

901
2ej



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE DERECHO

**LA POLITICA ECONOMICA EN LAS AREAS
ESTRATEGICAS DEL ESTADO MEXICANO**

1983 - 1988

TESIS PROFESIONAL

**QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN DERECHO**

P R E S E N T A :

IGNACIO VILLAGORDOA MESA

**ELABORADA BAJO LA DIRECCION DEL
DR. ENRIQUE VARGAS GAMEROS
DENTRO DEL SEMINARIO DE DERECHO
ADMINISTRATIVO**



MEXICO, D. F.

1987



UNAM – Dirección General de Bibliotecas Tesis Digitales Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS © PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

Todo el material contenido en esta tesis está protegido por la Ley Federal del Derecho de Autor (LFDA) de los Estados Unidos Mexicanos (México).

El uso de imágenes, fragmentos de videos, y demás material que sea objeto de protección de los derechos de autor, será exclusivamente para fines educativos e informativos y deberá citar la fuente donde la obtuvo mencionando el autor o autores. Cualquier uso distinto como el lucro, reproducción, edición o modificación, será perseguido y sancionado por el respectivo titular de los Derechos de Autor.

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

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

El mundo actual se debate por encontrar nuevos modelos de organización tanto en lo político, como en lo económico; solucionar sus problemas inmediatos, ampliar las libertades y atender la permanente demanda de la sociedad para alcanzar la justicia.

México no es la excepción. La crisis por la que atraviesa nuestro país, tiene su origen en la década de los setenta; debido a la inoperancia de ciertas políticas económicas que habiendo cumplido con sus objetivos en su momento, no fueron ni sustituidas ni superadas por políticas económicas acordes con el desarrollo del país.

A lo anterior, debemos agregar la acumulación de ciertos rezagos en nuestros sistemas político, económico y jurídico, así como las condiciones en desventaja para el desarrollo productivo, la transferencia de tecnología y la comercialización de los productos que exportamos, que han impuesto las economías desarrolladas.

Frente a esta situación, la acción gubernamental, en general y en particular, - en materia económica, dentro del período 1983 - 1988, reviste un interés especial, debido a que, para enfrentar la crisis de la magnitud de la nuestra, el gobierno actual adoptó una estrategia basada en los siguientes puntos:

- 1.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- 2.- Vencer la crisis.
- 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- 4.- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

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

El mundo actual se debate por encontrar nuevos modelos de organización tanto en lo político, como en lo económico; solucionar sus problemas inmediatos, ampliar las libertades y atender la permanente demanda de la sociedad para alcanzar la justicia.

México no es la excepción. La crisis por la que atraviesa nuestro país, tiene su origen en la década de los setenta; debido a la inoperancia de ciertas políticas económicas que habiendo cumplido con sus objetivos en su momento, no fueron ni sustituidas ni superadas por políticas económicas acordes con el desarrollo del país.

A lo anterior, debemos agregar la acumulación de ciertos rezagos en nuestros sistemas político, económico y jurídico, así como las condiciones en desventaja para el desarrollo productivo, la transferencia de tecnología y la comercialización de los productos que exportamos, que han impuesto las economías desarrolladas.

Frente a esta situación, la acción gubernamental, en general y en particular, - en materia económica, dentro del periodo 1983 - 1988, reviste un interés especial, debido a que, para enfrentar la crisis de la magnitud de la nuestra, el gobierno actual adoptó una estrategia basada en los siguientes puntos:

- 1.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- 2.- Vencer la crisis.
- 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- 4.- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

Parte importante del actuar estatal en materia económica, lo es sin duda, la política económica en las áreas estratégicas, que ejecuta el Estado, dentro del citado período, a través del marco jurídico establecido, ya que mediante su intervención en dichas áreas se conforma un instrumento fundamental para combatir el difícil momento histórico en el que vivimos.

Hablar de la acción estatal en estas áreas de la economía en la actualidad, se hace necesario para el abogado, debido a que se desprenden de la misma Constitución, norma suprema de la política y la organización básica de la economía, conformando en las áreas citadas la parte fundamental de la Rectoría del Estado en la Economía y de la Planeación Democrática, precisadas constitucionalmente en el año de 1983.

De aquí que la superación de la crisis y el cambio estructural propuesto durante este régimen, esté fundamentado en la libertad, en la paz social y sobre todo en el Derecho.

La decisión de superar la crisis respetando las libertades y con estricto apego al Derecho, en contraposición al autoritarismo y la represión como caminos sencillos para solucionar el problema social; es digno de consideración.

De lo anterior se desprende el interés que despertó en el sustentante, el tema que el seminario de Derecho Administrativo asignó para su desarrollo como Tesis Profesional, bajo el rubro de: "La Política Económica en las Areas Estratégicas del Estado Mexicano 1983 - 1988".

En estricto rigor, la propuesta y desarrollo del presente trabajo, se encuentra

bajo la siguiente estructura:

- I Lineamientos de Investigación.
- II Derecho Económico.
- III Sistemas Políticos, Sistemas Económicos y Sistemas Jurídicos.
- IV Estructura Jurídico Administrativa de la Política Económica del -
Estado Mexicano.
- V La Rectoría del Estado Mexicano en la Economía.
- VI La Planeación en México.
- VII La Política Económica en las Areas Estratégicas del Estado Mexican
no 1983 - 1988.
- VIII Presentación de Resultados.

En el primer capítulo, se hacen: el planteamiento del problema; la ubicación histórica y la proposición de la hipótesis, siguiendo con los pasos que para el efecto señala la metodología.

En el capítulo II, se hace un estudio sobre algunos aspectos doctrinarios del - Derecho Económico, que ayuda al lector a ubicar el tema de referencia, y la manera como el Estado, ha tenido cada día más la necesidad de intervenir en la - Economía.

En el capítulo III, se realiza una descripción de los distintos sistemas políticos, económicos y jurídicos existentes en la actualidad, así como, la diferencia existente entre Economía Política y Política Económica, para finalizar con la ubicación del Estado Mexicano en estos tres tipos de sistemas de acuerdo a - su estructura y comienza a definir la política económica del Estado Mexicano en estas áreas de la Economía Nacional.

En los capítulos IV, V y VI, se encuentra el estudio de la Estructura Jurídico Administrativa de la Política Económica del Estado Mexicano, la Rectoría del mismo en la economía y finalmente, la Planeación en nuestro País; con lo que se precisan los aspectos fundamentales de la política económica del Estado en las áreas de referencia, desprendiéndose precisamente, de estos tres capítulos, dentro de la ubicación histórica señalada en un principio.

Dentro del capítulo VII, se hace un estudio profundo de la política económica seguida en las áreas estratégicas, debido a que es precisamente la intervención del Estado en este sector, en donde se realiza la influencia determinante en las áreas prioritarias y liberadas, realizándose asimismo una evaluación de lo hasta ahora logrado y describiendo los propósitos del Estado en el último bienio.

En el capítulo VIII, se presentan de manera concreta los principales resultados de la política económica que se han observado en las áreas de referencia, durante el tiempo transcurrido.

Por último, en las conclusiones se encuentran las respuestas concretas a la hipótesis planteada, ya que las respuestas generales, se encuentran en el desarrollo de la investigación.

De esta manera, el trabajo se sustenta sobre bases doctrinarias tanto en lo jurídico, como en lo económico y en lo administrativo; debido a que se consideran idóneas para los propósitos perseguidos por el marco jurídico vigente para tal efecto.

Cabe advertir que el tema tratado sobrepasa incuestionablemente la capacidad -

académica y la preparación intelectual, así como la experiencia: jurídica, política, económica y administrativa, que en asuntos públicos y privados se debe reunir como aspirante al querer realizar tan importante y discutido tópico. - Pero no obstante lo difícil y complejo que resultó este tema, de antemano se prometió, con la ayuda y orientación recibida en el Seminario de Derecho Administrativo, poner todo el empeño y voluntad necesaria para realizar satisfactoriamente el presente ensayo, y no defraudar en su momento, de manera alguna, - al Honorable Tribunal Académico en lo que respecta a la preparación profesional que espera tenga un egresado de nuestra H. Facultad de Derecho.

México, D. F.

Cd. Universitaria

1987.

CAPITULO I

LINEAMIENTOS DE INVESTIGACION.

CAPITULO I

LINEAMIENTOS DE INVESTIGACION

1. PLANTEAMIENTO DEL PROBLEMA

Para poder plantear el problema, es necesario referirnos primeramente al título de esta investigación: "La Política Económica en las Areas Estratégicas del Estado Mexicano 1983-1988", ya que el título nos remite al tema, objeto de esta investigación. Sobre el particular consideramos que el propio título implica que incurriremos en un campo demasiado amplio, polémico y controvertido, de tal forma que el tema a tratar nos obligará adentrarnos en el vasto mundo de la Ciencia Económica - o economía política, es decir, todo lo relacionado con los fines del Estado en materia económica y, desde luego, con la Ciencia del Derecho, y, por supuesto, con la Ciencia de la Administración, y dentro de ésta, la Administración Pública con el objeto de hacer el planteamiento de referencia.

Es así como el planteamiento del problema fundamentalmente recae dentro de las dificultades que todo Estado contemporáneo, incluido el nuestro, tiene que afrontar, y que justifica su propia existencia. Todo Estado posee un sistema económico, un sistema jurídico y, necesariamente, un sistema político, y del enlace de los tres sistemas surge uno de los fines del propio Estado: buscar el desarrollo económico de su población, entendido éste como el proceso mediante el cual los países pasan de un estado atrasado de su economía a un estado avanzado de la misma. Este nivel alcanzado en el desarrollo representa mejores niveles de vida para la población en su conjunto; implica que los niveles de vida se van mejorando día con día, lo que representa cambios tanto cualitativos como cuantitativos. Dos manifestaciones esenciales del desarrollo económico son: aumento de la producción y productividad per cápita en las diferentes ramas económicas, y aumento del ingreso real per cápita. Algunas características del desarrollo económico son: a) desenvolvimiento de las fuerzas productivas; b) crecimiento del producto nacional con una distribu-

ción más equitativa de la riqueza entre los habitantes del país; c) crecimiento - del empleo con mayores ingresos reales para los trabajadores; y d) más y mejor - educación para mayor número de personas, entre otras.

Por lo tanto, el desarrollo económico es: "El aumento sostenido de la producción de bienes y servicios en una sociedad, durante un período determinado y mayor al - incremento registrado de la población". Es decir, mayor producción de bienes y ser - vicios en relación al crecimiento demográfico, sin confundir el desarrollo económi - co con crecimiento económico, ya que, el crecimiento económico es el aumento de la producción de bienes y servicios de una sociedad en un período determinado, que ge - neralmente es de un año. El crecimiento económico es objetivo y medible a través de diversas variables, como: a) Incremento del producto interno bruto de un año a otro; b) Aumento de la producción por sectores económicos: agropecuario, industrial, minero, etc.; c) Acrecentamiento de la productividad general de la economía por sec - tores y ramas económicas, es decir, se puede crecer sin desarrollo, pero esto es me - ramente cuantitativo y no cualitativo, siendo lo ideal lo cualitativo, para dar lu - gar a lo cuantitativo, pero sin caer en uno de los graves defectos que es el desa - rrollismo económico, cuyo término se aplica para criticar las desviaciones del desa - rrollo económico que han seguido algunos países en las últimas décadas, como lo es, sin duda, el nuestro. El desarrollismo implica ritmos de crecimiento económico muy dispares y, sobre todo, desequilibrados; es decir, algunas regiones se desarrollan más que otras, algunas ramas económicas se desenvuelven a buen ritmo, en tanto que otras tienen un lento crecimiento, o bien, decrecen; el reparto del producto social es muy desigual, por lo que existe concentración del ingreso en muy pocas manos, lo cual provoca problemas sociales para una importante parte de la sociedad (1).

Pero el Estado, al pugnar por un desarrollo económico armónico, que tienda a elevar la calidad de vida de sus habitantes, independientemente de la doctrina políti--

co económica que fundamente su actuación, interviene cada día más en la actividad económica de los particulares, volviéndose, inclusive, parte o agente activo de la propia economía; de aquí que se deriven los grandes problemas del intervencionismo, del Estado en la economía, entendiendo esto, como la participación del Estado en la economía, lo cual se dá históricamente en el capitalismo de nuestro tiempo, sobre todo a partir de la crisis de 1929. Fue Keynes el que propuso que el estado interviniera en la economía con el objeto de evitar las fluctuaciones económicas de la misma. El intervencionismo estatal se opone al liberalismo, sosteniendo éste que el Estado no debe intervenir en la economía. De hecho, en la actualidad, en todos los países se da la participación del estado en mayor o menor grado (2).- Y sobre lo cual ahondaremos en el capítulo III.

Pero: ¿Cómo interviene el Estado en la actividad económica de la sociedad?. Consideramos que en tres grandes áreas: las estratégicas, reservadas exclusivamente al Estado; las prioritarias, en las que el propio Estado tiene interés en que se desarrollen, por ser vitales a la infraestructura económica del país y porque quizás no sean de tanto interés para los particulares, o porque el costo excesivo de las mismas vá más allá de las posibilidades económicas del sector privado, o porque además, son fundamentales para el objetivo de un programa de gobierno; y, las liberadas, las que se dejan exclusivamente a los particulares y en las que el Estado interviene únicamente como policía administrativa, es decir, regulando y controlando estas áreas mediante controles, permisos, concesiones, estímulos, exenciones, etc.....

Por consiguiente: ¿Cuál es el planteamiento del problema o el objeto de esta investigación?. Sin lugar a duda al determinar en forma general cuál es la política económica del Estado Mexicano en las áreas estratégicas, en un período determinado bajo la expectativa genérica del Derecho Económico, y específica del Dere--

cho Administrativo para su estudio y análisis, y en particular, para el de un sector escogido, seleccionándose el estratégico, por su importancia fundamental e impacto en las otras dos áreas.

2. UBICACION HISTORICA DE LA INVESTIGACION.

El valor de una investigación monográfica radica en tratar un tema concreto a fondo en un período determinado, y que éste sea de actualidad. Es por este motivo que se seleccionó el período 1983-1988, por ser del gobierno actual.

3. PROPOSICION DE LA HIPOTESIS.

Por "metodología" entendemos aquella disciplina de las Ciencias que determina el valor de los métodos de la investigación científica y que propone los procedimientos de prueba e investigación de las ciencias. (3) Por "método" comprendemos el camino a seguir en una investigación, el cual proviene etimológicamente del griego "methá" = según, y "hodós" = vía. Es decir, la forma de conducirnos en un tramo monográfico de investigación o el análisis científico de lo que se pretende saber, ya comprobado empíricamente (4).

Por "hipótesis" entendemos una proposición enunciada para responder tentativamente a un problema (5), o la respuesta tentativa que proponemos a una pregunta o a su problema enunciado (6).

Así pues, en la presente investigación incursionaremos en la metodología de las Ciencias Sociales; más explícitamente, en los ramos de la Ciencia de la Economía, del Derecho, y de la Ciencia de la Administración; y que, como disciplinas sociales que son, serán la vértebra del presente trabajo, ayudándonos, desde luego, de

los diferentes métodos existentes y optando por una proposición plurimetodológica, valiéndonos para tal efecto del método analítico, jurídico, económico, estadístico, comparativo, sistemático y, en general, de todos aquéllos que, por su propia naturaleza, nos pueden auxiliar en el desarrollo de la presente investigación.

Esta investigación de referencia se fundamentará básicamente en una hipótesis:

- 1) ¿CONTRIBUYE Y RESPONDE AL MANDATO CONSTITUCIONAL DE IMPULSAR EL DESARROLLO NACIONAL, LA INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO MEDIANTE SU POLITICA ECONOMICA EN LAS AREAS ESTRATEGICAS DE LA ECONOMIA NACIONAL?.

Esta hipótesis nos conduce a la política económica del Estado, que persigue, a través de la rectoría de la vida económica de la Nación, si su presencia directa e indirecta en el aparato productivo y distributivo responde y contribuye al mandato constitucional que se reserva el Estado mediante sus diversos procedimientos de intervención en los tres sectores y en particular el estratégico, de la economía, como apoyo, complemento o promoción de las demás actividades del desarrollo nacional. Y que, desglosado metodológicamente para una explicación objetiva, obtenemos que la variable dependiente, entendiéndola ésta como el elemento explicado o la conducta explicada, es decir, la intervención del Estado a través de su política económica; y como variable independiente, considerando ésta el elemento que explica un fenómeno o la conducta de un fenómeno, en nuestro caso, la contribución al desarrollo económico mediante la intervención del Estado.

Para corroborar o confirmar esta hipótesis, a través de sus variables dependientes e independientes, conformaremos la estructura básica de esta investigación a lo largo de los capítulos II, III, IV, V y VI referentes al Derecho Económico, a los

sistemas económicos, jurídicos y políticos, la estructura jurídico administrativa de la política económica del Estado Mexicano, la rectoría del Estado Mexicano en la economía y la Planeación en México, y en el capítulo VII abordaremos la política económica seguida por el Estado Mexicano en el área estratégica, y en el último capítulo realizaremos la presentación de resultados e inmediatamente después las conclusiones.

CAPITULO I

LINEAMIENTOS DE INVESTIGACION

NOTAS Y BIBLIOGRAFIA BASICA ESPECIFICA

- 1) Vargas Cameros, Enrique. "Comentarios a la Ley sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica". Tesis Profesional. Facultad de Derecho, U. N.A.M. México 1963.
- 2) Vargas Cameros, Enrique, Ob. cit. p. 86.
- 3) Vargas Cameros, Enrique. "El Poder Político en el Sistema Federal" p. 19 Tesis Doctoral, Facultad de Ciencias Políticas y Sociales, U.N.A.M. México 1983.
- 4) Vargas Cameros, Enrique. Ob. cit. p. 19
- 5) Pardinás, Felipe. "Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales". p. 132 Ed. Siglo XXI Editores, S. A., México, 1969.
- 6) Pardinás. Felipe. Ob. cit. p. 11

CAPITULO II

DERECHO ECONOMICO

CAPITULO II

DERECHO ECONOMICO

1. GENERALIDADES.

En el capítulo precedente hemos asentado que para el desarrollo de la presente investigación recurriremos al Derecho Económico, como directriz genérica, y al Derecho Administrativo, en la parte específica, abarcando, entre ambos, la parte fundamental de la presente investigación. Ahora bien, para explicar la política económica del Estado en las áreas estratégicas, conviene que añadamos algunas breves consideraciones doctrinarias acerca del Derecho Económico.

En efecto, existe un vínculo indisoluble y necesario entre las instituciones jurídicas, las estructuras económicas, y las instituciones políticas, en las que el papel del Estado es actuar de manera directa en la sociedad. El Derecho económico aparece en el momento en el que el Estado, en la mayoría de los países industrializados, interviene más activamente en la vida económica.

Durante la primera mitad del siglo XIX, dentro de una sociedad liberal que iniciaba la Revolución Industrial, el Estado se limitaba a sus tareas tradicionales: política, justicia, diplomacia, entre otras, obrando, casi exclusivamente, como guardián del orden establecido.

En la sociedad liberal las funciones económicas están en manos de los particulares con base en principios tan fundamentales como los de la propiedad privada, la libertad de comercio y competencia, entre otros. Sin embargo, el desenvolvimiento social, seguido de algunas circunstancias históricas, transforman la conducta del Estado al respecto, como veremos más adelante.

2. ANTECEDENTES DEL DERECHO ECONOMICO.

2.1 Antecedentes Europeos.

En Europa, cuna de la tradición jurídico-románica, es el antecedente de nuestros sistemas jurídicos latinoamericanos, encontramos los inicios del Derecho Económico especialmente en Alemania e Italia.

