas de Orientación e Información al público

en todas las dependencias de la Administración Pública Federal a fin de que se facilite el trámite, gestión y solución de los asuntos que plantee ante dichas entidades.

Al inicio del régimen presidencial de José López Portillo se llevaron a cabo importantes modificaciones en la Administración Pública, con lo cual se sentaron las bases de la actual administración.

En 1976 se abrogó la Ley de Secretarías de Estado, Departamentos Administrativos y surge la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con la cual se crea la Secretaría de Programación y Presupuesto asignándosele las tareas de : planear, autorizar, coordinar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la Administración Pública centralizada y la de las entidades de la Administración Paraestatal; llevar y establecer los lineamientos generales de la Estadística del país entre otras.

En 1977 se establece que la SPP dictará las medidas necesarias para coordinar las tareas de informática que desarrollan las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y señalará las directrices generales sobre dicha materia, a efecto de establecer mecanismos de tratamiento de la información que mejoren su uso, utilización y aprovechamiento. En diciembre de 1980 se establece la Ley de Información Estadística y Geográfica que tiene como objetivo: normar el funcionamiento de los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica; establecer los principios y las normas conforme a las cuales las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán ejercer las funciones que les correspondan como partes integrantes de los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica, entre otras.



### 3. Situación Actual

La evolución de la información estadística documental y cartográfica ha sido paulatina porque se le ha dado poca importancia, pero, en la actualidad se han hecho esfuerzos para darle a la información su verdadero valor, por ello se fijó que el documento que establece los lineamientos que deben seguirse entre las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal y los Servicios Nacionales de Estadísticas y de Información Geográfica es la Ley de Información Estadística y Geográfica, publicada en 1980. En ésta se manifiesta la necesidad de promover la integración y el desarrollo de los Sistemas Nacionales Estadísticos y de Información Geográfica para que se suministren a quienes requieran el servicio público de información estadística y geográfica. Además, para la elaboración y ejecución de los Planes Nacional, Sectoriales, Regionales y de Desarrollo de Estadísticas y de Información Geográfica, se instituyen los Comités Técnicos Consultivos, Sectoriales, Regionales y Especiales de Estadística y de Información Geográfica, a donde concurrirán los titulares de las dependencias que integran las Administraciones Federal, Estatal y Municipal los representantes de las instituciones sociales y privadas interesadas, en su carácter de usuarios de los propios sistemas.

Señala la Ley la participación de la Secretaría de Programación y Presupuesto para asegurar que las diferentes dependencias o instituciones que participen en la elaboración de estadísticas de diverso tipo, cuenten con los recursos indispensables para poder desarrollar de un modo adecuado su labor. Establece la organización de un Instituto Nacional de Investigación y Captación de Estadística y Geografía, cuya función permita mejorar los procedimientos, métodos y técnicas que se emplean en el campo de la estadística y de la geografía.

Se ha hecho patente que, para la planeación es imprescindible contar con servicios nacionales, estatales y municipales de información estadística y geográfica que, con oportunidad, -regularidad y confiabilidad, generen la información que sustente la toma de decisiones para las actividades del proceso de planeación.

Durante 1982, fecha en que se inicia el régimen presidencial de Miguel de la Madrid, se llevaron a cabo acciones para vincular la generación, el procesamiento y la divulgación de la información con las actividades del Sistema Nacional de Planeación Democrática. Se reformó la Ley de Información Estadística y Geográfica dándole congruencia a la normatividad de los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica. A ello obedeció que el órgano encargado en la SPP de normar y coordinar el funcionamiento e integración de aquellos, se transformara en un órgano administrativo descentrado, denominado Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, con el objeto de dar autonomía técnica a la adopción de decisiones que a ese campo atañe, manteniéndolo vinculado a la administración centralizada.

El Instituto participa en las labores de planeación de la Administración Pública Federal, ya sea normando la generación de información de las dependencias; proporcionando la información básica para los diagnósticos, análisis o proyecciones o brindando apoyo técnico y estadístico en el proceso de formulación del Plan Nacional de Desarrollo, de los programas sectoriales de mediano plazo, de los regionales y de los especiales de desarrollo. Por considerar importante el papel que desarrolla el INEGI como el elemento administrativo del Sistema Nacional de Planeación, en el punto No. 5 se hace una descripción de sus antecedentes inmediatos, de sus funciones y una descripción del Sistema Nacional de Estadística e Información Geográfica.

4. La Información en las Etapas del Sistema Nacional de Planeación Democrática.

En congruencia con los lineamientos que establece el Artículo 26 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, donde se indica que el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía para la independencia y la democratización -- política, social y cultural de la nación , el Presidente Miguel de la Madrid retomó las experiencias de las pasadas -- administraciones y estableció el Sistema Nacional de Planeación Democrática con el fin de ordenar racional, sistemática y congruentemente, por anticipado, las actividades gubernamentales para lograr ciertos objetivos y metas, y vigilar la ejecución de las mismas. Por ello, definió el Sistema Nacional de Planeación Democrática como "un conjunto de relaciones que vinculan a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal a los organismos e integrantes de los sectores social y privado, a fin de efectuar acciones comunes. Con su constitución se identifican responsabilidades en la toma de decisiones y se formalizan los procedimientos para la elaboración del plan, los programas y proyectos. Consolidándose los mecanismos de -- coordinación con los gobiernos estatales y municipales fortaleciéndose las relaciones internas en la administración pública federal, mismas que se adecúan a los requerimientos de información, capacitación e investigación para la planeación. <sup>15/</sup>

Con el fin de ir cubriendo las necesidades que se vayan presentando en el funcionamiento del Sistema de Planeación Democrática "...podrán constituirse subsistemas específicos para atender aspectos o áreas que, por su naturaleza prioritaria o estratégica, se juzgue conveniente operar con ciertas características... y, estos subsistemas no serán autónomos y -- su constitución corresponderá a determinados criterios de --

efectividad; por lo que mantendrá comunicación permanente -- con el SNPD"<sup>16/</sup>.

En la estructura de la Administración Pública Federal, se organizan y llevan a cabo las diferentes actividades que se -- realizan dentro del Sistema Nacional de Planeación Democrática, el cual se materializa y opera a partir de la vincula- -- ción funcional de las unidades de planeación, programación, presupuestación, control, evaluación e información de las diferentes dependencias y entidades del Gobierno Federal.

La estructura del sistema la conforma una red de vínculos entre dependencias y entidades de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, e instituciones y organismos de los sectores social y privado que participan en actividades de planeación, coordinadas a través de: los responsables de las dependencias de la Administración Pública Federal; los responsables de las actividades de planeación de cada dependencia o entidad paraestatal; los gabinetes especializados como órganos asesores del sistema; las comisiones intersectoriales -- que se establezcan para coordinar actividades de planeación; los responsables de las actividades de planeación estatal o municipal mediante convenios de coordinación; y, los mecanismos de participación social. La estructura del sistema parte de una división funcional, en donde las actividades de -- planeación de la Administración Pública Federal se ordenan - en tres niveles:

- a) Nivel Global.- En este nivel están ubicadas las acciones que se refieren a los aspectos más generales de la - economía y la sociedad, incluyendo los regionales y aquellos que no pueden quedar circunscritos al ámbito de un solo sector o entidad.
- b) Nivel Sectorial.- Corresponde a la división efectuada - por la administración pública para atender aspectos especiales

eficaces de la economía y la sociedad. La responsabilidad de la planeación recae en el titular de la dependencia respectiva, quien para cumplirla se apoya en su unidad de planeación.

Esta tiene como atribución integrar programas, presupuestos y otros instrumentos de política de corto y mediano plazos, tomando en cuenta la propuesta de los grupos sociales interesados y de los gobiernos de los estados y la relación que pueda tener el programa con otros programas sectoriales, regionales o especiales.

- c) Nivel Institucional.- Está conformado por las entidades paraestatales de la administración pública: organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fondos y fideicomisos, las que se ubican en el sector administrativo que corresponde a las actividades productivas o de servicios que llevan a cabo. Para que este nivel quede articulado con la planeación global es necesario contar con una clara definición de las prioridades nacionales y sectoriales, con una adecuada coordinación de los flujos de insumos, demandas y recursos humanos y con la autodisciplina en la operación de las entidades.

Cabe destacar que para apoyar las tareas a desarrollar en cada una de las etapas del Sistema Nacional de Planeación, resulta necesario disponer de una infraestructura de información que esté orientada a asegurar la continuidad del proceso de planeación y su aplicación en la generación de planes y programas, y a mantener actualizado el sistema y responder a sus requerimientos de manera oportuna y suficiente durante su proceso de consolidación.

El Sistema Nacional de Planeación Democrática se concibe a través de cuatro etapas que son: la formulación, la instrumentación, y la evaluación y el control que se describen a continuación.

#### 4.1 La Formulación

Es la fase del SNPD donde se lleva a cabo la elaboración del Plan Nacional y de los Programas de mediano plazo, a través de la preparación de diagnósticos económicos y sociales de carácter global, sectorial, institucional y regional; la definición de los objetivos y las prioridades del desarrollo; el señalamiento de las estrategias políticas congruentes entre sí; la determinación de metas de plazos mediano y corto; la previsión de los recursos a utilizar, y los criterios para orientar la coordinación de acciones con los estados y la concertación con los grupos sociales.

El resultado de ésta fase lo constituye principalmente el Plan Nacional de Desarrollo que es el marco orientador de todos los demás instrumentos del Sistema Nacional de Planeación Democrática, y su función consiste en definir la estrategia general y las principales políticas del desarrollo nacional, así como indicar los programas de mediano plazo que deben elaborarse para atender las temáticas y prioridades económico-sociales del mismo. El Plan, además, considera con una perspectiva nacional a todos los sectores y regiones del país; orienta las acciones de los niveles de planeación; y orienta la planeación que realizan los estados y municipios.

Los programas de mediano plazo son los documentos que desglosan y detallan los planteamientos y orientaciones del Plan Nacional, a través de la identificación, de los objetivos, metas, políticas e instrumentos que, en su conjunto, contribuirán al logro de los objetivos de su propio Plan. Estos programas se clasifican en: "sectoriales, que comprenden los aspectos relativos a un

sector de la economía o la sociedad que es atendida por una dependencia...; estratégicos, regionales o especiales, que atienden respectivamente a una región que se considera estratégica para el desarrollo nacional, o a las prioridades del desarrollo integral del país...; e institucionales, que definen la manera en que se aplican y operarán los instrumentos de política con que cuentan algunas de las entidades paraestatales para el cumplimiento del PND".<sup>17/</sup>

Los programas de mediano plazo que se han establecido son: Programa Nacional de Salud 1984-88, Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio 1984-88, Programa Nacional de Energéticos 1984-88, Programa Nacional de Minería 1984-88, Programa Nacional de Financiamiento del Desarrollo 1984-88, Programa Nacional de Desarrollo Urbano y Vivienda 1984-88, Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984-88, Programa Nacional de Educación, Cultura y Recreación y Deporte 1984-88; Programa Nacional de Pesca y Recursos del Mar 1984-88; Programa Nacional de Turismo 1984-88; y, Programa Nacional de Ecología 1984-88.

La integración del Plan Nacional de Desarrollo y de los Programas de Mediano Plazo se llevó a cabo en apego al Programa de Gobierno del C. Presidente de la República; a los resultados obtenidos en los trabajos de discusión y análisis de los Foros de Consulta Popular establecidos el 2 de febrero de 1986; y, con la aportación de las dependencias de la Administración Pública Federal donde, cada sector presentó un diagnóstico que identificaba los problemas más relevantes y los factores que han propiciado la situación del momento, y las estrategias opcionales para el sector.

Finalmente, no hay que olvidar, que la formulación, seguimiento y análisis de la política económica y social dentro del proceso de planeación democrática, exigen -- contar con eficientes servicios de estadística y de información geográfica, tanto nacionales como estatales, que con oportunidad, regularidad y confiabilidad produzcan la información económica, demográfica y social -- y sobre las potencialidades y recursos del país.

#### 4.2 La Instrumentación

La instrumentación está constituida por los programas -- que dan cuenta de los recursos previstos, bajo la normatividad que señalan las metas y objetivos del Plan Nacional y de los programas de mediano plazo. Entre -- ellos, destacan los Programas Anuales -- el Programa Operativo Anual macro, los Programas Operativos Anuales -- preliminares y los definitivos -- que representan la herramienta fundamental de la etapa de instrumentación; -- la Ley de Ingresos de la Federación, que establece la política anual de financiamiento del desarrollo; el Presupuesto de Egresos de la Federación y los Estados de -- la República; los controles y los convenios de concertación, que representan las herramientas para las acciones conjuntas entre la federación y los sectores social y privado; y, diversos instrumentos administrativos, -- que apoyan las tareas fundamentales de la planeación y las responsabilidades de cada uno de los ejecutantes de estas tareas.

La instrumentación cuenta con cuatro vertientes para -- llevar a cabo la operación de los programas anuales que son: la vertiente de obligación, que se refiere a las -- acciones a desarrollar por la Administración Pública Fe



deral, para alcanzar los objetivos planteados en el Plan y los Programas del Sistema; la vertiente de Coordinación, que se da entre los tres niveles de gobierno para convenir y realizar acciones conjuntas para el desarrollo (este es el caso, por ejemplo del CUD); la vertiente de concertación esta constituida por los acuerdos y convenios que se establecen entre los particulares y el sector público; y, la vertiente de inducción, que es la manera en que, por así decirlo, se provoca la participación de los sectores y grupos sociales, para cumplir con los preceptos de la planeación.

Para cumplir cabalmente con las actividades estipuladas en esta fase del Sistema Nacional de Planeación se requiere contar con información estadística y documental actualizada que permita saber cuáles son las necesidades reales de la población, conocer cuáles son las inversiones realizadas y las que se quedarán en proceso y contar con diagnósticos de avance físico y financiero.

#### 4.3 Control

Esta etapa del SNPD tiene como finalidad, llevar a cabo el seguimiento de las acciones que se realizan, en los términos que fueron previstas, para detectar posibles diferencias respecto a lo programado, y es también el control escrupuloso del gasto público, de acuerdo a las inversiones autorizadas para el cumplimiento de las metas. El control tiene como finalidad principal comprobar que los objetivos, metas y recursos asignados se cumplan; utilizar adecuadamente éstos, conforme a lo programado-presupuestado, y aplicar las medidas correctivas para retroalimentar a la planeación y programación. De hecho, la etapa de control en el Sistema Nacional de Planeación Democrática se define "como el con

junto de actividades encaminadas a vigilar que la ejecución corresponda a la normatividad que las rige y a lo establecido en el Plan y programa. Es un mecanismo preventivo y correctivo que permite la oportuna detección y reorientación de desviaciones, insuficiencias o incongruencias en el transcurso de todo el proceso de planeación". 18/

Para cuidar que operativamente la fase de control se -- cumpla satisfactoriamente es necesario considerar dos -- tipos de control que son: el control administrativo, -- que consiste en vigilar el cumplimiento por parte de -- las dependencias y entidades de la administración; y, -- el control económico y social, que es de carácter cuali -- tativo y está destinado a vigilar que haya congruencia entre el Plan y los programas que se generen en el sistema, así como, que los efectos económicos y sociales de la ejecución de los programas y del presupuesto se diri -- jan efectivamente hacia la realización de los objetivos y prioridades de la planeación nacional.

Los instrumentos más representativos de esta fase son -- el informe trimestral de la situación económica y de -- las finanzas públicas; el informe mensual de la Comi -- sión Intersecretarial del Gasto Financiamiento; y el In -- forme de las auditorías gubernamentales.

En suma, el propósito de esta fase de control es contar con información veraz, oportuna y suficiente sobre el -- estado que guardan los diversos trabajos en los diferen -- tes programas presupuestados, a fin de que los encarga -- dos de tomar decisiones tengan una visión global del -- avance de las actividades y de la problemática que se -- presenta para adoptar las medidas correctivas pertinen -- tes. Por ello, es indispensable tener los controles -- ordenados y actualizados que permitan graduar el avance de los programas establecidos.

#### 4.4 Evaluación

La Evaluación del Sistema Nacional de Planeación Democrática se considera como un análisis crítico general y específico del -- avance, resultado y efectos de la implantación de un Sistema de Planeación. Es un proceso de comparación de lo deseable con lo posible; de medir, detectar y ponderar y analizar las desviaciones, los errores y las diferencias e insuficiencias, para corregir, mejorar y superar el sistema. Por ello, se puede definir la evaluación como "el conjunto de actividades que permiten valorar cuantitativa y cualitativamente los resultados del plan y los programas en un lapso determinado, así como el funcionamiento del sistema mismo. Es una herramienta de síntesis que indica el grado de integración de los niveles de planeación y la adecuación de las acciones de corto plazo con la formulación de mediano plazo, al tiempo que confronta los resultados del -- Plan con los objetivos definidos originalmente por la sociedad, en los distintos niveles del Sistema".<sup>19/</sup>

Las actividades fundamentales de la evaluación son: cotejar los objetivos y metas propuestas con los resultados obtenidos al final del período correspondiente; verificar el cumplimiento de -- objetivos del programa y medir su efecto en otros programas; y, mediante la retroalimentación, revisar los recursos asignados, las políticas aplicadas y la congruencia entre acciones instrumentos para asegurar que los resultados sean los esperados.

Esta etapa del Sistema Nacional de Planeación Democrática cuenta con una serie de instrumentos que se emplean para valorar -- los resultados de la planeación en un lapso determinado, entre los que destacan los informes de gobierno; el informe de ejecución del Plan Nacional de Desarrollo; la Cuenta Pública; los informes de los foros de consulta popular; los informes sectoriales e institucionales; los informes sobre áreas y necesidades específicas; y, el informe anual de evaluación de la gestión gubernamental, entre otros.

La veracidad de la información contenida en los diversos informes aportará -- los elementos cualitativos que coadyuven a una mejor evaluación, tanto en -- los resultados de la ejecución como de la aplicación de políticas e instrumentos y de la utilización de recursos.

5. El INEGI: El Elemento Administrativo del Sistema Nacional de Planeación.

5.1 Antecedentes

El Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, tiene sus orígenes inmediatos en la Coordinación General del Sistema Nacional de Información que se crea el 23 de mayo de 1977 con la publicación del Diario Oficial de la Federación del Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto<sup>20/</sup>. A la Coordinación le corresponde programar y coordinar el funcionamiento de dicho sistema, en las siguientes fases: coordinar la captura, el procesamiento y los servicios de información; del mismo modo en los trabajos censales en los estudios y exploraciones tendientes a obtener información geográfica y cartográfica de la República Mexicana. Para el cumplimiento de las funciones encomendadas se integra con la Dirección General de Estadística que antes se encontraba en la Secretaría de Industria y Comercio, con la función de organizar el levantamiento de los Censos Nacionales y proporcionar el servicio público de información estadística; con la antigua comisión —ahora dirección de Estudios del Territorio Nacional— que pertenecía a la desaparecida Secretaría de la Presidencia, a la cual se le encomendó realizar el inventario de los recursos naturales y de la infraestructura del país, además de realizar estudios y exploraciones geográficas; con la Dirección General de Sistemas y Procesos Electrónicos que pertenecía a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la cual tenía las atribuciones de proporcionar servicio de cómputo, diseño de sistemas y la elaboración de programas de cómputo; y, con la Dirección General de Diseño e implantación del Sistema Nacional de Información que se encontraba en la Secretaría de la Presidencia, a la cual le correspondía formular el Plan Nacional de Desa-

rollo Estadístico, establecer y operar los mecanismos que le permitan conocer los requerimientos de información.

Posteriormente en 1980, con la publicación del nuevo reglamento interior de la Secretaría de Programación y -- Presupuesto, la Coordinación General del Sistema Nacional de Información cambia su denominación a Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática (CGSNEGI) con el objeto de definir con mayor claridad sus atribuciones, según lo establece el "artículo 9o. del reglamento interno de la SPP".<sup>21/</sup> el Coordinador de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, tiene las siguientes atribuciones: coordinar la captación, procesamiento y publicación de datos e información referentes a las condiciones físicas, sociales y económicas del país, normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y establecer mecanismos de coordinación de las actividades del Gobierno Federal con los gobiernos estatales y municipales en materia de información, entre otras.

Para llevar a cabo las actividades que tiene encomendadas la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática se encuentra dividida en cuatro direcciones que son: la Dirección General de Estadística, que tiene la función de proporcionar el servicio público de información estadística, producir las estadísticas federales, y compilar los acervos estadísticos para su publicación; la Dirección General de Integración y Análisis de la información tiene como función la de analizar y procurar la satisfacción de las demandas de los usuarios, integrar, editar y distribuir las publicaciones estadísticas, cartográficas y

de informática; la Dirección General de Política Informática tiene las atribuciones de formular las políticas y normas técnicas que en materia de informática deben observar las dependencias y entidades, y promover el desarrollo tecnológico en informática; y, la Dirección General del Territorio Nacional tiene como función la de realizar el inventario de recursos naturales y de la infraestructura del país, además de llevar a cabo la toma de las fotografías aéreas para la actualización de las cartografías.

Cabe destacar que la (CGSNEGI) sentó las bases para la recopilación de información en materia de estadística a partir de tres fuentes principales: los registros administrativos, las encuestas y los censos. Los registros administrativos reflejan actos o situaciones que la constituyen en medios a través de los cuales se pueden elaborar estadísticas sobre personas, empresas, instituciones y sobre el propio gobierno. Por lo que respecta a las encuestas, estas permiten conocer diferentes aspectos de la realidad, evitando costos excesivos y profundizando en aspectos concretos. Por su parte, los censos alcanzan una enorme significación como fuente de información, ya que permiten abarcar todo el universo de estudio; sin embargo, este instrumento de captación es limitado porque la amplitud de las labores que conllevan tanto su organización como su levantamiento, no permite una práctica frecuente.

Por lo que se refiere a la información geográfica, ésta tiene como principal fuente la fotografía aérea, complementada con investigaciones de campo que confirman o corrigen los datos obtenidos.

En suma los avances realizados por la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática son en el sentido de dirigir hacia -- objetivos comunes a todas las fuentes de información de la Administración Pública Federal, buscando que ésta -- opere de manera coherente y con el mayor grado de eficacia posible, en las tareas de generación de estadística. Con esto, se establecieron las bases organizativas de la información estadística y geográfica a nivel nacional -- que dieron origen al Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática en 1983.

## 5.2 Funciones del INEGI

La naturaleza jurídica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, quedó determinada en la reglamentación interior de la SPP, al distribuirse -- ahí sus atribuciones en materia de estadística, geografía e informática; en diversas unidades administrativas. Además, para cumplir las normas que se requieren para -- obtener información estadística y geográfica, confiable y oportuna, así como también para modernizar, a través de la informática, las actividades de los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica, se cambió la denominación del Instituto Nacional de Investigación y Capacitación en Estadística por la de Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, el cual pasa a ser un órgano administrativo desconcentrado por conducto del cual, la Secretaría de Programación y Presupuesto ejercerá las facultades que le otorga la Ley de Información Estadística y Geográfica. 22/

Para cumplir con las actividades que tiene encomendadas el INEGI, está integrado por las Direcciones Generales de Estadística; de Geografía; de Integración y Análisis de la Información, y de Política Informática.

Las principales atribuciones del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, según lo estipula el Artículo 33 del reglamento interior de la SPP son:

"en materia de Estadística: normar el funcionamiento del servicio nacional de estadística, promover la integración y el desarrollo del Sistema Nacional Estadístico, promover ante los gobiernos de los estados para su concertación con el Ejecutivo Federal (...), planear, desarrollar, vigilar y realizar el levantamiento de censos, así como de encuestas económicas y sociodemográficas; en materia de Geografía: promover la integración y el desarrollo del Sistema Nacional de Información Geográfica, establecer las políticas, normas y técnicas para uniformar la información geográfica del país, autorizar, previa opinión de las dependencias competentes, la toma de fotografías aéreas con cámaras métricas; en materia de información, organizar, integrar y coordinar las actividades para la presentación y divulgación de la información estadística y geográfica de los usuarios de los Sistemas Nacionales de Estadística y de Información Geográfica; y en materia de Informática, formular las políticas y normas técnicas que en materia de informática deberán observar las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, promover el desarrollo -



tecnológico nacional en informática y apoyar los programas de modernización del sector público, entre otras".<sup>23/</sup>

Como puede apreciarse el INEGI tiene como principal función la de impulsar el desarrollo de los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica, -- así como la integración de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica; a fin de contar -- con una infraestructura acorde, idonea y moderna de obtención de información que coadyuve en todos los niveles al Sistema Nacional de Planeación Democrática. Además de contar con la información documental sobre la estructura económica y social del país. Y, de normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

### 5.3 Descripción del Sistema Nacional de Estadística e Información Geográfica.

Los orígenes del Sistema Nacional de Estadística e Información Geográfica, fue en 1976, cuando se establece la SPP, y con ella, estableció la Coordinación General del Sistema Nacional de Información para que diseñara e implantará el Sistema Nacional de Información, debido a la creciente complejidad de la realidad económica, política y social del país, así como la necesidad de conocer las características físicas de su territorio, hicieron imprescindible contar con información suficiente, oportuna y confiable que favorezca tanto el proceso de programación del desarrollo nacional y la toma de decisiones con mayores y mejores elementos de juicio.

Para la integración del Sistema Nacional de Información se crearon comités técnicos para el desarrollo de Sistemas de Información Sectoriales, los cuales se integran con representantes de las diferentes entidades de la -- Administración Pública y con la participación de la -- CGSNI; y son los responsables de diagnosticar la información correspondiente a cada sector, evaluar las metodologías empleadas en la captación y la estructura administrativa y funcional de las unidades generadoras. -- Posteriormente, se establece el Comité Consultivo que -- agrupaba a todos los Comités Técnicos, el que se convertirá en un órgano de consulta permanente para alcanzar el objetivo de contar con un Sistema de Información -- acorde a las necesidades del país.

Dentro de este proceso de normar, lineamientos y estrategia de trabajo, se insertó el Sistema de Información Estatal a fin de buscar la participación de las entidades federativas y que dieron como resultado la elaboración de los Manuales de Estadísticas Básicas de los -- Estados.

En 1980 las medidas adoptadas para desconcentrar las -- funciones de análisis de sistemas, de programación y de captura de todos, dieron lugar a que se le cambiara el nombre de la Coordinación General del Sistema Nacional de Información por el de Coordinación General de los -- Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática; con esto, la organización adoptada no cambia objetivos, sino reorienta estrategias de trabajo y conforma un marco funcional de congruencia y de corresponsabilidad. Así, la CGSNEGI, busca dentro de un marco conceptual las necesidades de información de los diferentes usuarios en lo concerniente a aspectos geográficos, económicos y sociales, así como coordinar las actividades de las unidades productoras de información. Con lo cual se pretende definir cuál será la información que --

se va a producir y la forma en que ha de elaborarse; -- como estará constituida la articulación de los mecanismos de producción de la misma y quienes serán los responsables de su generación.

Retomando los conceptos vertidos, a finales de 1980 se establecieron los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica, para que se suministre a quienes requieran el servicio público de información estadística y geográfica. Para el funcionamiento del sistema se retomaron las experiencias de lo que se había hecho en el país en materia de información; considerándose que el Sistema ya existía como producto de las decisiones que dieron al país un importante banco de datos económicos y sociales.

La ordenación y regulación de actividades necesarias -- para la debida integración de Sistemas Nacionales se -- llevó a cabo a través de planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo de estadística y de información geográfica; en donde la Secretaría de Programación y Presupuesto deberá "coordinar, uniformar y racionalizar la captación, producción y procesamiento de la información estadística y geográfica, y divulgar la información captada a los usuarios de los sistemas nacionales".<sup>24/</sup>

Para la elaboración y ejecución de los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo de estadística y de información geográfica se establecieron los Comités Técnicos, Consultivos, Sectoriales, Regionales y Especiales de Estadística y de Información Geográfica; los cuales funcionarán permanentemente como órganos colegiados de participación y consulta en los que concurrirán, respectivamente, los titulares de las unidades que integran los Sistemas Nacionales. Aunado a esto, -- la Coordinación General de los Servicios Nacionales de

Estadística y de información Geográfica desempeñó sus funciones en materia de estadística a partir de tres fuentes principales: los registros administrativos que reflejan - actos o situaciones que los constituyen en medios a través de los cuales se pueden elaborar estadísticas sobre - personas, empresas, instituciones y sobre el propio gobierno. Con un sistema de registros administrativos altamente desarrollado, la tarea de un sistema de información consistiría básicamente en elaborar las estadísticas de esa fuente; las encuestas permiten conocer diferentes aspectos de la realidad, evitando costos excesivos y profundizando en aspectos concretos; y, los censos que alcanzan una enorme significación como fuente de información, ya que permiten abarcar todo el universo de estudio. Por lo que se refiere a la información geográfica, ésta tiene como principal fuente la fotografía aérea, complementada -- con técnicas fotogramétricas y de fotointerpretación, así como con investigaciones de campo que confirman o corrigen los datos obtenidos.

Los esfuerzos que se estaban ejecutando ya empezaban a tener eco de la Administración Pública Federal y Estatal, - debido a que ya se contaba con estadísticas e información Geográfica que se iban acercando a la realidad. Estas acciones se ven complementadas en 1983, con el surgimiento del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática con la tarea de consolidar los Sistemas Nacionales de Estadística y de Información Geográfica. Además, se llevaron a cabo reformas y adiciones a la ley de Información Estadística, entre las que destacan las que se efectuaron al artículo 13o. donde se establece que el Ejecutivo Federal en el marco de los convenios y acuer--

dos, propondrán a los gobiernos locales que los órganos de participación a nivel regional, cuya integración prevé esta ley en los artículos 24 y 27, se incorporen a las instancias y procedimientos participativos con respecto de la planeación estatal del desarrollo, funcionen en las entidades y en el artículo 19o. donde se establece que "la Secretaría de Programación y Presupuesto vigilará el cumplimiento de estas normas y estará facultada para autorizar la procedencia de los instrumentos de captación, procesamiento y publicación de información estadística y geográfica que se utilicen para captar, organizar, procesar y divulgar datos estadísticos y geográficos. Esto, a fin de coadyuvar a la consecución de los objetivos establecidos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988 y en los Programas de medio plazo.

Otra de las adiciones importantes que se establecieron en la Ley de Información Estadística y Geográfica, son las aplicaciones que de la informática se lleven a cabo en el campo de la estadística y de la información geográfica, con la finalidad de que puedan impulsarse y desarrollarse, y en lo futuro, tiendan a la modernización del procesamiento y archivo electrónico de datos para que se adapten a las actuales circunstancias y se logre así optimizar el empleo de los equipos electrónicos.

En suma: la Secretaría de Programación y Presupuesto ha promovido la integración y funcionamiento de los Sistemas Nacionales de Información Estadística y de Información Geográfica, fundamentando dicho proceso mediante la reestructuración orgánica y funcional del área sustantiva responsable de tales tareas. Esto, a partir de los propósitos que tienen los Sistemas y que es la de -

integrar la información económica, social y demográfica generada y producida por los tres niveles de gobierno, en un todo armónico, que dé soporte al proceso del Sistema Nacional de Planeación Democrática, coadyuve el -- logro de los objetivos y políticas planteadas en el -- Plan Nacional de Desarrollo y facilite la toma de decisiones en los sectores público, social y privado y que permita además un eficiente desarrollo de la investigación socioeconómica.

## NOTAS

1. Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos: -  
**Diario Oficial del 29 diciembre 1976; P. 1**
2. Colección porrrúa: **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1976; PP. 28 y 29**
3. *Ibid: pp. 24 y 25.*
4. *Ibid: P. 34*
5. *Ibid: P. 26.*
6. *Ibid: P. 45.*
7. *Ibid: PP. 22 y 23*
8. Poder Ejecutivo Federal: **Plan global de desarrollo 1980-82; P.4.**
9. Secretaría de Programación y Presupuesto: **Ley de Planeación; P. 6.**
10. Ver: **Ley Orgánica de la Administración Pública Federal --- 1985; PP. 21-41 y 44**
11. Secretaría de la Presidencia: **México a través de los Informes Presidenciales; volumen II, P. 39.**
12. *Ibid: Tomo 5, Volúmen III; P. 85.*
13. *Ibid: P. 95.*
14. *Ibid: PP. 269-270.*
15. Instituto Nacional de Administración Pública: **Revista de - Administración Pública, número 55/56; PP. 21 y 22**

16. **Secretaría de Programación y Presupuesto: el Sistema Nacional de Planeación Democrática, organización y principios; P. 15**
17. **Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Planeación Democrática y Fortalecimiento Municipal; P.19 y 20**
18. *Ibid: p. 17*
19. *Ibid: PP. 18-19*
20. **Secretaría de la Presidencia: Reglamentos Interiores de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada; - - P. 167.**
21. **Secretaría de Programación y Presupuesto: Reglamento interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto; PP. 16 y 17.**
22. **Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática: Ley de Información, Estadística y Geográfica; P. 12.**
23. **Secretaría de Programación y Presupuesto: Memoria Institucional 1983, anexo 7; PP. 27-28**
24. **Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática: Ley de Información Estadística y Geográfica; PP. 15 y 16.**



**CAPITULO SEGUNDO:** La Información en la Administración Pública - del Estado de Tabasco.

1. Estructura Orgánica de la Administración Pública en Tabasco.

Hasta 1982 la Administración Pública del Estado de Tabasco, estaba integrada por cuatro Secretarías de Estado, una Procuraduría General de Justicia y la Comisión de Administración Pública, tal como lo establece el artículo 7º de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco publicada en diciembre de 1977.

En 1983, con la renovación de poderes, el Gobernador Electo estableció los mecanismos a efecto de seguir la línea trazada por el C. Presidente de la República, para ello, inició un proceso de ajustes a la legislación estatal con el -- propósito de dejar sentadas las bases legítimas de la planeación democrática. Así, entre otras reformas se estableció en la Constitución Política del Estado que "el Estado organizará un sistema de planeación democrática del desarrollo estatal que imprima solidez, dinamismo, permanencia y equidad al crecimiento de la economía... del estado"<sup>1/</sup>. Por ello, para cumplir con esto y hacer congruente la administración pública con la planeación del desarrollo, ordenamiento constitucional, se decretó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del -- Estado, a través de la cual se crearon nuevas Secretarías -- que vinieron a sustituir a algunas unidades administrativas y se readecuaron las funciones de las existentes, para -- ampliar la capacidad de operación del sector público tabas-- queño.

También, se decretó la Ley Estatal de Planeación en la cual -- se estableció en el artículo 14 que "la planeación estatal -- del desarrollo se llevará a cabo por las dependencias y enti

dades de la administración pública estatal y por los municipios , en los términos de esta Ley, mediante el Sistema Estatal de Planeación Democrática en congruencia con el Sistema Nacional de Planeación Democrática"<sup>2/</sup>.

Con estas modificaciones a la legislación estatal se hizo posible establecer una administración pública que persiga la economía y eficacia en lo interno y, que en lo externo, se esfuerce por acrecentar la eficacia de la política gubernamental respecto a los propósitos que se persiguen.

Las Secretarías que se incorporaron a la Ley Orgánica son: de Programación; de Desarrollo; de Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas; y, de Educación, Cultura y Recreación, tendrán las funciones de concretar los mandatos de la Ley de Planeación y la Constitución de Tabasco. Con esto, el desorden en organización pública estaba desapareciendo.

Las atribuciones de las dependencias creadas son: a la Secretaría de Programación (artículo 24 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado) es el órgano responsable de elaborar los programas locales de desarrollo; formular y proponer el programa general de gasto público estatal y el anteproyecto de presupuesto de egresos de la Administración Pública -- del Estado (el artículo 16 de la Ley Estatal de Planeación -- disipa las discusiones sobre una posible duplicidad de funciones con el COPLADET; recabar los datos que sirvan de insumo para el informe anual que debe rendir el Gobernador ante la Legislatura del Estado. Por otra parte, la Secretaría -- del Desarrollo vino a sustituir a la Coordinación de Actividades Agropecuarias (establecida en diciembre de 1979) por lo que se le asignaron entre otras atribuciones: ejercer las funciones que en materia agropecuaria pesquera y forestal -- contengan los convenios firmados entre el Poder Ejecutivo --

del Estado y la Administración Pública Federal; además de organizar las actividades en materia de Comercio Industria y Turismo (artículo 26). La Secretaría de Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas se creó con la integración de la Coordinación General de Obras Viales (establecida en diciembre de 1979) a la anterior Secretaría de Asentamientos Humanos, con esto se convierte en el órgano que se encarga de formular y conducir la política general a que debe sujetarse la planeación urbana, en los términos establecidos por la Ley de Asentamientos Humanos del Estado en vigor; construir y conservar las carreteras, caminos vecinales y demás vías de comunicación del estado (ver artículo 27). La Secretaría de Educación, Cultura y Recreación nació para lograr una mayor integración a todas las actividades docentes, culturales y de esparcimiento tal como se señala en la exposición de motivos de la Ley, por ello, se le encomendaron las funciones de planear, desarrollar, dirigir y vigilar la educación a cargo del Gobierno Estatal y de los particulares en todos los tipos, niveles y modalidades (artículo 28 de la Ley Orgánica del Ejecutivo Estatal). Asimismo, se ampliaron las funciones de la Contraloría General de Gobierno, con el fin de que hubiese mayor vigilancia sobre la ejecución y resultados de los programas, para ello, con el apoyo de otras dependencias integró el sistema de control y evaluación del gasto público en relación al presupuesto de egresos, las políticas y los programas gubernamentales.

Con la práctica de la planeación, programación, ejecución y evaluación de los recursos, tal como lo prevee el Sistema Estatal de Planeación Democrática, la realidad rebasó los preceptos, de modo que hubo necesidad de hacer algunas modificaciones importantes en la administración pública estatal, así, se reformaron en 1984, entre otras los siguientes artículos de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado: 2 y 14 pa

ra incorporar al COPLADET, en definitiva, a la administración pública estatal y permitir que su funcionamiento fuera compatible con otros puestos del gabinete; en el artículo 11 se establece la creación de las Secretarías de Fomento Industrial, Comercio y Turismo —cuyas funciones las realizaba la Secretaría del Desarrollo, a la cual se le restringieron las suyas para, en adelante encargarse de los asuntos del sector Agropecuario, Pesquero y Forestal— y de Salud Pública, cuya creación fue respuesta al proceso de descentralización de los servicios de salud del gobierno federal; en el artículo 24 se adecuaron las funciones de la Secretaría de Programación para hacerlas consecuentes con las exigencias del SIESPLADE y con los trabajos de planeación que venía realizando el COPLADET; y aparecieron los artículos 26 Bis, donde se especifican las funciones de la Secretaría de Industria, Comercio y Turismo y 28 Bis, que explica las funciones que desempeñará la Secretaría de Salud Pública. También se crearon algunos organismos desconcentrados que cubrirán funciones especializadas de manera directa, entre ellos, el Instituto de cultura de Tabasco y la Comisión para el Desarrollo Urbano de Tabasco.

Por otro lado, la concepción que se pensaba desarrollar del municipio, tenía que reglamentarse, por ello, en febrero de 1984 se reformó la Ley Orgánica Municipal para darle al municipio, además de prestador de servicios, el carácter de promotor de su propio desarrollo, de modo que su participación conquista nuevo rango y se coloca en igualdad de circunstancias que los sectores de la administración pública estatal en las tareas del SIESPLADE. Se introducen los preceptos que, respecto de su ámbito, la Ley de Planeación local ya estaba: que los Ayuntamientos formularían e instrumentarían sus respectivos planes de desarrollo municipal en los mismos términos que el Estado; y que se coordinarían con éste, sus-

cribiendo convenios únicos de desarrollo municipal. Así, el Sistema Estatal de Planeación Democrática agrupa a la Administración Pública Estatal, al sector público federal y a los Ayuntamientos.

Actualmente la estructura orgánica de la Administración Pública del Estado de Tabasco según lo establece el artículo 11 de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del estado es de la siguiente manera:

Secretaría de Gobierno

Secretaría de Finanzas

Secretaría de Programación

Secretaría de Desarrollo

Secretaría de Fomento Industrial, Comercio y Turismo

Secretaría de Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas

Secretaría de Educación, Cultura y Recreación

Secretaría de Salud Pública

Contraloría General

Procuraduría General de Justicia

Oficialía Mayor

Comisión de Administración Pública

En suma: la Administración Pública del Estado de Tabasco se adecuó de acuerdo a las necesidades y problemas que plantea la actual situación del Estado y del País. Para ello, se realizaron ajustes indispensables para evitar duplicidades, precisar responsabilidades y simplificar estructuras, de manera que el Ejecutivo Estatal contará con un instrumento administrativo eficaz que permita al pueblo encontrar en la Administración Pública, procedimientos sencillos, trámites rápidos y atención considerada.

## 2. ANTECEDENTES DE LA INFORMACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DE TABASCO

La organización de la información estadística documental y cartográfica en la Administración Pública de Tabasco, se ha venido desarrollando de común acuerdo con los lineamientos que establece la dependencia del ramo del Ejecutivo Federal, para ello, el Ejecutivo Estatal designa la dependencia que deberá de recopilar la información estadística, principalmente, la que sirve de insumo en la elaboración de los censos nacionales. Así tenemos que durante el gobierno del Lic. Carlos A. Madrazo, se establece en la Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco que "corresponderá al Departamento de Economía y Estadística, actuar directamente o en colaboración con la dirección General del ramo del Ejecutivo Federal, en la tramitación de los asuntos relacionados con los censos nacionales por lo que respecta al Estado y en general todas aquellas estadísticas que sean de interés local o especializadas... además de comunicar a la Dirección General de Estadística de todos aquellos cambios que reciden en el nombre, categoría o jurisdicción de las localidades que integran el Estado"<sup>3/</sup>. Cabe destacar que a finales de éste mismo año se modificó el nombre del documento que reglamenta el funcionamiento de la Administración Pública y que es la Ley Orgánica de las Dependencias del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco y se estableció el de Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado de Tabasco, más sin embargo no sufrió modificaciones de fondo.

Durante la década de los 60's la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo Estatal no sufrió modificaciones en lo que a estadística se refiere, sino que fue hasta diciembre de 1970 cuando establece el Ejecutivo del Estado que corresponderá a la "Secretaría de Promoción Económica, llevar la estadística gene-

ral del Estado"<sup>4/</sup>. Esto con el objetivo de ordenar las estadísticas estatales y de colaborar en el levantamiento de los censos nacionales con la Secretaría de Industria y Comercio de la Administración Pública Federal.

Cabe destacar que las bases de la Planeación y con ello de la organización de la información estadística, documental y cartográfica en Tabasco, se dieron en mayo de 1974 cuando decretó la Presidencia de la República, el establecimiento del Comité promotor del desarrollo socioeconómico del Estado <sup>5/</sup>. Que posteriormente sería el órgano de enlace entre la Federación y el Estado, tal como lo establece el decreto del Ejecutivo Federal del 29 de mayo de 1974 (20 días después de instalado el PRODECOT) el cual señalaba que, en el seno de cada Comité, las dependencias de nivel federal en cada entidad -- discutirán sus respectivos planes de inversión, a efecto de que el conocimiento recíproco de los programas permitiera -- conjuntar esfuerzos en un cuerpo coherente de acciones que diera cuenta de objetivos y estrategias comunes, se puede empezar a estrechar la relación entre realidad y enunciado. Aunque la intención era que las oficinas centrales del Ejecutivo Federal contaran, con ese ejercicio, de más elementos para la distribución regional de los recursos las reuniones en donde se discutían las inversiones programadas sobre la base de diagnósticos parciales, no eran muy existosas, debido principalmente, la falta de una estructura administrativa aglutinadora, pero racional, y la falta de información estadística, geográfica y documental que permitirán emitir juicios de valor en la toma de decisiones durante la programación estatal.

Así el 27 de enero de 1975 el Presidente de México expide el decreto por el que se crearon "... los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados de Baja Califor-

nia Sur,... y se reformaron los decretos de creación de los Comités (ya instalados otorgándoles a todos ellos) personalidad jurídica y patrimonio propio..." <sup>6/</sup> Así estaba introduciendo a los gobiernos estatales el ejercicio de la programación regional, con los jefes de los ejecutivos locales como presidentes de los respectivos Comités. Pero todavía no estaban estructurados de manera terminante estos organismos. - Habría un decreto que ampliaría sus funciones (1976) antes de su conformación definitiva en marzo de 1977, en que se dispuso, en el artículo primero del decreto correspondiente, que "los Comités promotores del desarrollo socioeconómico establecidos en todos y cada uno de los Estado de la República, son órganos públicos dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio con el objeto de asesorar y coadyuvar en la planificación y promoción a nivel local con la colaboración de los diversos sectores de la comunidad" <sup>7/</sup>. Con esto, el ejecutivo federal planeaba su interés por "ajustar la estructura y el funcionamiento de los COPRODES para que sirvan como órganos de consulta del gobierno del Estado, para la formulación de las bases del desarrollo económico y social de la entidad y los proyectos de programas de inversión, gasto y financiamiento federal de interés local, coadyuven eficientemente a la planificación y programación de desarrollo estatal y faciliten la participación de los diversos sectores de la comunidad..." <sup>8/</sup>. Se trataba de que los Comités se encargaran de "promover y coordinar la ejecución de las obras de -- las diferentes dependencias federales y fomentar las diversas actividades de los integrantes de la Entidad para impulsar el desarrollo socioeconómico de la misma" <sup>9/</sup>.

El paso es importante aunque fuese en el papel. El gobierno local podría intervenir ya en la promoción de recursos que antes la federación llevaba a cabo en ejercicios anuales y considerando, exclusivamente, las previsiones de las autoridades centrales; y algo más: las reformas en el funciona---



miento administrativo y en el marco en que éste se deba, estaban permitiendo concebir COPRODES con atribuciones y funciones específicas. Esto vino abrir la puerta para que en materia de recopilación de información estadística y geográfica se instituyera como el órgano idóneo para el establecimiento de los acuerdos correspondientes que en párrafos más adelante se detallarán.

Por otro lado, en 1976 las cosas no sufrieron cambios significativos en materia de estadística, pero puede decirse que en Tabasco se sentaron las bases en materia de informática, con el establecimiento en la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado, con la Dirección de Procesamiento Electrónico de datos dependientes de la Secretaría de Finanzas, donde se establece que será de su competencia "planear, dirigir, coordinar y controlar el servicio de procesamiento electrónico de datos a todas las instituciones del Gobierno, y de procurar que las diferentes dependencias del gobierno cuenten con información oportuna y adecuada a efecto de mejorar la Administración Pública del Estado"<sup>10/</sup>. Así las dependencias tendrían acceso al procesamiento de su información, aunque en la realidad cada quien trabajaba de manera aislada.

Con la creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto (ver capítulo II, apartado 2) se dió un paso importante en la organización de la información estadística y geográfica, ya que se estableció la Delegación Regional de la SPP en el Estado, con el objeto de ejecutar, coordinar y supervisar los programas de la Secretaría, ajustándose a las disposiciones aplicables y a las normas, sistemas y procedimientos que establezcan las Unidades Administrativas Centrales; además - deberá de mantener las relaciones necesarias con las autoridades estatales y municipales que correspondan para la ejecución de los programas y convenios en que aquellas participen

conjuntamente con la Secretaría. Así, al establecerse la Delegación se creó la Unidad del Sistema Nacional de Información con la función de captar la información primaria para elaborar estadísticas; la crítica, validación, codificación y digitación de la información captada; el levantamiento de información básica para elaborar la cartografía; apoyar el levantamiento censal dentro de la entidad, de acuerdo con las directrices que le indique la Coordinación General del Sistema Nacional de Información; y, coadyuvar al desarrollo de sistemas locales de información con la participación de los gobiernos locales y la asistencia técnica de la Coordinación General del Sistema Nacional de Información.

A partir de los lineamientos mencionados la CGSNI, a través de sus atribuciones en el campo de la estadística nacional, inició una serie de actividades preliminares orientadas a sentar la base para el establecimiento del Sistema Estatal de Información, además, de definir el programa de desarrollo estadístico para la entidad, que habrá de delinear de manera participativa, que información se va a producir, cómo se va a producir, y quiénes y cuándo habrán de producirla. Como paso inicial de dichas actividades se procedió a elaborar el Anual de Estadísticas Básicas del Estado de Tabasco (MEBET), para ello, se establecieron los mecanismos de trabajo participativo que implican la definición centralizada de normas, esquemas conceptuales y metodologías para la generación y mejoramiento de la información estadística, y la producción descentralizada de la misma.

Estos intentos se vieron reforzados con el establecimiento del Convenio de Participación Institucional para el Establecimiento del Comité Técnico para el Desarrollo del Sistema de Información del Estado de Tabasco, firmado en septiembre de 1979 entre el Ejecutivo Federal y el Estado, cuyo objeti-

vo fundamental "consistirá en fijar los lineamientos conceptuales, de organización y operación de la estadística estatal, a través de políticas y programas orientados a lograr: la coordinación de las acciones y el establecimiento de responsabilidades que las unidades generadoras de información - desarrollen en la entidad como parte de Sistema Nacional de Información; y, la congruencia de las metodologías de captación, procesamiento y difusión de la información estadística generada en la entidad..."<sup>11/</sup> El Comité para el Desarrollo del Sistema de Información del Estado de Tabasco, estaba presidido por el C. Gobernador Constitucional y se integraba -- con un vocal ejecutivo que era el Coordinador del COPRODET, -- un secretario técnico que será nombrado por la delegación de la SPP, los responsables de las dependencias estatales, federales y municipales, y representantes de los sectores privado y social que se concentran en el COPRODET y representantes de la Coordinación General del Sistema Nacional de Información de la SPP. Las acciones iniciales a desarrollar por el Comité, fué la integración del Manual de Estadísticas Básicas del Estado de Tabasco; integración de bancos de información estadística en sistemas de computación; y, diseño de un apoyo cartográfico adecuado a las necesidades de la programación estatal.

El trabajo recopilación, procesamiento y ordenamiento de la información estadística para la integración del MEBET se vió facilitada con la asesoría que brindó la Unidad de Apoyo a los Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática (UASNEGI) antes Unidad del Sistema Nacional de Información, que se estableció en 1980, con el objeto de recopilar información estadística y geográfica en la entidad a fin de procesarlo en el ámbito de la Coordinación General de los -- Servicios Nacionales de Estadística, Geografía e Informática, y, vigilar la integración y publicación del Manual de Esta--

Estadísticas Básicas del Estado de acuerdo a los lineamientos de la Dirección General de Estadística. Así, la combinación de estos esfuerzos dieron como resultado la terminación y publicación del MEBET en 1980.

En materia de información cartográfica, las tomas aéreas las venía realizando la CETENAL dependencia de la Secretaría de la Presidencia ahora DETENAL que dependía de la CGSNEGI de la SPP, la cuál emitió la Síntesis de Información Geográfica Estatal que representa un valioso instrumento para conocer el entorno y geográfico de la entidad; mientras tanto a nivel - estado se han venido haciendo esfuerzos para elaborar mapas del Estado de Tabasco y se tiene que el estudio más completo fué elaborado en 1980 por la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco y esta integrado por 43 cartas geográficas en escala 1:50 000 y 4 cartas temáticas uso del suelo, uso potencial - agrícola, ecológico y uso actual del suelo en escala 1:250 000.

Por lo que respecta a la información documental que proporcionará una visión completa del Estado fue conformada inicialmente por las dos versiones del Plan Estatal elaboradas por el COPRODET. La primera versión del Plan surge al diagnosticar la realidad tabasqueña de 1977. Epoca del auge petrolero, que provoco que las cuantiosas inversiones petroleras en el estado provocarán una transición muy rapida de -- una economía agropecuaria a otra industrial con un alto costo social, en una región con insuficiente infraestructura y en la que los mecanismos de autorización y ejecución de recursos del sector público federal en el estado eran incompatibles con los del gobierno estatal, de modo que el exceso - de recursos petroleros era un enorme agente desequilibrador frente a las inversiones en las otras ramas. Era, pues, necesario reestructurar el sistema de inversiones de modo que se invitaran estos desajustes; lo cual se logro con los re--

sultados generales de la primera versión del Plan Estatal, - que de hecho, habría de significar el comienzo del proceso - de planeación-programación en Tabasco. Los documentos que - daban cuenta de este primer trabajo, en el seno del COPRODET, fueron: un diagnóstico general del Estado; una matriz resumen de los programas sectoriales; diez mapas sectoriales con el inventario de obras de infraestructura, con el diagnóstico y con las propuestas de inversión. 12/

La segunda versión del Plan Estatal de Desarrollo, también - a cargo del COPRODET, empezó a formularse en enero de 1979. Era la actualización de la primera versión --se afirmaba-- - sobre la base de las aportaciones sectoriales; de la suma de elementos metodológicos del Plan Global de Desarrollo, que - estaba elaborando el ejecutivo federal; de la consideración de las zonas prioritarias del Plan Nacional de Desarrollo -- Urbano y de los proyectos del Programa de Desarrollo Rural - para el Trópico Húmedo; y, en suma, de la inversión de modificaciones y planteamientos diversos que vinieron a enriquecer el trabajo. 13/

En la memoria del COPLADET quedó señalado el propósito que - animó el trabajo de esa segunda versión "... ir adecuando -- las estrategias de acción al proyecto de cambio que se pre- sentaba en el sistema socioeconómico de la entidad. Se espe- raba que esta segunda versión permitiría a las autoridades - estatales contar con un instrumento que diera orden, soporte técnico y consistencia a todos los análisis logrados en cada una de las fases del Plan". 14/

Los resultados de esta versión fueron: un Documento General, en el cual se detallan antecedentes, metodología y diagnóstico de Tabasco; diez documentos sectoriales que contenían antecedentes y diagnóstico de cada uno de los secto--

res, diecisiete monografías municipales; diecinueve Estudios Generales, Macroeconómicos, que daban cuenta de las variables económicas para orientar la política estatal; estudios específicos, los cuales abordaban áreas tales como mercados, abastos, etcétera; Estudios y Proyectos, que eran perfiles de factibilidad financiera para apoyar la propuesta de inversión; el inventario de obras y servicios, Consulta Popular que eran las necesidades sentidas de la población, matrices de obras y servicios; propuesta de inversión 1980-82, el cual era el resultado del análisis de los requerimientos de la población y los planteamientos de las dependencias en apoyo al desarrollo de la entidad; cartografías, en las que, además de la información geográfica de Tabasco, contenían el inventario de obras y servicios; y, por último, un esquema síntesis, que era la representación del proceso de planeación, programación, presupuestación y evaluación y que ordenaba los grandes indicadores del desarrollo a través de diagnóstico, pronóstico, objetivos, estrategias, acciones y metas.

El primero de abril de 1981 aparece, en el Periódico Oficial del Estado, el decreto expedido por el Gobernador para crear el Comité de Planeación para el Desarrollo de Tabasco como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, cuyo propósito sería "...promover y coadyuvar en la formulación, actualización, instrumentación y evaluación del Plan Estatal de Desarrollo buscando compatibilizar a nivel local, los esfuerzos que realicen los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, tanto en el proceso de planeación, programación evaluación e información, como en la ejecución de obras y la presentación de servicios públicos..." <sup>15/</sup> Hay que destacar en particular que el Comité de Planeación ya no asesoraría ni coadyuvaría ni serviría exclusivamente de órgano de consulta, en la programación local, como su an-

tesor; tampoco estaría constreñido a promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales. Más bien sus funciones aumentaron: remover y coadyuvar en la elaboración y actualización de Plan Estatal; coordinar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno; coordinar y promover los esfuerzos de los tres niveles de gobierno; coordinar el control y evaluación del Plan; y, formular y --promover programas de inversión.

El COPLADET produjo una tercera versión del Plan Estatal de Desarrollo, entre 1980 —todavía como COPRODET— y 1982. Los documentos de esa versión se ennumeran a continuación: un documento general; once estudios generales y macroeconómicos - (Sistema de Indicadores de Precios, Estrategia Ecológico Ambiental, Programa de Empleo, Diagnóstico y Política Demográfica, Recursos potenciales, Informe sobre el Estudio de la Capacidad Administrativa para Desarrollar en Plan Tabasco, - Análisis de los Recursos Humanos, Análisis de las Inversiones Públicas, Manual de Estadísticas Básicas y Cartografías del Estado); diez documentos sectoriales; diecisiete documentos municipales; 8 documentos de tipo financiero (Programa - Federal Directo, Convenio Federación-Estado, PIDER, Programa Estatal Directo, COPLAMAR, Programa Municipal Directo y Convenio de Alianza para la producción).

En estos documentos se describe la situación política, económica y social del Estado a través de información estadística, geográfica y financiera que los diferentes sectores de la - administración pública integraron, lo cual viene a establecer un precedente importante.