Las circunstancias que propiciaron la primera guerra mundial (1914), originaron también las medidas legales de emergencia para ejercer el control sobre las actividades económicas, que iban dirigidas, de manera armónica, al esfuerzo bélico y a otras de finalidad social, que disminuyera la grave situación por la que atravesaba en esos momentos la población, evitando así acaparamientos, abusos y, en general, la especulación.

Algunas de estas medidas, que se tradujeron en legislaciones, sobrevivieron al paso del conflicto armado, y surgieron otras para resolver los problemas de la postguerra, lo que fue especialmente notorio en Alemania donde se experimentó, después de la guerra, una grave crisis seguida de una aguda inflación.

Más adelante, la crisis de 1930-33 y los fenómenos políticos en Italia y Alemania, trajeron, como consecuencia, una mayor intervención estatal, no precisamente para enfrentar los problemas que conlleva la guerra, sino para resolver los problemas de producción, mercado y cesantía, con motivo del abandono, casi general, del patrón oro; y en el caso particular de Alemania, a un propósito bélico que exigía concentración de esfuerzos sobre la base de una férrea disciplina impuesta por el Estado.

La crisis referida ocasionó un cambio brusco en la dirección de los gobiernos de -

muchos países latinoamericanos, virándolos hacia una orientación populista. Como muestra de ello, podemos citar la caída de la monarquía en España, y el advenimiento, en ese país, de una república de clara orientación socialista y que posteriormente terminó en dictadura; en idéntica forma, el Frente Popular Francés, cuya réplica se dió en Chile en 1938. Para estas fechas, en nuestro país, el cardenismo se caracterizaba -asimismo- por la tendencia ya señalada.

Al imponerse (aparentemente) en el mundo la tendencia socialista, consecuentemente la legislación promovida por los gobiernos tuvo un carácter de dirección. En Estados Unidos, bastión claro del liberalismo, F. D. Roosevelt, que ocupó la presidencia en marzo de 1933 -período de honda depresión económica- inicia una nueva política (New Deal), dando origen con ello a una importante legislación, mediante la cual, ayuda y estimula la producción a través de procedimientos de acción estatal.

En resumen: es así como el Estado comenzaba a tomar parte, de manera decidida y organizada, en los negocios internos y externos de cada país, con el fin de regular, controlar, promover y desarrollar la economía.

Al producirse la segunda conflagración mundial (1939), esta tendencia se agudiza -en todo el mundo para poder responder, más adecuadamente, a las exigencias de la guerra y a sus consecuencias, tanto en el campo económico como el social.

En la post-guerra de ninguna manera se aliviaron las tensiones a pesar del reclamo urgente del mejoramiento de las condiciones de vida de una amplia área del mundo -que ha sido definida como los países no alineados, en desarrollo o subdesarrollados.

Este proceso histórico de cambios económicos y explosiva dinámica social, originó,

como consecuencia, que el Estado organizara y orientara la producción, creara planes, regulara y controlara el comercio interno y externo, fomentara las inversiones, controlara el crédito y, en fin, tomara diversas medidas de estímulo para actividades específicas que deseaba proteger.

Arthur Nussban publicó su obra "El Nuevo Derecho Económico Alemán" en la que examina las transformaciones sociales y económicas organizadas como consecuencia de la primera guerra mundial con directa repercusión en el derecho privado. Asimismo, Hedemann Justus utiliza el mismo término en sus obras.

Actualmente son varias las Constituciones europeas las que atribuyen al Estado funciones planificadoras expresas, inscritas en el llamado estado social de derecho, sistema inspirado en las ideas de la social democracia de amplia difusión en las sociedades vigentes en Europa occidental. (1)

2.2 Antecedentes del Derecho Económico en México.

El derecho económico adquiere en México su "ciudadanía" constitucional a partir de la Carta Magna de 1917. En efecto, el artículo 27 establece la función social de la propiedad como pilar esencial de la economía mixta, indispensable en la evolución social y política (2).

Desde dicho artículo constitucional (27) que otorga a la Nación la propiedad originaria o in radice, hasta las últimas reformas constitucionales (1983), la rectoría del Estado ha sido factor determinante del derecho económico, armonizado con las libertades individuales, como la consagrada en el art. 5 que reconoce la libertad de ocupación, principio fundamental de la libre concurrencia, basada en una economía privada o de mercado. (3)

En cuanto a la legislación secundaria, desde la década de los veinte, el legislador ha venido incorporando la intervención estatal, nacionalizando y dándoles el carácter de estratégicas a ciertas áreas, como la energía eléctrica, los ferrocarriles nacionales, el petróleo y otras, como veremos más adelante. Con todo y reconocer los avances logrados en el derecho económico, empero, hay que admitir que no se han obtenido -creemos- los mismos que se han conseguido en el desarrollo económico. Hay que hacer uso del derecho económico como instrumento que es para que se haga realidad la democracia económica postulada en el artículo tercero constitucional.

En síntesis, los antecedentes de nuestra disciplina en México se hallan -no cabe duda de ello- en la Constitución de 1917. Ahora bien, a través de las reformas de que ha sido objeto, se aparta, quizás tentativamente, del sistema de economía liberal, y refuerza y otorga legitimidad a la presencia rectora del Estado, facultándolo, entre otros, el derecho de planificar de manera concertada e inductiva el desarrollo económico y social del país.

Nuestra Constitución, al comprometerse socialmente, creemos que lo hace fundamentalmente bajo los artículos que a continuación se precisan y de acuerdo a éstos, - las leyes respectivas secundarias inherentes bajo este rubro: es así, como el artículo 3o. Constitucional en materia de educación; el 4o. en materia familiar; - el 27o. en materia de propiedad; el 28 en materia de cooperativismo; el 123 en materia de seguridad social y del trabajo determinan la intervención del Estado en materia social.

Cabe aclarar, que nuestra Constitución fué la primera en plasmarlas por escrito, - pero esta corriente ideológica tiene antecedentes remotos; suficiente es con re-

cordar que en materia de propiedad Licurgo ya había legislado sobre este derecho social, en el siglo IX, A. C.; y el Rey Agis IV también espartano y posterior a él, legisló en materia de propiedad comprometiéndola socialmente, motivo por el cual, cayó y es considerado el primer mártir de la Reforma Agraria. (4)

Pero este nombre de Derecho Social, ¿desde qué época proviene?. Al efecto, (5) el diputado francés Romme, en 1789, es el que da por vez primera, el nombre de Derecho Social tal como ahora lo conocemos a los que, con autoridad eran conocidos como los derechos individuales de la sociedad. Por lo tanto, reiteramos que nuestra Constitución los plasma por primera ocasión por escrito, pero cuestión ya de tiempo remoto, estando antes de nuestra Constitución dispersos plasmados en el Programa del Partido Liberal Mexicano, por ejemplo.

3. CONCEPTO.

Antes de conceptualizar y definir el Derecho Económico, es necesario que precisemos la diferencia entre concepto y definición.

Por "concepto" entendemos: "Idea que concibe o forma el entendimiento. Pensamiento expresado con palabra.- Sentencia, agudeza, dicho ingenioso. Opinión, juicio.- Crédito en que se tiene a una persona o cosa. Determinar una cosa en la mente después de examinadas las circunstancias." (6)

Por definición, del latín "definitio", "la proposición que expone con claridad y exactitud los caracteres genéricos y diferenciales de una cosa material o inmaterial." (7)

Así pues, la diferencia entre concepto y definición estriba en que, el primero es -

un juicio acerca de un determinado objeto, mientras que la segunda contiene las -
cualidades y características del mismo.

Una vez expuesto lo que entendemos por concepto y definición, es necesario enun--
ciar las diversas opiniones doctrinarias que han brotado en torno al Derecho Eco--
nómico.

Las podemos reducir a tres fundamentalmente las posturas en torno a la naturaleza
del Derecho Económico: 1) La de aquellos que ubican el Derecho Económico como una
rama del derecho público; 2) Aquellos que lo consideran como una nueva rama del
Derecho; y, 3) finalmente, la que señala que el Derecho Económico es el enfoque -
de un nuevo orden jurídico (téngase en cuenta que en nuestro país ha tenido muchos
adeptos), para lograr el desarrollo económico y social mediante la intervención -
del Estado.

Aquí tan sólo se ha querido señalar, por no ser tema de esta tesis, que la natura--
leza del Derecho Económico, por otra parte tan amplia y compleja, no ha sido preci--
sada tan escrupulosamente como otras ramas del Derecho, por ejemplo el Derecho --
Constitucional, el Civil, el Mercantil, el Administrativo, etc.....

Por lo anterior, todo autor que quiera cuestionarse acerca de la realidad o natura--
leza del Derecho Económico, la exposición que haga, tendrá necesariamente que te--
ner el aspecto de una tesis, por el estadio aún incipiente en el que se encuentra.

Una vez expuesto lo anterior, podríamos adelantar como concepto del Derecho Econó--
mico: "La intervención jurídica del Estado en la economía de una Nación". (8)

4. DEFINICION.

Posee el Derecho Económico comparado un número considerable de definiciones, todas ellas valiosas, aunque unas más atinadas que otras. De todas ellas se desprende - un elemento común: el derecho del Estado a intervenir en la economía.

Para Gustavo Radbruch: "Es el derecho regulador de la economía mixta que tiene por finalidad conciliar los intereses generales protegidos por el Estado, por un lado, y, por el otro, a los intereses privados". (9)

Para Robert Savy: "Conjunto de reglas que tienden a asegurar, en un momento y en una sociedad dadas, un equilibrio entre los intereses particulares de los agentes económicos privados o públicos, y el interés económico general". (10)

Para Enrique Vargas Gameros: "Es la potestad del Estado como órgano rector del desarrollo nacional, bajo una planeación democrática para fomentar, dirigir, coordinar, orientar y regular el crecimiento económico y social dentro del proyecto nacional - de un país con la responsabilidad social y concurrencia de todos los sectores mediante un conjunto de principios, bases y normas jurídicas de orden e interés público que permitan el ejercicio armónico de la libertad y dignidad de los individuos, grupos y clases sociales dentro de una fuerte distribución de la riqueza pública, - cuya seguridad debe proteger la constitución política de una nación." (11)

Para José Manuel Villagordo: "Es la norma que se propone realizar la justicia social a través de la protección del capital y la empresa, para propiciar el desarrollo de la comunidad." (12)

Proponemos como definición del Derecho Económico: El conjunto de normas jurídicas

tendientes a conformar el marco legal de la producción de bienes y servicios de una nación, armonizando los intereses de los diversos sectores, para lograr una justa - distribución de la riqueza.

5. FUENTES DEL DERECHO ECONOMICO.

Podemos establecer como fuentes del derecho económico a todos los principios materiales y formales (principios y leyes) que disciplinan y enmarcan la actividad económica del Estado, desde su dirección o rectoría en la economía hasta su intervención participativa o sustitutiva que se convierte, en ocasiones, en estratégica, - dentro de nuestro sistema económico.

Las fuentes formales del derecho económico, en todas sus manifestaciones y aspectos, como cuando se trata de leyes, reglamentos, decretos y demás expresiones jurídicas que facultan al Estado a dirigir y planificar el desarrollo económico, deben estar enmarcadas o acordes a la Constitución, para conformar y reforzar el orden público económico.

Las fuentes reales se dan en los grupos de interés o de presión que cercan al Estado en todo momento; dichas presiones son determinantes de la actuación del Estado en el campo de la economía. Es decir, el Estado, al reconocérsele un papel preponderante en el manejo de la política económica y, en consecuencia, en el Derecho Económico, recibe una enorme influencia de variables no necesariamente y siempre jurídicas. De aquí que el problema rebase lo puramente normativo, llegando en ocasiones a situaciones de fricción y roce con cuestiones políticas, económicas e, inclusive, sociales; y, sin descartar, por supuesto, las presiones recibidas desde el exterior, como parte integrante que es, de la comunidad internacional.

Así, no es descabellado afirmar que existen fuentes reales tanto internas como externas, comprendiendo entre las primeras, las organizaciones empresariales, sindicales, campesinas, profesionales, etc.; y, entre las externas, las organizaciones bancarias y monetarias mundiales, los inversionistas y los mercados extranjeros, - incluyendo a gobiernos con intereses especiales dentro de algún país, etc.

Acerca de estas fuentes reales del derecho económico, y a propósito de las transformaciones experimentadas por la comunidad internacional que influye en los sistemas económicos, Serra Rojas incluye, dentro de las mismas, las fuentes tecnológicas, económicas, sociológicas y doctrinales.(1)

A) Fuentes tecnológicas.

La tecnología constituye una mercancía elitista concentrada en los países industrializados; su venta está limitada por monopolios de tipo internacional que imponen sus condiciones a los compradores. Actualmente, si no se cuenta con una tecnología avanzada, el desarrollo económico se vuelve lento y retardario, razón por la que los Estados, aunque lo deseen, no siempre puedan obtenerla, y así, el desarrollo económico se vuelve, también, lento y retardario.

B) Fuentes económicas.

En el ámbito económico, las de intervención estatal (economías mixtas) regulan sus políticas monetarias y financieras en contextos interdependientes. Tal el caso de las disciplinas presupuestarias que recomienda el Fondo Monetario Internacional en algunos países, y que afectan, desde luego, al Derecho económico de una nación.

C) Fuentes sociológicas.

Son las situaciones reales que en materia económica se ven reflejadas en las múltiples necesidades en las que se ve envuelto el individuo como parte integrante de la sociedad.

D) Fuentes doctrinales.

Están conformadas por las obras juridicoeconómicas que realizan los estudiosos del Derecho. Desempeñan una triple función:

- 1) Interpretando y explicando las normas jurídicas de contenido económico vigentes o, que lo fueron.
- 2) Elaborando la teoría y la filosofía del Derecho económico.
- 3) Proponiendo nuevas normas y sistemas jurídicos de claro alcance económico.

6. OBJETO DEL DERECHO ECONOMICO.

Dentro de nuestra legislación, la Constitución establece las atribuciones económicas que tiene el Estado, cuyo tema será objeto de estudio del capítulo intitulado - "Estructura Jurídico Administrativa de la Política Económica del Estado Mexicano";- sin embargo, y a manera de ejemplo, queremos señalar algunas atribuciones de la -- actividad económica estatal como el de ser: rector del desarrollo nacional; pla-- neador, conductor, coordinador y orientador de la actividad económica; promotor de las empresas de los sectores social y privado de la economía, sujetándolos a las mo dalidades que dicte el interés público, y al uso, en beneficio general, de los re-- cursos productivos, cuidando su conservación y el medio ambiente, entre otras.

De las anteriores facultades expresadas únicamente de manera enunciativa, mas no limitativa, se desprende que el objeto del Derecho Económico en nuestro País es: posibilitar y controlar la intervención directa o indirecta, o imperativa o indicativa del Estado en los aspectos macro y microeconómicos, por medio de diversas medidas, a fin de proveer y garantizar las condiciones y los objetivos de la implantación, estructuración, funcionamiento, reproducción, crecimiento y desarrollo de la economía, abarcando la producción, distribución y uso o consumo de bienes, servi - cios e ingresos en los distintos sectores como el estratégico, prioritario y liberado. (14)

Con la intervención estatal, autorizada por el Derecho Económico, se armoniza el - interés general con el interés de los sujetos del Derecho económico el mismo Estado cuando interviene como agente económico, a través de la empresa pública, las personas jurídicas privadas, las físicas en tanto que sean productoras y consumidores, - así como sus interrelaciones sociales, políticas y, desde luego, económicas.

Esta armonía que se transluce entre el interés general y el interés particular por la intervención del Estado, se debe gracias a la política económica estatal, a la - economía política, y, finalmente, a la ciencia del Derecho, cuya finalidad primor- dial es proporcionar la seguridad y certeza jurídicas. (15) Certeza que en nuestro país no se ha dado, pero se persigue dar, de acuerdo con la realidad que la econo- mía nacional demanda para un eficaz funcionamiento, como sucede en los sistemas ju- rídicos y económicos de países altamente desarrollados, donde sí existe tanto la - certeza como la armonía, lo que promete un amplio desenvolvimiento de la economía.

CAPITULO II

DERECHO ECONOMICO

NOTAS Y BIBLIOGRAFIA BASICA ESPECIFICA

- 1) Witker, Jorge. "Derecho Económico". Pags. 14-15, Edit. Harla, México.
- 2) Cuadra, Héctor. "Las Vicisitudes del Derecho Económico en México a partir de - 1917". Pags. 97 a 134. Obra Colectiva. Lecturas Universitarias No. 28. U.N.- A.M. México, 1978.
- 3) Witker, Jorge. "Derecho Económico". P. 16 Edit. Harla, México, 1985.
- 4) Beer Max, "Historia General del Socialismo y las luchas sociales". Citado por Montenegro, Walter. "Introducción a las Doctrinas Político Económicas". P. 160 Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- 5) De la Cueva Mario. El sostiene de esta manera que fue el Diputado Romme quien utiliza por primera vez el término de Derecho Social.- De la Cueva Mario, "Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". P. 35 Cap. IV Tomo II Edit. Porrúa, México, - 1984.
- 6) Diccionario de la Lengua Española. Tomo II. Real Academia Española. Madrid, - 1970.
- 7) Ob. cit.
- 8) Vargas Gameros, Enrique. "Principios y Bases Jurídicas del Intervencionismo de Estado en la Economía". Escuela Nacional de Economía. U.N.A.M., México, 1969.
- 9) Vargas Gameros, Enrique. "La Doctrina del Estado y la Planeación Democrática". P. 25 Facultad de Economía, U.N.A.M., México, 1985.
- 10) Ob. cit. p. 25
- 11) Ob. cit. p. 25
- 12) Villagordoa Lozano, José Manuel. "Doctrina General del Fideicomiso". P.251. - Edit. Porrúa, Segunda Edición. México, 1982.
- 13) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Económico". P. 97, Edit. Porrúa, México, 1981.
- 14) "Diccionario Jurídico Mexicano". P. 163, Tomo III, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1983, Aportación de Marcos Kaplan.
- 15) Vargas Gameros, Enrique. "La Doctrina del Estado y la Planeación Democrática". P. 26 Facultad de Economía, U.N.A.M., México, 1985.

CAPITULO III

SISTEMAS POLITICOS, SISTEMAS ECONOMICOS Y SISTEMAS JURIDICOS

CAPITULO III
SISTEMAS POLITICOS, ECONOMICOS Y JURIDICOS

1.- GENERALIDADES.

Continuando con nuestra investigación, resulta indispensable precisar genéricamente qué sistemas políticos, económicos y jurídicos existen en la actualidad, así como sus conceptos y definiciones, para orientarnos y a la vez explicar las estructuras básicas en las que la intervención de cualquier Estado contemporáneo se lleva a cabo; y dentro de esta acción, que necesariamente es amplia, la parte que nos interesa, es decir, aquella que está dedicada a la política económica del Estado Mexicano.

La evolución de los tres sistemas nos llevará, indubitadamente, al llamado "intervencionismo" de Estado tanto en la economía genérica como en la economía política y política económica, precisando los grados y las formas de intervención y participación del Estado en las actividades económicas y adentrándonos en la sustancia de lo que actualmente se denomina "Rectoría del Estado" en la economía, que no es -- otra cosa que su intervención en la economía elevada a rango constitucional, y su acción sobre las áreas estratégicas.

En efecto, en cuanto a los sistemas políticos, la Historia de las Doctrinas Político-Económicas de acuerdo a la siguiente ecuación política, registra tres factores interdependientes: el individuo, la colectividad y el Estado.