### 3. SITUACION ACTUAL

Como se ha establecido, el Estado ha ido evolucionando en la captación, procesamiento y obtención de información estadística documental y cartográfica, de acuerdo al desarrollo e importancia que ha logrado alcanzar la dependencia responsable en la materia, y esto se debe principalmente a que el -- Estado -- y en general todos los que integran la República -- se ha concretado a ser receptor de los lineamientos que le impone la administración pública centralizada.

Los primeros intentos por generar estadísticas en el Estado, se originaron a partir del establecimiento del Convenio Institucional para el establecimiento del Comité Técnico para el Desarrollo del Sistema de Información del Estado en 1979, donde los Sectores y dependencias que conformaban la Administración Pública del Estado proporcionaron la información que dió como resultado la integración del Manual de Estadísticas Básicas del Estado; el trabajo de recopilación, procesamiento y ordenamiento de la información se llevó a cabo de común acuerdo con los lineamientos que estableció la Dirección General de Estadística de la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística Geografía e Informática, y en apego a los lineamientos que estableció la Ley de Información Estadística y Geográfica.

La base metodológica que se aplicó para este documento es la misma --con las modificaciones del caso-- que actualmente rige, ya que para el presente período presidencial se derogó la Coordinación General de los Servicios Nacionales de Estadística e Información Geográfica, y se creó un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, denominado Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática (INEGI,) al cuál se le asignaron algunas fun



ciones complementarias, pero en si con la misma estructura - de la CGSNEGI.

El INEGI se dió a la tarea de consolidar, fortalecer y en algunos casos establecer el Comité Técnico de Información Estadística y Geográfica que estipula la Ley de Información y -- Estadística y Geografía. En Tabasco el COTEIG se creó en -- 1984 y dió su primer producto a fines del mismo año que -- consistió en el Anuario Estadístico del Estado 1984 que contiene, en gran medida la actualización de los datos que se -- tiene en el Manual de Estadísticas Básicas. A la fecha se han elaborado los Anuarios Estadísticos para los años 1985 y 1986 en donde se plasma la depuración y actualización de los datos registrados en el anterior Anuario. Por lo que respecta a la metodología es la misma solo con ligeros cambios poco significativos.

En materia de Información Geográfica, el INEGI ha otorgado a la Coordinación del COPLADET una Mapoteca Nacional --única en su género en el Estado-- a partir de su integración a la Red de Consulta. Por otro lado mediante el Convenio que firmó el Gobierno del Estado y el INEGI, se ha ido actualizando las fotografías aéreas a partir de las tomas aéreas que ha -- ejecutado el Instituto.

Por lo que hace a la información documental, se ha logrado -- conformar y actualizar el Acervo Documental de la Coordinación General del COPLADET que atiende principalmente las demandas del Cuerpo colegiado --que está integrado por la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal--. Pero aún las bibliotecas públicas carecen de mucha información que so -- lo tienen las dependencias del sector Público.

Los esfuerzos han sido buenos, pero todavía falta mucho por hacer, porque hay que establecer los mecanismos necesarios - para que la información estadística se dé, de adentro del Estado hacia afuera y no en sentido inverso como se viene dando. Por que tenemos documentos como el Anuario Estadístico - de los Estados Unidos Mexicanos u otros documentos que pública el Instituto Nacional de Estadística donde las cifras referentes al Estado no checan con las que trae el Anuario Estadístico de Tabasco. Lo cual origina graves problemas de - credibilidad.

Hay que implementar medidas para que la información que proporcione un sector determinado, sea congruente con la que da la dependencia integrante del mismo sector, porque se dan casos donde, hay más de dos datos diferentes emitidos por la - misma fuente.

Por lo que hace a la información geográfica, en el Estado se cuenta con el material necesario para llevar a cabo la actualización de las fotografías aéreas --utilizando el material propiedad de la UJAT-- con lo cual se podría lograr que las cartografías se tuvieran al nivel de localidad. Y, por -- consiguiente, se evitaría la dependencia únicamente del INEGI.

Es importante actualizar el Acervo Documental de la Coordinación del COPLADET con materia de indole intelectual, como -- son libros de texto que contengan elementos para la planea--ción y con los estudios, proyectos y trabajos de importancia que elaboran las dependencias que integran la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal. Además de, apoyar a -- las bibliotecas públicas para la obtención de materiales como son los estudios y proyectos y otros documentos que elaboran las dependencias oficiales.

Todo lo anterior es indispensable, porque es necesario res--ponder a la premisa que indica que, para que la información sea útil debe ser oportuna, lo que se traduce en una reduc--ción de tiempo entre la recolección y la divulgación; ser ve--raz y consistente para asegurar su coherencia interna y fun--damentar objetivamente la toma de decisiones. Por ello, de--be de producirse y recolectarse datos a partir de la reali--dad, organizados bajo una estructura conceptual definida que sirvan para aná--lizar la interdependencia y dinámica de los fenómenos económicos, demográficos, sociales y sus recursos.

#### 4. MARCO LEGAL

El documento rector de la información estadística, documen--tal y geográfica a nivel nacional, estatal y municipal, lo --constituye la Ley de Información Estadística y Geográfica, --en donde se establecen los principios y normas conforme a --los cuales las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, deberán ejercer las funciones que les co---rrespondan como partes integrantes de los Sistemas Naciona--les de Estadística y de Información Geográfica, tal como lo señala el artículo 21, que al pie de la letra dice:

La Secretaría; las unidades de estadística y de informa--ción geográfica de las dependencias y entidades de la --administración pública federal; las de los poderes; y --las de las entidades federativas y de los municipios en los términos convenidos y las de las demás institucio--nes, se integrarán a los sistemas nacionales, bajo la --coordinación, bases, principios y normar que a tales fi--nes se establecen en esta Ley. <sup>16/</sup>

En los artículos 4<sup>a</sup> y 6<sup>a</sup> de esta Ley se especifica que co--rresponderá a la Secretaría de Programación y Presupuesto --

coordinar las actividades que en las materias de estadística y de información geográfica deban realizar las autoridades - federales, las estatales y las municipales y de aplicar normas técnicas y principios homogéneos. Esto de ve fortalecido con el pronunciamiento de la fracción XVII del artículo - 32 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal - en donde se establece que corresponderá a la SPP. coordinar y desarrollar los servicios nacionales de estadística y de - información geográfica, establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de - los sistemas nacionales estadísticos y de información geográfica , así como normar y coordinar los servicios de informática de las dependencias y entidades de la administración pública federal.

Entre las reformas que se efectuaron en 1983 a la Ley de Información Estadística y Geográfica, destaca la que se efectuó al artículo 33, por medio del cuál se establece el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática como - un órgano desconcentrado de la Secretaría de Programación y Presupuesto, por conducto del cual, ésta ejercerá las facultades que le otorga la Ley, salvo aquellas que le sean atribuidas expresamente en las materias que la misma regula, a - su titular por otras disposiciones legales y reglamentarias.

En Tabasco las acciones en esta materia, se desarrollan de - común acuerdo con los ordenamientos que establece la Constitución Política del Estado en la fracción I del artículo 51 y en el artículo 4<sup>a</sup> de la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo - del Estado donde se especifica que "el Gobernador del Estado podrá convenir con el Ejecutivo Federal la ejecución de - obras o la realización de cualquier otro propósito de beneficio colectivo. Lo cual da margen a el establecimiento en el Convenio Unico de Desarrollo como el medio para hacer compa-

tibles, en el ámbito local, los esfuerzos de los Gobiernos - Federal, Estatal y Municipal. Con esta línea marcada, el -- CUD 1983, establece en la cláusula vigésima cuarta que "el - Ejecutivo, por conducto de la Secretaría de Programación y - Presupuesto, convienen en mejorar y consolidar la operación de los Sistemas Nacionales Estadísticos y de Información Geográfica, mediante su revisión permanente, a fin de propiciar la adecuada toma de decisiones en sus respectivos ámbitos de competencia. Por lo anterior promoverán la creación y fortalecimiento de representaciones técnicas de información estadística y geográfica en el esquema del COPLADET, a fin de -- captar y procesar la información generada a nivel local y enriquecer la que se produce a nivel nacional".<sup>12/</sup> Con esto -- se dió un paso importante en los esfuerzos por fortalecer -- los vínculos entre federación-estado, pero es en el CUD 1984 en donde se precisa que se crearán o fortalecerán en el seno del COPLADET los órganos e instancias de participación a nivel regional a que se refiere la Ley de Información Estadística y Geográfica, los que deberán de captar y procesar -- la información generada a nivel local e integrar la que se -- produce a nivel nacional, con lo que se logrará descentralizar la generación de información y se coadyuvará a hacer más ágil y eficiente el proceso de planeación . Así para la elaboración y ejecución de los programas de estadística y de información geográfica se establece en el artículo 24 de la Ley de Información Estadística y Geográfica la creación de -- los Comités Técnicos Regionales de Estadística y de Información Geográfica (COTEIS). En Tabasco estos pronunciamientos se aplicaron en 1984 mediante la firma del Acuerdo de Coordinación que celebraron el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación y Presupuesto, y el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática, y el Ejecutivo del Estado, para la realización de un Programa de Coordinación Especial que tiene por objeto establecer el Comité

Técnico Regional de Estadística y de Información Geográfica del Estado de Tabasco; entre las funciones encomendadas al - COTEIG están las de establecer los procedimientos de coordinación y participación del estado en la elaboración, ejecución y cumplimiento de los Programas Nacionales y Regionales de Desarrollo de Estadística y de Información Geográfica; y dar uniformidad a las metodologías y a los criterios de captación, procesamiento, publicación y difusión de la información estadística y Geográfica que se genera en la Entidad -- (ver apartado 3 del capítulo IV).

Por último hay que destacar que los pronunciamientos establecidos en la Ley de Información Estadística y Geográfica se ven fortalecidos con su reglamento, ya que en él se detallan los procedimientos y normar para la organización, funcionamiento y coordinación de las acciones que se deben desarrollar en el Estado para la integración y fortalecimiento de los Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica, y de los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica.

5. CARACTERES DEL SISTEMA DE PLANEACION DEMOCRATICA COMO ELEMENTO DE COORDINACION ADMINISTRATIVA.

Al asumir la Gobernatura del Estado el Lic. Enrique González Pedrero se comprometió a adoptar la planeación democrática - como sistema de trabajo y como método institucional de la -- participación popular, para lograr el desarrollo integral de Tabasco. Por ello, se estableció en el Convenio Unico de Desarrollo 1983, el compromiso de establecer un sistema Estatal de Planeación Democrática (SIESPLADE) a efecto de armonizar, en el ámbito estatal, las actividades que en uso de sus atribuciones y en la esfera de su competencia realiza en esta materia el Gobierno del Estado, con las que se lleven aca

bo en la instancia federal, y facultando al Comité de Planeación para el Desarrollo de Tabasco (COPLADET) para que fuese la instancia de comunicación y vínculo entre el SIESPLADE y el Sistema Nacional de Planeación Democrática. Se busca así la continuidad de los programas, la eficacia de sus resultados y la coherencia de las decisiones, con una finalidad -- explícita: evitar el dispendio de los recursos y el derroche de los esfuerzos.

El establecimiento del SIESPLADE hizo posible institucionalizar la participación popular en Tabasco, mediante los Foros de Consulta Popular, cuya eficiencia se apoya en la expresión plena de las ideas de todos los sectores de la población.

El objetivo que se pretendía lograr a través de la creación del Sistema Estatal de Planeación Democrática es la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, que se planteaba como - el documento fundamental para expresar las prioridades, los propósitos, las políticas, los programas y los principales - proyectos de la estrategia de desarrollo. Por ello, se definió el Sistema Estatal de Planeación Democrática como:

"El conjunto de instrumentos políticos y administrativos del Estado de Tabasco, articulados entre sí a través - de cuatro etapas operativas interdependientes. Su propósito es vincular la planeación del desarrollo con la organización de la administración pública; garantizar el sentido democrático de las acciones del sector público, y además, enlazar en el ámbito local las tres - instancias de gobierno y los tres sectores de la economía sobre la base de estrategias compartidas, diseñadas conjuntamente para satisfacer las prioridades que señala el pueblo por los diversos mecanismos de la consulta popular". 18/

Así, el SIESPLADE constituye el medio para realizar en forma ordenada y congruente, todas las actividades tendientes a lograr un desarrollo equilibrado entre sectores y regiones de la entidad, a través de las relaciones funcionales articuladas que establecen las dependencias y entidades del sector público federal estatal y municipal entre sí, y con las organizaciones de los diversos grupos sociales.

Hay que destacar que el SIESPLADE, no terminó con la publicación del Plan, éste ni siquiera representa el fin de un ciclo completo. Por el contrario, el Plan es apenas el arribo a la primera etapa: la formulación, debido a que en el proceso de planeación es preciso llegar a diferentes niveles de desagregación, aunque partiendo siempre de las demandas recogidas en el Plan, como documento rector del desarrollo. Hay que señalar que el proceso de planeación estatal constará de cuatro etapas que incluyen: la formulación, la instrumentación, el control y la evaluación, cada una de las cuales contiene su propio instrumental de trabajo que se especificará en el siguiente punto. Antes es necesario hacer una descripción de componentes básicos que hacen posible el funcionamiento del Sistema como un todo armónico que son: el administrativo, -- que es el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado (COPLADET), y el jurídico, que es la suma de los ordenamientos legales.

### 5.1 EL COMPONENTE JURIDICO

Con el objetivo de seguir con la línea trazada por el -- C. Presidente de la República en las tareas de la Planeación, el C. Gobernador del Estado al asumir su cargo, efectuó una serie de adecuaciones a las normas jurídicas existentes, ya que también, debía de cumplir los compromisos contraídos durante la campaña política de "adoptar la --



planeación democrática como sistema de trabajo y como mé todo institucional de la participación popular, para lograr el desarrollo integral de Tabasco".<sup>19/</sup> Así, la Cons titución Política del Estado de Tabasco fue reformada en sus artículos 36 fracciones I y IX y 76, en el párrafo - primero de este último artículo, se consigna la rectoría del estado en el desarrollo de la entidad, la responsabi lidad del mismo en conducir la planeación, la concurren- cia de los sectores de la sociedad en el desarrollo; ca- be destacar el párrafo noveno de éste último que a la le tra dice:

El estado organizará un sistema de planeación demo- crática del desarrollo estatal que imprima solidez dinamismo, permanencia y equidad, al crecimiento de la economía y a la democratización política, social y cultural del estado.<sup>20/</sup>

La institucionalización de acciones obligatorias para el sector público; acciones de coordinación entre los nive- les federal, estatal y municipal; acciones de concerta- ción con los sectores social y privado; y, las acciones de inducción para el comportamiento de estos dos últimos sectores, quedaron citadas en el párrafo décimo del artí- culo 76 constitucional que, a la letra dice:

Los fines del proyecto estatal contenidos en esta - constitución determinarán los objetivos de la pla- neación. La planeación sera democrática buscando - la participación de los diversos sectores sociales y recogiendo las aspiraciones y demandas de la so- ciedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo. Por tanto, habrá un plan estatal de desarrollo al que se sujetaran obligatoriamente los

programas de la administración pública del estado. - La Ley facultará al Ejecutivo para que pueda establecer los procedimientos de participación y consulta popular en el sistema estatal de planeación democrática, así como los criterios de la formulación, instrumentación, control y evaluación del plan y -- los programas de desarrollo. Asimismo, determinará cuales serán los órganos responsables del proceso de planeación y las bases para que el Ejecutivo Coordine, mediante convenios con los Gobiernos de las entidades municipales e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar. <sup>21/</sup>

En julio de 1983 fue promulgada la Ley Estatal de Planeación que reglamenta los artículos constitucionales reformados y da cauce, en consecuencia, a los participantes y los procedimientos que deben de seguirse para cumplir con las tareas de planeación. Por ello, en la exposición de motivos, el Gobernador señala que "la presente iniciativa de ley... pretende convertirse en el instrumento legal que organice, delimite y legitime las acciones que el gobierno del estado y los gobiernos de los municipios emprendan en áreas de la planeación democrática y del desarrollo integral de la entidad". <sup>22/</sup>

La Ley Estatal de Planeación, en concordancia con la -- Constitución Política, obliga al Ejecutivo a formular un Plan Estatal de Desarrollo, que servirá de base para la organización de todas las acciones económicas y cuya --- aplicación sería obligatoria igualmente para el sector público. La Ley sienta las bases para que cada sector administrativo actúe en consecuencia con los propósitos del SIESPLADE, al interior del COPLADET (artículo 16), - que se constituyó para que en su seno, concurrieran to--

dos los sectores y en una sola plataforma se acordaran y se dispusieran programas para el desarrollo. La misma Ley instituyó, asimismo la necesidad de elaborar Programas Operativos Anuales que llevaran los objetivos y las estrategias plasmadas en el PLED, buscando acciones concretas - cuantificables en el tiempo y en la utilización de los recursos financieros. Además, la Ley Estatal de Planeación incluyó entre sus previsiones a la instancia municipal, de modo que los Ayuntamientos de Tabasco adquirieran también la obligación de promulgar sus propios planes de Desarrollo Municipal y sus Programas Operativos Anuales, de acuerdo con el Plan Estatal y con el Plan Nacional de Desarrollo. El SIESPLADE instituyó, además, la preparación de Programas Sectoriales de Mediano Plazo, como el instrumento intermedio entre el Plan y los Programas Anuales.

Con el fin de darle congruencia con los nuevos ordenamientos constitucionales, en enero de 1983 se reformó la Ley Orgánica del Poder Ejecutivo del Estado que modificó sustancialmente la estructura de la administración pública estatal. Ahora bien, como un elemento adicional al componente jurídico del Sistema, la ley Orgánica se vincula desde noviembre de 1984 con la Ley Estatal de Planeación, y en ella se establece la obligación de las dependencias estatales de auxiliarse —en todas sus relaciones de coordinación— en el componente administrativo del Sistema; el Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado; asimismo, se reitera en dicha Ley la obligación constitucional de apegar las acciones del sector público al cumplimiento del Plan Estatal y de sus programas derivados (la descripción específica de las reformas a partir de 1983 de la Ley Orgánica se indican en el punto 1 de este mismo capítulo).

Otro de los ejes medulares del SIESPLADE es el Convenio Unico de desarrollo (CUD) porque es el instrumento más importante para propiciar la coordinación de las actividades de planeación entre la federación y el estado, del cual se deriva el Convenio Unico de Desarrollo Municipal (CUDEM) para las acciones coordinadas entre el estado y los municipios. Ambos documentos son los instrumentos más importantes para articular las tres instancias de gobierno sobre la base de Sistema Estatal de Planeación Democrática, en ellos no solamente se establecen los criterios básicos que dan cuerpo a las relaciones Federación-Estado-Municipios, sino que se establecen los instrumentos operativos que permiten concretar las relaciones programático— presupuestales y también administrativas, pues además, sientan las bases para la negociación que tiene que ver con los recursos financieros, y al mismo tiempo, los conductos para establecer esa negociación.

Dada la importancia que reviste el CUD en el SIESPLADE se hace una breve reseña de su evolución. En el Convenio Unico de Desarrollo (que sustituyó al CUC 1982), cada entidad federativa se comprometió a establecer un Sistema Estatal de Planeación Democrática, como vertiente regional del Sistema Nacional de Planeación Democrática, como una forma, de concretar la coordinación entre ambos niveles de Gobierno. En el CUD 1984 se establecieron los mecanismos para otorgar crédito oportuno y suficiente a aquellos proyectos favorecidos -- con inversión pública; crear los Sistemas Estatales de Control y Evaluación; y, se introducen nuevos capítulos y se le enfoca como instrumento de la política regional del Plan Nacional de Desarrollo. El CUD 1985 se explica el funcionamiento completo del SIESPLADE a partir de la recopilación de información para formular planes y programas, y se concibe la ejecución de éstos como la suma de los esfuerzos y de los

recursos de los tres niveles de gobierno; se describen también las etapas de control y evaluación; se define al COPLADET como su instrumento; y, se explican los lugares y el papel que desempeñan en este último los sectores que integran la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, así como los sectores social y privado. El CUDEM se firmó en octubre de 1983, su estructura a sido adoptada a partir del CUD, al ámbito municipal. Los programas de desarrollo socioeconómicos que se preveen sin embargo son solamente tres: los Programas Municipales de Inversión descentralizados a los municipios, bajo las normas establecidas por la Secretaría de Programación, en el seno del COPLADET, y por las dependencias y entidades estatales originalmente responsables de los mismos, e integran acciones de las dos instancias de gobierno, previéndose la participación de los sectores social y privado; los Programas Sectoriales Municipales, son los que no se preveen en el paquete del PMI y que requieren llevarse a cabo con el concurso de los Ayuntamientos, bajo la figura de acuerdos de coordinación; y los Programas de Desarrollo Municipal que son aquellos derivados de las atribuciones de los Ayuntamientos pero que necesitan, para realizarse, del concurso del gobierno estatal, a través de cualquiera de sus sectores. En realidad, se trata de la adopción de los anteriores PMI, PROSEC y PRODEI de los convenios federación-estado y que en el CUD 1984 desaparecieron.

Los municipios de Tabasco constituyen una parte principal dentro de la estrategia de desarrollo que se ha establecido, por ello, la Ley Orgánica Municipal se reformó, para darle al municipio, además de prestador de servicios, el carácter de promotor de su propio desarrollo. El Capítulo III de la nueva Ley Orgánica Municipal, dedicado al desarrollo del municipio, engarza esta instancia de gobierno con la Ley Estatal de Planeación y describe, además, la necesidad de formular los planes municipales de desarrollo y de instrumentarlos en los mismos términos que el Estado; y que se coordinarían con éste, suscribiendo convenios únicos de desarrollo municipal.

Con la renovación de poderes de los H. Ayuntamientos el CUDEM -- firmado en 1983 se renovo en 1986, para también hacerlo compatible con los propósitos del SIESPLADE.

En suma: los ordenamientos jurídicos que norman el Sistema Estatal de Planeación Democrática son los que permiten a un tiempo garantizar la participación organizada de las dependencias, organismos y organizaciones que actúan en la entidad (de los tres niveles de gobierno y de los sectores social y privado) y asegurar que los productos de cada etapa del sistema puedan irse agregando como insumo de la siguiente.

## 5.2 El componente administrativo.

El Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado fue establecido el primero de abril de 1981 mediante el decreto expedido por el C. Gobernador donde se le reconoce como un organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propio, con las funciones de: promover y coordinar la ejecución de las obras de las diferentes dependencias federales; remover y coadyuvar en la elaboración y actualización del Plan Estatal; coordinar los esfuerzos de los tres niveles de gobierno; coordinar el control y la evaluación del Plan; formular y proponer programas de inversión; y evaluar las acciones concentradas en el Convenio Unico de Coordinación. En general, el COPLADET se concebía como organismo estatal.

La estructura básica del COPLADET y los participantes y miembros del cuerpo colegiado según el artículo segundo del Convenio Unico de Coordinación y del decreto que lo creó, que al pie de la letra dice:

El Comité, para el adecuado cumplimiento de sus atribuciones, se integrará de la siguiente manera:

- I. Un presidente que será el C. Gobernador del Estado.
- II. Un Coordinador General que será el Director de Programación y Presupuesto del Gobierno del Estado
- III. Los Titulares de las Dependencias del Ejecutivo Estatal que señale el C. Gobernador del Estado.

- IV. Los Titulares de los órganos que actúen en el Estado de las - dependencias y entidades de la Administración Pública Federal que tengan participación en el cumplimiento de los objetivos del Comité.
- V. Los Titulares de las Comisiones donde participen los sectores públicos, social y privado, cuyas acciones interesen al desarrollo socio-económico de la Entidad.
- VI. El titular de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto del Gobierno Federal en el Estado, -- quien actuará como Secretario Técnico del Comité.

Asimismo, podrán participar:

- VII. Los CC. Presidentes Municipales.
- VIII. Los representantes de las organizaciones mayoritarias trabaja- dores y de campesinos, así como de las sociedades cooperati- vas que actúen a nivel estatal y estén debidamente registra- das ante las autoridades correspondientes.
- IX. Los representantes de las organizaciones mayoritarias de em- presarios que actúen a nivel estatal y estén debidamente re- gistradas ante las autoridades correspondientes.
- X. Los representantes de instituciones de educación superior y - de centros de investigación que operen en el estado.
- XI. Los senadores y diputados federales por el Estado. Así como los diputados locales.

Por cada miembro propietario de los señalados en las fracciones -- III a la X, con excepción del VI, se designará a un suplente. 23/

En 1983, para dar coherencia al sistema de Gobierno, al ampa- ro de un conjunto de instrumentos de política económica que imprimiera todo el orden necesario a las tareas de programa-

ción presupuestal, se instaló el 9 de mayo el SIESPLADE, apenas unos días después de haber ratificado la operación del Comité de Planeación para el Desarrollo de Tabasco (COPLADET), como el órgano de gobierno encargado de coordinar las acciones públicas entre sí y en relación con los sectores social y privado. Tal como lo señaló el Gobernador en la reinstalación de la Asamblea Plenaria del COPLADET "... consolidar al COPLADET como la única instancia para hacer compatibles - en Tabasco los esfuerzos de las tres instancias de gobierno y a instrumentar las medidas necesarias para ampliar la participación de los representantes federales en el Estado en - el COPLADET, a fin de que intervengan ahí, como canales eficaces de comunicación, negociación y definición en sus competencias respectivas".<sup>24/</sup> Una vez que los meses anteriores, se habían reinstalado, a su vez, los subcomités pero atendiendo a la nueva estructura orgánica de la Administración Pública estatal, pues se trataba de hacer al COPLADET, en realidad en un organismo del gobierno local.

En el Convenio Unico de Desarrollo 1983, donde se reconoce - al COPLADET como el vínculo entre los Sistemas Nacional y Estatal de Planeación Democrática y como el instrumento idóneo para hacer compatibles, en el ámbito local, los esfuerzos de los gobiernos federal, estatal y municipal. Además se otorgo al COPLADET la nueva atribución de coordinar todos los programas de inversión pública federal en la entidad, con los programas propios del gobierno del estado. Es decir, se facultó al COPLADET para promover la transferencia de los recursos que la Federación apruebe para el estado, a la ejecución directa de éste y bajo los lineamientos que él mismo señale, luego de comprobar la capacidad ejecutiva de la entidad.



Las nuevas atribuciones del COPLADET le exigían el cumplimiento de funciones más complejas, que demandaban una reestructuración interna y, sobre todo, el deslinde de responsabilidades entre los órganos que lo conforman. Los órganos fundamentales del COPLADET no cambiaron; la Asamblea Plenaria formada por todos los miembros y presidida por el Gobernador del Estado; la Coordinación General, cuya responsabilidad fue conferida a un funcionario que no tendrá otro puesto público; la Secretaría Técnica que, obligatoriamente, tenía que ser la Delegación de la SPP quien ofrece elementos técnicos de decisión y funge como enlace con las oficinas centrales del gobierno federal; los subcomités: sectoriales, que se reestructuraron, los municipales y los especiales. Por lo que respecta a las funciones que venían desempeñando; las de la Coordinación General, no cambiaron respecto de las que se le confirieron en 1981; en cambio, los subcomités sectoriales sufrieron cambios importantes, ya que, primero se redujeron al número de sectores y funciones del ejecutivo estatal y, segundo, la coordinación de los mismos se trasladó a los funcionarios estatales jefes de sector, mientras que a los representantes estatales de las dependencias se les encargó las Secretarías Técnicas de esos subcomités según el ámbito de sus funciones. Los subcomités municipales, por supuesto, siguieron siendo coordinados por los presidentes de los Ayuntamientos y los diputados del Congreso Local de cada municipio pasaron a ser consejeros técnicos.

Pero antes de explicar la estructura y funcionamiento de los componentes del Cuerpo Colegiado del COPLADET, es importante señalar que el cambio más significativo fue, sin duda, el deslinde de responsabilidades. Porque hasta entonces, "la Coordinación General del COPLADET estaba a cargo del Delegado Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto,-

quien fungía además como Secretario Técnico del Comité, en su calidad de miembro de la administración pública federal... pero, la nueva reestructuración llevó a rescatar a la Coordinación General como un órgano con autonomía relativa, encargado exclusivamente de cuidar el proceso de planeación en el Estado, sin posibilidad de ejercer otros cargos o funciones en la administración pública federal, estatal y municipal, que no fueran las de coordinar las tareas de planeación".<sup>25/</sup> Así, la Coordinación General separada, en su operación de la Delegación Regional de la SPP se apoya en cuatro unidades -- orgánicas -- Información y Estadística, Estudios y Proyectos, Seguimiento y Evaluación y la de Administración y Logística-- las cuales le sirven para extender sus lazos de coordinación con todos los participantes y miembros del COPLADET; -- además, son auxiliares en alguna de las etapas del proceso de planeación-programación-presupuestación. En este sentido conviene advertir que no debe confundirse la Coordinación General con el Cuerpo Colegiado. En aquéllas se centra la responsabilidad del Comité en tanto que organismo público descentralizado con responsabilidad jurídica y patrimonio propio; y éste configura y le da cabida a otros órganos y entidades que tienen su propia organización interna.

Hay que precisar que para cumplir con las actividades que -- tienen encomendadas los integrantes del COPLADET, corresponde a la Coordinación General proponer a los sectores un método de trabajo que haga posible la confluencia de opiniones sobre la base permanente de la línea señalada por el Gobernador del Estado, quien preside el COPLADET, mientras que el trabajo normativo correspondía al Cuerpo Colegiado. Es importante la aclaración pues, a partir de entonces, cada -- subcomité inició sus tareas con el apoyo de la Coordinación que estaba obligada --y lo sigue estando-- a proponer a los

subcomités un método de trabajo que hiciera posible la confluencia de opiniones sobre la base del SIESPLADE y de lo -- que indicara el gobernador. Así se sigue haciendo. En realidad, la estructura y el funcionamiento del Comité no ha va-- riado desde 1983. El proceso que ha experimentado es uno de maduración que ha hecho posible, a su vez el engarce real en-- tre la planeación, la programación y la ejecución. Hasta -- ahora, las modificaciones sufridas obedecieron a los cambios ya comentados en la Administración Pública pero que, en el - Comité, se tradujeron en la aparición de un nuevo Coordina-- dor, el del Subcomité de Fomento Industrial, Comercio y Tu-- rismo, encargado de la Secretaría que se establecía.

Así, en términos de estructura los Subcomités Sectoriales - coinciden con la estructura orgánica de la administración pú-- blica del estado, de modo que los titulares de las dependencias del Ejecutivo son también coordinadores de subcomité - y, por tanto, jefes del sector correspondiente. Esto signi-- fica, en primer término, que todos los organismos y entida-- des estatales cuya actividad se relaciona con el sector, se incluyen como elementos de participación en el subcomité sec-- torial, bajo la jefatura de coordinador correspondiente; en segundo lugar, que las delegaciones y representaciones fede-- rales en el Estado participan como Secretarios Técnicos del sector en el que se agrupan. Estos subcomités son:

- Agropecuario, Pesquero y Forestal
- Coordinación: Secretaría del Desarrollo
- Secretarios Técnicos: Representación General de la Secretaria de Agricultura y Recursos Hidráulicos.
- Delegación de la Secretaría de Pesca
- Delegación de la Reforma Agraria

- Comercio, Fomento Industrial y Turismo  
 Coordinación: Secretaría de Fomento Industrial, Comercio y Turismo  
 Secretarios Técnicos: Delegación de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial.  
 Delegación de la Secretaría de Turismo.  
 Delegación de CONASUPO
  
- Comunicaciones Asentamientos y Obras Públicas  
 Coordinación: Secretaría de Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas.  
 Secretarios Técnicos: Dirección Estatal del Centro de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes.  
 Delegación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología.
  
- Educación, Cultura y Recreación  
 Coordinación: Secretaría de Educación, Cultura y Recreación  
 Secretarios Técnicos: Dirección General de Servicios ---  
 Coordinados de Educación Pública.
  
- Salud y Seguridad Social  
 Coordinación: Secretaría de Salud Pública  
 Secretario Técnico: Delegado del IMSS  
 Delegado del ISSSTE.
  
- Trabajo y Previsión Social  
 Coordinación: Secretaría de Gobierno  
 Secretario Técnico: Delegación de la Secretaría de Trabajo y Previsión Social.

Por otro lado la participación de las dependencias encargadas del cuidado y la administración del gasto público: Secretaría de Programación, Secretaría de Finanzas, Contraloría -

General, Oficialía Mayor, Coordinación General y Secretario Técnico de la Comisión de Administración Pública, se agrupan en el Subcomité de administración y finanzas al que se ha calificado en la práctica como "comisión presupuestal", por la naturaleza de sus funciones.

Se cuenta también con los Subcomités Municipales que son --- coordinados por los presidentes municipales ---hay un subcomité por cada municipio---, y su peso en el conjunto es equivalente al de un subcomité sectorial. A ellos concurren, como consejeros, los diputados locales cuyos distritos coinciden, en Tabasco con el territorio de cada municipio. Los Coordinadores del Subcomité municipal también están facultados para convocar, siempre que el asunto que motive la convocatoria esté relacionado con la circunstancia municipal.

Hay en el COPLADET dos tipos adicionales de organización colegiada que son los subcomités especiales, y consejos y comisiones. Ambos describen sus objetivos y su funcionamiento en las actas de instalación que los crean, suscritas por el Gobernador. Los primeros tienen un peso equivalente a los - que guardan los sectores y los municipios, y pertenecen al - Comité y actúan en él de manera análoga de éstos. Se diferencian porque son creados especialmente para el análisis y el seguimiento de determinados asuntos, cuya naturaleza abarca a dos sectores o más. Los Consejos y las Comisiones, por su parte, son producto de negociaciones específicas con el - Gobierno de la República; se trata de cuerpos colegiados con funciones y con estructura propias, pero presididas por el - Gobernador del Estado e insertos, en cualquier caso, en la - mecánica operativa del Sistema de Planeación. Los subcomités especiales son:

- De Evaluación y Control  
Coordinación: Contraloría General de Gobierno
  
- De Etnodesarrollo  
Coordinación: Dirección General del Sistema Estatal para el Desarrollo Integral de la Familia (DIF-Tabasco).
  
- De Cultura  
Coordinación: Instituto de Cultura de Tabasco
  
- De los Sectores Social y Privado  
Coordinación: Coordinación General del COPLADET

Las Comisiones y Consejos existentes son:

- Comisión para el Desarrollo de las Zonas Petroleras del Estado de Tabasco.
  
- Consejo Estatal de Población
- Consejo Estatal de Educación Pública
- Consejo Estatal de Previsión de Accidentes
- Consejo Estatal de Vigilancia del Instituto Mexicano del Seguro Social.

Este Cuerpo Colegiado ha dado como productos: el Plan Estatal de Desarrollo, Programas Regionales y especiales y se ha buscado la concordancia entre ellos; se han desarrollado mecanismos de control y evaluación; y se han insistido en la congruencia y la compatibilidad de las inversiones federales con las estatales y municipales.

En suma: puede decirse que la estructura que integra el cuerpo colegiado del COPLADET en 1981 y 1983 es la misma, pero, el funcionamiento es distinto, desde el momento que, en este último año se da el deslinde de responsabilidades de la Coordinación General del COPLADET y la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Lo cuál trae como consecuencia que la Coordinación General se convierta en un verdadero apoyo en la normatividad de acciones que tiene que emprender el cuerpo colegiado del COPLADET, durante las etapas del SIESPLADE. Las cuales se describen en el inciso siguiente.

## 6. REQUIRIMIENTOS DE INFORMACION EN LAS ETAPAS DEL SISTEMA ESTATAL DE PLANEACION DEMOCRATICA.

### 6.1 INFORMACION

Al inicio de la presente administración, se estableció el SIESPLADE con cuatro fases —formulación, instrumentación, evaluación y control— tal como lo puso de manifiesto el C. Gobernador durante la instauración del Sistema Estatal de Planeación Democrática el 9 de mayo de 1983. Pero, en la recopilación de información para la integración del Plan Estatal de Desarrollo, se puso de manifiesto la carencia de una base de datos adecuados a los fines establecidos, lo que representó un problema que cada sector hubo de resolver con medios propios. La información geográfica y estadística sobre Tabasco, era escasa y las estadísticas que se presentaban eran obsoletas y poco confiables.

Los resultados que se obtuvieron de la campaña política de 1982 y los foros de consulta popular permitieron en su momento, la recolección de los datos más importantes

para la toma de decisiones. El trabajo posterior para integrar estadísticas oficiales, con el auxilio de todas las dependencias del sector público que manejaban datos de campo, significó un segundo paso para la actualización de los acervos del Comité. Se obtuvieron así los elementos de información estadística y geográfica más relevante para la redacción de los diagnósticos que luego formaron parte del Plan Estatal de Desarrollo.

Otro aspecto de la información, es el referente a los programas de acción de las diferentes dependencias federales y estatales, que se basan en sus propios diagnósticos: por ejemplo la SSA (ahora SSP) hace sus propios recuentos de población y con ello estima sus necesidades de servicios; SAPAET hace sus estimaciones, SARH otra, en fin cada dependencia obtiene información diferente -- que conlleva a que los datos sean tendenciosos porque -- sirven para justificar sus acciones (buenas o malas), -- los diagnósticos o indicadores que obtienen por separado nunca coinciden, y cuando no se tiene la información o no se puede obtener, lo más fácil es proyectarla, lo que ocasiona que esté fuera de la realidad.

Era claro, el desorden que imperaba, por ello, la Coordinación General del COPLADET —órgano operativo del COPLADET— dió los primeros pasos para el establecimiento de la información como la primera etapa del Sistema Estatal de Planeación, ya que se considera un aspecto básico para el buen funcionamiento de las otras etapas del SIES--PLADE, porque:

"La información es la base para la toma de decisiones. En un sistema de planeación, es insumo permanente e indispensable; en la planeación democrática, la información se obtiene en buena medida por los instrumentos instituidos de participación ciudadana, que dan cuenta de necesidades, aspiraciones y demandas públicas. Sobre esta base, la informa-



ción técnica y estadística de gabinete adquiere un sentido definitivo: ofrecer elementos para ordenar, y articular la respuesta a la Consulta Popular. Así, las prioridades las fija el pueblo, mientras que al Gobierno corresponden las - estrategias".<sup>26/</sup>

Por ello, se consideró a la información como la primera etapa del Sistema de Planeación y se definió como:

"El conjunto de actividades encaminadas a captar y procesar los datos técnicos, estadísticos, geográficos y de demanda pública que sustenta la toma de decisiones y la formulación de planes, programas y proyectos de desarrollo".<sup>27/</sup>

Como en todas las etapas del proceso de planeación, la información se basa en la concurrencia de los Sectores - Administrativos del Gobierno del Estado y los Municipios.

En 1984, el Instituto Nacional de Estadística (INEGI) su mó su experiencia al Gobierno del Estado, y en ese año se integró el primer Anuario Estadístico del Estado de - Tabasco. El documento a resuelto en buena medida la ausencia de datos oficiales. Además, la elaboración de -- una nueva cartografía y la proyección de los datos censales de 1980, permiten ya el acceso a información estatal confiable, agrupada en un conjunto de documentos oficiales. Pero, aún cuando los esfuerzos son buenos, hay muchos datos dispersos y en muchos casos se presenta un -- mismo dato con diferente resultado de varias fuentes.

Esta etapa se vió legitimada mediante la firma del Convenio Unico de Desarrollo 1985, que en la cláusula décima establece que los Ejecutivos Federal y Estatal convienen en que el SIESPLADE continúe funcionando mediante -- cinco etapas: Información, Formulación, Instrumentación, Evaluación y Control, que se derivan de la operación propia del COPLADET . Para la primera etapa se acordó --

que se llevarán a cabo las acciones necesarias para la creación, operación y consolidación del Subsistema Estatal de Información que, en el seno de COPLADET, deberá captar y procesar la información generada a nivel local e integrar la que obra en poder del Ejecutivo Federal, a través del Subsistema Nacional. La información recabada será compartida en cada uno de los Subcomités sectoriales para los fines de la planeación estatal, y sobre esta base se definirá la ejecución de los planes y programas de desarrollo estatal.

Así, para asegurar el flujo eficaz y continuo de información actualizada, la etapa de información opera a través de tres instrumentos básicos: La Consulta Popular, la Unidad de Información y Estadística de la Coordinación General del COPLADET y el Comité Técnico Regional de Estadística e Información Geográfica (COTEIG). (Estos instrumentos se analizarán en el capítulo tercero).

La conformación y consolidación de la fase de información ha dado como resultados, estadísticas homogéneas —la más cercana a la realidad—, cartas geográficas comunes, interpretaciones económicas, análisis y síntesis de información y, sobre todo, planteamientos, propuestas, opiniones públicas y demandas concretas sobre aspectos concretos, insertos en el componente administrativo del Sistema, que son los productos de esta etapa, que se enlazan con la siguiente —la formulación— como insumo fundamental.

En suma: los esfuerzos desarrollados han permitido obtener información estadística, documental y cartográfica por municipio, pero, no es toda, además que, es necesario tenerla por localidad, porque la información, debe ser oportuna frente a las demás etapas de la planeación; realista para asegurar la coherencia interna y articulada para poder relacionar fenómenos asociados. Por ello, es conveniente que sea permanentemente actualizada y complementada para que de manera confiable se puedan preparar diagnósticos, fijar prioridades y estrategias, elegir alternativas ordenar las acciones que permitan la eficaz utilización de los recursos, así como controlar y evaluar sistemáticamente la planeación.

## 2. LA FORMULACION

Es la etapa del Sistema Estatal de Planeación Democrática don de se llevó a cabo la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo, los planes Municipales de Desarrollo, los Programas Normativos y los programas Sectoriales de Mediano Plazo. En estos documentos se delinea el modelo de desarrollo a seguir en un lapso determinado, ya que están estructurados de modo tal que permiten el establecimiento de los propósitos y los objetivos del desarrollo, la definición de las prioridades y las estrategias a seguir, a la vez que la previsión de las acciones que habrán de realizarse para el logro de los objetivos propuestos.

Los participantes en esta etapa del proceso de planeación son los tres niveles de gobierno, a través de los Subcomités Sectoriales, Municipales y Especiales del COPLADET, Para definir el modelo de desarrollo, tal como lo señala el artículo 16, - fracción I, II, III y IV, de la Ley Estatal de Planeación, -- que al pie de la letra dice:

"Artículo 16. La Secretaría de Programación, con el apoyo de las -- dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, integradas en un Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco, tendrán las siguientes atribuciones:

- I. Coordinar las actividades de la planeación estatal del desarrollo;
- II. Integrar en congruencia con el Plan Nacional de Desarrollo y -- con los Planes Municipales, el Plan Estatal de Desarrollo, tomando en cuenta las propuestas de las dependencias de la Administración Pública Estatal, de los gobiernos municipales, así -- como los planteamientos que se formulen por los grupos sociales interesados;

III. Asesorar, proyectar y coordinar la planeación municipal, con la participación que corresponda a los gobiernos municipales, y -- elaborar los programas regionales y especiales que le señale el Gobernador del Estado, y,

IV. Asegurar que los planes y los programas que se generen en el -- Sistema, mantengan congruencia en la elaboración y contenido, - proponiendo las metodologías y lineamientos que deberán seguirse". 2B/

Con la instalación de el SIESPLADE y los foros de consulta po pular se dió inicio a los trabajos que integran el Plan, debi do a que los foros habrían de arrojar un conjunto de proposiciones, de opiniones y de demandas de diversos grupos y organizaciones sociales que, una vez interpretadas, permitirían - establecer las estrategias del Plan. Por ello, se le encomen dó a cada subcomité sectorial y municipal un foro. En los fo ros sectoriales se trataron temas concernientes al sector; en los municipios, los temas redundaron, esencialmente, en los - sectores estatales. En total se abrieron 23 foros de consul ta popular en todo el Estado, en los que se recogieron 1 mil 824 ponencias cuyos contenidos se procesaron y definieron, con eso, las estrategias a seguir. Así como la redacción final de todo el documento se obtuvo de los resultados que arrojarán - los foros de consulta popular y de la información que recopiló cada subcomité.

El Plan Estatal de Desarrollo precisa los objetivos generales, la estrategia y las prioridades del desarrollo integral del - Estado; contiene previsiones sobre los recursos que serán -- asignados a tales fines; determina los instrumentos y responsables de la ejecución; establece los lineamientos de política de carácter global, sectorial y municipal; rige el conteni do de los programas que se generen en el SIESPLADE y es el -- vínculo entre la planeación estatal y la planeación nacional.

El Plan consta de tres partes. La primera —dividida, a su vez en dos capítulos— es la síntesis de las aspiraciones de la población y el análisis de los recursos con que se cuenta y los problemas que habrán de enfrentarse para avanzar hacia la consecución de aquellas; en la segunda se definen las prioridades para el desarrollo; y, en la tercera parte se define la política económica regional y las políticas sectoriales como la forma de instrumentar la estrategia.

En apego a la Ley Estatal de Planeación los Diecisiete presidentes municipales del Estado deberán de elaborar su Plan de Desarrollo Municipal para el período correspondiente —durante el presente período gubernamental, se han elaborado dos versiones por el cambio de presidentes municipales—, con el apoyo metodológico que proporciona la Coordinación General del COPLADET, todos los PLADEMS presentan una estructura similar, si bien en apego a la autonomía municipal cada uno de ellos responde, con sus propios lineamientos de política, a sus circunstancias específicas.

Los PLADEMS de integran de acuerdo a las peticiones recibidas por la población durante la consulta popular que realiza el candidato a presidente municipal y con la información de apoyo que proporciona la Coordinación General del COPLADET. Además, la redacción del documento se lleva a cabo en apego a los lineamientos que establece el modelo de desarrollo del C. Gobernador. Por ello, los PLADEMS precisan los objetivos generales, las estrategias y las prioridades del desarrollo integral de los municipios de Tabasco; contienen previsiones sobre los recursos asignados a tales fines; determinan los instrumentos y responsables de la ejecución; y establecen los lineamientos de política de carácter global, sectorial y de servicios municipales.

Con el objeto de establecer un mayor grado de especificidad - en la instrumentación del Plan Estatal de Desarrollo se llevó a cabo la formulación de cuatro Programas Normativos de Desarrollo que, derivados de las líneas generales de acción del PLED, contienen previsiones de estrategia y líneas de acción específicas, ubicadas con precisión en los sectores, en los municipios y en el transcurso del sexenio, y representan la intersección entre el PLED y los PLADEMS.

Los cuatro Programas Normativos, dos son de carácter regional, uno es para el Usumacinta —que comprende a los municipios de Balancán, Centla, Emiliano Zapata, Jonuta y Tenosique— y para la región del Grijalva —que comprende los municipios de Cárdenas, Centro, Comalcalco, Cunduacán, Huimanguillo, Jalapa, Jalpa de Méndez, Macuspana, Nacajuca, Paraíso, Tacotalpa y Teapa— y marcan la pauta del desarrollo de todo el Estado. Los otros dos son especiales, uno para la zona Costera —que circunscribe a los municipios de Cárdenas, Comalcalco, Huimanguillo y Paraíso— y el otro para la zona Centro —que se localiza en el municipio del mismo nombre —y apuntan el sentido -- que debe seguir el crecimiento de las zonas de interés regional prioritario. Estos programas no son excluyentes entre sí, sino que atienden las particularidades de los problemas y necesidades identificadas en el PLED, y se traducen como el me todo en el que el Estado propiciará el desarrollo: esta es la razón por la cual dichos programas tienen un carácter normativo para el resto del sexenio y sus tácticas no abarcan sólo el sector público sino que contienen también previsiones sobre la participación esperada de los sectores social y privado, a fin de establecer compromisos concretos con ellos.

El último documento que regirá la acción gubernamental en el marco del SIESPLADE es la formulación de los programas Sectoriales de Mediano Plazo (PROSEMPE) que establecen las acciones que los subcomités sectoriales del COPLADET habrán de desarrollar para el resto del sexenio. El contenido de los ---

PROSEMP no es más que la agrupación sectorial de las acciones señaladas en los Programas Normativos de Desarrollo, traducidas en términos específicos que aseguren su cumplimiento. En los Programas sectoriales se especifican los objetivos, prioridades y políticas que rigen el desempeño de cada sector en particular y contienen la estimación de los recursos involucrados, a la vez que la determinación de los instrumentos y responsables de la ejecución. De conformidad con lo establecido por la Ley Estatal de Planeación, estos programas se sujetan a las previsiones del Plan Estatal y toman en cuenta los contenidos en los planes municipales.

Los PROSEMP contienen una propuesta concreta de la que año con año debe ser el Programa Operativo. Ofrecen así, un parámetro de revisión específico que es enlace de esta etapa con la de instrumentación. El otro es que permiten definir acciones en los rubros prioritarios: alimentación, educación, salud y vivienda.

Los programas prioritarios representan los esfuerzos que se hacen para integrar bajo un mismo orden de ideas a los organismos que conforman un mismo sector — en este caso el sector responsable de la coordinación de la elaboración del programa — para establecer las relaciones de coordinación entre todos, como para los programas y proyectos prioritarios.

En suma: la información que sirvió de base para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo 1983-88 fué, por un lado, los resultados que arrojaron la consulta popular durante la campaña del C. Gobernador y los 23 foros de consulta popular que se instalaron en el Estado, por otro lado, la información contenida en diagnósticos que emitió cada sector en documentos oficiales. Del PLED se desprenden los Programas Normativos con el objeto de establecer un mayor grado de especificidad de las acciones que se tendrían que llevar a cabo por región y municipio durante el sexenio, por ello, se elaboraron los Programas Sectoriales de Mediano Plazo los rubros prioritarios: Alimentación Educación, Salud y Vivienda. Finalmente, los Planes Municipales de Desarrollo se han elaborado de acuerdo con la normatividad proporcionada por la Coordinación General del COPLADET, en apego a las peticiones recibidas por la población durante la consulta popular que realiza el candidato a Presidente Municipal, y con la información de apoyo que proporciona dicha Coordinación.

### 3. INSTRUMENTACION

Es la etapa del SIESPLADE donde se engarza la planeación con el proceso de programación y éste, a su vez con la puesta en marcha de los proyectos. Por ello, se define la instrumentación como "la etapa del proceso de planeación que traduce en acciones concretas los objetivos, las estrategias y las metas de los planes y programas de los tres niveles de gobierno, cu ya congruencia y compatibilidad ha quedado asegurada en la -- etapa anterior"<sup>29/</sup>

Puede decirse, que este es el eslabón más importante del proceso de planeación, ya que representa el instrumento para tomar las decisiones a corto plazo y la designación de recursos económicos necesarios para que las acciones estratégicas se ejecuten y se logre la transformación hacia el desarrollo.

La programación de recursos financieros ha ido evolucionando de acuerdo a cómo se han precisado los mecanismos presupuestales, así, en 1983 --inició de la presente administración gubernamental-- se dió el caso, que por la intención de invertir con celeridad, la ausencia de estudios y por carecer claridad de un rumbo definido (aún no se elabora el PLED), se --abusó de las transferencias, y la inversión no pudo cumplir -- con su labor de distribución. El ejercicio de 1984, puso de manifiesto que era necesario evitar la gran cantidad de transferencias que se llevaban a cabo; las duplicidades entre las inversiones federales, estatales y municipales; la desviación del proyecto de desarrollo asentado en el Plan Estatal de Desarrollo, del que necesariamente debían partir todos los programas de inversión; la carencia de proyectos definidos para cada una de las acciones; la ausencia de un conjunto armónico de mecanismos que recabará el aval de las organizaciones so-ciales, en los proyectos que así lo exigían; y, la desvinculación entre las etapas de evaluación y control del gasto público; aún con esto, se fueron depurando los mecanismos presu-puestales.



Con estas experiencias, a partir de la programación de 1985, se establecieron dos herramientas fundamentales en esta etapa y que son: el verificador de congruencia, donde se deberán de analizar que los proyectos y las acciones propuestas se deriven efectivamente de los planes y programas formulados por los distintos niveles de gobierno y que, por tanto, respondan de manera concreta a un gobierno y a una estrategia en particular, así como que den cuenta de una o más líneas de acción específicamente contenidas en aquellos documentos —el cumplimiento de esta herramienta estará a cargo por la Coordinación General del COPLADET, la Contraloría General y la Secretaría de Gobierno—. La otra herramienta la constituye el proceso de programación-presupuestación que se entiende como el conjunto de actividades que llevan a cabo las entidades de la Administración Pública en sus instancias federal, estatal y municipal, para definir las acciones y los proyectos que cada una habrá de ejecutar en Tabasco. Para aplicarlo se estableció una metodología programática presupuestal que norma la elaboración de proyectos, deslinda responsabilidades institucionales, defina tiempos de ejecución y asigne los recursos correspondientes. Por eso, la programación de acciones y proyectos se jerarquiza en prioridades por los propios sectores federales y estatales, y por los Ayuntamientos, de modo que la asignación de recursos se realice de acuerdo con el carácter prioritario de los proyectos, una vez que hayan sido confrontados —mediante la verificación de congruencia, pero, las acciones programadas que no hubieran contado con recursos para su ejecución en un ejercicio determinado, pero que hubieran sido aprobadas en la verificación de congruencia, siempre podrán ser consideradas para el ejercicio siguiente.

En la verificación de congruencia se consideran cinco elementos fundamentales que son: 1) duplicidad de acciones, revisar que en la propuesta de inversión no se estén registrando las mismas acciones en diferentes programas y de que haya duplicidades entre lo propuesto a la Federación, y lo propuesto por

el Estado y los municipios. El Órgano responsable de llevar a cabo esta parte es la Coordinación del COPLADET, en caso de que detecte duplicidades de cualquier índole, solicita la intervención de la cabeza del sector correspondiente para que se decida que instancia debe llevar a cabo el proyecto duplicado. 2) Correspondencia con el Plan Estatal, los PLADEM, -- los programas normativos, sectoriales e institucionales; se trata de corroborar que las acciones contenidas en el Programa Operativo Anual propuesto por cada sector den cumplimiento a la previsión de acciones y a las líneas de acción del Plan y de los programas de desarrollo. 3) Proyectos, la propuesta de inversión deberá de ir acompañada de los proyectos correspondientes además que para llevar a cabo la liberación de recursos es necesario presentar los estudios técnicos, aún cuando, pueden incluirse en el POA acciones a nivel de idea, pero no se autorizarán de manera definitiva hasta haber comprobado su viabilidad ejecutiva; cuando los importes de inversión revistan importancia, deberá de llenarse la Cedula de Información Básica para la Evaluación de Proyectos, que para su inclusión en el POA definitivo, necesitan del aval técnico del sector correspondiente. 4) Organización Social, se trata de que las acciones que se relacionen con la participación de alguna organización social lleven el aval de esas organizaciones desde su formulación. 5) Evaluaciones trimestrales de -- los resultados obtenidos en la tercera evaluación trimestral y de las decisiones tomadas por el gobernador, depende la inclusión de algunos proyectos cuya ejecución se considere poco conveniente; se trata de que los errores detectados en las -- evaluaciones, no se repitan en el contenido del POA correspondiente.

Por lo que respecta al proceso de programación-presupuestación las dependencias federales en la entidad, los sectores estatales y los Ayuntamientos son quienes efectúan, de acuerdo con la metodología que corresponda, la programación de acciones y de los proyectos respectivos. Con ellos integran propues--

tas de inversión particulares que son sometidas a la verificación de congruencia y, una vez depuradas, conforman los programas de inversión anual, que adquieren diferentes denominaciones según la instancia de gobierno y el tipo de inversión.

Las representaciones de las diversas Secretarías del gobierno federal preparan —con el apoyo y la metodología técnica de la Delegación Regional de la SPP en el estado— entre tres y cinco proyectos estratégicos de alcance estatal por sector, — que formarán parte del Programa Federal Normal y que deberán ser convalidados por los subcomités sectoriales respectivos,— para llevarlos al seno de los Comités Técnicos de Instrumentación del Plan por conducto de la propia representación estatal de la SPP.

Las fuentes de financiamiento de la inversión pública en el estado son las siguientes:

- a) Programa Federal Normal, la propuesta anual de este programa corresponde a las representaciones federales en el estado, quienes la estructuran de acuerdo con la metodología de la Delegación Regional de la SPP y que será enviada a oficinas centrales una vez que este convalidada por los subcomités sectoriales del COPLADET y aprobada por el C. Gobernador.
- b) Programa Operativo Anual Estatal. Es el documento que especifica las actividades que cada sector de la Administración Pública Estatal efectuará al cabo de un año. Por ello, es el instrumento más importante de ejecución con que cuenta el Estado, debido a que su formulación está sujeta a las previsiones del Plan Estatal de Desarrollo y de los programas normativos que de él se desprenden; los proyectos y las acciones que en él se inserten tienen que estar avalados por los estudios técnicos necesarios. La formulación de la propuesta del POA, corresponde a las depen-

dencias de la administración pública estatal, la metodología que norma la elaboración de este instrumento se estructura en la llamada Comisión Presupuestal. Asimismo, en paralelo, los sectores prepararán el primer paquete de inversiones relativo a los programas de Desarrollo Regional que contempla el Convenio Unico de Desarrollo. La información principal que debe de haber para hacer congruente la programación-presupuestación son los dictámenes de las evaluaciones que trimestralmente se llevan a cabo en el seno del COPLADET, debido a que esto le dará continuidad a los proyectos ya establecidos.