Del elemento "individuo" brotan el anarquismo y el liberalismo. El primero nunca ha tenido éxito, ya que postula una revolución social sin Estado ni Gobierno, lo que es, prácticamente, imposible; y se ha limitado a cuestiones de meras formas de sociedades mutualistas y pequeñas cooperativas, y recientemente a acciones anar-

cosindicalistas que tampoco han prosperado.

En cuanto al segundo, el liberalismo, tiene varias acepciones como: el Liberalismo Económico, que se traduce en el capitalismo; el Liberalismo Político que se traduce en la Democracia; y, finalmente, el Liberalismo Filosófico, que es el que le dá origen a través del pensamiento a los dos primeros. En nuestros días, el Liberalismo ha engendrado a la Democracia Cristiana, que es una conjugación del liberalismo con el socialismo en todos sus matices, con un gran éxito en Alemania a partir de Adenauer, así como también en Italia; en nuestro continente americano ha tenido algún éxito en Chile, Venezuela, entre otros.

Del elemento "colectividad" surgen el socialismo utópico, el socialismo cristiano y el cooperativismo, entendido este último no propiamente como doctrina política, ya que no prescribe normas para la función, ni para la organización del Estado, ni para las relaciones de éste con el individuo, sino simplemente como un plan económico, pero que forma parte imprescindible en la vida de muchos Estados. cfr. (1) el marxismo, el socialismo reformista y el comunismo.

Como mezcla de todos ellos, e inspirados en las modificaciones de Lenin a las teorías de Marx, surge el Marxismoleninismo, también conocido como socialismo científico y que es la aportación del Leninismo al Marxismo para hacer de la revolución socialista, gobierno.

Del tercer elemento -Estado- surgen el fascismo y el Nazismo. (2)

Estas doctrinas politicoeconómicas poseen sus propios sistemas económicos y jurídicos. Por lo que respecta a los económicos, la sociedad contemporánea los divide en tres:

1. Sistema capitalista o liberal (ó economía de mercado).
2. Sistema colectivista o socialista (las economías centralmente planificadas).
3. Sistema mixto o dual (ó economías formadas por sectores públicos y privados, o descentralizados o Estado Social de Derecho).

Ahora nos preguntamos: en estos tres sistemas, ¿cómo es la producción?. Es decir, ¿Qué producen? ¿Cómo producen? ¿Para quien producen?. La respuesta es la siguiente: el sistema capitalista o liberal produce, desde luego, lo que el mercado demanda a través de empresas privadas, destinadas a consumidores que tengan poder de compra. En este sistema el Estado y el Derecho se limitan a proteger el libre desenvolvimiento del orden económico privado; sus acciones son de garantía, y su técnica de actuación, de policía (Estado gendarme) y su sistema jurídico, individualista y privado.

En cambio, el sistema colectivo o socialista produce para el consumo interno normal, y además produce a través de empresas estatales inscritas en planes económicos quinquenales, destinadas a toda la sociedad a quien garantiza consumos mínimos globales. El Estado, en este sistema, suple totalmente al mercado, ocupando su lugar en el plan imperativo.

El sistema mixto o dual responde en forma opuesta a los sistemas anteriores. Esto es, produce tanto para el mercado como para la colectividad; acepta simultáneamente a las empresas estatales y a las privadas; sus destinatarios son tanto los consumidores reales como los sectores marginados con limitado poder adquisitivo. El Estado participa en la vida económica, la ordena y regula. Su acción es de prestación y sus instrumentos son la empresa pública y los planes indicativos, -

como lo veremos más adelante. Por su parte, el Derecho se proyecta en dos campos diferenciados: el público y el privado. Tanto el uno como el otro coexisten, - reconociendo garantías individuales y sociales para todos los integrantes del -- cuerpo social.

Los sistemas jurídicos contemporáneos se agrupan en cinco grandes ramas:

1. Anglosajón.
2. Romano-canónico-germánico.
3. Musulmán.
4. Oriental.
5. Socialista.

Al primero pertenecen países como los Estados Unidos de América, Inglaterra y los demás que pertenecen al Commonwealth, concepto económico político no jurídico. Al segundo, todos aquellos países en los que su sistema jurídico es una derivación - del derecho romano, o de la actividad de los posglosadores germánicos, que compilaron e interpretaron la codificación justiniana, como las Institutas, el Corpus Iure Civile, y el Digesto.

La división de la familia musulmana (III) y Oriental (IV) se puede reducir a un - sólo sistema conocido como "religioso", esto es, que su sistema jurídico contem-- pla los designios de un ser omnipotente.

Por último, la familia socialista, cuyo sistema jurídico prohíbe la propiedad privada, para normar y regular la conducta de los hombres con base en la propiedad - por parte del Estado sobre los medios de la producción.

2.- CONCEPTOS.

2.1 Sistema Político.

Cuando hablamos de sistemas políticos nos referimos a los sistemas de gobierno o regímenes políticos actuales, y lo primero que cabe preguntar es: ¿Cómo son gobernados los Estados?. Es decir, ¿cuáles son sus características y cuáles sus problemas políticos internos?. ¿Cuál es su estructura política y cuál su comportamiento en relación a la política internacional?. Y todo ello, contemplado a través de la organización específica del poder político con sus técnicas de ejercicio y control, es decir, su contextura política.

Por consiguiente, por sistema político o sistema de gobierno o régimen político, entendemos "la suma de todas las actividades estatales referidas al establecimiento y conservación del orden político y a la garantía del bienestar ciudadano en general". (3)

2.2 Sistema económico.

No se puede entender en nuestros días una sociedad sin un sistema económico, ya que el mismo, tiende a la satisfacción de la totalidad de las necesidades de los integrantes que componen a dicha sociedad. De aquí que entendamos por sistema económico: "El Conjunto de estructuras, relaciones e instituciones complejas que regulan y encaran -en la sociedad humana- las numerosas necesidades individuales y colectivas con los limitados recursos materiales para satisfacerlas." (4)

2.3 Sistema Jurídico.

El sistema jurídico proporciona fundamentalmente un Estado de Derecho que se traduce en seguridad jurídica, ésto es, el conocimiento de los derechos y las obligaciones.

nes así como de las sanciones en caso del incumplimiento de la norma jurídica. De aquí que conceptualicemos al sistema jurídico como "el conjunto de normas jurídicas que dimanar del Estado para regular a la sociedad." (5)

3.- DEFINICIONES.

3.1 Sistema Político.

Por sistema político consideramos: "todo sistema integrado por instituciones y procedimientos políticos que hacen posible y aseguran la integración y coordinación de los diferentes procesos e instituciones políticas con el fin de llevar a cabo toda la autoridad gubernamental." (6)

3.2 Sistema Económico.

Por sistema económico entendemos: "Al conjunto de estructuras, relaciones e instituciones encaminadas a resolver, en cada país de manera distinta de acuerdo a su idiosincrasia, las necesidades de la población." (7)

3.3 Sistema Jurídico.

Por sistema jurídico: "El sistema de normas de conducta jurídicas concertadas 16 ígicamente entre sí en tal forma que las normas especiales deban pensarse como derivadas de normas generales (8) y que se conectan en un ordenamiento jurídico cuyo fin es regular a una sociedad en conjunto."

4. EVOLUCION DE LOS TRES SISTEMAS ECONOMICOS.

4.1 Sistema de Economía Libre o de Mercado.

Este sistema, conocido también como economía de mercado capitalista, surgió en el

siglo XVIII, y se consolidó universalmente en el siglo XIX y principios del XX al calor de la revolución industrial que tuvo como centro geoeconómico a Inglaterra. Los factores que determinaron su gestión, fueron:

- 1) Consolidación de los mercados nacionales (Francia e Inglaterra);
- 2) Apertura de los mercados internacionales;
- 3) Inventiones tecnológicas productivas;
- 4) Consolidación de la propiedad privada sobre los medios de producción;
- 5) División social del trabajo;
- 6) Desarrollo de las ideas liberales;
- 7) Desarrollo de instrumentos financieros, monetarios, bancarios y de sociedades mercantiles;
- 8) Presencia de un Estado abstencionista con limitadas tareas (custodia de fronteras, seguridad interna y regulador externo de los individuos);
- 9) La economía es una actividad natural autoregulada por el mercado que fija, a través de los precios, las retribuciones al capital y al trabajo, y
- 10) Libertad económica total, tanto en su comercio interno como externo.

Este modelo económico tuvo su mayor esplendor en el siglo XIX, experimentando al comienzo del presente siglo diversos desajustes, crisis y desequilibrios que desembocaron en la Primera Guerra Mundial (1914), y en la crisis de 1929-30, y otras posteriores, propias del capitalismo.(9)

4.2 Sistema de Economía Centralmente Planificada.

Este sistema tiene como fuente de inspiración la filosofía marxistaleninista, que rechaza la propiedad privada sobre los medios de producción y que la reemplaza por la propiedad estatal y colectiva.

Su crítica al capitalismo inglés y, posteriormente, al norteamericano, se orienta a que la tenencia privada de la producción, conduce a la explotación de los trabajadores en condiciones de vida de subsistencia, debido a que el salario no corresponde al trabajo efectivamente realizado, existiendo una plusvalía o plusvalor en favor de los empresarios. Estos últimos se transforman en explotadores y clase dominante que controla al Estado e impone su derecho, un derecho burgués, al resto de la sociedad. Esto origina una lucha de clases permanente en el capitalismo, la que terminará con la revolución, en la que los trabajadores socializan la producción, toman al Estado, e imponen también un nuevo orden jurídico, un derecho socialista.

El primer país en seguir esta directriz ideologicopolítica fue Rusia en 1917, que, con posterioridad, conformaría un bloque de países socialistas, con la URSS al frente y las llamadas democracias populares como Hungría y Polonia, entre otras.

Las principales características de este sistema económico son:

- 1) Propiedad social sobre los medios de producción;
- 2) Planificación autoritaria de toda la economía;
- 3) Monopolio estatal en el comercio exterior;
- 4) Rígido control de cambios;
- 5) Desarrollo del Derecho público o socialista (derecho de la planeación y derecho económico);
- 6) Sistema político de partido único (no democrático), y
- 7) Inexistencia de libertad económica (o de empresa). (10)

4.3 Sistema de Economía Mixta.

Este sistema recibe diversas denominaciones: economía neoliberal, economía social

de mercado, economía de mercado con planificación indicativa, economía socialista de mercado, socialismo concurrencial; economía de mercado administrativo y, más jurídicamente, Estado Social de Derecho, capitalismo reglamentado. (11)

Este modelo económico surge en la década de los treinta como respuesta al colapso de las economías puras de mercados, y se sustenta en la teoría de Keynes y en la experiencia del "Nuevo Trato" del presidente F. D. Roosevelt en 1934. Sus principales características son:

- 1) Rectoría del Estado en la dirección del sistema económico;
- 2) Creación de un sector público estratégico o áreas estratégicas;
- 3) Existencia de empresas privadas nacionales y extranjeras;
- 4) Áreas económicas planificadas o publicitadas, o áreas prioritarias;
- 5) Áreas económicas concurrenciales o privatizadas, o áreas liberadas;
- 6) Aceptación parcial y regulada de los mecanismos del mercado;
- 7) Liberación parcial del comercio exterior;
- 8) Protección estatal de sectores atrasados; (12)

5.- ECONOMIA POLITICA Y POLITICA ECONOMICA.

La palabra "Economía" tiene cierta diversidad de acepciones, pero de escaso valor conceptual, tales como: "Administración recta y prudente de los bienes; riqueza pública, conjunto de ejercicios y de intereses económicos; estructura o régimen de alguna organización o institución; escasez o miseria; buena distribución del tiempo y de otras cosas inmateriales; ahorro de trabajo, tiempo, dinero, etc..." (13)

Sin embargo, en el campo científico y por parte de los autores, adquiere una acep-

ción mucho más importante como también una diversidad de denominaciones mucho más rica, tales como: "Económica", "Económica Social", "Económica Nacional", entre otras.

En cuanto a la denominación, una mayoría se inclina por llamarla "Economía Política", nombre que le diera el fisiócrata Montchrétien, a quien se le atribuye ser el primero en haber escrito un verdadero tratado científico sobre Economía Política, pero más que tratado científico, fué el que le dió el nombre al vocablo de "Economía Política" a esta ciencia cuyo creador para unos fué Adam Smith y para los marxistas William Petty y para otros, todos ellos en su conjunto.

En lo referente a su acepción en el ámbito científico Heller opinaba: Con este nombre -Economía Política- se quiere caracterizar la relación de la materia tratada por la Economía con la vida social regulada por la Política, siendo indudable que éste es precisamente el contenido de la ciencia económica en el mundo moderno, en el que el Estado, desentendido de la Economía, sería un Estado sin realidad vital y, por tanto, sin autoridad sobre uno de los campos más extensos de la vida nacional y desde el que tanto se puede aportar para favorecer o para combatir los fines del mismo Estado. De esta idea se desprende la relación vital entre la política del Estado y la subordinación a la misma voz del vocablo "Economía".

El Estado, por su autoridad indiscutible, por su inherente responsabilidad, así como por una serie de factores que caracterizan al mismo, orillan dictar las medidas conducentes y oportunas para lograr el máximo desarrollo económico y social de la comunidad de que se trate.

La política económica se origina con el intervencionismo del Estado en la Economía de la comunidad, pudiendo definirla como "El análisis de los medios económicos que son necesarios para la realización del fin estatal" (14); de esta forma

se puede entender que la Ciencia Económica es un estudio de los medios materiales que tienden primordialmente a la realización de los fines individuales, y por otra parte la que aspira a encauzar dicha actividad hacia el beneficio común de una determinada colectividad, y no en provecho de una clase minoritaria o grupo social.

Podemos afirmar que la Ciencia de la Política Económica viene a ser una parte de - la Ciencia Económica, diferenciándose una de la otra solamente en un aspecto bipar-
tista, es decir, atendiendo al sujeto, por tanto cuando los fines perseguidos -
giren alrededor del individuo se estará en presencia de la Ciencia Económica, y -
cuando los fines graviten dentro de los objetivos estatales nos encontraremos en -
plena identificación con la Política Económica.

Es así como en su concepto la Economía Política o Ciencia de la Economía es la or-
denación armónica de un conjunto de funciones dirigidas al mismo fin, o recta ade-
cuación de medios a fines condicionados a una realidad política; y si atendemos -
a su definición, es la relación del hombre con la naturaleza en función de los bie-
nes y medios escasos; sus necesidades económicas; el uso y empleo de esos bienes
económicos para la satisfacción de sus necesidades.

Es necesario agregar que las acepciones descritas vienen a ser las más adecuadas -
para esta tesis, a fin de poder ubicar el tema a tratar, independientemente de las
polémicas que desatan, dada la extensa variedad de teorías y doctrinas que existen
para la conceptualización tanto de la Ciencia Económica como de Política Económica,
y que en todo caso es esta última la que nos ocupa y la única que nos interesa por
el momento.

Los fines perseguidos principalmente por la Política Económica de un Estado deter-
minado son esencialmente las siguientes:

Primero: buscar al máximo posible el incremento global de la producción integral de todos los medios y recursos disponibles.

Segundo: intervenir directamente para que el fenómeno de la distribución y la producción global del país sea lo más justa o equitativa posible.

6.- INTERVENCION DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

El Estado al intervenir en la economía lo hace mediante su política económica, la cual viene a formar parte de las políticas generales del Estado, de las cuales se desprenden los objetivos que él mismo persigue. Podemos resumir en dos puntos de vista las formas en que interviene el Estado económicamente:

Primero: cuando trata de modificar por medio de su intervención la actuación de los sujetos del Derecho económico.

Segundo: cuando interviene de manera directa en la regulación de la actividad económica.

Respecto al primer punto de vista, cuando el Estado trata de modificar la actuación de los sujetos de Derecho Económico, lo hace -fundamentalmente- mediante las siguientes formas: a) por medio de estímulos para acelerar la industrialización, para incrementar la producción, y para aumentar la exportación o para facilitar decididamente el consumo de determinados bienes y servicios básicos mediante los subsidios; b) al través de la acción de los sujetos del Derecho Económico de manera indirecta y sutil para alcanzar algún determinado objetivo, no representando una coacción directa pero sí de obligación moral, por medio de la concertación de los sectores y presionándolos por medio de otros mecanismos accesorios.

Pasando al segundo punto de vista, cuando el Estado actúa directamente, decididamente, en la actividad económica, lo hace mediante el ejercicio de su poder de imperio seguido del coercitivo, bien sea estimulando, bien vedando ciertas actividades económicas de los individuos.

Existen, además, otras actividades en las que interviene el Estado no sólo de manera directa, sino también exclusiva; se trata de ciertas actividades especiales, como son algunos servicios públicos que deben estar en manos del propio Estado y, de acuerdo al sistema del país del que se trate, esa intervención puede incidir sobre algunos servicios y de acuerdo con determinadas circunstancias históricas y del interés público que les caractericen, tales como la regulación sobre el petróleo y sus derivados (como corresponde a las áreas estratégicas de acuerdo con nuestro sistema económico según lo veremos en los siguientes capítulos), la producción de armamento, la expansión de las vías de comunicación, supliendo así la falta de interés del sector privado por no resultar redituable en múltiples ocasiones.

La intervención del Estado en la economía mediante su política es susceptible de ser medida a través de factores que son modificados dentro del programa de desarrollo económico deseado, como resultante de la comparación o por la utilidad obtenida derivada de la suma gastada por el Estado y en relación a esa misma suma invertida con su inherente utilidad si hubiera sido invertida por el sector privado.

6.1 Grados de intervención.

La intervención del Estado en la economía surge como el instrumento temporal por el cual el poder público penetra en el sistema económico para corregir las contra

dicciones y crisis internas del sistema liberal, como vimos en el capítulo anterior.

La intervención así definida, utiliza en su primera aparición histórica tres técnicas fundamentales: de policía, de fomento y de servicios públicos.

-- La técnica de policía consiste en el resguardo que el Estado concede a los agentes privados de la actividad económica, es decir, cuando otorga protección y seguridad jurídica a la actividad empresarial de los particulares.

-- La técnica de fomento consiste en el establecimiento de apoyos fiscales, financieros y crediticios, a las actividades económicas privadas.

-- Finalmente, la técnica de servicio público consiste en la ejecución de actividades o prestación de servicios que, por su naturaleza, no interesan al sector privado, como mencionábamos anteriormente, y sí corresponden exclusivamente al Estado (defensa, administración de justicia, educación, salud, etc...) o, en ocasiones muy particulares, con la participación del sector privado. Estas técnicas se han dado en la política económica de un Estado de manera individual o conjunta.

Esta intervención de técnica limitada no fué suficiente para corregir algunos defectos del sistema de libre competencia, subsistiendo la inestabilidad cíclica, -desequilibrio precios-salarios, cambios exteriores sin quedar integrados a la libertad económica irrestricta, el desempleo que define la demanda interna y, por ende, decae la actividad industrial, entre otros.

Para superar estos problemas el Estado asume un papel participativo directo y permanente a través de los instrumentos estatales, que tratan de forzar al sistema -

económico hacia algunos de los fines fijados por el mismo Estado. Es la intervención de orientación de política económica estricta, también llamada "administración ordenadora". (15)

Este proceso participativo de intervención, generalmente normativo, no siempre - coactivo, sino de coerción indirecta (estímulos) que se traducen en programas de - ayuda, subvenciones articuladas en la política de fomento, planes de desarrollo, - entre otras, pone también en marcha la participación privada en la actividad econó - mica, mediante reuniones, concertaciones, consorcios, empresas mixtas, etc....

Del intervencionismo parcial empírico a la participación estatal de tendencia orde - nadora hay un tránsito en cuanto a técnicas, que podemos resumir de la siguiente - manera: de las técnicas de policía, servicios públicos y fomento, al proteccionis - mo, y de éste, a la rectoría económica hasta llegar a la planeación indicativa o - imperativa.