- c) Programa de Desarrollo Regional (PDR). En el instrumento operativo de Convenio Unico de Desarrollo que contiene los proyectos y acciones del programa anual de inversiones -- coordinadas de los gobiernos federal y estatal, y en algunas ocasiones de los municipios. La metodología y la normatividad para elaborar los Programas de Desarrollo Regional la proporciona la Delegación Regional de la SPP, de acuerdo con el Manual Unico de Operación respectivo. Su formulación es un ejercicio paralelo al del POA del Estado, porque los proyectos y acciones que contienen los PDR complementan los financiados con recursos exclusivamente estatales; en la integración de la propuesta es realizada conjuntamente con la Delegación de la SPP y la Coordinación del COPLADET— por los miembros de los subcomités sectoriales, en los que las dependencias federales asumen carácter normativo.
- d) Programa Operativo Anual Municipal. Es el documento que especifica las actividades que la Administración Pública Municipal efectuará al cabo de un año. Por ello, es el -- instrumento directo que los Ayuntamientos aplican para tratar de cumplir con las metas y los propósitos establecidos en los Planes de Desarrollo Municipal. La formulación de los POA municipales se efectúa sobre la base de los recursos ejercidos por los Ayuntamientos en el transcurso del --

año anterior. La metodología para este caso, la aporta la Coordinación General del COPLADET —se trata de la técnica de presupuesto por programas—, a diferencia del POA Estatal, los ayuntamientos incluyen tanto el gasto corriente como el de inversión.

Los insumos principales para la elaboración de este programa, lo constituyen las evaluaciones trimestrales municipales que se llevan a cabo en el seno del COPLADET, debido a que reflejan el grado de avance de los proyectos inconclusos; por otro lado, se debe de contar con información estadística y documental que refleje las necesidades reales en los municipios.

- e) Programa Municipal de Inversión. Es el medio por el cual los municipios reciben los recursos establecidos en el Convenio Único de Desarrollo Municipal y son financiados principalmente por el Estado. Las acciones y proyectos que se definen en este programa, pretenden integrar una propuesta equilibrada que contengan acciones para crear o mejorar la infraestructura de cada ayuntamiento. Este instrumento constituye una parte muy importante dentro de la política de fortalecimiento municipal.

Para asegurar la ejecución de los proyectos programados los ayuntamientos deben presentar, junto con su propuesta, los proyectos básicos o anteproyectos denominados expedientes técnicos que sustenten la viabilidad de las acciones; en ellos, los ayuntamientos proporcionarán información sobre las características socioeconómicas de la localidad beneficiada, la infraestructura de la que ya dispone y las características técnicas.

Finalmente, hay que destacar que esta etapa del sistema requiere de información actualizada al nivel de localidad para que cumpla con los propósitos establecidos, por ello, es necesario que las herramientas con que cuenta —la verificación de congruencia y programación-presupuestación— dispongan de la información estadística y documental actualizada, para que esto permita elaborar los proyectos o estudios técnicos que la verificación de congruencia requiere en su aceptación y por otro lado, para la elaboración de la programación-presupuestación, es necesario contar con datos que permitan dar continuidad a las obras no terminadas en el ejercicio anterior, para ello, debe de contarse con los resultados que arroja la evaluación trimestral (la final) y como apoyo, las estadísticas más recientes del Estado que le permitan disponer de cualquier dato, de tal manera que así se evite caer en desequilibrios o en desviaciones de la inversión.

#### 4. LA EVALUACION Y EL CONTROL

Se considera formalmente la última etapa del proceso de planeación y que se entiende cómo el conjunto de elementos que permiten prever, con anticipación suficiente, el alcance estratégico y técnico de los programas de gobierno, a través del examen periódico del avance físico y financiero de las acciones que las tres instancias de gobierno instrumentan para analizar su evolución, su interrelación con otros programas de gobierno y su impacto social respecto de la demanda pública. Lo que da como resultado contar con datos que permitan la ratificación o rectificación de las tareas gubernamentales y en consecuencia, estar en posibilidad de adoptar decisiones de carácter técnico para regular los avances físicos y financieros de las acciones programadas.

Para explicar los mecanismos de evaluación que rigen actualmente es necesario hacer un breve recuento de los avances -- que se fueron teniendo durante la presente administración. En 1983, se llevaron a cabo las primeras evaluaciones sectoriales y municipales correspondientes que reflejaban el avance de las obras y los logros alcanzados, la base para evaluar fue el Presupuesto de Egresos. En 1984, con el objeto de dar cumplimiento a lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública del Estado en su artículo 16, fracción VII, que al pie de la letra dice:

"VII. Verificar periódicamente, la relación que guarden los programas y presupuestos de las diversas dependencias de la Administración Pública, así como los resultados de su ejecución con los objetivos y prioridades del Plan y los programas a que se refiere esta ley, a fin de adoptar las medidas necesarias que corrijan las desviaciones detectadas y reformar, en su caso el Plan y los programas respectivos. 30/

Se instaló el Subcomité Especial de Evaluación y Control, -- que forma parte de los subcomités especiales del COPLADET, -- el cual está integrado por las Secretarías de Finanzas y de Programación, la Oficialía Mayor de Gobierno, la Coordinación del COPLADET y, por la Contraloría General que funge como coordinadora. Al Subcomité concurren, asimismo, las demás dependencias gubernamentales de la entidad como responsables en la ejecución de recursos.

El Subcomité tiene como función especificar evaluar y controlar el ejercicio tanto de los programas de inversión estatales como del gasto corriente, pero además, tiene funciones -- más amplias, producto de los acuerdos de coordinación formalizados en el CUD y el CUDEM. Con el primero, agregado al CUD 1984, la Secretaría de la Contraloría General de la Federación propuso al gobierno del estado un Programa de Promoción para el Establecimiento del Sistema Estatal de Control, a efecto de operar y fortalecer el control del gasto público federal trasladado al ejercicio estatal, por conducto de la Contraloría del Gobierno del Estado. El acuerdo de coordinación firmado en el marco del CUDEM, sirvió para echar a andar un Programa Municipal de Evaluación y Control, análogo -- al anterior que les ofreciera a los ayuntamientos bases para homogenizar los criterios de evaluación y control en el ejercicio de sus respectivas acciones de gobierno.

Fue, la evolución del Subcomité de Evaluación y control la -- que permite ahora contar con criterios cualitativos. Las -- primeras evaluaciones fueron útiles para la corrección de algunos programas, aunque las modificaciones mayores se efectuaron al margen de esas evaluaciones, a través de un proceso intenso de transferencias que, a su vez, fue consecuencia de la falta de estudios y proyectos (hay que destacar que cada dependencia presentaba la evaluación, lo que ocasionó que se tuvieran hasta cinco datos diferentes).

En las siguientes evaluaciones en cambio se detuvieron las - transferencias y se enlazó realmente con la retroalimentación del Sistema, para la formulación del POA para el año siguiente.

La evaluación y control que se practica en el Subcomité Especial de la inversión correspondiente a los POAS Estatal y Municipal, y de los programas mínimos de inversión, está integrada por los siguientes puntos: primero, se aplica una autoevaluación, que se basa en la información que cada dependencia y ayuntamiento genera respecto de la ejecución de sus programas; se trata que ellos mismos califiquen el grado de avance físico y financiero de las obras programadas, ya que nadie puede conocer mejor la situación de cada sector y de cada municipio que los encargados de dirigirlos. Este proceso es regulado por el Subcomité Especial en coordinación con la Contraloría del Estado para emitir sus propios veredictos, sobre la información que envían sectores y ayuntamientos en formatos diseñados al efecto.

En segundo término se tiene el control financiero que es el vehículo para hacer eficaz el ejercicio de los programas de gobierno en donde están involucradas las dependencias normativas o de apoyo del Subcomité Especial de Evaluación y Control. Por eso la etapa de control no es anterior a la etapa de evaluación. Tampoco es primera de una correcta evaluación, porque significaría entonces que los recursos financieros —los medios— prevalecen sobre las obras —los fines. Por el contrario, la exacta evaluación es el insumo para el estricto control.

Por último, es necesario llevar a cabo una revisión estratégica, que se entiende, como el recuento de los impactos generados por la ejecución de los programas, y las relaciones de interdependencia que cada uno guarda con los demás; se trata de la recalificación de cada programa en el transcurso de su



ejercicio. Es decir la ejecución de toda obra está basada - en una concepción del desarrollo. Sin embargo es posible -- que aunque los programas se efectúen exactamente de acuerdo con lo previsto, su operatividad e impacto social y económico no sean los que se planteó originalmente y provoquen reacciones negativas en la colectividad.

La integración de estos elementos da como resultado que cada integrante del subcomité, emita el dictámen correspondiente. y este se convierta en un proceso que se repite cada -- tres meses; al término de cada trimestre se obtiene una evaluación contra la cual pueden girarse instrucciones para, en caso de que se detecten, corregir las anomalías, o, incluso, cancelar recursos.

Por otro lado, la evaluación de los programas que conviene la federación con el estado, consiste en la integración periódica de un informe de avance físico-financiero, en donde las -- dependencias de nivel federal ejecutoras le envían cada una a la SPP toda la información referente a los proyectos que -- realizarán en el estado; aquella, por un lado, a través de -- su delegación, se le remite al ejecutivo de la entidad, y, -- por otro, la turna a la Secretaría de la Contraloría de la -- Federación, quien se encarga de registrar y glosar los recursos transferidos a Tabasco. De manera que, con tal información, se obtienen informes bimestrales de avance físico-financiero y cortes de inversión autorizado, lo cual da cuenta de los recursos federales trasladados al ámbito local.

Por lo anterior, puede decirse que esta última etapa del Sistema Estatal de Planeación aportará a través de las evaluaciones la información que permita la toma de decisiones que, a la postre, ratifican o rectifican la calidad y cantidad de las inversiones. Además, que permitirá revisar los programas de desarrollo, los cuales se cumplieran con los instrumentos de inversión que a su vez serán evaluados y controlados, tal como lo señala el ciclo del sistema.

**NOTAS**

1. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Constitución Política y Leyes del Estado Libre y Soberano de Tabasco; -- P. 51**
2. *Ibid; P. 100*
3. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Periódico Oficial No. 1803, suplemento**
4. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Periódico Oficial, No. 2951**
5. Secretaría de Programación y Presupuesto: **Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo; P. 53**
6. *Ibid.*
7. Secretaría de Programación y Presupuesto: **Compilación Jurídica 1978; P.454.**
8. *Ibid.*
9. *Ibid.*
10. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Periódico - Oficial, No. 3677; P. 40**
11. Ver: **Convenio de Participación Institucional para el Establecimiento del Comité Técnico para el Desarrollo del Sistema de Información; P. 8**
12. **Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco: Memoria Institucional 1977-82; P. 125**

13. *Ibid*; P. 163
14. *Ibid*; P. 164
15. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Periódico -- Oficial**, No. 4022; P.3
16. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática: **Ley de Información Estadística y Geográfica**; P. 8.
17. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Descentralización de la vida Nacional**; P.41
18. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Planeación - democrática y Fortalecimiento Municipal**; PP. 107 y 108.
19. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Planeación - Democrática**; P. 19
20. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Constitución Política y Leyes del Estado Libre y Soberano de Tabasco**; -- P. 51
21. *Ibid*; P. 52
22. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Ley de Planeación y Ley Estatal de Planeación**; P. 52
23. Presidencia de la República: **Convenio Unico de Coordinación 1982**; P. 16
24. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Planeación - Democrática**; PP. 17 y 18
25. Secretaría de Programación y Presupuesto: **Revista de Planeación Democrática No. 13**; pp. III y IV

26. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: la Planeación Democrática y el Fortalecimiento Municipal; PP. 49 y 50.
27. *Ibid*; P. 50
28. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Constitución Política y Leyes del Estado Libre y Soberano de Tabasco; -- PP. 100 y 101.
29. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Planeación - Democrática y el Fortalecimiento Municipal; P. 72.
30. Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: Constitución Política y Leyes del Estado Libre y Soberano de Tabasco; -- PP. 101 y 102

**CAPITULO TERCERO: EL PROCESO DE INTEGRACION Y FUNCIONAMIENTO DEL --  
SUBSISTEMA ESTATAL DE INFORMACION**

Ya establecida la información como una etapa del Sistema Estatal de Planeación Democrática, se han desarrollado actividades para asegurar el flujo eficaz y continuo de información estadística, documental y cartográfica para el SIESPLADE. Estas actividades han hecho posible la integración del Subsistema Estatal de Información que tiene como principales instrumentos a la Consulta Popular, la Unidad de Información y Estadística de la Coordinación General del COPLADET, el Comité Técnico Regional de Estadística e Información Geográfica (COTEIG), las Unidades Operativas de la Coordinación General del COPLADET y las Dependencias y Ayuntamientos que integran la Administración Pública.

**1. La Consulta Popular.**

Si partimos de que la planeación democrática es participación de la población, que puede ser a través de la consulta popular o de la audiencia pública, es importante destacar algunos conceptos que ha vertido el Lic. Enrique González Pedrero en el sentido de que:

La planeación democrática supone una idea del desarrollo que nos hace responsables a todos; desarrollo ya no es solo asunto del Gobierno sino del producto del esfuerzo organizado de la sociedad en su conjunto. El desarrollo se vuelve integral y esto se instrumenta con una política de puertas abiertas. El pueblo sabe de antemano lo que hará porque participa de la decisión y, porque lo sabe, vigila y controla: manda. La planeación que toma en cuenta el pueblo es la antítesis de un gobierno autoritario, a la vez que pro

picia un gobierno fuerte, sustentado en una so-  
ciudad fuerte: la fortaleza no reside aquí en la  
 coerción sino en la decisión libre del ciudadano.  
 La administración pública deja de ser cosa de -  
 técnicos para abarcar a todos los ciudadanos, la  
 administración se vuelve asunto de todos y con -  
 ello se renuevan los valores de la democracia. -  
 El ciudadano se vuelve soberano: sociedad políti-  
ca y sociedad civil se complementan y coexisten  
 en sus pesos y contrapesos.<sup>1/</sup>

Con esta idea bien clara de lo que se entiende por planea-  
ción democrática y de la importancia que tiene la consul-  
ta popular, al asumir la candidatura para gobernador de -  
 la entidad, inició el proceso de planeación democrática a  
 través de una amplia consulta popular con el lema que ha  
ble Tabasco:

Hemos recorrido el territorio del Estado varias -  
 veces y hemos analizado con quienes tienen inte-  
 rés, experiencia y preocupación auténtica por los  
 asuntos del Estado, cada uno de los problemas - -  
 prioritarios. Así se han expresado las pequeñas -  
 comunidades y los municipios; han hablado los cam-  
pesinos, los obreros, las clases medias, los jóve-  
nes y las mujeres. En una amplia consulta escu-  
chamos las demandas y necesidades de Tabasco. Además,  
 el Comité de Planeación para el Desarrollo del Es-  
tado de Tabasco ha estado funcionando en Subcomi-  
 tés Sectoriales, Municipales y Especiales que, de  
 esta manera, organizan y complementan desde el go-  
bierno los enlaces para la definición conjunta de  
 nuestro Plan Estatal de Desarrollo.

Partiendo de la Consulta Popular concebimos al desarrollo como mayor producción y mayor productividad; como aumento en el ingreso de los habitantes a través de una mejor distribución entre clases y regiones de la entidad; como avance tecnológico global, y mayores índices de bienestar social, de educación y de cultura. Desarrollarse es estimular la vida política más plena y una mayor eficiencia administrativa, tanto pública como social y privada; es mejorar la distribución y la comercialización; es cimentar la igualdad de oportunidades en todos los aspectos de la vida social; es promover una ancha movilidad social y política y una participación creciente de los sectores mayoritarios - en las decisiones que a todos afecta. Desarrollo es, en fin, más bienestar, más justicia, más libertad.<sup>2/</sup>

Para esto se procedió a establecer en la Constitución Local que:

La planeación será democrática buscando la participación de los diversos sectores sociales y recogiendo las aspiraciones y las demandas de la sociedad para incorporarlas al plan y a los programas de desarrollo.<sup>3/</sup>

Ya como Gobernador Constitucional, el Lic. Enrique Gonzalez Pedrero estableció el SIESPLADE, lo cual hizo posible institucionalizar la participación popular en Tabasco a través de los foros de Consulta Popular, que son espacios que temporalmente se abren con el propósito de obtener la opinión pública sobre algún tema en particular. Hay en ellos una apertura amplia, con la única restricción de -

que las opiniones de los particulares o de las organizaciones que deseen participar, se entreguen por escrito para que pasen después por un proceso de concentración que, al final, dé cuenta de la tendencia específica de opinión sobre el tema puesto a la consideración del foro. Así, - con estas modalidades, en 1983, se

establecieron 23 foros en todo el Estado, donde se presentaron 1,824 ponencias, que, sumadas a las participaciones recabadas durante la campaña política para la gubernatura del Estado, se constituyeron en fuente esencial para la elaboración del Plan Estatal de Desarrollo.<sup>4/</sup>

Los resultados obtenidos, arrojaron una concepción muy clara del desarrollo integral en el Estado que se expresa como mayor producción y mayor productividad; como el aumento en los ingresos de los habitantes a través de una mejor distribución entre clases y regiones de la entidad.

Pero, es importante destacar que estos foros de consulta popular solo se llevaron a cabo para la integración del Plan Estatal de Desarrollo y después ya no se han vuelto a establecer, con lo que se ha restado participación de la población en los quehaceres públicos.

El otro instrumento de la Consulta Popular, lo constituye la Audiencia Pública, que concede el Gobernador Constitucional del Estado al pueblo, mediante la cual se establece un diálogo con el ciudadano y la petición la turna inmediatamente a la dependencia correspondiente para que tenga una respuesta expedita tal como lo establece en su segundo informe de gobierno.



diariamente convivo con el pueblo al que represento. La audiencia pública me permite impulsar directamente los alcances del gobierno y comprender también sus tropiezos. En 1984 he hablado personalmente con más de 9 mil tabasqueños que han solicitado audiencias. Intento siempre atender todo lo que se me plantea y cuando no es posible, ofrezco al menos una explicación... Con el mismo fin, todos los jueves dedico tiempo a la audiencia agraria con el propósito de coadyuvar en la solución de viejos conflictos por la tenencia de la tierra, cuya demanda sigue presente. Hemos avanzado con firmeza, apegados al derecho agrario. He visto que, paulatinamente, esos conflictos si no han desaparecido, han disminuído al menos.<sup>5/</sup>

La audiencia pública, como mecanismo de comunicación directa entre los ciudadanos y el Poder Ejecutivo, no se queda en nuevo diálogo de las tareas administrativas; por lo que se ha establecido un método en las oficinas de apoyo técnico de la gubernatura, para el nivel estatal, que sistematiza los planteamientos y las demandas ciudadanas. Ello permite solo el acceso de demandas y proposiciones legítimas, verificadas previamente, y garantiza que sean atendidas durante el año en curso por las instancias procedentes, a través de los recursos autorizados, o bien en el siguiente ejercicio presupuestal.

Por otro lado, en el ámbito municipal la audiencia pública ocurre por procesos muy similares a los que se aplican a nivel estatal. Los presidentes municipales dedican un tiempo importante al contacto con el pueblo.

En suma: La Consulta Popular y la audiencia pública son los elementos sustanciales para el funcionamiento y retroalimentación del Subsistema Estatal de Información, porque tienen como propósito hacer realidad la aspiración de una amplia participación ciudadana en la identificación y el análisis de los problemas que de manera más sensible aquejan a la población.

Por esto, deben de perfeccionarse los mecanismos de atención a las demandas, por un lado, la Consulta Popular debe hacerse anualmente para captar las necesidades primordiales de la población, por otro lado, la audiencia pública debe de eficientar sus mecanismos de atención y darle un seguimiento a las peticiones.

2. La Unidad de Información y Estadística de la Coordinación General del COPLADET.

La Unidad de Información y Estadística de la Coordinación General del COPLADET es un instrumento básico en la conformación del Subsistema Estatal de Información, tal como se establece en el documento de la Planeación Democrática y el Fortalecimiento Municipal, que al pie de la letra dice:

...el sistema cuenta con un Subsistema Estatal de Información, que opera a través de tres instrumentos básicos: la Consulta Popular, la Unidad de Información y Estadística del COPLADET y el Comité Técnico Regional de Estadística e Información Geográfica (COTEIG) 6/

La Unidad tiene como principal función recolectar y procesar la información que hay en el Estado y servir como orga

no estatal de enlace entre las dependencias, unidades y centros de información de los niveles estatal y municipal, con las instituciones nacionales dedicadas especialmente a la información estadística, documental y cartográfica.

Las actividades específicas que tiene encomendadas la Unidad de Información y Estadística son tres principales: en primer lugar, por formar parte del organismo de servicio - del Cuerpo Colegiado del COPLADET es la instancia donde - concurren los sectores y municipios del Estado que tienen necesidades de información estadística, documental y cartográfica, por ello, esta abocada a la recopilación y procesamiento de la información referente al Estado, diseño de metodologías estadísticas para analizar e interpretar los datos y en general a solventar las necesidades que - presentan la Coordinación General y los Subcomités del - COPLADET para la formulación de planes, programas y pro-yectos. En segundo lugar, la Unidad de Información y Estadística es la responsable de coordinar las actividades para la integración del Anuario Estadístico del Estado de - Tabasco en el seno del Comité Técnico Regional de Estadística e Información Geográfica, para ello, convoca a una - reunión a los sectores que integran la administración pública, en donde se les hace entrega de los formatos tipo que el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática remite para su llenado (a la fecha siguen siendo los que enviaron para el Anuario Estadístico de 1984, con algunas adecuaciones). El trabajo de la Unidad consiste en que, una vez que ya los sectores llenan los forma-tos hay que hacer una revisión minuciosa de la información a fin de que haya congruencia con la de los años anteriores, validarla, presentarla al INEGI, revisar su mecanografiado y la impresión. Regularmente esté proceso dura casi todo el año.

Finalmente, para apoyar los requerimientos de información documental y cartográfica, la unidad cuenta con un Acervo Documental y Cartográfico que tiene que actualizar y divulgar permanentemente. Este Acervo se integró con la documentación del Centro de Información y Distribución de Publicaciones Oficiales que dependía de la Secretaría de la Presidencia, pero en 1983 con la reestructuración de la Administración Pública ésta Secretaría desapareció y todo el caudal de libros, documentos, revistas y periódicos, lo otorgó a la Coordinación General del COPLADET a fin de que le sirviera de apoyo en sus tareas de planeación, programación y elaboración de proyectos; para esto, el Acervo se ordenó con el objeto de convertirlo en un centro especializado que sirviera de apoyo a los sectores y municipios que integran el Cuerpo Colegiado del COPLADET en la toma de decisiones.

Este acervo se encuentra vinculado con organismos especializados en información, entre ellos, forma parte de la Red Nacional de Consulta Especializada del Instituto Nacional de Estadística, Geográfica e Informática, lo cual facilita el acceso a una gran diversidad de publicaciones, además, que fué quien otorgó en calidad de donación una Mapoteca Nacional —única en su género en el Estado— que esta compuesta de más de 4 mil cartografías. Además, se tiene --- nexos con el Consejo Nacional de Población a través del Consejo Estatal de Población a quién le fué otorgada una biblioteca especializada sobre estudios realizados sobre Población.

Actualmente, la Unidad de Información y Estadística se encuentra haciendo los trabajos preparativos para sistematizar la información estadística, documental y financiera mediante el sistema SPSS (Paquete Estadístico para las -- Ciencias Sociales) con el objeto de integrar un con ---

junto de base de datos, de archivos y de series estadísticas, mediante claves que puedan ser modificadas conforme - lo elijan las circunstancias, todo esto, nos permitirá disponer de información de manera ágil y eficaz a nivel Nacional, Estatal, Regional, Municipal y de Centros Integradores, y se podrán llevar a cabo las combinaciones necesarias para obtener estadística derivada.

En suma: la participación de la Unidad de Información y Estadística dentro del Subsistema Estatal de Información es de vital importancia por la responsabilidad de dotar a los sectores y municipios de estadísticas actualizadas y de estadísticas derivada; coordinar los trabajos del Comité Técnico Regional de Estadística e Información Geográfica respecto a la recolección y procesamiento de la información - que contiene el Anuario Estadístico; y, por la actualización y divulgación que le tiene que dar al Acervo Documental y Cartográfico. Por todo esto, es necesario hacer perfectibles los mecanismos operativos.

### 3. El Comité Técnico Regional de Estadística e Información - Geográfica.

Es un órgano creado por la Secretaría de Programación y Presupuesto en los Estados, tiene sus antecedentes cuando se promulgó la Ley de Información Estadística y Geografía en diciembre de 1980, donde en los artículos 24 y 27 se establece la creación de:

Comités Técnicos Regionales de Estadística y de Información Geográfica como la instancia que estableció los procedimientos de coordinación y participación de los gobiernos de las entidades fedrativas, en la elaboración de los Planes Nacional y Regional de Desarrollo de Estadística y de Infor

mación Geográfica para el ejecución y cumplimiento de los principios, bases y normas que hubiesen sido establecidas entre los diferentes niveles de gobierno para el desarrollo de los servicios estatales y municipales y su integración a los sistemas nacionales.<sup>7/</sup>

Con esto, la Secretaría de Programación y Presupuesto - - inicia la tarea de fomentar la participación de las entidades en los Sistemas Nacionales de Estadística y de Información Geográfica.

En un principio los Comités Técnicos Regionales de Estadística y de Información Geográfica, órganos dependientes de la Secretaría de Programación y Presupuesto estaban integrados por los titulares de las unidades de estadística e información geográfica del Estado y lo presidía el Gobernador de la Entidad, tenían como principal función:

...definir los lineamientos conceptuales de organización y operación necesarias para la integración del servicio estatal a los Sistemas Nacionales de Estadística e Información Geográfica, en congruencia con las normas que la Secretaría de Programación y Presupuesto establezca; promover la ejecución y cumplimiento de los principios, bases, normas que hubieren sido establecidas entre los diferentes niveles de gobierno...; coordinar la participación de los gobiernos estatales en la elaboración y ejecución de los planes nacional y regional de desarrollo de estadística y de información geográfica.<sup>8/</sup>

Al inicio del presente régimen presidencial se llevaron a -  
cabo modificaciones a la Ley de Información Estadística y -  
Geográfica, donde se establece que los:

Comités Técnicos Regionales de Información Esta--  
dística y Geográfica se integrarán a los Comités  
de Planeación del Desarrollo en los Estados con -  
las mismas estructuras que éste tiene y solo se  
adecuaran los medios y procedimientos para su fun-  
cionamiento.<sup>9/</sup>

Con este ordenamiento se aprovecha la estructura de los - -  
COPLADES para facilitar la instalación de los COTEIGS en el  
país.

En Tabasco, los primeros pasos para integrar el Comité Téc-  
nico Regional de Estadística y de Información Geográfica, -  
se dan en el marco del Convenio Unico de Desarrollo 1984, -  
donde estipula que:

tanto a nivel federal como a nivel estatal se lle-  
varán a cabo las acciones necesarias para la ade-  
cuada operación y consolidación de los Sistemas -  
Nacionales de Estadística y de Información Geogrã-  
fica; para tal efecto se crearán o fortalecerán -  
en el seno del COPLADET los órganos e instancias  
de participación a nivel regional a que se refie-  
re la Ley de Información Estadística y Geográfi--  
ca.<sup>10/</sup>

Con base a esto, se estableció el Acuerdo de Coordinación -  
entre la Secretaría de Programación y Presupuesto a través  
del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informá-  
tica y el Gobierno del Estado de Tabasco para la realización  
de un Programa de Coordinación Especial que tiene por obje-

to establecer el Comité Técnico Regional de estadística y de Información geográfica del Estado de Tabasco. El cual tiene como función principal la de establecer los procedimientos de coordinación y participación del Estado en la elaboración de los - Programas Nacional y Regionales de Desarrollo de Estadística y de Información Geográfica; establecer los procedimientos de coordinación y participación del Estado para la ejecución y cumplimiento de los principios, bases y normas que sean - establecidos entre los diferentes niveles de gobierno, para el desarrollo de los servicios estatales y municipales de - la materia; y dar uniformidad a las metodologías y a los - criterios de captación, procesamiento, publicación y difusión de la información estadística y geográfica que se genera en la entidad, entre otras.