Finalmente, la intervención directa estatal requiere de diversos modos de gestión pública que se clasifican en directos (los ejecutados por el propio Estado) e indi - rectos (ejecutados por terceros bajo la dirección y fiscalización del Estado).

Los modos de gestión pública directa pueden ser, a su vez: centralizados o descen - tralizados, que cumplen una gestión instrumental generalmente de tipo económico y bajo directrices de la política económica del Estado. (16)

6.2 Grados de participación.

Dentro de nuestro marco jurídico podemos clasificar en tres grandes áreas los gra - dos de participación del Estado en la economía, y que son, precisamente, las áreas

estratégicas, prioritarias y liberadas.

Al sector público se encomienda de manera exclusiva el manejo de las que la Constitución denomina áreas estratégicas, que se especifican en el artículo 28, párrafo cuarto de la propia Constitución, como veremos en el siguiente capítulo y que, sin lugar a dudas, es un grado de participación, en este caso, exclusivo. Pero - esto ¿a qué se debe?.

Ante todo, a que por áreas estratégicas se entienden las actividades económicas - que representan particular importancia para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen el fundamento de otras actividades derivadas de ellos, o que son recursos no renovables. básicos y de alto valor por su escasez o uso especializado para ciertos fines, como el petróleo o - el uranio, cuyo control por potencias extrañas pondría en riesgo la independencia - misma. En este grado de participación el Estado mantiene siempre la propiedad y el control sobre los organismos que realicen actividades en estas materias.

En cuanto al grado de participación del Estado en las áreas prioritarias, interviene para impulsarlas y organizarlas. Entendemos por áreas prioritarias aquellas que, de acuerdo con las circunstancias, resulta más conveniente fomentarlas, en función de las necesidades específicas del desarrollo nacional. No son éstas, como las de las áreas estratégicas, necesaria y permanentemente fundamentales o - básicas para el resto del desarrollo económico o para salvaguardar la soberanía; - pero sí pueden constituir esferas que, por las circunstancias imperantes, sea necesario atender con antelación a otras. En este grado de participación se establece la posibilidad de que intervengan y coparticipen los sectores social, público y privado.

Por último, el grado de participación del Estado en las áreas liberadas es de mera policía administrativa, es decir, autoriza y reglamenta la participación de los particulares en la economía.

No profundizamos más por no ser materia específica de este capítulo; únicamente quisimos hacer referencia de los grados de participación del Estado, ya que en el capítulo correspondiente, ahondaremos más en la explicación de las áreas referidas.

7.- UBICACION DEL ESTADO MEXICANO DE ACUERDO A SU ESTRUCTURA.

Del primero al sexto inciso se plantearon los sistemas políticos, económicos y jurídicos, así como, de una forma general, sus conceptos y definiciones, la evolución de los tres sistemas económicos y sus características; diferenciamos también lo que es economía política y política económica, para darle paso al intervencionismo de Estado en la economía, con el propósito de que este marco referencial nos permita ubicar al Estado Mexicano en cuanto a la forma en que está estructurado, y determinar en qué sistema se encuentra fundamentado.

Para tal efecto consideramos como premisa mayor la siguiente clasificación general, que a nuestra consideración, resulta clara y sencilla; y como premisa menor la ubicación del Estado Mexicano de acuerdo a dicha clasificación. Vargas Gameros nos presenta una clasificación actualizada, es decir, abarcando al Estado Moderno y al Contemporáneo, y nos la presenta de la siguiente manera: (17)

Sistemas Políticos:

1.- Por la forma de elección de sus gobernantes.

Sistemas Económicos:

1.- Por el sistema de producción.

- Capitalistas
- Socialistas
- De Economía Mixta.

2.- Por el grado de desarrollo.

- Desarrollados
- En desarrollo
- En vías de desarrollo
- Subdesarrollados.

Sistemas Jurídicos:

- Angloamericano (sic.)
- Romano-canónico-germánico
- Musulmán
- Oriental
- Socialista.

Siguiendo esta clasificación y de acuerdo al Sistema Político, concluimos que somos una democracia directa, es decir, todos los individuos que tengan un supuesto jurídico de ciudadanía, participan en la elección de sus representantes (Diputados y Senadores, Locales y Federales, Gobernadores y Presidente de la República).

Por la forma del Estado tenemos una estructura federal en la que existen estados - libres y soberanos en cuanto a su régimen interior.

Por la forma de gobierno somos una República democrática. Por el sistema de gobierno somos presidencialista, es decir, de acuerdo con la división de poderes, el Ejecutivo Federal se deposita en un individuo llamado Presidente, con una doble función: como Jefe de Estado y como Jefe de Gobierno.

Por la actividad política para la consecución del poder político, nuestro sistema es pluralista y dentro de éste, la forma multipartidista, es decir existen muchos partidos políticos dentro de nuestro sistema electoral.

Nuestro país está constituido, pues, como en una República representativa, democrática y federal, sistema de gobierno en el cual el poder político reside en la soberanía del pueblo quien lo ejerce directamente por medio de sus representantes por tiempo limitado y no susceptible de transmitirse por herencia.

En resumen nuestro sistema económico, que es un sistema de Economía mixta estatuye un derecho de propiedad de los particulares sobre todo tipo de bienes incluyendo los de producción, pero condiciona y limita la propiedad privada en atención al interés público, estableciendo un régimen de propiedad pública sobre determinado tipo de bienes. (art. 27).

Instaura un control directo y hasta exclusivo no concesionable del poder público sobre ciertas actividades o cometido en áreas estratégicas (arts. 27 y 28).

Garantiza una serie de derechos individuales y sociales de libertad económica, pero condiciona y limita su ejercicio por el interés público. (arts. 5 y 11).

Define la rectoría del Estado en el sistema económico para alcanzar un desarrollo integral. (art. 25).

Convoca a las tareas del desarrollo a los sectores público, social y privado, tipificando a nivel constitucional el esquema de economía mixta. (art. 25 párrafo - tercero).

Faculta al Estado para planificar democráticamente el desarrollo económico y social (art. 26).

Postula una economía de mercado competitivo, que rechaza los monopolios, prácticas monopólicas, concentraciones y acaparamientos de artículos necesarios, y - otras prácticas desleales atentatorias a la libre concurrencia. (art. 28).

Acepta, con carácter excepcional, los monopolios estatales en áreas estratégicas en las que incluye el servicio de banca y crédito. (art. 28).

Finalmente, atribuye al poder público a través de diversos órganos una serie de - facultades para intervenir en la economía con el objeto de impulsar el desarrollo de la sociedad regulando el aprovechamiento de los elementos susceptibles de apropiación para hacer una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su conservación. (art. 27 párrafo tercero).

Por su grado de desarrollo somos un Estado en vías de desarrollo, debido al estado incipiente de nuestra economía.

En cuanto al sistema jurídico, pertenecemos al sistema romano-canónico-germano, - pues tenemos derivaciones del derecho romano, de la actividad de los posglosadores germánicos, que compilaron e interpretaron la codificación justiniana, como son las Institutas, el Corpus Iure Civile y el Digesto.

Expresada someramente la estructura del Estado en lo político, económico y jurídico, como una necesidad para ubicar este tema netamente de orden jurídico económico con base en el análisis que sobre política económica el Estado sigue, entraremos a determinar la estructura jurídico administrativa de la política económica del Estado Mexicano.

CAPITULO III

SISTEMAS POLITICOS, SISTEMAS ECONOMICOS Y SISTEMAS JURIDICOS

NOTAS Y BIBLIOGRAFIA BASICA ESPECIFICA

- 1) Cfr., Montenegro, Walter. "Introducción a las Doctrinas Político Económicas." p. 126, Edit. F.C.E., México, 1984.
- 2) Vargas Cameros, Enrique, "Historia de las Doctrinas Político-Económicas. p. 34 Escuela Nacional de Economía. U.N.A.M. México, 1969.
- 3) Vargas Cameros, Enrique. "Ciencia Política". p. 44. Facultad de Derecho, U.N.A.M., México, 1986.
- 4) Vargas Cameros, Enrique. "Derecho Económico". p. 33. Facultad de Derecho, U.N.A.M., México, 1986.
- 5) Ob. cit. p. 33
- 6) Vargas Cameros, Enrique. "Ciencia Política". p. 44. Facultad de Derecho, U.N.A.M., México, 1986.
- 7) Vargas Cameros, Enrique. "Derecho Económico". p. 33, Facultad de Derecho, U.N.A.M., México, 1986.
- 8) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. p. 449, Edit. Porrúa, México, 1983.
- 9) Witker, Jorge. "Derecho Económico". p. 26, Edit. Harla, México. 1985.
- 10) Ob. cit. p. 27
- 11) Drom, José Roberto. "Derecho Administrativo Económico". p. 76, Edit. Astral, - Buenos Aires, Argentina, 1977.
- 12) Witker, Jorge. "Derecho Económico". p. 28. Edit. Harla, México, 1985.
- 13) Diccionario de la Lengua Española. Tomo III, Real Academia Española, Madrid, 1970
- 14) Morán, Francisco. "Política Económica". p. 118, Edit. Gráficas Valera, Madrid, - España, 1964.
- 15) Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. "Las Empresas Públicas en - México". Edit. Porrúa, México, 1983.
- 16) Drom, José Roberto. "Derecho Administrativo Económico", Edit. Astral, Argentina 1980.
- 17) Vargas Cameros, Enrique. "Ciencia Política". p. 68 Facultad de Derecho. U.N.A.M. México, 1986.

CAPITULO IV

**ESTRUCTURA JURIDICO ADMINISTRATIVA DE LA POLITICA ECONOMICA
DEL ESTADO MEXICANO**

CAPITULO IV
ESTRUCTURA JURIDICO ADMINISTRATIVA DE LA POLITICA ECONOMICA
DEL ESTADO MEXICANO

1. GENERALIDADES.

Ubicado nuestro sistema tanto en lo político, económico y jurídico, nos corresponde ahora, hacer una referencia a la Estructura Jurídico Administrativa de la Política Económica del Estado Mexicano, pues es de esta misma, de donde se desprende la facultad del Estado para llevar a cabo la política económica, y los órganos con los que cuenta, tanto en la administración pública central como en la paraestatal.

Hemos visto que de acuerdo al proceso de intervencionismo estatal que según sea - su extensión y magnitud, tipifica al sistema económico y jurídico del Estado Mexicano.

Dicho intervencionismo estatal, si es parcial y planificado a nivel indicativo, - determinará el sistema de economía mixta o Estado social de Derecho. En cambio, - si es total y planificado a nivel imperativo o autoritario, estamos en presencia del sistema colectivo socializado.

El sistema económico y su derecho económico, corresponde al primer modelo de intervencionismo según se desprende de la carta constitucional vigente y su prolifera legislación secundaria, administrativa y económica.

2.- CONSTITUCIONALIDAD DEL DERECHO ECONOMICO EN MEXICO.

Las fuentes primarias del derecho económico nacional se encuentran en la Constitución vigente, cuyos artículos de contenido económico fundamentan los tres siguientes aspectos que a nivel constitucional tanto en su parte dogmática como en la orgánica determinan el régimen económico y que fundamentan el derecho económico nacional:

- a) El concepto integral de democracia (artículos 3o. y 39).
- b) El establecimiento de la economía mixta (artículos 5o., 25, 26, 27, 28, 131).
- c) La constitucionalidad de los derechos sociales (artículos 3o., 4o., 27, 28, - 123). (1)

De hecho todos los artículos constitucionales de contenido económico intervienen regulando, complementando, y dirigiendo la política económica del Estado y a la - que algunos autores llaman agregados económicos constitucionales y que, para nosotros son los artículos siguientes Cfr. (2)

ARTICULO 3o.

El presente artículo establece las bases constitucionales de la educación en México. Como se desprende del texto, el artículo 3o. vigente señala los principios - y criterios que deben orientar a la educación, conformando todo un programa ideológico al definir nociones tan importantes como democracia, lo nacional, y lo social; en cuanto a su contenido económico, este artículo señala que la educación tendrá entre otros, los objetivos fundamentales que busquen el mejoramiento economico de nuestro sistema, se logre el aprovechamiento de nuestros recursos y el - aseguramiento de nuestra independencia económica.

ARTICULO 4o.

Señala que el varón y la mujer son iguales ante la Ley. Esta protegerá la organización y el desarrollo de la familia, así como el deber de los padres de preser--var el derecho de los menores a la satisfacción de sus necesidades.

ARTICULO 5o.

A ninguna persona podrá impedirse que se dedique a la profesión, industria, comercio o trabajo que le acomode, siendo lícitos, salvo por resolución judicial. Así como nadie podrá ser obligado a prestar servicios personales sin la justa retribución, salvo por pena judicial o por aquellos obligatorios para cumplir los servicios públicos. Así como, el contrato de trabajo sólo obliga a prestar el servicio convenido por el tiempo que fije la ley, sin poder exceder de un año en perjuicio del trabajador.

ARTICULO 11.

Se relaciona con el 5o. Constitucional, y en él, se garantizan derechos individuales de libertad económica, como es el poder entrar en la República, salir de ella, viajar por su territorio y mudar de residencia, sin necesidad de autorización alguna, salvo resolución judicial o por las limitaciones que impongan las leyes administrativas sobre migración, inmigración y salubridad general.

ARTICULO 14.

En su segundo párrafo se tutela a la vida, libertad, propiedades, posesiones o derechos, contemplándose la posibilidad de su privación mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las leyes expedidas con anterioridad al hecho. Evidentemente se trata de la protección al individuo en su vida y libertad así como de su patrimonio.

ARTICULO 16.

Resume la eficacia de las garantías de seguridad, libertad y propiedad. La perso

na no podrá ser molestada en sus intereses particulares bajo ningún concepto, - ampliada esta posible afectación a sus familiares y posesiones, objetos primarios de todos sus afanes y actividad en la vida. Salvo mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

ARTICULO 20.

Se refiere a los delitos intencionales que representan un beneficio económico para su autor o que se cause daño y perjuicio patrimonial a la víctima, la garantía será cuando menos tres veces mayor al beneficio obtenido o a los daños y perjuicios patrimoniales causados.

ARTICULO 22.

Se refiere esta disposición constitucional en cuanto a su contenido económico, a la confiscación de los bienes, en caso de enriquecimiento ilegítimo de los servidores públicos en los términos del artículo 109 de la propia Constitución, es decir, al embargo precautorio que se hace sobre bienes muebles e inmuebles de los - servidores públicos sujetos a proceso por enriquecimiento ilegítimo.

ARTICULO 25.

El texto vigente del artículo en cuestión fue incorporado en el año de 1983, con motivo de las reformas promovidas por el presidente Miguel de la Madrid al inicio de su mandato. Señala las bases del régimen económico del Estado Mexicano; su - introducción responde a una corriente que se ha producido en el constitucionalismo tendiente a fijar, en los preceptos de las normas supremas, los principios básicos en materia económica. En México, siguiendo esta orientación se ha plantea-

do la necesidad de incorporar un capítulo económico a la Constitución. Sin que formalmente se haya introducido el mencionado capítulo, en realidad el contenido de los artículos 25, 26, 27 y 28, reformados, constituye en la práctica el sustento constitucional de la estructura política-económica del Estado mexicano. Podría decirse que estos cuatro artículos forman sustancialmente el capítulo económico de la Constitución, sin desconocer que existen otras normas constitucionales, como ya lo hemos visto, que tienen un contenido de esta naturaleza.

En su primer párrafo se señala que corresponde al Estado la rectoría del desarrollo nacional para que éste sea integral, que fortalezca la Soberanía de la Nación y su régimen democrático y que, mediante el fomento del crecimiento económico y el empleo y una más justa distribución del ingreso y la riqueza, permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales, cuya seguridad protege esta Constitución.

Asimismo, el Estado planeará, conducirá, coordinará, y orientará la actividad económica nacional.

Se establece la concurrencia de los sectores público, social y privado para que contribuyan con el desarrollo de la nación, conformándose el sistema de economía mixta.

Se reserva para el sector público, de manera exclusiva el manejo de las áreas estratégicas que señala el Artículo 28.

Por esta disposición, existe la posibilidad de la participación por sí o con los sectores social y privado, de acuerdo con la ley, para impulsar y organizar las áreas prioritarias del desarrollo.

Se apoyará e impulsará a las empresas del sector social y privado, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público.

Se ordena que la ley establecerá mecanismos que faciliten la organización y expansión de la actividad económica del sector social: ejidos, cooperativas, comunidades, entre otras.

Finalmente este artículo enmarca la obligación de la ley secundaria de proteger y alentar la actividad económica de los particulares que contribuya al desarrollo nacional, en los términos de la propia Constitución.

ARTICULO 26.

Se establece la obligación del Estado de organizar un sistema de planeación democrática del desarrollo nacional que tienda al crecimiento de la economía, para la independencia y la democratización política, social y cultural de la nación.

La planeación a que hace referencia el artículo se señala que será con la participación de los diversos sectores sociales quienes aportaran las aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlos al plan y a los programas de desarrollo. Contemplándose la existencia de un plan al que se sujetará obligatoriamente los programas de toda la Administración Pública Federal. (Plan Nacional de Desarrollo).

ARTICULO 27.

Consagra la facultad de la nación para imponer a la propiedad privada las modalidades que dicte el interés público, las expropiaciones por causa de utilidad pú-

blica, la regulación en el aprovechamiento de los recursos naturales, para una distribución equitativa de la riqueza pública y para cuidar su preservación.

Económicamente, este artículo reviste una importancia fundamental, en tanto que contempla que se dicten medidas, relacionadas con: Asentamientos Humanos y Reforma Agraria.

Asimismo establece el dominio directo de la nación, de los recursos naturales, - minerales, mantos, masas o yacimientos, aguas, entre otros.

ARTICULO 28.

Enumera una serie de disposiciones de orden económico muy importantes como son: la prohibición de monopolios, las prácticas monopólicas, los estancos y las exenciones de impuestos en los términos y condiciones que fijen las leyes. El mismo tratamiento se dará a las prohibiciones a título de protección a la industria.

Se prevé que la ley castigará severamente y las autoridades perseguirán con eficacia toda concentración y acaparamiento en una o pocas manos de artículos de consumo necesario y que tengan por objeto el alza de los precios.

Asimismo, la ley fijará las bases para que se señalen los precios máximos a los artículos, materias o productos que se consideren necesarios para la economía nacional o el consumo popular, también se protegerá a los consumidores y propiciará una organización para el mejor cuidado de sus intereses.

Se establece que no son monopolios las funciones que el Estado ejercer de manera exclusiva en las áreas estratégicas que son: acuñación de moneda; correos; te

légrafos; radiotelegrafía y la comunicación vía satélite; emisión de billetes - por medio de un sólo banco; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear, electricidad, ferrocarriles, el servicio público de banca y crédito; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

El Estado contará con los organismos y empresas que requiera para el eficaz manejo de las áreas estratégicas a su cargo y en las actividades de orden prioritario donde, de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

Se contempla que el Estado podrá concesionar la prestación de servicios públicos o la explotación, uso y aprovechamiento de bienes de dominio de la Federación, - con las modalidades y excepciones que dicte el interés público.

Finalmente, se contempla el otorgamiento de subsidios a actividades prioritarias, cuando sean generales, de carácter temporal y no afecten sustancialmente las finanzas de la Nación. El Estado vigilará su aplicación y evaluará los resultados de ésta.

ARTICULO 31.

Señala en su fracción IV las obligaciones de los mexicanos para contribuir a los gastos públicos de la federación, estado o municipio en que residan, de manera - proporcional y equitativa a sus ingresos; los impuestos son utilizados para incrementar una actividad económica o cubrir el ingreso nacional, es decir, son un instrumento para impulsar el desarrollo económico del país. (política tributaria).

ARTICULO 32.

Ordena que los mexicanos serán preferidos a los extranjeros en igualdad de circunstancias para toda clase de concesiones, empleos, cargos y comisiones del gobierno en que no sea indispensable la calidad de ciudadanos. (Aprovechamiento del Patrimonio Nacional; en este caso, recursos humanos).

ARTICULO 36.

Establece la obligación del ciudadano de inscribirse en el catastro donde resida para manifestar la propiedad, la industria o la profesión o trabajo de que se subsista y así evaluar cuantitativa y cualitativamente el grueso del ingreso nacional, y calcular el Estado su disponibilidad económica.

ARTICULO 39.

Se relaciona con el tercero constitucional, pues en este tercero se encuentra lo que el constituyente entendió por democracia, es decir: no solamente como una estructura jurídica y un régimen político, sino como un sistema de vida fundado en el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo. Nuestra Constitución, además de la democracia política, concibe otro tipo de democracia: la democracia social, importante aspiración de un pueblo que consagra todas las instituciones estatales a su servicio y para la búsqueda del bien y felicidad comunes donde el individuo cuente con garantías individuales y con un mínimo de seguridad económica, es decir, dar al pueblo por parte del Estado, la justicia social, así como la residencia de la soberanía nacional en el mismo pueblo.

ARTICULO 42.

Determina que el territorio nacional, comprende: las partes integrantes de la Fe-

deración; las islas, incluyendo los arrecifes y cayos en los mares adyacentes; - las islas de Guadalupe y las de Revillagigedo; la plataforma continental y los - zócalos submarinos de las islas, cayos y arrecifes; las aguas de los mares territoriales y el espacio situado sobre el territorio nacional. Del análisis de este artículo se deriva la importancia del conocimiento de los recursos naturales que son patrimonio de la nación.

ARTICULO 48.

Establece que las islas, cayos y arrecifes de los mares adyacentes que pertenez-- can al territorio nacional, la plataforma continental, los zócalos submarinos de las islas, de los cayos y arrecifes, los mares territoriales, las aguas marítimas interiores y el espacio situado sobre el territorio nacional, dependerán directamente del gobierno de la Federación, con excepción de aquellas islas sobre las - que hasta la fecha hayan ejercido jurisdicción los Estados.

ARTICULO 65.

Señala el periodo de sesiones ordinarias del Congreso. Periodo en donde se refor-- ma, adiciona, condiciona, deroga, y crea diversas disposiciones legales en mate-- ria económica, así como, el examen, discusión, y aprobación del presupuesto tanto de ingresos como de egresos de la federación.

ARTICULO 73.

Establece que el Congreso tiene la facultad para: imponer contribuciones, apro-- bar empréstitos, pago de la deuda nacional, legislar en toda la República sobre - hidrocarburos, minería, industria, comercio, sobre las Instituciones Nacionales - de Crédito, etcétera; este artículo es de suma importancia en materia económica.

ARTICULO 74.

Establece las facultades exclusivas de la Cámara de Diputados y en su fracción IV se observa el contenido económico al tratar la ley de ingresos y el presupuesto - anual de egresos de la Federación.

ARTICULO 75.

Al señalar el presupuesto de egresos en los términos del artículo 74 fracción IV; la Cámara de Diputados, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y, en caso de que por cualquier circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que se hubiera fijado en el presupuesto anterior.

ARTICULO 76.

Establece las facultades exclusivas del Senado, es así como en la fracción I le - corresponde aprobar los tratados y convenios que celebre el Ejecutivo Federal, de los cuales se desprenden los de materia económica.

ARTICULO 89.

Se refiere a las facultades y obligaciones que el Presidente de la República tiene, y en la que, le compete llevar a cabo la rectoría y la planeación de la política económica del Estado por la dirección administrativa en el ámbito o competencia federal.

ARTICULO 90.

Dicha política económica que hace referencia al artículo 89, el Poder Ejecutivo -

la aplica mediante la Administración Pública Federal, contemplada precisamente en este artículo.

ARTICULO 115.

Trata sobre los Estados de la Federación y su forma de gobierno, teniendo como base la división territorial, organización política y administrativa. La importancia económica de este artículo radica en que cada municipio puede administrar libremente su hacienda, con las contribuciones que señalen los Congresos locales. - Sin libertad económica, no existe libertad política, ni desarrollo económico a nivel municipal.

ARTICULO 117.

Estalbece en sus nueve fracciones, las actividades que los Estados, en ningún caso pueden desempeñar, dado a que son actividades que le corresponde exclusivamente a la Federación, como son: acuñar moneda, contraer directa o indirectamente - obligaciones o empréstitos con gobiernos de otras naciones, entre otras; todas - ellas de naturaleza económica.

ARTICULO 118.

Los Estados, están impedidos, sin consentimiento del Congreso de la Unión estable cer derechos de tonelaje, de importaciones o exportaciones.

ARTICULO 123.

Este artículo reviste la parte más dinámica y profundamente humana del capítulo - social de nuestra Constitución. En él, la clase tutelada, la obrera, producto y -

víctima de la explotación, encuentra sus mínimos derechos de carácter eminentemente económicos y de seguridad social que deben observarse y ser protegidos cuando una persona preste un servicio personal subordinado al patrón.

Es un instrumento fundamental para lograr una distribución justa de la riqueza, - propósito importante en el orden económico que busca nuestra Constitución.

ARTICULO 126.

Estalbece que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presu- - puesto o determinado por ley posterior. Económicamente su importancia radica en que los gastos deben hacerse de acuerdo a los ingresos, con lo que se asegura la debida inversión de los fondos públicos.

ARTICULO 130.

Este se relaciona con el 27, al establecer que bienes muebles e inmuebles de las asociaciones religiosas se regulan en su adquisición por el 27. Económicamente - es importante porque se evita el acaparamiento de esos bienes, impidiendo la escasa o nula circulación de estas riquezas materiales.

ARTICULO 131.

Fija la facultad privativa de la federación de gravar las mercancías que se importen y exporten, a fin de regular el comercio exterior, la economía y la estabilidad de la producción nacional.

ARTICULO 133.

Señala que, tanto la Constitución, las Leyes del Congreso y los Tratados Interna-

cionales acordes a la misma y aprobados por el Senado son la Ley Suprema de la Unión. Su importancia económica radica en el acatamiento a éstas, en todas las relaciones internas o externas.

ARTICULO 134.

Los recursos económicos de que el gobierno federal y el Distrito Federal, así como las empresas paraestatales se administrarán con eficiencia y honradez para satisfacer los objetivos nacionales a los que estén destinados y el adecuado manejo de los recursos económicos federales, se sujeten también a este artículo.

ARTICULO 13 TRANSITORIO.

Este complementa al 123 al establecer la extinción de las deudas que por razón de trabajo hayan contraído los trabajadores hasta la fecha de expedición de esta Constitución con los patrones, sus familiares o intermediarios; así este artículo tutela y protege a la clase trabajadora a través de la legislación obrera.

3.- LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.

Para cumplir con las tareas de la rectoría de la economía y la planeación del desarrollo, el ejecutivo federal está facultado para asumir la dirección administrativa del Estado en el ámbito federal a través de la Administración Pública Federal, contemplada en el artículo 90, al que ya hemos hecho referencia.

Asimismo, la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, establece las bases de organización tanto en la administración pública federal centralizada como en la paraestatal; divide las funciones de la presidencia de la República, en -

las secretarías de Estado, los departamentos administrativos y la Procuraduría General de la República, en lo que corresponde a la administración centralizada; y en los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las - instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito y de fianzas, así como en los fideicomisos, entidades que en su conjunto integran la administración pública paraestatal. A todas estas dependencias y entidades corresponden en la actualidad, las actividades que en forma programada y con base en las políticas, prioridades y restricciones que demande el logro de - los objetivos y metas fijados en los planes de gobierno, establezca el presidente en forma directa o por conducto de las secretarías competentes.

Dentro del cuadro de la administración centralizada, reviste singular importancia para la política económica, el gabinete económico, como órgano encargado de definirla y evaluarla, con materias concurrentes de varias dependencias o entidades - (artículos 6o. y 7o.), con un cargo de reciente creación el Secretario Técnico de Gabinetes, adscrito a la Presidencia de la República.

Es así, como junto al gabinete económico, se encuentran los gabinetes de Asuntos Agropecuarios, Salud y Comercio Exterior.

El gabinete especializado en Economía se encuentra integrado por los titulares siguientes: de Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal; Comercio y Fomento Industrial; Trabajo y Previsión Social.

El gabinete de Comercio Exterior por: Comercio y Fomento Industrial; Relaciones Exteriores; Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Contraloría General de la Federación; Energía, Minas e Industria Paraestatal.

Respecto a la administración paraestatal los artículos del 49 al 56, establecen - las bases de funcionamiento y control del prolífero universo de gestión estatal - directa existente en nuestro derecho administrativo económico.

En estos artículos se faculta al Presidente de la República para crear sectores - administrativos, agrupando a las entidades paraestatales, de modo que las secretarías y departamentos actúen como cabezas de sector. Estas dependencias centralizadas tendrán a su cargo la conducción al programar su sector. Es decir, el coordinador será el vínculo entre el jefe del ejecutivo y las diversas entidades paraestatales. En este mismo contexto, el presidente de la República delega en los - coordinadores de sector, la facultad de designación de los funcionarios (Artículo 52). Además los coordinadores deberán promover el establecimiento y vigilancia - de comités mixtos de productividad en las entidades adscritas a su sector, con la participación y representación de los trabajadores con las facultades que al efecto establece el artículo 56.

Finalmente se establece para toda la Administración Pública Federal, la técnica - del presupuesto por programas, que en el caso del sector paraestatal debe partir de los consejos de administración (programación estratégica a nivel de la entidad), subir al coordinador cabeza de sector, quien elabora un presupuesto por programa sectorial, para ser elevado finalmente a la Secretaría de Programación y Presupuesto, la cual elabora anualmente el proyecto de presupuesto y gasto de toda la administración pública.

Con ello se logra un esquema racional e integral en que se ordena, controla y supervisa el gasto público. (artículos 32, 51 y 55). (3)

4.- LEY FEDERAL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES.

Ley reglamentaria del artículo 90 constitucional de reciente promulgación, trata de dotar a la empresa pública de medios jurídicos y administrativos más ágiles, - a fin de que contribuyan de manera plena y eficiente a apoyar el desarrollo nacional, dentro del marco de la Ley de Planeación; Plan Nacional de Desarrollo y de los programas sectoriales.

Esta ley, se encuentra inmersa en el proyecto simplificador que la actual administración se ha propuesto como objetivo, al dotar a la empresa pública de una organización jurídica propia y acorde con la necesidad de eliminar diversas disposiciones que pesaban sobre la misma, de acuerdo a la modalidad de organización jurídica que haya adoptado; asimismo, otorga formas de gestión adecuadas para facilitar sus relaciones con el Gobierno Federal, regulando sus aspectos corporativos - internos y precisando su régimen financiero y administrativo.

En lo general, la ley otorga mayor capacidad de decisión a los órganos de gobierno de las empresas a fin de fortalecer su autonomía; define a los directivos sus responsabilidades en forma más amplia y precisa, y apoya el papel rector del coordinador sectorial y la preminencia de los programas sectoriales. (4)

CAPITULO IV

**ESTRUCTURA JURIDICO ADMINISTRATIVA DE LA POLITICA ECONOMICA
DEL ESTADO MEXICANO**

NOTAS Y BIBLIOGRAFIA BASICA ESPECIFICA

- 1) Witker, Jorge. "Derecho Económico". p. 44, Edit. Harla, México, 1985.
- 2) Cfr. Vargas Gameros, Enrique. "Derecho Económico". p.p. 68 y 55. Facultad de Derecho, U.N.A.M., México, 1986.
- 3) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 4) Ley Federal de las Entidades Paraestatales.

CAPITULO V

LA RECTORIA DEL ESTADO MEXICANO EN LA ECONOMIA.

CAPITULO V

LA RECTORIA DEL ESTADO MEXICANO EN LA ECONOMIA

1.- GENERALIDADES.

Esbozada de manera muy elemental la estructura jurídico administrativa de la política económica del Estado Mexicano, es necesario que hagamos unas breves reflexiones sobre la rectoría del Estado Mexicano en la economía.

Tanto la rectoría del Estado en la economía como la planeación del desarrollo, elevadas a normas fundamentales, en los artículos 25 y 26 constitucionales, son la expresión de la rectoría estatal del desarrollo, esto es, la intervención del Estado en la economía, cuyo proceso racionalizador concluye con la dicotomía teórica abstencionista-intervencionista, construída desde los inicios de nuestra vida independiente. Constituyendo no precisamente un Estado totalitario, ni liberal, sino un Estado que rige, orienta y conduce el desarrollo sin anular la iniciativa individual y social.

Las condiciones en aquellos albores de nuestro país como nación, así como el violento devenir del siglo XIX, originaron exigencias sociales que condujeron al Constituyente del 17 a adoptar visionariamente las decisiones políticas que caracterizan nuestro régimen de Estado social de derecho.

Junto a los derechos individuales que limitan la función de la autoridad para resguardar el ejercicio de las libertades y el disfrute de la seguridad por parte de las personas, se encuentran los derechos sociales que reconocen la desigualdad como premisa y que fuerzan al Estado a una intervención directa y efectiva en el desarrollo económico para lograr mejores condiciones de vida, para un mayor número de personas.

Sin embargo, es necesario precisar que esta intervención, no constituye una supresión de los derechos que tienen las partes del cuerpo social, incluidos los individuos, dado que se preserva la existencia de un régimen de libertades como una de las finalidades para alcanzar por parte de la sociedad, pero subordinado siempre al interés colectivo.

Es así como el Ejecutivo ha ido contando con instrumentos de rectoría económica cada vez mejores, más perfectos, conforme lo han exigido las realidades y los programas de distintos gobiernos posteriores a la Revolución, como lo veremos en el capítulo referente a la planeación. Ello ha permitido conducir la acelerada modernización del país, en los principios jurídicos fundamentales dentro de un equilibrio social y dinámico.

La rectoría económica del Estado es el ejercicio de una responsabilidad gubernamental, esto es, el Estado Mexicano, como todo Estado moderno, promueve, induce y orienta la acción de la nación hacia el logro de un desarrollo económico, sano y sostenido; dentro de nuestro régimen de economía mixta, mediante su participación directa o indirecta en la actividad productiva.

La participación directa que realiza el Estado es sólo la cuarta parte del producto interno bruto; que si bien es cierto no es absorbente, sí genera una influencia cualitativa determinante.(1)

2.- MARCO CONSTITUCIONAL DE LA RECTORIA DEL ESTADO MEXICANO EN LA ECONOMIA.

Nos hemos referido ya al artículo 25 constitucional, el cual contiene específicamente el marco constitucional de la rectoría del Estado en la economía, complementen-

tado por los demás artículos constitucionales de contenido económico a los que - hicimos mención en el capítulo IV de este trabajo.

Ahora bien, para Burgoa "los nuevos artículos 25, 26 y 28 de la Constitución en - que se ha plasmado normativamente la rectoría económica del Estado, siguen insertos indebidamente dentro del capítulo denominado "De las Garantías Individuales" por un error de técnica legislativa, debiendo estar comprendidos en un capítulo - diferente de nuestra Ley Suprema, ya que, en puridad, no instituyen ni proclaman ninguna garantía en favor del gobernado frente a las autoridades del Estado, pues to que entrañan lineamientos básicos de la política estatal en el área económica. (2)

Al respecto, consideramos que el contenido de los citados artículos constitucionales, son postulados que están encaminados a la protección de los gobernados; en tanto que, por una parte, define las actividades económicas exclusivas del Estado, debiendo entender que estas exclusiones no son en beneficio del propio Estado, - sino en el beneficio y protección del gobernado como sujeto consumidor, y por -- otra parte, el legislador complementa la garantía de libertad económica, en estos artículos, comprometiéndose a apoyar y a impulsar las empresas de los sectores so cial y privado, sujetándolas a las modalidades que dicte el interés público, así como el objetivo de la ley secundaria que alentará y protegerá la actividad económ ica de los particulares para que contribuya al desarrollo económico nacional.

Por lo que respecta a la planeación, el artículo 26 constitucional señala que la misma será democrática, es decir, recogerá las aspiraciones y demandas de la so-- ciedad para incorporarlos al plan y los programas de desarrollo; con esto el Es- tado está garantizando la participación del gobernado en la formulación de las me

tas que la actividad del Estado deberá conseguir, eliminando la planeación imperativa e instaurando una planeación de corte indicativo, como lo veremos en el siguiente capítulo.

Por eso, consideramos que el contenido de los artículos 25, 26 y 28 se encuentran en el capítulo adecuado en tanto que tutelan la actividad económica del gobernado, en sus dos aspectos: tanto como productor como consumidor, y a la vez, abre la posibilidad para que participe en el sistema de planeación democrática.

Ahora pasemos a precisar el artículo 25 como norma fundamental de la rectoría del Estado en la economía, que a la vez apoyará lo argumentado.

La rectoría del Estado por sí misma no tendría ningún sentido si no persigue objetivos bien definidos, de aquí que, el artículo 25, señale dichos objetivos que trataremos de explicar.

Primeramente establece la obligación del Estado para conducir la rectoría del desarrollo nacional, a fin de garantizar que éste sea integral. Fundamentalmente este objetivo persigue que el desarrollo no se realice de manera desequilibrada, con beneficios exclusivos para algunos grupos o regiones del país, sino que alcance íntegramente a todos los gobernados, y simultáneamente favorezca el desarrollo en diversas ramas de la economía, sin que sea contraria a esta idea de integridad, el establecimiento de prioridades respecto de diversas actividades. (3)

Por otra parte, la finalidad de fortalecer la soberanía nacional es otro objetivo establecido en el artículo en cuestión, para la rectoría del Estado. Esto nos lleva a que el Estado debe de tomar medidas, haciendo uso de su función rectora,-

que aseguren, por ejemplo, el aprovechamiento por parte de los mexicanos de sus propios recursos naturales; la preservación de la riqueza generada por el país; el afianzamiento de la cultura nacional; la capacidad de proporcionar a todos los satisfactores básicos -protección que la Constitución está otorgando al gobernado correctamente en el capítulo de las Garantías Individuales-; el desarrollo de tecnología propia y, en general, cualquier medida que permitan que, efectivamente, las decisiones que afecten al pueblo se tomen con el menor número de interferencias externas. (4)

El fortalecimiento del régimen democrático, es otro objetivo que la función rectora debe perseguir. En consecuencia, la rectoría estatal del desarrollo procurará que las determinaciones relativas a dicho desarrollo se funden en la participación popular, esto es, que todos los sectores sociales puedan intervenir en la toma de decisiones y, al mismo tiempo, que los beneficios del desarrollo se distribuyan de manera que alcancen a toda la población. (5) Esto último se complementa con el sistema de planeación democrática, contenido en el artículo 26.

Se establece como otro objetivo la consecución del pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de individuos, grupos y clases sociales, siendo evidente, que es otra protección consagrada correctamente en el capítulo primero de la carta fundamental.

En este objetivo se contemplan la libertad, no como la mera posibilidad abstracta de elegir entre varias opciones, sino también como la capacidad real de que a partir de condiciones dignas de vida, se haga efectivamente factible escoger entre diversas alternativas. No basta, por ejemplo, con que el Estado se abstenga de impedir a alguien dedicarse al trabajo que le acomode, siendo lícito, como lo señala el propio artículo 5o.; el pleno ejercicio de la libertad de trabajo -por

mencionar esta- supone también la creación de condiciones que efectivamente hagan posible el acceso al trabajo. De aquí que este artículo plantea la necesidad de que la rectoría del Estado, para alcanzar sus fines, fomente el crecimiento económico y el empleo.