Las acciones que han desarrollado los sectores que integran la administración pública en el seno del Comité Técnico Regional de Estadística y de Información Geográfica han dado ya, como resultados concretos, los Anuarios Estadísticos de Tabasco en sus versiones 1984, 1985 y 1986. El cual tiene como objetivo principal recopilar oportuna, periódica y sistemáticamente la información generada por los distintos sectores del COPLADET, así como del propio INEGI, con el propósito de apoyar las labores de planeación y la toma de decisiones políticas, económicas y social de Tabasco.

Es preciso mencionar que, como parte importante dentro del Subsistema Estatal de Información, el Comité Técnico Regional de Estadística y de Información Geográfica, debe de aportar un mayor esfuerzo a fin de darle continuidad a la presentación de estadísticas estatales y de impulsar una dinámica - que no se restrinja a un solo tipo de documento, ya que el Subsistema requiere de más publicaciones para irlo fortaleciendo.



#### 4. Participación de las Unidades operativas de la Coordinación General del COPLADET.

##### **La Unidad de Estudios y Proyectos**

En 1983 con la separación de funciones de la Delegación Regional de la Secretaría de Programación y Presupuesto, "La Coordinación General del COPLADET paso a ser un órgano de - autonomía relativa, encargada de cuidar el proceso de planeación en el Estado.<sup>11/</sup> Lo cual trajo consigo que la amplia gama de actividades que desarrollaba la delegación, entre ellas, las políticas presupuestales pasaran a la Coordinación General del COPLADET, por lo que fue necesario establecer los mecanismos que posibilitarán la vigilancia y análisis de los - procesos presupuestales en el Estado. Por ello, a fines de 1983 fue establecida la Unidad de Estudios y Proyectos como una respuesta a la necesidad de establecer un órgano que se avocará al análisis de la propuesta de inversión pública en el Estado y para vigilar la coherencia y racionalidad de las actividades programáticas y presupuestales de los niveles - de gobierno que convergen en el seno del COPLADET.

Las principales funciones de la Unidad consisten en aplicar el verificador de congruencia, con el propósito de asegurar que el gasto público propuesto por los tres niveles de gobierno a través de sus diferentes programas de inversión se encaminen hacia el cumplimiento de la previsión de acciones y líneas generales de acción contenidas en el Plan Estatal de Desarrollo 1983-88, los 17 Planes de Desarrollo Municipales 1983-85, los Programas Normativos —región Grijalva, - Usumacinta, Zona Costera y Especial del Centro—, y los programas prioritarios 1983-85 —Alimentación, Salud, Educación y Vivienda—. Además, de dictaminar sobre las propuestas de inversión pública de los tres niveles de gobierno.

Hay que destacar que la verificación de congruencia ha tenido una evolución importante, aun cuando, para la programa-ción de 1984, no se tuviera un método definido y los métodos rios se fueron adecuando a las circunstancias que se presen-ban, no obstante a la inversión pública se le dió el rumbo que se buscaba (cumplir con los lineamientos que establece el Plan Estatal de Desarrollo). Ya para la programación de 1985 y 1986, con la experiencia obtenida del año anterior se ideó un método para facilitar la aplicación del verificador de congruencia.

Es necesario especificar que el proceso de verificación de congruencia, pretende constituirse en un mecanismo que recoja una serie de elementos para conducir a la administración pública —Federal, Estatal y Municipal— a integrar un programa de inversiones estructurado de modo que responda, a - un tiempo, a las políticas, estrategias y lineamientos definidos en el Plan Estatal de Desarrollo, así como a los programas surgidos de las instancias locales, y a la demanda y consulta populares. Se trata de imprimir racionalidad al gasto público desde el momento en que se define su destino y - aplicación.

Los puntos fundamentales que contiene el proceso de verificación de congruencia son: verificar que las obras o acciones programadas respondan a lo asentado en el Plan Estatal de Desarrollo y los Programas Normativos y Prioritarios; - que las obras nuevas programadas cuenten con los proyectos ejecutivos correspondientes; que la naturaleza de las acciones y los montos globales solicitados en la propuesta, sean congruentes con la capacidad ejecutiva que cada dependencia ha demostrado en el sexenio; que las obras programadas no - encuentren réplica exacta en programas de otras instancias o dependencias; entre otros.

En suma, las dependencias federales en la entidad, los sectores estatales y los ayuntamientos son quienes efectúan, - la programación de las acciones y de los proyectos operativos que han de ejecutar en el año, y estas propuestas de inversión son sometidas a la verificación de congruencia que es la fase donde participa la Unidad de Estudios y Proyectos del COPLADET junto con la Comisión Presupuestal y, una vez depurados, conforman - los programas de inversión anual que adquieren diferentes denominaciones según la instancia de gobierno y el tipo de inversión -coordinada o directa- de que se trate. La elaboración de estas propuestas se realiza por fases, con objeto de reducir al - mínimo la probabilidad de que se dupliquen acciones o proyectos, se distribuyen los recursos financieros lo más equitativamente posible en toda la entidad y, sobre todo, se - asegure el destino de las inversiones públicas hacia las - prioridades del desarrollo estatal.

Así, la Unidad de Estudios y Proyectos al finalizar las fases presupuestales tendrá el total de las inversiones públicas en el Estado, que procesará internamente para su control, por ejemplo, en 1984, agrupó toda la inversión en tarjetas con el objeto de integrar ficheros por tipo de obra, programa, localidad, fuente de financiamiento y municipio, con el fin de tener a la mano toda la información y agilizar los movimientos solicitados por la Coordinación General del - - - COPLADET; en 1985 se elaboraron cuadernos de localización del gasto que se turnaron a las otras unidades de la Coordinación.

Estos datos agrupados y ordenados nos permiten conocer cuál ha sido la línea que ha trazado el C. Gobernador, por ello, son insumos importantes que deben de estar contenidos en el Subsistema Estatal de Información, para hacer más actualizada la información financiera que se presenta.

### **La Unidad de Seguimiento y Evaluación.**

Organo de la Coordinación General del COPLADET, tiene entre sus actividades apoyar a los presidentes municipales en la programación de la inversión municipal -gasto corriente y de inversión- para ello, el director de Programación del municipio solicita la asesoría necesaria a fin de ajustarse a los montos, metas y -- plazos establecidos por la Ley de Ingresos Municipal; de los recursos autorizados por el Ejecutivo; y los recursos canalizados por vía de los Convenios Unicos de Desarrollo y de Desarrollo Municipal. En la programación de la inversión, la Unidad de -- Seguimiento y Evaluación, vigila que la inversión se encamine a cubrir las acciones que estan establecidas en los Planes Municipales de Desarrollo.

El control de la inversión municipal la lleva a cabo la Contaduría Mayor de Hacienda, la cual cuenta con la Asesoría de la Unidad de Seguimiento y Evaluación. Esta a su vez procesa las -- autoevaluación, de los municipios para efectuar las evaluaciones municipales que cada trimestre se lleva a cabo a través de los dictámenes de avance físico financiero, con los cuales se verifica la relación que guardan los programas y presupuestos de los municipios, así como los resultados de su ejecución, con los objetivos y prioridades de los planes municipales; y, en caso de detectar desviaciones, adoptar las medidas necesarias. -- Además. la Unidad de Seguimiento y Evaluación lleva a cabo un control de la inversión federal del PDR por medio de los oficios que recibe de la Secretaría de Programación y Presupuesto. Cabe destacar que en 1983 no se llevaron a cabo evaluaciones; - en 1984 se dieron los primeros pasos al establecerse algunos -- controles de evaluación, fué bueno el esfuerzo pero aún eran insuficientes porque se carecia de los mecanismos necesarios; ya para 1985, debido a la importancia que revisten las evaluaciones, el Gobernador determinó establecer un Acuerdo de Coordinación para la ejecución de un Programa de --

Apoyo denominado Programa Municipal de Evaluación y Control.

Por otro lado, como integrante del subcomité especial de - Evaluación y Control, (el cual se detalla en el capítulo anterior) la Coordinación General del COPLADET, a través de la Unidad de Seguimiento y Evaluación, llavaba a cabo la elaboración de ditámenes de avance físi co financiero del gasto público sectorial. Pero a partir de 1986, - dichas funciones las absorbió plenamente la Contraloría Ge neral de Gobierno, por lo que la Unidad unicamente lleva a cabo el seguimiento de la inversión para su control a través de los oficios que le remite la Secretaría de Programación.

En suma: es imprescindible la integración de los resultados que arrojan las evaluaciones trimestrales al Subsistema Es-tatal de Información, porque ello, nos permitiría saber en que se gastó la inversión que se programa cada año.

#### **HACIA LA SISTEMATIZACION DE LA INFORMACION QUE GENERAN LAS UNIDADES QUE INTEGRAN LA COORDINACION GENERAL DEL COPLADET.**

Hasta ahora, se ha podido apreciar que las Unidades de la - Coordinación General del COPLADET, han logrado cumplir con las tareas que tienen encomendadas al interior del SIESPLADE, aún cuando, sus procesos se lleven a cabo de forma manual y siguiendo en ocasiones el criterio de quienes la ejecutan.

Haciendo un breve recuento se puede decir que, la Unidad de Información y Estadística ha desarrollado diversas activida des para recabar la información económica y social disponible en el Estado, y que ha servido de insumo permanente a - los integrantes de las dependencias y entidades de los sec tores público, social y privado.

Al igual que los demás integrantes del Cuerpo Colegiado del COPLADET, la Coordinación General apoyó en la elaboración del Plan Estatal y los Planes Municipales de Desarrollo, los Programas Normativos de Desarrollo para la Región Usumacinta, Grijalva, especiales para la Zona Costera y el Centro, y los Programas Prioritarios de Alimentación, Salud, Educación y Vivienda. La formulación de los planes y programas demandó información sobre población, territorio y producción y su impacto; en la medida de las posibilidades del COPLADET, estas necesidades fueron atendidas.

Ya hay un proceso de programación-presupuestación que le imprime racionalidad y congruencia a las inversiones federales en el Estado, a las estatales y a las municipales; y, funciona, con permanencia y penetración, un proceso de evaluación y control.

Desde 1983, a la par de estos procedimientos, se procedió a tratar de sistematizar la información estadística, documental y financiera que generan las Unidades de la Coordinación General que permitiera operar, en una primera instancia, la información financiera pública (inversiones de los gobiernos estatal, municipal y federal en el Estado), para apoyar las labores de programación-presupuestación, evaluación y control que se realiza en el marco del SIESPLADE; debido a que, los procesos que se llevan a cabo de manera manual y la obtención de datos en ocasiones demoraba hasta varios días, lo cual ocasiona un serio retraso en la toma de decisiones.

Además que, no existe una infraestructura informática que pudiera servir como referencia en el análisis y evaluación de los proyectos que le presentaban a la Coordinación General del COPLADET para la asignación de recursos. Esto es, se carece de la información sobre las características de la comunidad, región o Centro Integrador donde se pensaba llevar a

cabo la realización de un proyecto determinado.

Por otro lado, el Plan y los Programas, en virtud de su dinámica, tienen que actualizarse constantemente, mediante el cumplimiento de las líneas de acción —a través de la programación congruente de la inversión pública— que, a su tiempo, dan cuenta de los avances en las estrategias. Es necesario contar en consecuencia, con un sistema de información que permita registrar dichos avances, los cuales serían posibles en virtud de que los proyectos contenidos en los programas de inversión estarían fuertemente apoyados por información oportuna e inmediata de la población, territorio y la economía de Tabasco.

Con la sistematización de la información se pretende que la participación que la Coordinación del COPLADET tiene en la programación-presupuestación sea eficaz y eficiente a través de la funcionalidad del sistema en el lapso de tiempo en el cual se tiene que aplicar la verificación de congruencia para asegurar la obtención de un POA más adecuado a las prioridades que dicta el proyecto estatal y al mismo tiempo, — más ajustado a las disposiciones sectoriales y municipales; que se lleve a cabo la sistematización de la información — que se ubica en el Acervo Documental para lograr la disponibilidad de información básica, mediante resúmenes concisos de los documentos que permitan a un tiempo, proporcionar — una idea general y suficiente de la materia de que se trate, e indicar la fuente originaria que puede consultarse para — obtener mayores detalles, así como la localización de ésta última.

Se trata de generar una dinámica informativa para que exista un eficaz flujo de intercambio y retroalimentación de información ya procesada, enriquecida por los resultados que los trabajos de campo puedan arrojar y por las proyecio--

nes de datos que ya existen en la entidad. Con esto se busca la oportunidad y la inmediatez de la información, agilizar trámites y ampliar la eficacia de la Coordinación General del COPLADET.

Para lograr esto, la Coordinación cuenta con una terminal - conectada al Sistema de la computadora CIBER 170/815 del Gobierno del Estado, ubicada en la Secretaría de Finanzas. - Hasta la fecha, de los resultados que se esperaban, han sido mínimos los obtenidos, debido a que el primer sistema que se implanto en 1983 y 1984 se vino abajo debido a diversos factores que se conjugaron. Con estas experiencias en 1985 se contrato los servicios de otro especialista que implanto su sistema de información y del cual aún cuando los resultados no son los esperados, ya se tiene algunos avances.

En virtud de no ser objeto de estudio de esta tesis el análisis del diseño y la estructura del sistema de información actual, se describirá brevemente cómo esta compuesto, sus objetivos y resultados obtenidos. El sistema originalmente estaba compuesto de tres subsistemas y son: el Subsistema de Integración = del Programa Anual de Inversiones Públicas (SIPRIP); el Subsistema de Seguimiento y Evaluación (SISEM); y, el Subsistema de Estadística e Infraestructura Informática (SEII), este Subsistema ya no se establecerá y se procederá a implementar el SPSS.

El SIPRIP tiene como finalidad brindar a la Unidad de Estudios y Proyectos la posibilidad de llevar a cabo la verificación de congruencia de manera rápida y oportuna, cuidando que la inversión pública se apegue al Plan Estatal de Desarrollo y a los Programas Normativos y Prioritarios ya establecidos. Pero, este objetivo que es el original y principal no se ha podido llevar a cabo en estos dos últimos años, debido a que el sistema no está funcionando plenamente.



Aún con estas consideraciones, se tiene capturada la inversión pública del Estado —que está integrada por los Programas: Federal Normal, Operativo Anual Estatal, Operativo - - Anual Municipal, de Desarrollo Regional y Municipal de Inversión— para los años 1983, 84; 85 y 86; además que al inicio del proyecto del SIPRIP, al irse analizando que datos era necesario obtener, estuvo imperando cierta incertidumbre en los resultados que se pretendía obtener, lo cual traía como consecuencia retraso en las actividades y que el sistema se tuviera que rehacer varias ocasiones.

Aún con los problemas presentados, se ha obtenido la inversión del Estado del período que comprende de 1983 a 1986 en quince reportes diferentes que se presentan de la siguiente manera: localización del Gasto del Programa Operativo Anual por fuente de financiamiento, localidad y sector; localización del Gasto de POA por fuente de financiamiento, municipio, sector y subsector; análisis de duplicidades; por clave presupuestal para el total de la inversión del POA; por clave presupuestal para obras nuevas; por clave presupuestal para obras en proceso; inversiones en los municipios para cada tipo de prioridad; inversiones en los municipios para obras nuevas; inversiones en los municipios para obras en proceso; analítico de inversiones en obras por sector; - concentrado de inversión en municipios por sector; y, concentrado de inversión en municipios por subsector. Están pendientes los reportes de acciones en municipios por sector; acciones en municipios por subsector e inversiones en programas prioritarios.

Estos resultados han facilitado de alguna manera los trabajos que se tenían que hacer cuando se deseaba saber cuál -

era la inversión en una determinada obra; si era de 1983 había que revisar los ficheros que se mandaron a imprimir, si es de 1984 o 1985 se tenía que revisar hoja por hoja los cuadernos de los Programas Operativos Anuales o de la inversión de que se trate. Ahora ya se tiene el panorama de la inversión en Tabasco en una sola hoja en concentrado o en varias de acuerdo a como se requiera utilizar.

Por lo que respecta al Subsistema de Seguimiento y Evaluación (SISE), tiene como finalidad que la Unidad de Seguimiento y Evaluación cuente con un sistema de control y evaluación acerca del desarrollo y situación que guardan, tanto en términos físicos como financieros, todos y cada uno de los rubros que integran el Programa Estatal Anual de Inversiones Públicas.

Este Subsistema padece los mismos problemas que el anterior y de los tres aspectos fundamentales que se iban a obtener del proyecto original (seguimiento y evaluación de acciones desarrolladas por municipios, de acciones desarrolladas por dependencias del Gobierno Estatal y el seguimiento y evaluación de acciones desarrolladas por dependencias del Gobierno Federal o empresas descentralizadas) sólo se ha podido desarrollar el aspecto que concierne al seguimiento y evaluación de acciones desarrolladas por los municipios. A la fecha se tiene capturada la inversión de 1986 del POA Municipal y se puede disponer de la información de la siguiente manera: inversión por programa, con acciones, metas, localidades y costos particulares; inversión municipal anual por municipio y sector en millones y porcentaje; inversión anual por municipio, en número de acciones y porcentaje por sector; inversión municipal por localidad y sector; inversión municipal por sector y subsector, en millones y porcentaje; acciones municipales por sector y porcentaje; acciones

municipales por sector y subsector; inversión por municipio y sector, con acciones por subsector y localidad; inversiones con acciones por localidad y por sector en millones; - gasto corriente por municipio, unidad administrativa y programa; gasto corriente por municipio, unidad administrativa, programa, concepto y capítulo; gasto corriente analítico - por municipio, unidad administrativa, programa, capítulo, - concepto y partida; y, gasto corriente por municipio y unidad administrativa por capítulo, en millones y porcentaje.

Finalmente, la Unidad de Información y Estadística, no ha - tenido una participación activa en el sistema computarizado en virtud de que los anteriores Subsistemas no han - logrado consolidarse plenamente. Pero, se tenía pensado esta - blecer un subsistema de Estadística e Infraestructura informática que tenía por objeto establecer un conjunto de bases de datos, de archivos y de catálogos, todos computarizados y diseñados en forma tal que constituyan archivos históricos o series históricas asociadas a entes definidos y construidos en forma tal que puedan ser modificados los entes, o - las claves, sin por ello dejar de ser utilizables. Pero, ya en la actualidad se ha dejado de lado este proyecto y se han iniciado las tareas para integrar el sistema SPSS, que en un corto plazo proporcionará la estadística derivada que se requiera.

Se tiene planeado en una primera instancia, sistematizar la información que contiene el documento de los principales Indicadores del Desarrollo Social en Tabasco que representa - en buena medida las acciones realizadas por el Gobierno del Estado durante el período de 1983 a 1985 y una comparación con años anteriores y con respecto del país.

En suma la participación que tiene en el Subsistema Estatal de Información las unidades que integran la Coordinación Ge

neral del COPLADET con el SIESPLADE es determinante, en virtud que sirven de hilo conductor en las actividades que tienen que desempeñar los sectores y las dependencias en las tareas de la planeación y que se transforman en insumos permanentes del sistema y, los productos de cada unidad deben de ser insumos permanentes del subsistema ya sea, de manera manual o sistematizada electrónicamente.

5. Dependencias y Ayuntamientos que Integran la Administración Pública Estatal.

Las dependencias que integran la administración pública --parte fundamental del Subsistema-- tienen su participación en el Subsistema Estatal de Información a través de las actividades que llevan a cabo en el seno del Comité Técnico - Regional de Estadística e Información Geográfica (COTEIG), para la integración del Anuario Estadístico del Estado.

Pero, estas dependencias podrían dar más información si se les fijan otro tipo de formatos tipo --aparte los del Anuario-- para que recopilen y generen la información al nivel de localidad, ya que cuentan con su propio sistema de información, algunos manual, otros electrónicamente con la estructura necesaria.

Por lo que respecta a los municipios del Estado, estos, no han tenido una participación activa en la generación de estadística, sino que solo se tienen los datos que maneja cada sector y/o dependencia y que corresponde a las actividades que desempeñan estas en los municipios.

Los primeros intentos por lograr la participación de los municipios en la recopilación de información, fue cuando se elaboraron las monografías municipales en el seno del - - -

COPRODET, que tenían el propósito de lograr una mayor participación de los municipios en el proceso de planeación y - acelerar así su desarrollo.

Para la elaboración de estos documentos se llevó a cabo la recopilación de la información necesaria para la integración de estos documentos, "se crearon 17 grupos de trabajo que fueron distribuidos en 5 zonas que abarcaron todo el Estado. Los grupos se formaban de elementos municipales, residentes de programas federales y estatales y estudiantes de la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.<sup>12/</sup> La obtención de la información estadística se llevó a cabo directamente a través de cuestionarios, para ello, los grupos de trabajo recorrieron todas las regiones del Estado. Por otra parte, es importante señalar que las acciones realizadas en cada municipio dieron origen a la creación de los COPRODES Municipales.

Una vez que se contó con la información que arrojaron los cuestionarios se cotejó con las estadísticas que había en el Estado, con lo cual se mejoró sustancialmente la información estadística, lo que permitió la integración de los documentos municipales.

Estas monografías municipales fueron modificadas para una segunda versión y ya la tercera corrió a cargo del ahora - COPLADET, que son los datos que se siguen manejando como algunas renovaciones en lo que se refiere al suelo, vegetación, extensión territorial, clima, etcétera.

La actualización de los datos estadísticos de la monografías se podría llevar a cabo en estos momentos, pero únicamente sería la transcripción de las actividades que desarrollan los sectores y dependencias de la Administración Pública - del Estado en los municipios.

Lo importante sería que los municipios desarrollarán sus -  
propias estadísticas lo cual se podría lograr retomando los  
planteamientos que dicta la Ley de Información Estadística  
y Geográfica en el Artículo 2° fracción III, que autoriza -  
al INEGI a:

fixar las bases para coordinar la participación y  
colaboración que corresponda a los gobiernos de -  
las entidades federativas y a las autoridades mu-  
nicipales, así como para promover, cuando se re-  
quiera, la colaboración de los particulares y de  
los grupos sociales interesados, a efecto de mejo-  
rar el funcionamiento de los servicios...<sup>13/</sup>

Lo cual se podría poner en práctica por medio de los linea-  
mientos que señala el Artículo 27 de esta misma Ley que es-  
tablece que:

El Comité Técnico Regional de Estadística y de In-  
formación Geográfica tiene la responsabilidad de  
establecer los procedimientos de coordinación y -  
participación de los gobiernos de las entidades -  
federativas, en la elaboración de los Programas -  
Nacionales y Regionales de Desarrollo de Estadís-  
tica y de Información Geográfica y para la ejecu-  
ción y cumplimiento de los principios, bases y -  
normas que hubiesen sido establecidos entre los -  
diferentes niveles de gobierno para el desarrollo  
de los servicios estatales y municipales y su in-  
tegración a los sistemas nacionales.<sup>14/</sup>

Para darse esto, se tendría que concientizar al municipio -  
de la importancia que reviste la generación de estadísticas,  
y así, emprender las acciones necesarias a fin de producir

o generar información reciente de carácter socioeconómico, lo cual permitiría de esta manera integrar y actualizar la información dispersa que existe en el municipio; y, se tendría como producto un documento de estadísticas básicas, que permita a las diferentes instituciones o dependencias, partir de una base sólida que tendrá previamente la validación y el respaldo del INEGI, quien se encargaría de normar la metodología a través del Comité Técnico Regional de Estadística e Información Geográfica.

Esta información estadística que generaría el municipio se complementaría con la que producen los sectores y dependencias de la Administración Pública del Estado con lo cual se lograría compatibilizar la información que sirve de insumo para la elaboración de estudios, proyectos o para la programación municipal, ya que la información nos remitiría a las verdaderas carencias que tienen los municipios en el Estado.

**NOTAS**

- 1.- Secretaría de Programación y Presupuesto: **Revista de Planeación Democrática No. 2, Suplemento; P. IX**
- 2.- Ibid: P. X
- 3.- Gobierno, Constitucional del Estado de Tabasco: **Constitución Política y Leyes del Estado Libre y Soberano de Tabasco; P.52**
- 4.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Plan Estatal - de Desarrollo 1983-88; P. 9**
- 5.- González Pedrero, Enrique: **Segundo Informe de Gobierno 1984; PP. 31 y 32**
- 6.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Planeación Democrática y el Fortalecimiento Municipal; P. 50**
- 7.- Secretaría de Programación y Presupuesto: **Ley de Información Estadística y Geográfica; P 19**
- 8.- Secretaría de Programación y Presupuesto: **Compilación Jurídica 1981-82; P.314**
- 9.- Secretaría de Programación y Presupuesto: **Ley de Información Estadística y Geográfica; P. 24**
- 10.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco: **Descentralización de la Vida Nacional; P. 104**
- 11.- Secretaría de Programación y Presupuesto: **Revista de Planeación Democrática; P. III**
- 12.- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco: **Monografía General del Estado; tercera versión; P. 168**



13.- Secretaría de Programación y Presupuesto: Ley de Información Estadística y Geográfica; P. 2

14.- Ibid: P. 10

#### CAPITULO CUARTO: CONVERGENCIA DE LA INFORMACION EN LA ADMINISTRACION PUBLICA DE TABASCO.

Los esfuerzos que se han llevado a cabo para la obtención de la información estadística, documental y cartográfica son bastante valiosos, porque de alguna manera han logrado coadyuvar a subsanar las carencias principales de información en el Estado, pero, aun así, no se ha logrado contar con la participación de todas las dependencias que integran la administración pública federal, estatal y municipal y falta llegar a la obtención de información confiable al nivel de localidades.

Son varios los factores que han imposibilitado estas acciones, entre ellos: no se ha establecido un Sistema de Información para el Estado o un Subsistema de Información formal que norme las acciones de información estadística, documental y cartográfica del Estado, el que se describió en el capítulo anterior es producto del trabajo continuo y sistematizado para cubrir los requerimientos de información del Sistema Estatal de Planeación Democrática es decir no está sustentado legítimamente; se han desarrollado acciones para la integración de estadísticas, como es el caso de la integración del Anuario Estadístico de Tabasco en el seno del Comité Técnico Regional de Estadística e Información Geográfica (COTEIG) Órgano del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática responsable de la recopilación y procesamiento de la información en el Estado, este organismo, solo procesa la información que considera importante aún cuando en el Anuario de 1986 ya se incluyó información que no estaba comprendida en los formatos normativos que se reciben del INEGI; por su parte; la Unidad de Información y Estadística, Órgano de la Coordinación General del COPLADET es donde recae el peso de las actividades en

caminadas a la recopilación de la información estadística, documental y cartográfica, por un lado las estadísticas las obtiene a través del funcionamiento del COTEIG y por solicitud directa a las dependencias, y por el otro, la información documental y cartográfica la obtiene por medio de solicitud directa y por los convenios y suscripciones que tiene establecidos con diversas dependencias de la Administración Pública Federal, Estatal y Particular; aún cuando esta Unidad ha desplegado loables esfuerzos para la obtención de la información -- que permite tener un panorama general del Estado, no ha logrado precisar la información al nivel de localidad por diversos motivos, entre ellos, carece de los medios necesarios.

Además, hay que considerar que, las fuentes productoras de información estadística en la mayoría de los casos, elaboran -- sus registros bajo criterios individuales, no existe un plan rector que norme las metodologías empleadas y, tampoco se cuenta con una identificación exhaustiva de las demandas de los diferentes usuarios para que con base a ellas, se adecúe la oferta y se delimiten las responsabilidades de las entidades productoras.

Con base a lo anterior y si se considera que cada dependencia de la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal -- (solo algunos Ayuntamientos) cuentan con su sistema de información particular ya sea manual o sistematizado, y si no, al menos tiene todos sus controles u hojas de registros. Esto, -- habre la posibilidad de implementar ciertos lineamientos que conlleven a rescatar toda la información que hay en el Estado al nivel de localidad en las dependencias oficiales y en la medida de lo posible de las particulares; y, por otro lado a generarla partiendo de una organización bien delineada.