Más adelante se establecen las actividades del Estado dentro del marco de la rectoría, que son: planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional.

El ejercicio de la planeación implica el establecimiento de los fines concretos - que se plantea la colectividad, así como los medios y etapas fijados para conseguirlos, como lo precisaremos en el siguiente capítulo, al hablar de la planeación en México.

La conducción supone la actividad directiva del gobierno a través de actos legislativos y ejecutivos cuya finalidad es obtener los objetivos propuestos para el desarrollo económico.

La coordinación se refiere al sistema de concertación de acciones entre los diversos niveles de gobierno: la federación, los estados y los municipios, que se concretan a través de los convenios de coordinación.

La orientación se produce a través de las medidas inductivas que, sin tener el carácter de disposiciones obligatorias, tiendan a dirigir la actividad económica de los particulares en forma congruente con los fines generales de la sociedad. Para hacer más explícitas estas funciones, se declara que el Estado regulará y fomentará las actividades que demande el interés general en el marco de libertades que otorga la propia Constitución. (6)

3.- CONCEPTUALIZACION DE LA RECTORIA DEL ESTADO EN LA ECONOMIA.

El concepto de rectoría es un término de reciente creación, y no es más que el - intervencionismo de Estado en la economía elevado a rango constitucional en nuestro país en el artículo 25, expuesto con anterioridad, pero complementado en los artículos que conforman la constitucionalización del Derecho Económico, a los que hicimos referencia en el capítulo IV del presente trabajo.

Por lo que lo expuesto en el capítulo III, punto seis, sobre el intervencionismo de Estado en la economía, así como lo explicado en el capítulo IV, en donde hacemos referencia a la estructura jurídico administrativa de la política económica - del Estado Mexicano, estudiamos la forma como el Poder Ejecutivo a través de la - Ley Orgánica de la Administración Pública y la Ley de Entidades Paraestatales, interviene en la actividad económica, constituyendo de esta manera las bases administrativas de la rectoría económica del Estado Mexicano en la economía, y los lineamientos básicos de la política estatal en materia económica en las áreas de referencia.

Sin embargo, para complementar el estudio de la rectoría estatal en la economía - es necesario abordar con detenimiento la planeación en nuestro país, en el si- -- guiente capítulo, en tanto que, de esta manera, estaremos concluyendo el puente - para resolver la hipótesis propuesta en el primer capítulo.

Resumiendo tanto la estructura económica del Estado Mexicano, que permite la intervención gubernamental en la economía, como, el sistema nacional de planeación, constituido en nuestro país, se enmarca la rectoría del Estado Mexicano en la economía.

De aquí que el concepto de rectoría de Estado en la economía, se traduce simple--

mente como la intervención del Estado en la economía. En tanto que se define como: El conjunto de funciones, poderes, recursos, instrumentos y mecanismos por los cuales y a través de los cuales el Estado realiza actividades en diferentes niveles y aspectos de la economía por medio de la planeación, conducción, coordinación y orientación de la actividad económica nacional conforme los objetivos fijados por sus políticas generales o sectoriales. (7)

CAPITULO V

LA RECTORIA DEL ESTADO MEXICANO EN LA ECONOMIA

NOTAS Y BIBLIOGRAFIA BASICA ESPECIFICA

- 1) Salinas de Gortari, Carlos. "En su participación rectoría del Estado". p. 25 Edit. Porrúa, Instituto de Investigaciones Jurídicas. "La Constitución Mexicana: Rectoría del Estado y Economía Mixta". México, 1985.
- 2) Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales". p. 703 Edit. Porrúa, México, - 1983.
- 3) Andrade Sánchez, Eduardo. "La Constitución Comentada". p. 61 y siguientes. En su comentario al artículo 25 Constitucional. Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1985.
- 4) Ob. cit. p. 62
- 5) Ob. cit. p. 62
- 6) Ob. cit. p. 63
- 7) "Diccionario Jurídico Mexicano". p. 183 Tomo V, Instituto de Investigaciones Jurídicas, U.N.A.M., México, 1983. Aportación de Marcos Kaplan.

CAPITULO VI

LA PLANEACION EN MEXICO

CAPITULO VI
LA PLANEACION EN MEXICO

1. GENERALIDADES.

Para concluir la investigación sobre las facultades del Estado Mexicano para llevar a cabo una política económica, y la naturaleza de la misma en las áreas citadas, aludiremos a la planeación en nuestro país. Ya que de su estudio se abre también, el campo para abordar específicamente la política económica en las áreas estratégicas, que se desprenden del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, documento pilar de la orientación de la acción estatal dentro de este período.

De esta manera, estamos partiendo de lo general a lo particular para resolver la hipótesis que en el capítulo primero nos planteamos.

Doctrinariamente no se ha llegado a diferenciar lo que es planeación y planificación, seguramente porque de alguna u otra medida, ambos corresponden a un conjunto de acciones interrelacionadas que vienen a constituir un hecho que tiende de manera específica y singular a conducir lo económico y lo social en una colectividad.

Serra Rojas, al respecto señala: "Aunque la doctrina social y económica se ha tratado de diferenciar por algunos autores especialistas en ciencia económica, los conceptos de planeación y planificación, de las acepciones antes señaladas se deduce que guardan una estrecha relación, y tienen el mismo contenido ideológico porque responden al propósito o intento de formular un plan". (1)

Ahora bien, la planeación es un conjunto de metas establecidas que se propone la

autoridad, con base en las facultades que el marco jurídico previamente le otorgó para procurar un desarrollo económico sostenido, plasmado, por lo general, en un plan donde se contemplan recursos, instrumentos y etapas, así como la atribución de tareas y responsabilidades para los distintos órganos administrativos que integran el sector público y aquellos que forman parte de los sectores social y privado.

Existen diversos tipos de planeación: la planeación libre; la inducida; la contractual o concertada; la obligatoria y la coordinada.

La planeación libre es aquella que puede estructurarse por empresas, instituciones sociales y culturales, así como cualquier sociedad jurídica que reglamente su funcionamiento y desarrollo sin más límites que los impuestos por la ley con las garantías que la Constitución les otorga.

La planeación inducida es aquella que se instrumenta a través de medidas legales y administrativas que fija el poder público, para estimular las actividades económicas, tales como los estímulos fiscales y subsidios, entre otros.

La planeación contractual o concertada se da cuando en una misma entidad concurren, tanto el sector público como el social y privado, para impulsar y organizar una actividad específica de la economía.

La planeación obligatoria es aquella que sujeta la actividad de la Administración Pública, bajo un plan nacional de desarrollo que más adelante abordaremos.

Por último, la planeación coordinada consistente en convenios con los que los go-

biernos de las entidades federativas se comprometen al cumplimiento de ciertas tareas, así como la inducción y concertación con los particulares.

Estos tipos de planeaciones entrelazadas que hemos descrito brevemente, responden a nuestro contexto político nacional, es decir a una planeación de corte indicativo que se da en contraposición a la planeación imperativa o autoritaria, más frecuente en los países de corte socialista.

En la tarea planificadora se vinculan tres aspectos fundamentales: el político,- que trata de coordinar las conductas del cuerpo social; el económico, como parte fundamental del objetivo a alcanzar; y el jurídico, que la integra dentro del - concepto de Estado de Derecho.

La planeación constituye la previsión de la política económica específica de un - gobierno, dotada de una estrategia que indica y coordina con los sujetos del derecho económico tareas y objetivos a alcanzar en un período. El producto de dicha planeación; el plan, contendrá la obligatoriedad determinada por el sistema político y su respectivo orden público económico, como ya lo hemos visto.

Veamos brevemente algunos aspectos metodológicos de la planeación como técnica de la política económica.

La planeación presupone un conjunto de pasos racionales que orientan la acción - estatal en forma coherente, integral y permanente. Para que una planeación sea - adecuada, se requiere que reúna los siguientes principios: racionalidad; previsión; universalidad; unidad; continuidad; inherencia. (2)

La racionalidad comprende una selección previa, detenida, de las alternativas a -

seguir por parte del Estado. Esta selección comprende un análisis científico - acerca de las ventajas y desventajas, así como los costos de cada una de las alternativas, escogiéndose la que dé la posibilidad de un máximo aprovechamiento - de los recursos utilizados.

La Previsión es un elemento que caracteriza fundamentalmente a la planeación, es to es, mirar hacia el futuro, actuar para el futuro, es adelantarse con suficien te antelación a los acontecimientos que por experiencias anteriores se pueden - prever.

La universalidad es un principio importante, dado que la planificación que lleva el Estado debe comprender a la totalidad de los sectores que integran a la socie dad, para que ésta sea coherente y eficiente.

La unidad se refiere a la existencia de un órgano administrativo específico que imprima al plan cohesión, integridad y compatibilidad.

Desde un punto de vista lógico, la planeación requiere de un procedimiento conca tenado, es decir, entrelazar los siguientes actos: diagnóstico; elaboración - del plan; discusión; decisión; ejecución; evaluación y revisión, todo lo -- cual lo proporciona el principio de continuidad.

La inherencia se refiere fundamentalmente a que la planeación que se lleve a ca- bo debe atender al contexto político del ámbito espacial y territorial donde se desea aplicar, esto es, la planeación indicativa se aplicará en los sistemas po- líticos pluralistas o democráticos.

Dentro del principio de unidad, apuntábamos la necesidad de un órgano administra

tivo encargado de la planeación, o sea, el sujeto planificador, elemento indispensable para la planeación, ya que, independientemente del sistema político de un Estado, se requiere de un organismo específico de asesoramiento que coadyuve al Poder Ejecutivo o Administrador.

Por último, constituyen parte importante de la planeación los objetivos, pues son, al final de cuentas, la meta a la cual se pretende llegar. Así, por ejemplo, el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, se fija, entre otros objetivos, el conservar y fortalecer las instituciones democráticas, así como, vencer la crisis, - al que nos referiremos más adelante, no sin antes aludir brevemente a los antecedentes de la planeación en nuestro país.

2.- ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO.

En México, hace más de 50 años, la planeación se concibió como el instrumento necesario para orientar y promover, de acuerdo con las condiciones históricas particulares, las transformaciones sociales del proyecto nacional plasmado en la Constitución Política de 1917.

En este sentido, la Ley Sobre Planeación General de la República, se promulga el 12 de julio de 1930 régimen de Pascual Ortiz Rubio que terminó Abelardo L. Rodríguez como una necesidad para inventariar ampliamente los recursos naturales del país, y reorganizar la actividad Económica y social; a su vez el plan 1934-1940, régimen de Cárdenas, proporcionó una clara visión del cambio estructural que demandaba la sociedad en esos momentos. Cabe destacar, que en este plan se reconocen "El Concepto Mexicano Revolucionario, de que el Estado es un agente activo - de gestión y ordenación de los fenómenos vitales del país; no es un mero custodio de la integridad Nacional de la Paz y el Orden Público".

El objetivo primordial del plan sexenal 1934 - 1940 era cumplimiento cabal del artículo 27 constitucional, a través del reparto de la tierra y el agua a los campesinos organizados; consideraba también, que la elevación de los niveles de vida de la población sería resultado de la transformación de la estructura productiva del país y de sus relaciones con el exterior por lo que proponía: 1) nacionalizar los derechos del subsuelo; 2) garantizar la oferta nacional de productos mineros; 3) establecer un servicio oficial de exploración que determinara las regiones mineras que deberían ser reservadas para su explotación; y 4) impedir el establecimiento de monopolios territoriales y garantizar la conservación de tierras petroleras.

El segundo plan sexenal 1941 - 1946, régimen de Avila Camacho, se planteó como una continuación del primero. En él, seguía siendo el problema agrario el objetivo principal, aunque ya presentada una serie de objetivos para los demás sectores de actividad y de la Administración Pública cabe destacar que en el año 1942, se crea la Comisión Federal de Planificación Económica con el objeto de aportar los elementos necesarios para el estudio de un plan bien concebido que mediante conclusiones prácticas permitiera desarrollar la economía del país. Se aceleró el estudio y realización de planes concretos y se instituyeron los Consejos Mixtos de Economía Regional.

A partir de entonces, en la medida en que se fue precisando la participación del Estado en la vida económica del país, se desarrollaron las técnicas necesarias para programar la inversión pública y para hacerla más eficiente. Se pretendía con ello impulsar en forma decisiva la infraestructura necesaria para el desarrollo nacional, orientando la inversión pública en forma selectiva hacia ciertos sectores económicos estratégicos.

Con posterioridad, se dispuso de instrumentos estadísticos y conceptuales más sofisticados al crearse el Programa Nacional de Inversiones Públicas 1953 - 1958, - régimen de Ruiz Cortines, durante el cual ya se utilizan las cuentas nacionales - para definir las metas de crecimiento. En términos generales los esfuerzos de - planeación en aquellos años consideraron primordial la definición de marcos globa les para fijar metas de crecimiento económico y la definición de directrices, que permitían a todos los grupos sociales conocer los objetivos propuestos.

En materia de planeación regional, se obtuvieron importantes experiencias, princ^l palmente en la planeación de cuentas hidrológicas que abarcaban varias entidades federativas, tales como la del Lerma y la del Papaloapan.

El Plan de Acción Inmediata 1962 - 1964 régimen de López Mateos, estableció linea mientos para la inversión pública y estímulos al sector privado. Sus objetivos - centrales eran racionalizar la formación de capital y mejorar la distribución del ingreso para aumentar el dinamismo del mercado interno. Un rasgo esencial del - Plan de Acción Inmediata consistió en atender, no sólo la obtención de resultados económicos a corto y largo plazo, sino también extender los programas nacionales de mejoramiento social y de reformas institucionales. Además, se otorgó importan cia fundamental al mantenimiento de la estabilidad monetaria, como una condición necesaria para el cumplimiento de los demás objetivos de crecimiento económico y justicia social. El siguiente plan de desarrollo económico, se preparó durante - el período 1966 - 1970, en el régimen de Díaz Ordaz, y fué llamado Plan de Desa- rrollo Económico y Social.

En este plan se contemplaban metas globales, desarrollo económico, desarrollo so- cial, sector externo, programa de inversiones públicas 1966 - 1970, e incentivos

a la inversión privada. Este plan fue preparado por la Comisión Intersectorial de formulación de planes para el Desarrollo Económico y Social.

De 1970 - 1976, régimen de Luis Echeverría Alvarez, se organizaron unidades de programación en todas las Secretarías y Departamentos de Estado así como en las principales empresas paraestatales, lo que permitió avanzar administrativamente en la etapa de formulación de la planeación, con la elaboración de planes diseñados para ámbitos sectoriales o intersectoriales específicos y prioritarios. Paralelamente se avanzó en el planteamiento de las técnicas de programación y en la elaboración de algunos planes sectoriales.

Se suprime el plan de desarrollo estabilizador que ya tenía dos sexenios y no se suple con ningún otro plan cayendo en un desorden absoluto.

La planeación adquirió nuevos impulsos con la Reforma Administrativa, emprendida a partir de 1976, régimen de José López Portillo, adaptándose las instituciones públicas a las necesidades de una planeación estructurada en tres ámbitos bien definidos: global, sectorial y estatal. También se introdujeron metodologías que llevaron a que se generalizaran las actividades de planeación en todas las dependencias federales y en la gran mayoría de los Estados de la República.

Con el Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, segundo trienio de López Portillo, con los planes sectoriales e intersectoriales, se concibió la posibilidad de ordenar un Sistema Nacional de Planeación que intentaba reorganizar los instrumentos al alcance del Estado para el logro de los objetivos nacionales. A la vez se llevaron a cabo importantes experiencias de planeación estatal y municipal, con el apoyo de las delegaciones federales.

Dentro de este marco, el P. G. D., ubicó las acciones de los distintos sectores económicos y sociales dentro de un marco estratégico general, a pesar de que la aparición previa de planes sectoriales limitó su campo de acción. La integración y difusión de los distintos planes permitió que la población interesada en analizar las acciones gubernamentales tuviera la oportunidad de conocer las propuestas de política de desarrollo y de evaluar sus resultados.

La reforma a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal de 1976, y posteriormente en varios decretos presidenciales introdujo el esquema de planeación que prevaleció en esos años y que fue ampliamente difundido y aceptado. Se hablaba de un conjunto de actividades, entendidas como un proceso: planeación, programación, presupuestación y evaluación.

En el proceso de elaboración del Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, se tomaron en consideración las experiencias históricas de la planeación nacional. Se estudiaron con la mayor atención los programas y demandas de las organizaciones sociales y políticas del país y, en general, las opiniones de la sociedad. Con apoyo en los planes sectoriales y una comunicación constante con todos los sectores del gobierno federal, se compararon diagnósticos específicos, propósitos y acciones. Cabe resaltar el esfuerzo realizado por cada uno de los sectores para avanzar en la construcción de un Sistema Nacional de Planeación.

Mención especial amerita la elaboración y publicación del Plan Nacional de Desarrollo Urbano, el Plan Nacional de Desarrollo Industrial, el Plan Nacional de Desarrollo Pesquero, los Planes Nacionales del Sector Agropecuario y Forestal, el Programa Nacional de Empleo, el de Turismo, D. F., Ciencia y Tecnología, y los avances en el Plan Nacional de Comercio, así como los Programas del Sector Educativo y el de Agroindustrias.

La elaboración del Plan puso en contacto a los funcionarios encargados de la planeación en todos los sectores de la Administración Pública Federal y estrechó la relación con quienes desempeñan tareas operativas. Así se pudo lograr que el presupuesto de 1980 quedara vinculado a los lineamientos del Plan y que la función de evaluación dispusiera de mayores elementos. El Plan se clasificó como global porque deriva de una concepción integral del desarrollo; por último, el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, régimen de De la Madrid, que trataremos más adelante. (3)

3.- MARCO CONSTITUCIONAL DE LA PLANEACION.

Con la finalidad de hacer más eficaz el diseño de la estrategia del desarrollo económico y social contenido en la Constitución de 1917, al inicio de la presente gestión, se promovieron reformas y adiciones a la Carta Magna, a efecto de reafirmar la rectoría del Estado y el régimen de economía mixta, así como para establecer un sistema nacional de planeación democrática, conformando los lineamientos básicos de la política estatal en materia económica, de los cuales se desprende asimismo, la política económica en las áreas estratégicas, prioritarias y liberadas.

Por consiguiente, se reformaron los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Federal, así como diversas disposiciones de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, y a la vez, se promulgó la nueva Ley de Planeación, la que dió un paso más a los esfuerzos iniciados en México, desde 1930, con la Ley sobre Planeación General de la República, a la que ya hemos hecho referencia.

El artículo 16 Constitucional se vió adicionado con el contenido de los anteriores artículos 25 y 26, que versaban sobre "la correspondencia que bajo cubierta -

circule por las estafetas, estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley" (artículo 25) y acerca de que: "en tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente." (artículo 26).

De esta manera, los artículos 25 y 26 fueron redactados integralmente para darle lugar de manera clara al marco Constitucional de la Planeación.

El artículo 25 asigna al Estado la rectoría del desarrollo nacional; y en su segundo párrafo concede al Estado la facultad de planear, conducir, coordinar y orientar la actividad económica nacional, como lo estudiamos con detenimiento en el capítulo anterior.

Por su parte, el artículo 26 detalla las características que debe tener la planeación, esto es, su carácter democrático, lográndose mediante la participación de los diversos sectores sociales quienes manifestarán sus aspiraciones y demandas de la sociedad para incorporarlas al plan nacional y a los programas de desarrollo. Dicho plan nacional de desarrollo, sujetará obligatoriamente a los programas de la Administración Pública Federal.

Establece además, que la ley facultará al Ejecutivo para organizar en su totalidad el sistema nacional de planeación democrática, así como las bases para que el Ejecutivo coordine, mediante convenios, con los gobiernos de las entidades federativas e induzca y concerte con los particulares las acciones a realizar para su elaboración y ejecución.

Asimismo, al artículo 27 constitucional, se le adicionaron dos fracciones, la - XIX y la XX, correspondiendo al marco constitucional de la planeación, esta última fracción, que establece que le corresponde al Estado la expedición de la legislación reglamentaria para planear y organizar la producción agropecuaria, su industrialización y comercialización, considerándolas de interés público.

Para complementar los artículos anteriores, el 28 constitucional especifica la - participación del Estado en la economía en las áreas estratégicas, enumerándolas, y que no constituyen monopolios, así como la posibilidad de que el Estado participe mediante organismos y empresas en las actividades de carácter prioritario, que de acuerdo con las leyes, participe por sí o con los sectores social y privado.

El artículo 73 constitucional se complementó al otorgarle la facultad al Congreso de la Unión para expedir leyes sobre planeación nacional, programación, promoción y concertación y ejecución de acciones de orden económico, entre otras.

Resumiendo: el marco constitucional con el que cuenta actualmente la planeación, - redefine explícitamente la rectoría estatal en la economía, esto es, la política - económica del gobierno federal adquiere plena naturaleza y fundamentación, por lo que no corresponde a los mecanismos del mercado ni a grupos, orientar o imponer mo delos económicos exclusivamente privados o liberales.

Por otra parte, el mandato constitucional impone al Estado ejercer su política eco - nómica dentro de un marco planificado, dotándola así, de racionalidad y determinación en objetivos, terminando con improvisaciones.

Asimismo, y dentro del marco jurídico, la economía mixta adquiere una clara legiti - midad a nivel constitucional, concurriendo los sectores público, social y privado

en el desarrollo económico nacional.

4.- REGULACION JURIDICO-ADMINISTRATIVA DE LA LEY DE PLANEACION.

En nuestro sistema jurídico el mandato planificador del Estado, como veíamos con anterioridad, se encuentra fundamentalmente en el artículo 26 Constitucional, reglamentado por la Ley de Planeación publicada en el Diario Oficial de la Federación del 5 de enero de 1983.

En su primer artículo se establece que dicha ley es de orden público e interés social, así como los objetivos de la misma, de los cuales resalta el establecimiento de las normas y principios básicos a los que deberá llevarse a cabo la Planeación Nacional del Desarrollo y encauzar, en función de ésta, las actividades de la Administración Pública Federal.

Más adelante define la Planeación Nacional del desarrollo como: "la ordenación racional y sistemática de acciones que, en base al ejercicio de las atribuciones del Ejecutivo Federal en materia de regulación y promoción de la actividad económica, social, política y cultural, tiene como propósito la transformación de la realidad del país, de conformidad con las normas, principios y objetivos que la propia Constitución y la Ley establecen". (artículo 3o.)

En el mismo precepto, se contempla que la planeación establecerá los objetivos, metas, estrategias y prioridades; asignación de recursos, responsabilidades y tiempos de ejecución, así como la coordinación de acciones y la evaluación de resultados. La Secretaría de Programación y Presupuesto tiene a su cargo la tarea de elaborar, coordinar, verificar y evaluar los avances del proceso.

De los artículos 6, 7 y 8 se desprende con claridad la voluntad de delimitar todas las acciones de la Administración Pública Federal a la consecución del plan, de tal suerte que el Jefe del Ejecutivo, por ejemplo, al informar al Congreso de la Unión del estado general que guarda la administración pública del país, hará mención expresa de las decisiones adoptadas para la ejecución del Plan Nacional de Desarrollo y los Programas Sectoriales, de la misma manera los Secretarios de Estado y Jefes de los Departamentos Administrativos al dar cuenta anualmente al Congreso de la Unión de cada uno de sus ramos.

En su capítulo IV, la ley especifica la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, siendo una obligación para el Presidente de la República, su elaboración, - aprobación y publicación en un plazo de seis meses contados desde el momento de la toma de posesión del cargo.

En dicho Plan, se debe precisar los objetivos nacionales, estrategia y prioridades del desarrollo integral del país, contener las previsiones sobre los recursos que serán asignados a tales fines; determinar los instrumentos y responsables de su ejecución, así como establecer los lineamientos de política de carácter global, sectorial y regional; sus previsiones se referirán al conjunto de - la actividad económica y social, y regir el contenido de los programas que se generen en el Sistema Nacional de Planeación Democrática. (artículo 21).

En resumen, la Ley de Planeación con sus siete capítulos que van desde las disposiciones generales; sistema nacional de planeación democrática; participación social en la planeación; del plan y los programas; de la coordinación; de la concertación e inducción; y de las responsabilidades, se establecen los parámetros generales, en los que se debe enmarcar legalmente la planeación de tipo indicativo, al que corresponde a nuestro país. (4)

5.- PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988.

Expuesto ya el marco Constitucional de la planeación así como su regulación jurídico administrativa hemos cumplido ya con las dos finalidades propuestas: por una parte, hacer una breve referencia a los aspectos generales del marco legal de la planeación en nuestro país y, por la otra, explicar las bases jurídicas del actual plan: el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, documento directriz de la política del actual régimen.

5.1 Aspectos generales del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

Cumpliendo con las nuevas disposiciones constitucionales sobre la planeación, se presentó el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, en los términos y en el plazo fijado por la ya explicada Ley de Planeación, el treinta de mayo de 1983.

El Plan evita rigideces y no se propone compromisos numéricos inamovibles, difíciles de precisar, debido a los cambios constantes e inciertos con los que se caracteriza nuestra época actual, por lo tanto, cuenta con la suficiente flexibilidad, en un marco de principios y propósitos claramente establecidos.

La estrategia y las acciones propuestas en el Plan, recogen los planteamientos de los Foros de Consulta Popular realizadas durante el inicio de la actual administración y cuyos antecedentes fueron los Foros de Consulta llevados en la última campaña presidencial en donde participaron los diversos sectores de la sociedad.

El propósito fundamental del Plan es mantener y reforzar la independencia de la Nación, para la construcción de una sociedad que, bajo los principios del Estado

de Derecho, garantice libertades individuales y colectivas en un sistema integral de democracia y en condiciones de justicia social. Para ello se requiere de una mayor fortaleza interna: de la economía nacional, a través de la recuperación del crecimiento sostenido, que permita generar los empleos requeridos por la población, en un medio de vida digno, y de la sociedad, a través de una mejor distribución del ingreso entre familias y regiones, y el continuo perfeccionamiento del régimen democrático.

De este propósito fundamental se derivan, relacionados entre sí, cuatro objetivos del gobierno de Miguel de la Madrid plasmados en el Plan, a los que hicimos referencia en la introducción del presente trabajo:

- 1.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.
- 2.- Vencer la crisis.
- 3.- Recuperar la capacidad de crecimiento.
- 4.- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

5.2 Estructura y contenido del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

El Plan está estructurado en tres grandes apartados. En el primero se establece el marco de referencia para el diseño de la estrategia general. El segundo contiene los lineamientos para la instrumentación del Plan en los distintos ámbitos de la vida nacional, y el tercero plantea la manera en que los diferentes grupos sociales pueden participar en su ejecución.

En el primer apartado, el capítulo de la política del Estado Mexicano contiene los principios políticos del Proyecto Nacional surgido de la Revolución Mexicana

y plasmado en la Constitución de 1917. Las bases políticas que la harán posible y complementarán, se describen en los lineamientos generales de gobierno, política exterior, seguridad nacional y justicia.

El capítulo de contexto nacional e internacional establece el marco en el cual se inicia la acción del Plan. Se otorga una gran importancia a la identificación y descripción de los problemas coyunturales y estructurales que constituyen el reto del presente, se muestran, además, las tendencias más relevantes de la economía internacional y cómo éstas pueden incidir en el proceso del desarrollo nacional.

Se plantea una estrategia para el desarrollo económico y social, orientada a recobrar la capacidad de crecimiento y mejorar la calidad del desarrollo, a través de dos líneas fundamentales de acción: la reordenación económica y el cambio estructural.

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

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

En el segundo apartado, relativo a la instrumentación de la estrategia, se describe el manejo de la política de gasto público, precisándose los propósitos que en diferentes aspectos se pretende alcanzar a través de ésta y se presentan los lineamientos de política para la empresa pública; se precisa la aplicación de las políticas cambiaria, de comercio exterior y de inversión extranjera. Finalmente, se establecen lineamientos de capacidad y productividad.

El capítulo de política social está integrado por las políticas de empleo, bienestar social y distribución del ingreso; educación, salud y seguridad social; ecología y medio ambiente, y desarrollo urbano y vivienda.

De la estrategia de desarrollo económico y social se desprenden los lineamientos de política que se refieren a sectores específicos: desarrollo rural integral; reforma agraria integral; agua; pesca y recursos del mar, entre otros.

El capítulo de política regional describe el marco para la distribución del crecimiento, definiendo las zonas prioritarias y trazando las líneas de política. Estas directrices son, a su vez, producto y orientación para la planeación que realizan la Administración Pública Federal y los estados y municipios, en el ámbito de sus respectivas jurisdicciones.

El tercer apartado del Plan delinea las formas en que habrá de integrarse la participación social a la ejecución y evaluación de las tareas nacionales. (5)

Del contenido del Plan se desprenden las directrices que ha de seguir la política del gobierno dentro de un período sexenal. De aquí la importancia que revisite el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, para el presente trabajo, dado que,

se encuentran en grandes líneas los principios específicos de la política económica en las áreas estratégicas, prioritarias y liberadas del Estado Mexicano; si bien es cierto que no bajo estos rubros, sí bajo otras denominaciones, como es el caso del apartado que hace referencia a la empresa pública, y que es donde radica básicamente la importancia que tiene la planeación como técnica superior de la política económica, y la forma como se ha utilizado y utiliza en la actualidad por parte del Estado Mexicano.

5.3 Naturaleza Jurídica del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

No es posible tipificar en una institución netamente jurídica al Plan Nacional de Desarrollo, en virtud de que el mismo contiene disposiciones que de forma aislada resultan diversas y complejas.

Sin embargo, debido al tipo de planeación que se lleva a cabo en nuestro país, el Plan, por sí sólo, contiene normas de carácter imperativo únicamente para la administración pública entera, de otra manera no tendría ningún carácter jurídico, - esto es, tener un supuesto, un nexo causal y una sanción.

Lo anterior se desprende del artículo 42 de la Ley de Planeación que establece:

"A los funcionarios de la Administración Pública Federal, que en el ejercicio de sus funciones contravengan las disposiciones de esta Ley, las que de ella se derivan a los objetivos y prioridades del Plan y los programas, se les impondrá las medidas disciplinarias de apercibimiento o amonestación, y si la gravedad de la infracción lo amerita, el titular de la dependencia o entidad podrá suspender o remover de su cargo al funcionario responsable".

Por lo que respecta a los particulares, mientras no suscriban contratos o convenios con la Administración Pública, en los términos del artículo 38 de la Ley de Planeación, en los cuales se establezcan las consecuencias y sanciones que se de riven de su incumplimiento, a fin de asegurar el interés general y garantizar su ejecución en tiempo y forma; serán invitaciones a los particulares para que ade cuen su conducta a los objetivos del Plan, y dado el caso, en que el particular ajuste su conducta al Plan Nacional de Desarrollo, motivado por los medios de per suación que contenga, y luego si estos medios no son concretados, puede el parti cular reclamar el cumplimiento de tales postulados, o en su defecto exigir la re paración del perjuicio que se le ha ocasionado.

De aquí que el Plan Nacional de Desarrollo sea "un conjunto complejo de diversos actos jurídicos y no jurídicos, legales y administrativos, generales y particula res, que entroncan entre sí formando el sistema que ha de orientar, la política económica del Estado en un periodo determinado en un país." (6)

Es de importancia señalar que con el desarrollo de los seis capítulos anteriores y desde luego, con sus respectivas conclusiones, bibliografías, básica y de consulta, este documento de investigación quedaría concluido, ya que abarca en su - totalidad lo pretendido en esta monografía, es decir, si contribuye y responde - al mandato constitucional de impulsar el desarrollo nacional, la intervención - del Estado Mexicano mediante su política económica en las áreas estratégicas, - prioritarias y liberadas de la economía en el periodo 1983-1988. Pero dada la im portancia del tema en general, se consideró que se desarrollara en lo particular uno de los sectores, habiéndose seleccionado el principal, el estratégico dentro del mismo periodo 1983-1988, dado que la política económica específica que en es te ramo existe, influye fundamentalmente en el desarrollo de las otras dos: priori tario y liberado; que hemos investigado y desglosado tal como se especifica en -

un capítulo más que es el VII, bajo el título "La política económica en las áreas estratégicas del Estado Mexicano 1983 - 1988", de acuerdo a las siguientes consideraciones.

Habíamos mencionado en el capítulo primero que sin lugar a duda determinar en forma general cuál es la política económica del Estado Mexicano en las áreas estratégicas en un período determinado bajo la expectativa genérica del Derecho Económico, y específica del Derecho Administrativo para su estudio y análisis, reiteramos genéricamente que al través del Derecho Económico incursionamos en la parte estructural de estas áreas mediante el desarrollo de los capítulos II, III, IV, V y VI referentes al Derecho Económico; a los sistemas económicos, jurídicos y políticos; a la estructura jurídico administrativa de la política económica del Estado Mexicano; a la rectoría del Estado Mexicano en la economía, y a la Planeación en México.

Por consiguiente el capítulo VII vinculará estrechamente al Derecho Económico con el Derecho Administrativo, no obstante que hasta la fecha los tratadistas en la materia no se han puesto de acuerdo entre los límites de uno y otro. De igual forma ocurre con otros Derechos como el Agrario, el Fiscal, el del Trabajo, el Mercantil, entre otros, que están estrechamente vinculados con el Derecho Económico y Administrativo y determinan la política del Estado especialmente en estas áreas estratégicas.

Existen muchas definiciones de Derecho Administrativo, unas completas, otras incompletas, unas generales, otras específicas, unas abstractas, otras concretas, etcétera. Con el ánimo de evitar polémicas estériles hemos seleccionado las siguientes: "Es la totalidad de normas positivas destinadas a regular la actividad del Estado y de los demás órganos públicos, en cuanto se refiere al establecimiento

to y realización de los servicios de esta naturaleza, así como a regir las relaciones entre la administración y los particulares y las de las entidades administrativas entre sí." (7)

Por su parte, Acosta Romero define al Derecho Administrativo en lato sensu, como el "conjunto de normas de derecho que regulan la organización, estructura y actividad de la parte del Estado, que se identifica con la administración pública o Poder Ejecutivo, sus relaciones con otros órganos del Estado, con otros entes públicos y con los particulares". (8)

De tal forma que esta definición y ya dentro del ámbito del Derecho Administrativo, pero apoyado por el Derecho Económico, es la que nos orientará en el análisis del siguiente capítulo, mismo que hemos dividido en cuatro grandes rubros, con los subincisos correspondientes y que se refiere a la política económica en las áreas estratégicas del Estado Mexicano en el período 1983 - 1988, partiendo de generalidades en el área estratégica contenidas en el Plan Nacional de Desarrollo, como instrumento de política económica del Estado y como régimen de gobierno, para proseguir el análisis de la política económica del Estado en esta área de acuerdo a las acciones realizadas por el propio Estado en los años: 1983, 1984, 1985 y 1986, años que indudablemente conllevan cambios que la propia realidad económica, en lo internacional y en lo nacional, determinaron, tanto en un aspecto cuantitativo como cualitativo, a la política económica que originalmente contenía el Plan, es decir, se plasmarán los nuevos instrumentos de política económica de acuerdo con las necesidades que la realidad ha impuesto. Para concluir, se formulará un planteamiento de las perspectivas generales de la política económica del Estado para 1987 y 1988, mismas que la realidad determinará en su momento histórico y que serán objeto de otras investigaciones por parte de quienes se interesan por esta materia.

CAPITULO VI

LA PLANEACION EN MEXICO

NOTAS Y BIBLIOGRAFIA BASICA ESPECIFICA.

- 1) Serra Rojas, Andrés. "Derecho Económico". p. 276 Edit. Porrúa, México, 1981.
- 2) Witker Jorge. "Derecho económico y planeación en México". Revista de Investigación Jurídica, Núm. 7, año 7, México, 1983.
- 3) Vargas Gameros, Enrique. "Derecho Económico". Facultad de Derecho. U.N.A.M. México, 1986.
- 4) Ley de Planeación.
- 5) Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.
- 6) Witker, Jorge. "Las empresas públicas en México y España". p. 145 Edit. Cívitas, Madrid, España. 1981.
- 7) De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. p. 218, Edit. Porrúa, México, 1983.
- 8) Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". p. 9 - Edit. Porrúa, México, 1981.

CAPITULO VII

LA POLITICA ECONOMICA EN LAS AREAS ESTRATEGICAS DEL

ESTADO MEXICANO 1983 - 1988

CAPITULO VII

LA POLITICA ECONOMICA EN LAS AREAS ESTRATEGICAS

DEL ESTADO MEXICANO 1983 - 1988

1.- GENERALIDADES.

Hasta el momento hemos explicado la manera en que el Estado en general, y el Estado Mexicano en particular, participa en la economía, mediante el Derecho Económico, con un tipo determinado de sistema político, económico y jurídico, que a la vez, proporciona la estructura jurídico administrativa de la política económica del Estado, la rectoría y, finalmente, la planeación. Todo esto, para llegar a la facultad del Estado Mexicano de instrumentar una política económica y conocer en el Orden Constitucional cuales son los lineamientos básicos de la política estatal en el ámbito económico de los cuales se desprenden asimismo, la política económica en las áreas estratégicas.

Una vez cumplido el objetivo, necesario para dar respuesta a nuestra hipótesis - ¿Contribuye y responde al mandato constitucional de impulsar el desarrollo nacional, la intervención del Estado Mexicano mediante su política económica en las áreas estratégicas de la economía nacional?.

Primeramente haremos referencia al vocablo estratégico, para después precisar lo que nuestro marco constitucional entiende por áreas estratégicas incluyendo el artículo 28 constitucional, y de aquí, determinar la política económica específica seguida por el actual régimen.

El diccionario de la lengua española de la Real Academia, nos remite al vocablo "estrategia" del latín "strategia", y éste del griego general, jefe; esto es, el arte de dirigir las operaciones militares o dirigir un asunto. Con ello y la ter

minación "ico" o "ica", esto es, estratégico (ica), dá paso a lo relativo o perteneciente a la estrategia.

De aquí la razón por la cual el legislador recurrió a este vocablo, ya que de la lectura del artículo 28 se desprende que se entiende por áreas estratégicas aquellas que representan una importancia fundamental para el desarrollo nacional, por tratarse de la producción de bienes o servicios que constituyen los pilares de otras actividades económicas, y por otro lado, siendo recursos básicos, no renovables y de alto valor por su escasez o uso especializado para determinados fines, como es el caso del petróleo, cuyo control por otros países, pondría en riesgo la independencia y soberanía nacional. Por ello se prevé que el gobierno federal dirigirá -de aquí el origen del vocablo-, mediante la administración y el control sobre los organismos que realicen las actividades que enuncia el artículo 28 constitucional entre otros.

Dicho artículo, es el resultado, en gran medida, de experiencias costosas para nuestro país, ya que al no contar el Estado con la dirección de estas importantísimas actividades, se estaba atrasando el cumplimiento de los objetivos que se propone nuestro estado social de derecho, en un marco de economía mixta.