Con esta panorámica considero conveniente en primer lugar formalizar el establecimiento del Subsistema Estatal de Información en el seno del Comité de Planeación para el Desarrollo -- del Estado, mediante un convenio de participación Interinstitucional que asegure la participación de los integrantes de la - administración pública federal, estatal y municipal. Además - de eficientizar su funcionamiento. En segundo lugar, a través del tiempo y después que se logro está eficientización, la información estadística documental y cartográfica que se produce en el Estado va a requerir mayor grado de atención, dedicación y continuidad e investigación, por ello, considero conveniente establecer un órgano que se avoque a las tareas específicas de la recopilación, generación y tratamiento de la información estadística, documental y cartográfica; este órgano se puede formalizar a través de un decreto gubernamental y sus nexos con otras dependencias o instituciones particulares sería mediante la ley de Información Estadística, Geográfica y Documental del Estado de Tabasco --para ello, se anexa propuesta-- y por la Ley de Información Estadística y Geográfica del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática.

#### 5.1 MECANISMOS PARA FORTALECER EL SUBSISTEMA ESTATAL DE INFORMACION.

si se considera que la misma rutina del trabajo ha permitido que poco a poco se vayan estableciendo los procedimientos para la captura y procesamiento de la información estadística, documental y cartográfica del Estado, es decir ya se cuenta con una metodología de trabajo para la - integración del Anuario Estadístico del Estado en el seno del Comité Técnico Regional de Estadística e Información Geográfica; se tiene ya delineados ciertos procesos para la obtención de estadística derivada; ya se tiene un Acer

vo Documental y Cartográfico que en la medida de sus posi  
bilidades atiende las peticiones de documentación que re-  
cibe del Cuerpo Colegiado del COPLADET; y, el INEGI a ido  
facilitando al Gobierno del Estado la actualización de fo  
tografías aéreas y de algunas cartografías, entre otras -  
acciones. Como se puede apreciar son grandes los esfuer-  
zos y los logros obtenidos, pero, todavía se pueden mejo-  
rar, debido a la voluntad política que hay de los Gobier-  
nos Federal y Estatal, por ello, considero conveniente --  
fortalecer el Subsistema Estatal de Información a través  
de los siguientes mecanismos:

1. En primer lugar, es necesario la formalización del --  
Subsistema Estatal de Información a través de la fir-  
ma de un Convenio de Participación Interinstitucional  
en el seno del COPLADET para que, de esta manera se -  
asegure la participación de todas las dependencias de  
la administración pública estatal, las delegaciones fe  
derales, los Ayuntamientos y los organismos particula  
res. Porque se ha visto a través del tiempo que si -  
se dan las cosas de buena voluntad, algunas dependen-  
cias cooperan, pero, otras se muestran apáticas, o si  
quieren proporcionan la información.

En éste documento se establece las responsabilidades  
para que las unidades generadoras de información esta-  
dística, geográfica y documental en la entidad, desem-  
peñen sus tareas en forma congruente con los requeri-  
mientos de información del Subsistema Estatal de Infor-  
mación. Además, se fijarán los lineamientos concep-  
tuales de organización y de coordinación en la forma-  
ción de la estadística, de la información geográfica  
y documental.

Las actividades operativas estarán a cargo de la Coordinación General del COPLADET, como se han venido realizando para la integración del Anuario Estadístico - en el Seno del COTEIG.

2. En segundo lugar el Subsistema Estatal de Información debe de tener bien delineadas tres aspectos principales que lo conforman: la estadística, la información geográfica y por la información documental. Estas -- partes deben de funcionar de la siguiente manera:

- i) La información estadística, en este aspecto seguirán siendo insumos principales, el Anuario Estadístico del Estado que se integra en el seno del Comité Técnico Regional de Estadística y de Información Geográfica, donde concurren la mayoría de las dependencias que integra la administración pública federal y estatal; y, por otro lado, los documentos que realiza la Unidad de Información y Estadística del COPLADET con la información más relevante y actualizada del Estado y que sirve para la toma de decisiones.

Pero, la estadística social, demográfica económica y financiera, no se circunscribe solo a estas dos tareas mencionadas, por ello, se trata de establecer los lineamientos necesarios para capturar y procesar toda la estadística que hay en la entidad al nivel municipal y de localidad, y por las dependencias que hasta la fecha no han participado en el COTEIG.

Para esto, se tendrá que especificar en el Convenio, la política a que deberán ceñirse las depen--

dencias que integran las administraciones federal estatal, municipal y particular; además, se establecerán los procedimientos para diseñar los formatos de la información que cada dependencias y - municipio pueden obtener de sus controles o registros.

Por otro lado, la información puede verse fortalecida y más cercana a la realidad, si se instrumenta el levantamiento periódico cada 2 años de los Censos Estatales de Población y de encuestas cada tres meses. Para la realización de estas actividades se puede hechar mano de los estudiantes que prestan su Servicio Social (según lo establezca - la reglamentación del servicio social) a quienes se les puede ofrecer que lo hagan de 6 meses en - solo 3 de tiempo completo y con apoyo económico, para esto, será necesario establecer un convenio con el representante de COSSIES en el Estado. Además, se trataría de solicitar ayuda a los presidentes municipales, para que faciliten de 3 a 5 personas para la realización de estas actividades en su municipio.

Todo éste cúmulo de información estadística que - se va a obtener de los Censos y Encuestas se podría procesar en la computadora CYBER 170/815 propiedad del Gobierno del Estado, para ello, se instrumentaría el programa y los formatos de captura para que del llenado directo que hagan de la forma los entrevistadores se procese al instante.

Estas acciones permitiran en un corto tiempo disponer de información estadística al nivel de localidad, lo cuál permitira conocer las características de las localidades del Estado y de las prioridades que tiene.

- ii) Información Geográfica, esta integrada por los -- trabajos que ha elaborado el Instituto Nacional - de Estadística Geografía e Informática para el Es tado, donde destacan las cartas topográficas, geó lógicas, hidrológicas, uso potencial del suelo -- etc. entre otras, en las escalas 1:250000 y - - - 1:50000. Además de las fotografías aéreas que se han tomado.

Estos estudios son valiosos porque nos permiten - tener una panorámica general del Estado, pero, no llegan al nivel de localidad, por lo que, sería -- conveniente hacer las gestiones necesarias ante - la Universidad Juárez Autónoma de Tabasco, para - que facilite su equipo de fotometría que tiene -- ahí parado, para llevar a cabo la actualización - de las cartografías del INEGI y por otro lado, pa ra que se elaboren las cartografías y mapas del - Estado por municipio y por localidad, cuando sea el caso.

Además, con la formalización del Subsistema Esta tal de Información se podría establecer un acuer do o convenio con otras instituciones, para que - proporcionaran, en la medida de lo posible, una - copia hemerográfica de sus mapas y cartografías - que han producido, tal en el caso por ejemplo de Petróleos Mexicanos.

Estas acciones que se proponen son importantes -- porque, para el cabal funcionamiento del subsiste ma, porque nos permitirán conocer el territorio - tabasqueño con mayor precisión y se podrán reali-



zar diagnósticos a través de las cartografías, debido a que estas poseen datos sobre la forma y dimensiones del territorio tabasqueño, localización y magnitud de los recursos materiales, la clasificación y ubicación de las obras de infraestructura, los principales indicadores de las actividades económicas de los habitantes, y el análisis de los centros de población.

- iii) La Información Documental, es una parte importante del Subsistema Estatal de Información, porque la constituye la información que esta contenida en documentos, revistas, libros y folletos que generarán cada una de las instituciones públicas y privadas.

Las acciones más relevantes que se han realizado son las que, por un lado ha ejecutado la Coordinación General del COPLADET, al integrar un Acervo Documental y Cartográfico con información selecta —que han generado algunas instituciones Federales y Estatales y que se enfocan a temas de la administración— y que trata de servir apoyo a los integrantes del cuerpo Colegiado del COPLADET para la toma de decisiones. Por otro lado, el Instituto de Cultura ha promovido la integración de las bibliotecas del Estado a través de la Coordinación de la red de bibliotecas, y que ha la fecha ha integrado la mayoría que se ubica en el Estado; la especialidad de las bibliotecas, como su nombre lo indica, es que poseen libros escolares de todos los niveles académicos.

En la actualidad está en tratos la Coordinación - General del COPLADET y el Instituto de Cultura, - con el objeto de que el Acervo Documental y Carto gráfico pase a formar parte de la red de bibliote cas, para lo cual, será necesario cambiar comple- tamente la clasificación que tiene actualmente y - estar sujeto en un momento dado a un cambio ffsi- co. Pero, hay que considerar que, uno de los riesgos es que éste Acervo se convierta en un archivo de documentos, como aconteció con el Acervo que ten- nía la Dirección de Documentación y Análisis de - la Secretaría de Programación del Estado, o en -- una biblioteca subutilizada.

Respecto a esto, yo sugeró que el Instituto de - Cultura fortalezca la biblioteca central con el - mayor caudal de libros que no tiene y que son im- portantes, hasta convertirla, si es el caso en -- una biblioteca unica en su género en el Estado, y por otro lado, integrar un Acervo Documental Uni- co con los estudios, proyectos, invertegraciones, libros, folletos y otros documentos que tiene el Instituto que eran de la Secretaría de Programa- ción del Estado, con las de la Coordinación Gene- ral del COPLADET y con los documentos que tengan sobre el tema otras instituciones públicas y pri- vadas. Es decir por un lado tener todos los li- bros de texto que emplean los estudiantes y por - el otro un Acervo especializado que puedan consul- tar, además de los estudiantes, los investigado- res y servidores públicos que lo deseen.

Pero, si esto no fuera posible, es importante destacar que hay que formar un Acervo Documental Unico del Estado, donde se tengan disponibles todos los documentos que emiten las dependencias que -- integran la administración pública federal, estatal y municipal; al hablar de documentos me estoy refiriendo a los estudios y proyectos que utilizan las instituciones para el ejercicio presupuestal, además, de otro tipo de documentos que se -- elaboren, y por supuesto por libros y revistas especializadas.

También es una tarea imprescindible la integración de los centros documentales dispersos que -- hay en la administración pública federal, estatal y municipal, a través del establecimiento de mecanismos de enlace, que bien podría ser, a través del intercambio de publicaciones y si es posible, de los catálogos de publicaciones de que dispone cada Centro Documental; para esto, primero hay -- que localizar todos éstos Centros que hay en el -- Estado. Al respecto la Coordinación del COPLADET hizo algunos intentos, pero no se logro cuajar la idea.

Con la realización de estas actividades se lograría que los estudiantes dispongan del material para sus trabajos, y que las dependencias estatales las delegaciones federales, los municipios y las instituciones particulares disponda de la información documental necesaria que les sirva de apoyo en el desarrollo cabal de sus tareas de planeación, programación, presupuestación, evaluación y

de otros trabajos que requieran elaborar. Con esto, se trata de garantizar al mínimo el ejercicio de las funciones y actividades atribuidas a los sectores público, social y privado, sin obstáculos imputables a la falta de información documental.

3. En tercer lugar, el Subsistema Estatal de Información deberá de tomar en consideración las demandas de los usuarios internos y externos, es decir, hay muchas peticiones que no pueden satisfacerse con el Anuario -- Estadístico de Tabasco, porque se considera poco relevante o porque no tiene serie histórica que la sustente. Por esto, considero importante destacar dos cosas, por un lado, que el Anuario del Estado se integre con toda la información estadística que hay del Estado, no importando que se produzca por tres o cinco tomos. Y, por otro lado, que de no ser así, que se haga un Anuario Estadístico por sector, de acuerdo como está integrada la administración pública del Estado.

Esto, se puede lograr, sólo si se fortalece el Subsistema mediante la normatividad especificada, que hará posible revisar uno por uno los controles que tienen las dependencias que integran el Cuerpo Colegiado del COPLADET, para llevar a cabo el diseño de formatos correspondientes con sus respectivos instructivos, y -- haciéndole sentir al encargado del área o departamento de información que será responsable de los datos -- que proporcione en caso de haber diferencias con otras publicaciones y del respaldo de la misma información.

4. En el caso de que se den discrepancias con el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática de que no se acepte que el Anuario Estadístico de Tabasco sea muy voluminoso —5 tomos si es necesario— o que no quiera validar la información se deberá proceder a cambiar el responsable de la publicación o bien a cubrir los requisitos de la información que solicite el INEGI e integrar otro documento de estadísticas validado por el Cuerpo Colegiado del COPLADET.

Esto hará necesario, establecer una normatividad que rija al Estado y que bien podría ser la Ley Estatal de Información Estadística Geográfica y Documental, que se describe más adelante en el apartado 5.4.

5. Hay que insistir en que a municipios del Estado que hasta la fecha no han participado en el proceso de integración del Subsistema Estatal de Información se les deberá de hacer un llamado muy especial a que participen, proporcionando la información que ellos generan y que pasa desapercibida.
6. Por otro lado, la Computadora del Gobierno del Estado deberá de ponerse al servicio de los participantes -- del Subsistema Estatal de Información para que procesen la información estadística con mayor agilidad.
7. Finalmente, hay que remarcar, que la información que se desprendan de los trabajos del Subsistema Estatal de Información se convertirán en los datos únicos del Estado, y será la única información que maneje la -- administración pública estatal y la que se proporcione a las dependencias federales.

Para la realización de las actividades que se han especificado será necesario fijar un plan de trabajo para facilitar su operatividad, que podría ser de la siguiente manera: en una primera etapa, se van a registrar todas las fuentes de información que hay en el Estado y se procederá a detectar que tipo de información es la que produce cada una de ellas; en una segunda etapa, se realizará un diagnóstico de la información que produce cada dependencia y de los sistemas de información que emplea cada una de ellas, para el manejo de su información, es decir, se va a evaluar, tanto la información que se produce, cómo -- su metodología, para tratar de uniformar criterios; y la última etapa, se procederá al diseño de formatos tipo de captura, que cada dependencia tendrá que llenar, se fijarán los calendarios de recopilación, validación y publicación de la información de que se trate.

Con la eficientización que se vaya logrando del subsistema estatal de información a través de los planteamientos establecidos, las dependencias que integran el Cuerpo Colegiado del COPLADET, podrán disponer de información útil que les sirva de insumo para la elaboración de sus estudios y proyectos, ya que se dispondrá de información al nivel de localidad que facilitará su elaboración.

Pero, la información estadística, documental y cartográfica que se va a producir en el Estado, con el paso del --- tiempo va a requerir mayor grado de atención, dedicación, continuidad e investigación, por ello, considero conveniente ir previendo estas necesidades, por lo que sugiero el establecimiento de un órgano que venga a establecer -- las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento, investigación y coordinación de la información en el Estado.

## 5.2 CREACION DEL INSTITUTO DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA Y DE DOCUMENTACION DE TABASCO.

Como ya se ha establecido, la información se considera en la era actual como un factor de importancia primordial en la vida política, económica, social y cultural del Estado. La sociedad tabasqueña y sus estructuras son cada vez más complejas y requieren de información oportuna para conocerse a sí misma, para tomar decisiones, ejecutarlas y -- evaluarlas. Tal concepción es producto de considerar que el conocimiento de nuestra realidad a través de los datos estadísticos y geográficos es un insumo esencial para los diversos sectores que integran el Estado, sea cual fuere su posición en la escala de responsabilidades sociales.

Pero eso, debido a la importancia y trascendencia que tiene la información estadística, documental y cartográfica, considero imprescindible, con el paso del tiempo, la creación de un órgano que venga a establecer las normas y procedimientos para la organización, funcionamiento y coordinación de la información estadística, documental y cartográfica en el Estado. Dicho órgano puede denominarse Instituto de Estadística Geografía y de Documentación de Tabasco. Que tendría como finalidad el de mejorar los procedimientos, métodos y técnicas en el campo de la estadística y de la geografía, y establecer los mecanismos para -- fortalecer la información documental.

Este órgano será el punto de convergencia de la información estadística documental y cartográfica, donde concurrirán las dependencias federales, estatales y municipales, y sirva para erradicar la problemática de la dispersión, duplicidad, heterogeneidad de los datos y, además se con-

vierta en el medio para lograr que la información sea un elemento de coordinación de la administración pública de Tabasco como ahora, se da al interior del Subsistema Estatal de Información, a través de la Coordinación General - del COPLADET.

Para el establecimiento de este órgano es imprescindible que se lleve a cabo, mediante un decreto que emita el - - C. Gobernador para que tenga la suficiente validez y sea reconocido institucionalmente. Por otro lado, sus facultades serán las que le asigne la Ley Estatal de Información Estadística, Geografía y Documental (la cual se detalla en el punto 5.4) y las que se le confieran en el decreto que lo crea.

Es importante destacar que el órgano creado tiene un doble papel; en primer lugar convertirse en legitimador de la información estadística documental y cartográfica que se capte en el Estado, siempre y cuando la fuente sea la original; en segundo lugar, debe impartir cursos de capacitación dirigido a las fuentes generadoras de información, para ello, debe de capacitar al elemento humano del propio órgano, para que técnicamente esté dotado de las mejores aptitudes en materia de estadística geografía y de organización documental; y así, pueda convertirse en un eficaz transmisor de conocimientos, para esto, es - - imprescindible establecer los vinculos necesarios con los especialistas en cada área para coordinarse en el establecimiento de los procedimientos, métodos y metodologías y también, para evitar duplicidad de esfuerzos.

Para su funcionamiento el órgano creado deberá de contar con un instrumento que facilite su accionar, por ello, de



be de establecer el Sistema Unico de Información para el Estado de Tabasco, que sirva de medio para planear y promover la organización de las estadísticas económicas, sociales y financieras, ya que en la actualidad no existe - una infraestructura informativa que sirva de referencia - para la elaboración de estudios, proyectos, análisis y -- evaluación de proyectos.

Se habla ya de un Sistema Unico de Información, porque ya en este caso el Instituto creado, llevará a cabo un reordenamiento de los sistemas de información que maneja cada dependencia. El sistema de información tiene como propósito, captar, procesar, analizar, resumir y correlacionar toda la información procedente de fuentes internas y - - externas. Es decir, estará diseñado para que sirva como un compilador de datos, así como un instrumento de consultas de tal manera que exista una relación de retroalimentación con las fuentes primarias de la información lo que a su vez servirá para dirigir la toma de decisiones, lo - cuál también permitirá utilizar optimamente los recursos humanos, materiales y financieros con que cuenta la administración pública del Estado.

El Sistema Unico de Información estará conformado por tres aspectos principales, la información estadística, la geográfica y la documental, tal como se encuentra más o menos integrado actualmente el Subsistema Estatal de Información, bajo las mismas características, que como funciona en la actualidad, pero complementado con las que - - - - estoy sugiriendo, por ello, consideró necesario, hacer un breve recuento de las consideraciones más importantes:

1. El Sistema de Información deberá incluir a todas las dependencias federales, estatales, municipales, organismos descentralizados y particulares.

2. Para que cada dependencia tenga una participación activa y pueda contar con una fuente única y confiable que le proporcione datos para la toma de decisiones - es necesario que cuenten con una área o departamento encargado de concentrar la información que produce, - esto debido en gran parte a que no existen todavía en muchas dependencias estos órganos.
3. El órgano responsable del sistema de información debe rá de diseñar los formatos correspondientes de cada - dependencia con sus respectivos instructivos, para -- posteriormente dar un curso de adiestramiento a los - responsables del manejo de la información, que cada - dependencia designe; con esto, se asegurará el llenado de los formatos.
4. Será responsabilidad del encargado del área o departa mento de la información proporcionada en caso de ha-- ber duplicidades.
5. Por lo que respecta a la información documental se -- tendrán que ir estableciendo los contactos necesarios para ir formando un catálogo único de documentación - del Estado, para que todas las dependencias tengan co nocimiento de la ubicación de los documentos y tengan acceso a ellos, para esto, se tendrá que establecerse unas bases de cooperación para que se establezcan -- los vinculos entre todos los Acervos Documentales y - Bibliotecas del Estado. En la medida de lo posible - se tratará de ir integrando una biblioteca especiali- zada donde concurren los libros revistas, documentos (estudios, proyectos, diagnósticos y expedientes téc- nicos) de todas las dependencias de la administración pública federal, estatal, municipal y particular.

6. En materia de información geográfica, se tratará de - obtener la información sobre la distribución geográfica de la población y del uso del suelo, que principalmente tiene el Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática, y otras dependencias y organismos.
7. Se promoverá la creación y el desarrollo de los mapas y de la cartografía a nivel de localidad, para aprovechar al máximo la infraestructura con que cuenta la - Universidad Juárez Autónoma de Tabasco.
8. El sistema deberá de ser flexible para adaptarse al - crecimiento de las necesidades que cada institución - demande.
9. La delimitación y retroalimentación deberá fijarse de acuerdo a las demandas de los usuarios internos y -- externos.

Estas consideraciones son algunas de las que el Instituto creado establecerá, las otras, se encuentran especificadas en el decreto mediante en cuál se crea, para esto, se presenta una propuesta más adelante en el inciso 5.3.

Además con el objetivo de alcanzar los propósitos que se han fijado a través del Instituto creado y del funcionamiento del Sistema Unico de Información del Estado se sugiere establecer la Ley Estatal de Información Estadística, Geográfica y Documental, con el fin de normar el fun-

cionamiento del Sistema Unico de Información; delimitar - los principios y faces que deben cumplir las dependencias de la administración pública federal, estatal y municipal, y de los particulares; regular el funcionamiento del Instituto de Estadística, Geografía y de Documentación - - de Tabasco e igualmente establecer los mecanismos pa - ra coordinar, uniformar y racionalizar la captación, pro - ducción y procesamiento de la información estadística, do - cumental y cartográfica.

Esta Ley nace de la necesidad de fijar el ordenamiento ju - rídico que fija la información estadística, geográfica y documental en Tabasco, porque la Ley de Información Esta - dística y Geográfica del Instituto Nacional de Estadísti - ca Geografía e Informática pasa desapercibida ya que, po - cas instituciones rigen la información que generan del -- Estado bajo esos artículos. El contenido de la Ley que - se propone, se detalla más adelante en el inciso 5.4.

Finalmente hay un instrumento que permite obtener más ra - pidamente la información, la computadora, por ello, el Go - bierno del Estado tiene un equipo de computó sofisticado únicamente que esta subutilizado, debido a que no funcio - na a su real capacidad pero, antes de proceder a enunciar estas causas, es necesario hacer una breve descripción en cuanto a su utilidad y aplicación, no en cuanto a su com - posición técnica.

Al inició de la presente administración de hicieron serios esfuerzos para el establecimientos de sistemas organizati - vos, tendientes a mejorar la eficiencia administrativa -- del sector público, para esto, el ejecutivo del Estado, - adquirió un moderno equipo de procesamiento electrónico -

de datos que suplió al que operaba anteriormente, ya que presentaba serios problemas de obsolescencia.

Este equipo de computó se adquirió con el objeto de apoyar a las dependencias en sus requerimientos de información, creación de banco de datos, acercamiento del equipo a la área donde se generan los datos (teleproceso); producción de información en procesos simultáneos para la atención de diferentes requerimientos al mismo tiempo - - (multiprogramación y multiproceso); y acceso en línea a los datos. Así, a fines de 1983, se instaló en la Secretaría de Finanzas una computadora modelo CYBER 170/815, y en 1986, se conectó la computadora 18/20 —considerada -- obsoleta— para llevar a cabo la captura de datos.

A la fecha las dependencias adscritas al sistema de computó son las siguientes: Secretaría de Finanzas, Gobierno, Comunicaciones, Asentamientos y Obras Públicas, Salud, -- Programación, Contraloría, Fomento Industrial, Comercio y Turismo; y la Secretaría Técnica; la Oficialía Mayor y la Coordinación General del COPLADET, que en total representan el 35 por ciento del total de las Secretarías del Estado y de los organismos descentralizados. Este porcentaje no incluye a las delegaciones federales en el Estado - y a los municipios de Tabasco.

Como se puede observar el 75 por ciento de las dependencias no están conectadas al Sistema, debido a que no hay líneas telefónicas para instalar una terminal o a que las instituciones quieren tener su propio sistema independiente y a los constantes problemas que presenta el manejo de los sistemas que emplean los técnicos de la Secretaría de Finanzas. Y por otro lado, influye la mala administración del equipo de cómputo, debido a que del 100 por ciento -

que es la capacidad real del sistema de computó, solo se está empleando el 60 por ciento.

Por lo que respecta a la organización de la informática en el Estado, en 1985, hubo intentos por establecer el Subcomité de informática del Gobierno del Estado, esto debido a que, todas las dependencias de la administración pública estatal querían adquirir un equipo de computó para uso exclusivo; ante esto, la Comisión de Administración Pública del Estado, hizo intentos por establecer un Subcomité de informática que promoviera el desarrollo de la informática en las dependencias y organismos del Gobierno del Estado y estableciera las medidas necesarias para optimizar el uso de los recursos de informática.

Con esta perspectiva, a principios de 1985, se llevaron a cabo algunas reuniones para delinear la política de informática en el Estado, se establecieron grupos de trabajo para la ejecución de algunas actividades, pero todo quedó en buenos intentos, por que se desvió el objeto de las sesiones, y los interesados empezaron a perder interés; con esto, ya no se logró formalizar el establecimiento de la Subcomisión.

Este cúmulo de problemas que se circunscriben al equipo de computó, hace necesario sugerir ciertas medidas para tratar de que la computadora funcione plenamente y brinde la creación que justificó su adquisición. Por esto, considero necesario tomar dos medidas:

- 1 ) Está primera medida es para atacar el problema en estos momentos, y que sería mediante el establecimiento

to de la Subcomisión de Informática, pero no dependa de la Comisión de Administración Pública, sino que debe de ser en el seno del COPLADET, para fortalecer los compromisos que se lleguen a adquirir y delinear una organización y estructura más eficiente alrededor del equipo de computó.

La Subcomisión estaría integrada por un Coordinador General que necesariamente debe ser el Secretario de Finanzas, un coordinador Operativo que sería el Director de Informática de Finanzas un consejo de Vigilancia, que estaría presedido por el coordinador General del COPLADET y tres Secretarios de Estado los cuales se pueden denominar de acuerdo al uso que le den al equipo de computó — un secretario de Actas y Acuerdos, Vocales Técnicos y grupos de trabajo.

- 2 ) Está segunda medida es para cuando se establezca el Instituto de Estadística, Geografía y de Documentación de Tabasco, y que se plantaría en los siguientes términos: en primer lugar el equipo de computós-CYBER 170/815 ya no dependería de la Secretaría de Finanzas, sino, que del Instituto creado. Este Instituto deberá integrar una Unidad Central de Informática a efecto de estar en posibilidad de atender a todas las dependencias del sector público.

También será necesario que éste Instituto revise todos los sistemas de información que maneja cada dependencia para evitar que cada quien tenga su sistema independiente, con esto, lo que se trata es de conformar un Sistema Unico donde concurrán todas las dependencias del sector público y puedan intercambiar los discos unas con otras, o sea que la Secretaría -

de Programación o a quién lo solicite (claro, para, esto, debe haber una normatividad para cuando la información es confidencial y solo de uso interno), -- por ello, será necesario establecer un Programa Estatal de Informática.

Con estas medidas, lo que se pretende es que haya orden en el funcionamiento del equipo de cómputo, que opere a plenitud, para evitar que se siga obteniendo equipo de -- cómputo e ir unificando los sistemas de información.

Pero, para lograr esto, es necesario trabajar de común - acuerdo a los ordenamiento jurídicos que se han especificado, porque son los que nos van a permitir a un tiempo garantizar la participación organizada de las dependencias - que integran la Administración Pública Federal Estatal y Municipal, y de los organismos y organizaciones que actúan en la entidad.

4.2.1 Lineamientos que podrían conformar el Acuerdo mediante el cual se crea el Instituto de Estadística Geográfica y de Documentación del Estado de Tabasco.

#### C O N S I D E R A N D O

Que el desarrollo constituye un proceso de racionalización del aprovechamiento de los recursos disponibles y - de las Organización para crear mejores condiciones de vi da para la población.

Que este proceso implica la participación de las dependencias que integran la administración pública estatal, municipal, de las dependencias federales que hay en el - Estado, y de los sectores sociales y privados, los cuales requieren de estar completamente informados de la si tuación económica, geográfica, social y política del Estado.



Que es responsabilidad del Gobierno Constitucional del Estado impulsar, promover y fortalecer los servicios de información estadística, documental y cartográfica, buscando armonizar los esfuerzos que a nivel local realizan los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, y proporcionar la participación de las empresas privadas.

Que la planeación, programación y evaluación de las acciones que llevan a cabo las dependencias de la administración pública, requiere de un oportuno y eficaz apoyo de información económica y social del Estado.

Que se han recopilado estadísticas del Estado, pero, -- hoy en día, es indispensable conocer la información estadística, documental y cartográfica a nivel de localidad.

Que por lo anterior, el Gobierno del Estado ha dispuesto la creación de un organismo desconcentrado que reúna y legitime la información estadística documental y -- cartográfica del Estado y de las localidades en particular, y que tendrá a su cargo la prestación de los servicios de informática del Estado.

Con estas consideraciones se propone el siguiente:

**ACUERDO QUE CREA EL INSTITUTO DE ESTADISTICA, GEOGRAFIA Y DE DOCUMENTACION DE TABASCO COMO ORGANISMO DESCONCENTRADO DEL GOBIERNO DEL ESTADO.**

Artículo 1º. Se crea el Instituto de Estadística Geografía y de Documentación de Tabasco, como un organismo -- desconcentrado del Gobierno con el objeto de:

1. Establecer las normas y procedimientos para la organi

zación, funcionamiento y coordinación de la información estadística, documental y cartográfica.

11. Establecer y operar el Sistema Unico de Información del Estado.

III. Formular el Programa Estatal de Informática.

IV. Ser Órgano de consulta para las dependencias del Gobierno, así como para los sectores social y privado

Artículo 2º. El Instituto como Órgano rector de la información estadística, documental y cartográfica en el Estado, establecerá los mecanismos de coordinación institucional para el mejor cumplimiento de las actividades programadas.

Artículo 3º. Las principales funciones del Instituto serán:

- I. Promover y coadyuvar con la participación de la administración pública federal, estatal, municipal, y de los particulares, en la elaboración del Sistema Unico de Información del Estado.
- II. Fomentar la participación de los sectores social y privado y en general con todas las empresas privadas, en el Sistema.
- III. Realizar las investigaciones necesarias para el desarrollo y mejoramiento del Sistema Unico de Información.
- IV. Formular y desarrollar los programas de capacitación a los operadores de las unidades generadoras de información estadística, documental y cartográfica.

- V. Proporcionar a las Unidades responsables del Sistema el material adecuado para la capacitación de su personal, de informantes y de usuarios.
- VI. Establecer un centro de documentación de información estadística, documental y cartográfica.
- VII. Publicar y difundir los resultados de sus investigaciones y trabajos.
- VIII. Coordinarse con el Instituto Nacional de Estadística, Geografía e Informática para el intercambio de conocimientos en materia de estadística, de geografía, y de documentación que hay del Estado.

El Instituto de Estadística, Geografía y de Documentación del Estado será el órgano encargado de proporcionar la Información de Tabasco cuando lo solicite el INEGI.

- IX. Planear el desarrollo de los recursos informáticos del Estado como apoyo a la integración del Sistema Único de Información de Tabasco.

Formular un Programa Estatal de Informática para homogeneizar los recursos informáticos actuales en función de su óptima utilización.

Promover la creación de la Subcomisión de Informática del Estado.

- X. Formular su reglamento interno y los manuales administrativos que requiera el buen funcionamiento del Instituto.

Artículo 4º. El instituto Coordinará sus actividades con las del Instituto Nacional de Estadística, Geografía e informática de la Secretaría de Programación y

'Presupuesto a fin de que sus acciones sean coincidentes con las políticas generales de desarrollo nacional y regional.

Artículo 5º. El Instituto funcionará bajo la representación de un Director General que designará el Gobernador del Estado.

Artículo 6º. El Director General del Instituto designará el personal que estime necesario para el desarrollo de los trabajos que debe realizar este organismo. Dicho personal estará regido en lo que corresponda por las disposiciones legales y estatales.

Artículo 7º. Las facultades y obligaciones del Director General del Instituto, serán determinadas en el Reglamento Interior del mismo.

Artículo 8º. El patrimonio del Instituto se integrará con:

- I. El presupuesto que señale el Gobierno del Estado; y,
- II. De los ingresos que se obtengan por la venta de publicaciones del Instituto.

Artículo 9º. Las dependencias y entidades del Ejecutivo tendrán la obligación de prestar la ayuda que les solicite el Instituto para la realización de sus fines.

Artículo 10º. El Instituto de Estadística, Geografía y de Documentación de Tabasco estará regido por el presente Acuerdo, por la Ley de Información Estadística, Geográfica y Documental, y por las disposiciones legales que en su caso, se expidan.

#### 4.2.2 Lineamientos que podrían conformar la Ley Estatal - - de Información Estadística, Geográfica y Documental.

Para asegurar el flujo eficaz de la Información Estadística documental y cartográfica es necesario reglamentarla, ya que se ha visto, que las cosas por sí solas, no se pueden dar, sino que hasta que se dice deben hacer --- esto, es cuando se pone atención, por ello, considero --- conveniente establecer una Ley, que norme estas acciones en estricto apego a las características y necesidades reales de Tabasco, por esto, de debe establecer la Ley Estatal de Información Estadística, Geográfica y -- Documental, que venga a regir el funcionamiento del sistema Unico de Información y las partes que lo integran ya que se ha visto, que la Ley de Información Estadística y Geográfica del Instituto Nacional de Estadística - Geográfica e Informática, no se ha constituido en el canal adecuado para asegurar la participación de las dependencias que integran en la actualidad el Subsistema Estatal de Información, en la Mayoría de los casos ni la conocen y los que la conocen no la toman en consideración. Por esto, yo sugiero que esta misma Ley se debe de bajar al nivel de Estado, que se retomen ciertos --- Planteamientos que componen la Ley del INEGI para conformar la propia Ley Estatal de Información Estadística, - Geográfica y Documental. Además las actividades que se van a desprender del establecimiento del Sistema Unico de Información debe tener una reglamentación de apoyo y está se podría lograr a través de esta Ley. La Ley tendría como objetivo normar el funcionamiento del Instituto de Estadística, Geografía y de documentación de Tabasco, y del Sistema Unico de Información; y formular los principios conforme a los cuales las dependencias y entidades que integran la ad

ministración pública estatal, deberán ejercer las actividades que les sean encomendadas.

Cabe señalar que las actividades que se desarrollen a través de la Ley Estatal de Información Estadística, Geográfica y Documental no serán divergentes a las que señala la Ley de Información Estadística y Geografía del INEGI, por ello, se establecerán en la Ley propuesta, los mecanismos que serán. Compatibles entre ambas.

Los lineamientos que podrían conformar la Ley de Información Estadística, Geográfica y Documental de Tabasco, son los siguientes:

### LEY ESTATAL DE INFORMACION ESTADISTICA, GEOGRAFICA Y DOCUMENTAL

#### CAPITULO I. De las Disposiciones Generales.

Artículo 1º. La presente Ley es de orden público e interés social y sus disposiciones sigue a la información estadística, geográfica y documental del Estado.

Artículo 2º. Esta Ley tiene por objeto:

- I. Normar el funcionamiento del Sistema Unico de Información del Estado y de los subsistemas que lo conforman.
- II. Establecer los principios y normas conforme a los cuales las dependencias y entidades de la administración pública estatal, deberán ejercer las funciones que les corresponden como partes integrantes del Sistema Unico de Información del Estado.
- III. Fijar las bases para coordinar la participación y colaboración que corresponda a los gobiernos municipa

les y a las dependencias federales, así como para - promover, cuando se requiera, la colaboración de los particulares y de los grupos sociales interesados, - a efecto de mejorar el funcionamiento del Sistema -- mencionado en la fracción anterior;

- IV. Establecer los mecanismos para que el Sistema Unico de Información del Estado sea compatible con los - Servicios Nacionales de Estadística y de Información Geográfica y con los Sistemas Nacionales Estadístico y de Información Geográfica; y
- V. Organizar la utilización y el desarrollo de la informática en el Sistema Unico de Información del Estado

Artículo 3º. Para los efectos de esta Ley se entenderá - por:

- I. Información Estadística: el conjunto de resultados - cuantitativos que se obtiene de un proceso sistemático de captación, tratamiento y divulgación de datos-primarios obtenidos de los particulares, empresas e-instituciones sobre hechos que son relevantes para - el estudio de los fenómenos económicos, demográficos y sociales.
- II. Información Geográfica: el conjunto de datos, símbolos y representaciones organizados para conocer y - estudiar las condiciones ambientales y físicas del - territorio . . . , la integración de éste en infraestrucción los recursos naturales y la zona económica-exclusiva.
- III. Cartografía: la representación en cartas de la información geográfica.
- IV. Informática: Tecnología para el tratamiento sistemático

tico y racional de la información mediante el procedimiento electrónico de datos" 1/

- V. Información Documental: el conjunto de documentos y datos organizados para conocer y estudiar el pasado y presente del Estado.

Artículo 4<sup>a</sup>. Las facultades que la presente Ley confiere al Ejecutivo Estatal se ejercerán por conjunto del - Instituto de Información establecido, sin perjuicio de las que correspondan a las otras dependencias estatales conforme a otras disposiciones legales.

Artículo 5<sup>a</sup>. La Ley garantiza la confidencialidad de la información que proporcionen los informantes. El ejecutivo expedirá las normas que regulen la circulación y - acceso a la información estadística, geográfica y documental producida.

Artículo 6<sup>a</sup>. Será obligación de los Ayuntamientos y de dependencias federales en el Estado de proporcionar al - Instituto de Estadística, Geografía y de Documentación que generen.

Artículo 7<sup>a</sup>. El Subsistema Estatal de Información Estadística comprende:

- I. La formación de estadística sobre aspectos económicos, demográficos y sociales de interés del Estado
- II. El levantamiento de Censos, encuestas económicas - y sociodemográficas y los indicadores de la actividad económica y social.
- III. Las estadísticas continuas;



- IV. El levantamiento y actualización del inventario estatal de estadística;
- V. Elaborar las normas técnicas a que deberá sujetarse la captación, procesamiento y difusión de la información.
- VI. Fomentar los estudios e investigaciones en estadística;
- VII. El establecimiento de registros sobre informantes y Unidades que elaboran estadística.

Artículo 8º. Todas las instituciones de la administración pública federal, estatal y municipal y de las que integran los sectores social y privado estarán obligados a inscribirse en los registros de identificación estatal que en estadística lleve el Instituto.

Artículo 9º. Los Censos en el Estado se llevarán a cabo cada 2 años y se buscará la comparatividad de la información en el tiempo y en espacio.

Artículo 10º. Se establecerán los nexos necesarios con el Instituto Nacional de Estadística Geográfica e Informática en la recopilación y procesamiento de la información estadística del Estado.

Artículo 11º. El Subsistema Estatal de Información Geográfica comprende:

- I. La captación, procesamiento y divulgación de la Información geográfica del Estado.
- II. Recopilar los estudios que del Estado han elaborado-

do diversas instituciones y/o dependencias.

- III. Elaborar los estudios del territorio Tabasqueño para actualizar la cartografía y para tener regionalizada al nivel de localidad la información geográfica.
- IV. La información geográfica que produzcan las dependencias de la administración pública federal estatal y municipal, y de los particulares.
- V. Establecer un registro estatal de información geográfica.

Artículo 12<sup>a</sup>. El Instituto establecerá las políticas -- normas y técnicas para autorizar y unificar la información geográfica del Estado.

Artículo 13<sup>a</sup>. Se establecerán los nexos necesarios con el INEGI respecto a la información geográfica del Estado.

Artículo 14<sup>a</sup>. El Subsistema Estatal de Información Documental comprende:

- I. La recopilación de los estudios y proyectos que las dependencias públicas y privadas llevan a cabo en el Estado.
- II. La creación de un Centro documental especializado.
- III. Establecer un inventario de los centros documentales y bibliotecas en el Estado.
- IV. Establecer los mecanismos necesarios para que todos los centros entrelazados y fomentar el intercambio de catálogos y de sus propias publicaciones

Artículo 15ª. El Instituto establecerá un inventario de libros, revistas y documentos que tengan los centros - documentales y bibliotecas del Estado.

Artículo 16ª. Todas las dependencias de la administración pública estatal, las dependencias federales y los municipios del Estado deberán estar adscritos y procesar su información en el equipo de cómputo del Estado.

## CAPITULO II.- Del Sistema Unico de Información del Estado.

Artículo 17ª. La organización, funcionamiento, coordinación de actividades del Sistema Unico de Información del Estado estarán sujetas a las normas y procedimientos que emita el Ejecutivo del Estado por conducto del Instituto.

Artículo 18ª. Para la integración y desarrollo del Sistema Unico de Información, el Instituto deberá de coordinar y uniformar la captación, producción, y procesamiento de la información estadística, documental y cartográfica del Estado.

Artículo 19ª. El Instituto emitirá criterios de carácter general para homogenizar los procedimientos de captación de datos en todas las fuentes de información.

Artículo 20ª. El Instituto será el órgano legitimador de la información que genere los trabajos del Sistema Unico de Información del Estado y será de su competencia establecer los lineamientos para proporcionar la -

información estadística, documental y cartográfica.

Artículo 21<sup>a</sup>. Para que las actividades en materia de informática se lleven plenamente, el Instituto creado establecerá el Programa Estatal de Informática.

CAPITULO III.- De las Unidades que integran el Sistema-  
Unico de Información del Estado.

Artículo 22<sup>a</sup>. Estarán adscritas al Sistema Unico de Información todas las Unidades generadoras de información estadística geográfica y documental de la administra --  
ción pública federal, estatal, municipal y particula---  
res.

Artículo 23<sup>a</sup>. Serán coordinadas por el Instituto para -  
captar y procesar la información.

Artículo 24<sup>a</sup>. Cuando estas unidades tengan que dar in -  
formación estadística documental y cartográfica a otras  
instituciones, deberán turnar copia o notificar al In -  
stituto.

Artículo 25<sup>a</sup>. Podrán hacer uso del sistema computaliza-  
do del Gobierno del Estado, de acuerdo con los linea -  
mientos que para ello émita el Instituto.

Artículo 26<sup>a</sup>. Los datos que proporcionen las Unidades -  
al Instituto serán manejados con carácter oficial.

Artículo 27<sup>a</sup>. Los informantes estarán obligados a pro -  
porcionar con veracidad y oportunidad los datos que le-

solicite el Instituto. La participación y colaboración de los habitantes de Tabasco en el levantamiento del Censo será gratuito y obligatoria.

Artículo 28<sup>a</sup>. Los empleados de las unidades o los particulares en general que suministren datos falsos, incompletos o incongruentes serán sancionados por el Instituto de acuerdo con su política de infracciones y -- sanciones.

**NOTAS**

1. Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática:  
**Ley de Información Estadística y Geográfica; P.2**

## CONCLUSIONES

1. Es común apreciar la connotación de que la información es el contenido de la comunicación, sin dejar de ser válida, es una concepción demasiado simple, que dificulta el estudio de la información en su condición estática, de almacenamiento o espera, y en su condición dinámica, durante -- procesos diferentes al de comunicación. Por ello, la comunicación se debe entender como un medio para transmitir mensajes es decir, desde que hay un emisor y un receptor. La información por su parte, como un cúmulo de datos que representa la situación que guarda un hecho o fenómeno -- económico, social y político, nos permite tomar decisiones basadas en hechos. Es decir, la comunicación no existe sin la información y la información si existe sin la -- comunicación, aún cuando sus vínculos sean estrechos es -- importante separarlos, sobre todo, porque la inquietud que motivó el estudio de este tema es describir y analizar el -- papel que desempeña la información en la administración -- pública.
2. La información es un elemento que puede coadyuvar al cambio en la administración pública, porque es aquí donde se llevan a cabo la formulación de políticas y se ejerce la planeación, la evaluación y el control, y para que cubra de manera efectiva los servicios que demanda la problemática social, se requiere que sea un instrumento con funciones claras y precisas; un fiel interprete de las decisiones políticas y el catalizador de las necesidades colectivas. Requiere, por tanto, disponer de la informa-- ción estadística, documental y cartográfica que le permita analizar con veracidad la problemática política, económica y social del país, y así emitir juicios de valor.

3. La información estadística, documental y cartográfica es un tema al que poca importancia se le ha dado a través de la historia de la administración pública mexicana. Ello se puede corroborar por las pocas y escuetas publicaciones que hay sobre la información del país y por el rango que ocupaba la dependencia responsable, lo cual ha originado que los responsables de tomar decisiones muchas veces cuentan con información inadecuada para sus fines; generalmente, ésta información resulta superflua, incompleta, poco clara, demasiado voluminosa o se recibe demasiado tarde para ser de utilidad.

Sin embargo, en la actualidad, ya hay una mayor preocupación por darle a la información su verdadero valor, se considera ya un factor de importancia primordial en la vida política, económica, social y cultural del país; debido a que la sociedad y sus estructuras son cada vez más complejas y requieren de información oportuna para conocerse así mismas, para tomar decisiones, ejecutarlas y evaluarlas.

4. Con el establecimiento del Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática se da la pauta para la organización, captación y procesamiento de la información que generan las dependencias que integran la administración pública, pero, sobre todo, se considerará que los integrantes del establecido Sistema Nacional de Planeación Democrática deben de contar con la infraestructura informática necesaria para la realización de las actividades encomendadas.
5. Tabasco, no ajeno a estos procesos, se ha visto como un ente receptor de las acciones que ha fijado la federación. Por esto, a través de la vertiente de coordinación se es-



tablece el Sistema Estatal de Planeación Democrática como la manera de planear las actividades que desarrollará el Estado, para ello, organizó la administración pública del Estado, para adecuarla a las necesidades que requería el SIESPLADE, además, se ha convertido en el mecanismo a través del cuál la federación hace llegar al Estado los recursos financieros asignados.

Inicialmente el Sistema Estatal de Planeación Democrática estaba constituido por las fases de formulación, instrumentación, control y evaluación, pero, la carencia de datos indispensables para tomar decisiones y la necesidad que presentaba cada fase del sistema, hizo indispensable, integrar a la información como una de las etapas del SIESPLADE, ahora, ya se concibe el ciclo del sistema a partir de la información, formulación, instrumentación, y evaluación y control.

6. La operatividad del Sistema Estatal de Planeación Democrática ha requerido de información estadística, documental y cartográfica que en la medida de lo posible se ha atendido, lo cuál ha originado un ciclo de trabajo, que por estar inmerso en el Sistema de Planeación, ha sido enfocado a la integración del Subsistema Estatal de Información. Más sin embargo, solo es de dicho, porque no se encuentra formalizado. Por ello, considero conveniente la necesidad de promover la integración del Subsistema a partir de la expedición del convenio de participación interinstitucional para hacer obligatorio la participación de los integrantes del Cuerpo Colegiado del COPLADET, en virtud de su indiferencia, porque si quieren proporcionar la información y si no quieren no.

7. Este Subsistema deberá de tener claramente establecidas - las áreas que integren el Subsistema, y que pueden ser de estadística, de documentación y cartográfica para su completa - organización. Cada una de ellas, deberá de fijar los mecanismos que harán posible darle orden y evitar duplicidad de esfuerzos y actividades.

Porque si se considera que en Tabasco, hay la voluntad política de hacer bien lo que se viene haciendo, solo es -- cuestión de delinear y precisar los mecanismos operativos, ya que si se considera que hasta ahora, las dependencias que integran la administración pública coordinan sus actividades de manera conjunta y homogénea en apego a los lineamientos que para ello, ha establecido el C. Gobernador.

8. El crecimiento de la información en el Estado y la tarea necesaria de investigar sus métodos de captura, hace necesario establecer el Instituto de Estadística, Geografía y documental en el Estado, con el fin de generar la propia estadística del Estado. Porque la problemática informática ya rebasa los límites de cobertura, ya que se presentan casos en los cuales es difícil llegar a obtener información verídica, debido a que no se cuenta con los recursos necesarios para superar los obstáculos de captura y procesamiento de la información.

Con el Instituto que se sugiere crear se pretende que toda la información estadística, documental y cartográfica de Tabasco se recopile y procese en un período determinado. Para ello, se pretende que se lleve a cabo el levantamiento cada dos años de Censos o sobre cierto tipo de información para actualizar periódicamente los datos que se requirieren para la planeación y en las actividades rutinarias de la administración pública.

Además, éste instituto se hará cargo de la organización y manejo del equipo de procesamiento electrónico de datos - que tiene el Gobierno, y que esta subutilizado, debido a la falta de capacidad operacional y a que se ha malinterpretado su utilidad, porque debo precisar que no es *per se*, un sistema de trabajo sino, una herramienta poderosa de apoyo a las tareas del sector público, que puede agilizar trámites y procesos de trabajo. Es importante aclararlo porque es precisamente esta confusión la que conduce a otra: la informática por sí misma, es útil para -- ayudar a tomar decisiones, y no es cierto, la informática sin la información es un instrumento nada más. Es decir, la información y la informática son complementarias y mantienen una relación de reciprocidad, de modo que la calidad y la oportunidad de una incide en la eficacia y utilidad de la otra.

El Instituto se regirá por la Ley de Información y Estadística del INEGI y por la Ley Estatal de Información Estadística, Geográfica y de Documentación que va a regular el funcionamiento del Instituto y de las dependencias que integran la administración pública de Tabasco.

9. La idea de unificación y organización de la información, desde la fuente originaria, hace posible la conveniencia de establecer el sistema único de información del Estado que reúna y legitime la información y a la vez produzca - estadísticas homogéneas, cartas geográficas comunes, interpretaciones económicas, análisis y síntesis de información para la toma de decisiones.

El sistema Unico de Información, deberá ser el instrumento principal del Instituto de Estadística Geografía y de documentación del Estado, en torno al cual llevará a cabo la ejecución de las actividades que le sean encomendadas.

Con todo esto, se trata de generar una dinámica informativa para que exista un eficaz flujo de intercambio y retroalimentación de información que generan las dependencias de la administración pública, enriquecida por los resultados que los trabajos de campo puedan arrojar y por la proyección de datos que se podrían realizar a través de los métodos ya establecidos por las instituciones especialistas del ramo.

Por otro lado, con éste cúmulo de información que se va ir obteniendo, del Estado al nivel de localidad, las dependencias que integran la Administración Pública Federal, Estatal y Municipal, podrán realizar los estudios y proyectos que consideren necesarios en un menor tiempo y con un reducido costo.

## B I B L I O G R A F I A

## LIBROS

- 1.- Burch G., John; Administración en las Organizaciones; un enfoque de sistemas; México, 1983; Edit. Limusa, 564 Pág.
- 2.- Colegio de Licenciados en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; Diccionario de Política y Administración Pública Tomo II; México, 1979-1982; Edit. Colegio de Licenciados - en Ciencias Políticas y Administración Pública, A.C.; 696 Pág.
- 3.- Corona V., Rodolfo; Manual de Técnicas de Evaluación y Ajuste de Información Estadística; México, 1982; Edit. Fondo de Cultura Económica; 290 Págs.
- 4.- Flores de Gortari, Sergio; Hacia una Comunicación Administrativa Integral; México, 1977; Edit. Trillas; 354 Págs.
- 5.- Flores de la Peña, Horacio; Bases para la Planeación Económica y Social de México; México, 1983; Edit. Siglo Veintiuno, - S.A.; 269 Págs.
- 6.- Guerrero Orozco, Omar; La Administración Pública del Estado - Capitalista; Barcelona, España, 1981; Edif. Fon. Tamara, S.A. 277 Págs.
- 7.- Guerrero Orozco, Omar; Introducción a la Administración Pública; México; Edit. Harla S.A. de C.V. P. 392
- 8.- Henry, Lucas; Conceptos de Sistemas de Información para la Administración Pública; México, 1983; Edit. Mc. Graw-Hill de México S.A. de C.V.
- 9.- Jiménez Castro, Wilburg; Administración Pública para el Desarrollo Integral; México, 1971; Edit. Fondo de Cultura Económica; 469 Págs.

- 10.- Kast E. Ficenort; Administración en las organizaciones, un - Enfoque de Sistemas; México, 1979; Edit. Mc. Graw-Hill de México S.A. de C.V.; 699 Págs.
- 11.- Katz S., Chaim; Diccionario Básico de Comunicación; México, - 1980; Edit. Nueva Imagen; 513 Págs.
- 12.- Leemans, F. Arne; Cómo Reformar la Administración Pública; - México; Edit. Fondo de Cultura Económica: P. 389
- 13.- Núñez del Prado Benavente, Arturo; Estadística Básica para - la Planificación; México, 1983; Edit. Siglo Veintiuno editores, S.A.; 234 Págs.
- 14.- Sharkansky, Ira; Administración, Pública; México, 1977; Edit. Editores Asociados, S.A.; 189 Págs.
- 15.- Terry, George; Principios de la administración; México, 1975; Edit. Compañía Editorial Continental, S.A.; 879 Págs.

#### DOCUMENTOS

- 1.- Comité de Planeación para el Desarrollo del Estado de Tabasco; Monografía General del Estado, Tercera Versión; Tabasco, 1981; 408 Págs.
- 2.- Comité de Planeación Para el Desarrollo del Estado de Tabasco; Memoria 1977-82, Tercera Versión; Tabasco, 1981; 257 Págs.
- 3.- Colección Porrúa; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1976; México, 1980; 703 págs.
- 4.- Colección Porrúa; Ley Orgánica de la Administración Pública Federal 1983; México, 1985; 805 Págs.
- 5.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco-Secretaría de Programación y Presupuesto; Convenio de Participación Institu-

- cional para el Establecimiento del Comité Técnico para el Desarrollo del Sistema de Información; Tabasco, 1979; 37 Págs.
- 6.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; Constitución Política y Leyes del Estado Libre y Soberano de Tabasco; Tabasco, 1984; 270 Págs.
- 7.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; Descentralización de la Vida Nacional; Tabasco, 1983; 149 Págs.
- 8.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; Ley de Planeación y Ley Estatal de Planeación; Tabasco, 1983; 176 Págs.
- 9.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; Planeación - Democrática; Tabasco, 1983; 147 Págs.
- 10.- Gobierno Constitucional del estado de Tabasco; Planeación - Democrática y El Fortalecimiento Municipal; Tabasco, 1985; 114 Págs.
- 11.- Gobierno Constitucional del Estado de Tabasco; Plan Estatal de Desarrollo 1983-88; Tabasco, 1983; 88 Págs.
- 12.- González Pedrero, Enrique; Segundo Informe de Gobierno 1984
- 13.- Presidencia de la República; Convenio Unico de Coordinación 1982; México 1982; 118 Págs.
- 14.- Secretaría de la Presidencia; El Ejecutivo ante el Congreso 1976-82; México, 1982; 241 Págs.
- 15.- Secretaría de la Presidencia; México a través de los Informes Presidenciales, Vol. II; México, 1976; 467 Págs.
- 16.- Secretaría de la Presidencia; Reglamento Interior de las Dependencias de la Administración Pública Centralizada; - México, 1978; 484 Págs.

- 17.- Secretaría de Programación y Presupuesto; Compilación Jurídica 1978; México, 1978; 817 Págs
- 18.- Secretaría de Programación y Presupuesto; Compilación Jurídica 1981-82; México, 1982; 455 Págs.
- 19.- Secretaría de Programación y Presupuesto; Compilación Jurídica 1980; México, 1980; 480 Págs.
- 20.- Secretaría de Programación y Presupuesto; Ley de Información Estadística y Geográfica; México, 1981; 32 Págs.
- 21.- Secretaría de Programación y Presupuesto-Instituto Nacional de Estadística Geografía e Informática; Ley de Información Estadística y Geográfica; México, 1984; 30 Págs.
- 22.- Secretaría de Programación y Presupuesto; Ley de Planeación; México, 1982; 22 Págs.
- 23.- Secretaría de Programación y Presupuesto; Los Comités Estatales de Planeación para el Desarrollo; México, 1981; 109 Págs
- 24.- Secretaría de Programación Y Presupuesto; Memoria Institucional 1983-anexo 7; México, 1984; 174 Págs.
- 25.- Secretaría de Programación y Presupuesto; Plan Global de Desarrollo 1980-82; México, 1980; 230 Págs.
- 26.- Secretaría de Programación y Presupuesto; Reglamento Interior de la Secretaría de Programación y Presupuesto; México, 1980; 39 Págs.
- 27.- Secretaría de Programación y Presupuesto; El Sistema Nacional de Planeación Democrática, Organización y Principios; México, 1984; 101 Págs.



**REVISTAS**

- 1.- Instituto Nacional de Administración Pública; Revista de Administración Pública, Número 55/56; México, 1983; 549 Págs.
- 2.- Instituto Mexicano de Administración Pública; Revista de Administración Pública, Número 25; México, 1973; 107 Págs.
- 3.- Secretaría de Programación y Presupuesto; Revista de Planeación Democrática, Número 13; México, 1984; 52 Págs.
- 4.- Universidad Nacional Autónoma de México; Revista Mexicana de Ciencias Políticas y Sociales, Número 92; México, 1978; 199 Págs.