De aquí que mediante la administración y el control de dichos organismos se garantiza la toma de decisiones necesarias para preservar nuestras instituciones democráticas.

Se encuentran enumeradas de manera expresa, en el citado artículo, en su párrafo IV, las actividades consideradas como estratégicas, que no constituyen monopolios, siendo las siguientes: Acuñación de moneda; correos; telégrafos; radio tele--

grafía y la comunicación vfa satélite; emisión de billetes por medio de un solo banco, organismo descentralizado del Gobierno Federal; petróleo y los demás hidrocarburos; petroquímica básica; minerales radiactivos y generación de energía nuclear; electricidad; ferrocarriles; y las actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión. (1)

El mismo texto del artículo 28 Constitucional, en su párrafo quinto, exceptúa como monopolio, la prestación del servicio público de banca y de crédito, que presta el Estado a través principalmente de las Instituciones y Sociedades Nacionales de Crédito, para que apoyen las políticas del desarrollo nacional.

El párrafo sexto del mismo artículo establece que el Estado contará con los organismos y empresas que requieran para el eficaz manejo de las áreas estratégicas de su responsabilidad. Observamos de la lectura de dicho párrafo que el instrumento principal para conseguir los objetivos previstos en el artículo 28, es la empresa pública.

Finalmente, el párrafo IV del artículo en cuestión, establece que serán estratégicas también aquellas actividades que expresamente señalen las leyes que expida el Congreso de la Unión.

Al respecto el Presidente Miguel de la Madrid en su cuarto informe de gobierno mencionó: "También son entidades estratégicas las que por mandato explícito de la Ley deben estar bajo la responsabilidad del Estado, y que constituyen y han constituido instrumentos fundamentales para proteger el interés nacional y promover el desarrollo. Estas son, principalmente entidades de servicio social. Destacan, de entre ellas, el IMSS, el ISSSTE, el INFONAVIT, así como CONASUPO por -

lo que hace a la regulación de los abastos". (2)

Hemos explicado que la política económica, enunciada en el capítulo III, como el análisis de los medios económicos que son necesarios para la realización del fin estatal; es entonces el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, el pilar de la política económica de la actual administración, en tanto que en él, se hace el análisis de los medios económicos para realizar el fin estatal que establece -- nuestra Constitución. Es por ello que abordaremos lo referente a las áreas es-- tratégicas en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, dado que en él se en-- cuentra el rumbo que desea seguir el actual gobierno, teniendo como objetivos - principales la reordenación económica y el cambio estructural. Más adelante, - trataremos lo relacionado con las acciones comprendidas durante el tiempo trans-- currido; sus variaciones, para pasar a una evaluación hasta el año de 1986 y fi-- nalmente, plasmar la política económica en estas áreas, para los últimos dos -- años, bajo una expectativa bianual.

2.- LAS AREAS ESTRATEGICAS EN EL PLAN NACIONAL DE DESARROLLO 1983 - 1988.

En el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 no se encuentra un capítulo espe-- cial acerca de las áreas estratégicas, por tanto es necesario hacer un estudio - detenido de los capítulos referentes a la política económica general, la políti-- ca social y a las políticas sectoriales del mismo plan, para poder sustraer la - intención del actual régimen en la economía en dichas áreas. Para pasar a anali-- zar lo que se ha hecho al respecto y poder elaborar una evaluación y saber si - contribuye y responde al mandato constitucional de impulsar el desarrollo nacio-- nal la intervención del Estado Mexicano mediante su política económica, en las - principales actividades económicas del país, consideradas como estratégicas, pri-- mera, y única hipótesis de este trabajo.

2.1 Perspectivas macroeconómicas para el período 1983 - 1988 en las áreas estratégicas.

El plan contempla que el manejo de la política económica se enfrentará, en los próximos años, a fuertes restricciones y presiones severas en el sector externo, en las finanzas públicas y privadas y en el mercado de trabajo. Estas restricciones condicionan lo que es factible lograr en el corto plazo e inciden sobre los márgenes disponibles en el manejo de los instrumentos de política. Además, los graves desequilibrios que sufre actualmente la economía, sumada la incertidumbre preveciente en el contexto internacional, hacen difícil predecir las perspectivas macroeconómicas para el período 1983 - 1988; sin embargo es posible definir el rumbo cualitativo que busque imprimir una evolución económica global. Por ello, se determinó la necesidad de incrementar significativamente los ingresos del sector público; mantener los programas emergentes de empleo; reasignar el gasto público hacia ramas que puedan crear mayores volúmenes de trabajo por peso invertido; sustituir compras externas por internas en el presupuesto del sector público, y apoyar a las empresas que son intensivas en el uso de la mano de obra o que producen bienes y servicios estratégicos.

Se suponía en el plan, por indicadores que lo daban a entender, que los precios de materias primas para la industria, incluyendo el petróleo, se estabilizarían en los primeros dos años, y, dado el crecimiento esperado de la actividad económica internacional, podrían crecer a tasas moderadas en el período 1985 - 1988, situación que se ha dado de manera contraria, debido a las presiones externas e incertidumbre en el contexto internacional que el mismo plan contempla y que ya hemos hecho referencia.

La moderación en el crecimiento del gasto público acompañará su reorientación. De

aquí que el Plan proponga una disminución importante en los pagos de intereses de deuda interna y externa como proporción del gasto total y se contendrá el crecimiento del gasto corriente como resultado de la reestructuración de subsidios; - asimismo, se racionaría el consumo público y se logrará mayor productividad del gasto de operación del sector paraestatal, manteniéndose la atención de los servi cios sociales básicos.

Parte importante en este rubro es la intención del Estado de incrementar y consolidar la inversión en áreas estratégicas para lograr en ellas su cambio estructural, esto es su reconversión, para que cuenten con una mayor y más moderna tecnología que repercuta en la mayor calidad en la producción de bienes o en la pres- tación de servicios, con miras a una competitividad en el mercado internacional.

Aspecto interesante es el relacionado con el pronóstico que hace el Plan Nacional de Desarrollo con respecto al producto interno bruto. En él se afirmaba que si - bien el producto decrecería en 1983 entre 2 y 4 puntos, posteriormente se observa rían una recuperación de la actividad económica de entre cero y 2.5 por ciento en 1984 y un crecimiento entre 5 y 6 por ciento durante el período 1985 - 1988. Más adelante haremos referencia a lo que ha acontecido.

Para el período 1985 - 1988 el Plan contemplaba una exportación de hidrocarburos de cuando menos 1.5 millones de barriles al día, con las reservas y el detenimien to de los márgenes de flexibilidad que se derivan de la evolución del mercado internacional. Y efectivamente, la tendencia del mercado internacional del petró- leo a la baja obligó al Gobierno Federal a recurrir a la flexibilidad que el mis- mo Plan contempla en dicho rubro. Profundizaremos sobre esto en ulteriores pági- nas.

Dentro de los criterios generales de la reorientación de la política económica, encontramos la voluntad del actual régimen de mantener y fortalecer la participación gubernamental en las áreas estratégicas.

La política de ingresos en general que se contempla en el Plan, está dirigida a recuperar y fortalecer su papel como generadora de recursos sanos para financiar el gasto público en condiciones de equidad social en la distribución de la carga: los ingresos tributarios se elevarán fundamentalmente mediante la reducción de la evasión fiscal y el fortalecimiento de los ingresos tributarios directos; de aquí que los ingresos del sector paraestatal, incluyendo algunos que integran las áreas estratégicas, se elevarán por medio de una política realista de precios y tarifas y del mayor dinamismo de la actividad económica.

2.2 Las áreas estratégicas y la política de Gasto Público.

La política del gasto público constituye una herramienta muy importante de la política económica, debido a que mediante la asignación de recursos en las distintas áreas económicas que pertenecen al Estado por mandato legal, se pueden producir los efectos económicos deseados contemplados con anterioridad en un plan, en este caso en el Plan Nacional de Desarrollo. De aquí que este apartado que trataremos, reviste singular importancia debido a que hemos asentado que uno de los objetivos principales del Estado Mexicano en las áreas estratégicas es aumentar su apoyo para lograr su saneamiento, consolidación y su expansión eficaz, en gran parte mediante la política de gasto público.

En el Plan se precisa el problema fundamental del gasto público en las áreas estratégicas, para después aportar sus soluciones.

El gasto capital en PEMEX y CFE, durante los últimos seis años pasó del 33 al 40 por ciento en detrimento de otros sectores. Las empresas de este sector no siempre apoyaron su desarrollo sobre bases financieras saludables y su crecimiento - acelerado dificultó una programación de mediano plazo de los insumos y equipos re queridos, aprovechándose insuficientemente la oportunidad de inducir una integración de la industria nacional en sectores de bienes intermedios y de capital, convirtiéndonos prácticamente en monoexportadores. Sin embargo, la existencia de - una estructura industrial instalada o de proyectos por concluir en áreas estratégicas, facilita la recuperación de la actividad económica y la reorientación del aparato productivo, aunque como lo hemos visto hasta 1986, propiamente no ha faci litado la recuperación económica, pero sí en cambio, ha dinamizado la reorientación del aparato productivo, para modernizarlo y hacerlo más competitivo para incrementar nuestras exportaciones no petroleras.

Por otra parte, el sector comunicaciones ha perdido en los últimos años participación relativa en el gasto, pasando de 22 por ciento en el período 1971 - 1976 a - 15.0 por ciento en el período 1977 - 1982, a pesar de las significativas inversio nes públicas en la infraestructura de puertos industriales. Consiguientemente se ha estancado la capacidad de la infraestructura del sector -ejemplo de lo ante- rior es el sistema ferroviario-. (3)

Persiguiendo los dos objetivos fundamentales del Plan: la reordenación económica y el cambio estructural, y considerando las características del problema que he- mos descrito, la estrategia económica del Plan en las áreas estratégicas a través de la política del gasto público se resume en tres grandes líneas.

Primero: Promover el desarrollo social mediante la generación de empleos, la --

prestación de servicios básicos y la reestructuración del sistema de - subsidios con propósito de redistribución del ingreso.

Segundo: Fortalecer la capacidad del aparato productivo y distributivo en las - áreas estratégicas para el desarrollo nacional.

Tercero: Asegurar eficiencia, honradez y control en la ejecución del gasto pú-- blico en general y consecuentemente en áreas estratégicas.

En el Plan se señala que el papel central del gasto público en la reorientación del crecimiento será hacia la mayor generación de empleo. Por ello en el sector comunicaciones, la inversión pública se incrementará para la creación de empleos, debido a que corresponde a una área estratégica que permite el uso intensivo de mano de obra, y por otro lado, es necesario fortalecer.

Por otra parte, los contratos de obra pública en general, incluyendo los que realicen las áreas estratégicas favorecerán la máxima creación de empleo compatible con costos, restricciones tecnológicas y mecanismos efectivos de administración.

El Plan contempla la reestructuración de subsidios e incentivos vía gasto a la - actividad industrial y comercial, de tal forma que se induzca, de acuerdo con - las orientaciones de la estrategia de cambio estructural, la selección de tecno- logías intensivas en el uso de mano de obra: a esto coadyuvará en particular la reducción gradual del subsidio a los energéticos.

En el Plan se cita el establecimiento de criterios estrictos de productividad en el manejo del gasto de administración del gobierno, suprimiendo gastos suntuos -

rios o superfluos; y, finalmente, se vincularán los programas de compras de insumos con los resultados de producción anual, lo que permitirá racionalizar el - gasto de operación del sector paraestatal en donde se encuentran agrupadas las - áreas estratégicas y elevar su productividad.

Ordena el Plan que la asignación de subsidios en las áreas estratégicas serán de manera explícita y con criterios de condicionalidad. Asimismo, se reorientarán las asignaciones presupuestarias para apoyar las actividades relacionadas con la exportación de bienes y servicios, y las vinculadas con la sustitución de importaciones, no sólo como efecto transitorio de las circunstancias imperantes sino como una actitud permanente que provoque a mediano plazo el mejoramiento de la - balanza de pagos.

La asignación de recursos económicos por parte del Estado en las áreas estratégicas, es el medio para cumplir en gran medida con el precepto constitucional, sabiendo esto el actual régimen se reestructura el gasto en estas áreas de acuerdo a los siguientes lineamientos no muy precisos y citamos textualmente:

"---continuar atendiendo la provisión de los bienes y servicios estratégicos a - cargo del Estado, de acuerdo al ritmo de expansión de la economía, en general, - la estrategia para el sector industrial dará prioridad a las inversiones que permitan la utilización más eficiente de la capacidad instalada y la consolidación de los proyectos prioritarios en marcha; en particular, se mantendrá la capacidad de la industria petrolera para exportar cuando menos 1.5 millones de barriles por día y satisfacer la demanda interna de los productos correspondientes, - con un margen razonable para enfrentar fluctuaciones del mercado; la capacidad de producción eléctrica crecerá acorde a las metas de crecimiento global plantea

das, considerando aumentos graduales en la eficiencia del sector: en petroquímica básica, el esfuerzo se centrará en la terminación de los proyectos en curso; se hará una revisión a fondo de las inversiones públicas para consolidar las que sean prioritarias y eliminar aquellas que no lo sean;

--- revisar las inversiones en el sector paraestatal industrial, de acuerdo con los criterios de apoyo a cadenas de transformación de recursos naturales y de integración del aparato productivo nacional;

--- fortalecer los mecanismos de programación y ejercicio del gasto en la empresa pública, de acuerdo con los criterios que se definen en el capítulo correspondiente." (4)

Como resultado de las políticas descritas con anterioridad se busca una disminución del gasto en el sector petrolero, consolidando la planta existente e incrementarla bajo condiciones de racionalidad; con ello se reestructurará y fortalecerá el resto de las áreas estratégicas.

Como último punto de las tres grandes líneas existentes en materia económica dentro de la política de gasto público para las áreas estratégicas, ya explicadas, es la referente a los lineamientos para asegurar eficiencia, honradez y control en el gasto público en general y por consiguiente las áreas estratégicas.

Al respecto, el Plan señala que se establecerán como compromisos del sector central y de las empresas públicas, la racionalización administrativa, la utilización de procedimientos claros en la adquisición de suministros y en la licita-

ción de contratos, técnicas eficientes para programar los gastos de inversión y el control de gestión; las distintas dependencias y entidades elaborarán programas de productividad en corresponsabilidad con los trabajadores.

Más adelante se contempla la necesidad de controles de información del gasto de capital y, sobre todo, en el sector paraestatal, para lograr una adecuada calendarización del gasto público de acuerdo con los criterios de un manejo estable de la demanda.

2.3 La política de la Empresa Pública Estratégica.

Las empresas paraestatales, tanto las que pertenecen a las áreas estratégicas - como también a las prioritarias, constituyen sin lugar a duda, el instrumento - vital para la consecución de los objetivos nacionales previstos en nuestra Constitución, como ya lo hemos tratado. Es así como la empresa pública estratégica refuerza la rectoría estatal en la economía y es apoyo de la política económica que corresponde realizar al sector público. Su presencia en el aparato productivo es el resultado del precepto constitucional que reserva al Estado la intervención en áreas estratégicas de la economía, o bien, el apoyo, complemento o - promoción de las demás actividades del desarrollo nacional, tanto en las áreas prioritarias como liberadas.

El Plan Nacional de Desarrollo asigna a la empresa pública en general, la base material con que cuenta el Estado para la regulación e impulso de la actividad económica y social de todos los sectores que permita la reordenación económica y el cambio estructural.

En el diagnóstico que se hace en el Plan sobre la empresa pública en general, -

comprendiendo lógicamente aquéllas que pertenecen a las áreas estratégicas, se observan como principales problemas que deben resolverse para alcanzar los siguientes objetivos: (5)

- A) Administrativos y de Organización: el Plan contempla la necesidad de establecer bases para poder superar los problemas de coordinación entre la política económica general y la sectorial.
- B) Financieros: al no contar la empresa pública con excedentes que permitan el autofinanciamiento de su operación y crecimiento, ha tenido que recurrir a depender en exceso del endeudamiento externo y de las transferencias del gobierno federal. Este problema se explica porque sus ingresos resultan insignificativos, debido a que sus precios y tarifas se encuentran rezagados con respecto a los costos de producción de bienes o servicios, los que han aumentado al ritmo del proceso inflacionario.
- C) Laborales: el Plan reconoce que en muchas ocasiones se le ha considerado a la empresa pública como instrumento para lograr objetivos de creación de empleo, sin considerar el deterioro de la capacidad operativa y consecuentemente su productividad y eficiencia.
- D) Tecnológicos: En ocasiones se ha observado que se utilizan tecnologías importadas ya existentes en nuestro país o que es posible desarrollar a corto plazo, y la utilización, por otra parte, de tecnología extranjera que no corresponde a nuestra actual dotación de recursos.

A los problemas anteriores debe agregarse la ausencia de una política eficaz de

adquisiciones, que pueda transformarse en un instrumento orientador de la producción y del consumo, sustituyendo importaciones y por otro lado, apoyar a la pequeña y mediana empresa generalmente en las áreas liberadas, y, a la vez, promover el empleo.

De este esquema de problemas de la empresa pública en general, se desprenden los problemas de la empresa pública estratégica; ahora bien, ante esta situación - el Plan señala como propósito fundamental corregir las ineficiencias y aprovechar las posibilidades de estas entidades en la producción de bienes y servicios y en la promoción, regulación y dirección del desarrollo económico y social.

Para ello el Plan propone el fortalecimiento del carácter mixto de la economía, - al que ya hemos hecho referencia en capítulos anteriores, participando en las - áreas estratégicas previstas en el artículo 28 constitucional, y, por otra parte, impulsar y organizar de acuerdo con el marco legal, las áreas prioritarias y liberadas.

Otra intención importante del Plan, es la modernización de la organización de la empresa pública estratégica, elevar su producción, en aquellas áreas que así lo requieran y propiciar su reestructuración, de acuerdo a la dotación interna de factores y las condiciones actuales de la economía.

Asimismo, regular la actividad de los mercados de bienes y servicios estratégicos, a través de su participación directa, con objeto de reducir los efectos negativos producidos por la desigualdad en el ingreso.

En el Plan se busca que la empresa pública estratégica coadyuve con el esfuerzo -

nacional de descentralización de la vida nacional, contribuya al sano financiamiento del desarrollo mediante la generación de ahorro corriente y una mayor disponibilidad de divisas, todo ello adoptando sistemas y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y moralidad en su administración.

El Plan manifiesta la voluntad del Estado por atender a los grupos económicamente débiles mediante el incremento de la producción de bienes de consumo generalizado para tender suficientemente la demanda de la clase popular, interviniendo en la distribución de alimentos básicos y, en su caso, subsidiándolos vía precios.

Por otro lado se busca en el Plan que la empresa pública estratégica sustituya sus importaciones por productos nacionales, en la medida de lo posible, para poder apoyar la integración del aparato productivo.

Para lograr la reestructuración y modernización de la empresa pública estratégica se contempla el uso más racional de recursos físicos y financieros; para ello se canalizará el gasto en forma prioritaria, se modernizará el proceso de trabajo, se optimizará el uso de insumos y partes así como la mejoría en los sistemas de mantenimiento y conservación, la supresión del producto y procesos de producción obsoletos económica y socialmente, la racionalización de inventarios y optimización del capital de trabajo; asimismo, se racionalizará el uso de divisas a través de su estricta presupuestación, buscando reducir al mínimo las necesidades de recursos externos y recurriendo de manera estrictamente complementaria al endeudamiento.

La empresa pública estratégica dará prioridad a la superación de necesidades en

sectores de alta importancia social tales como el transporte, comercialización y el abasto, salud, seguridad social, urbanización y vivienda.

Apuntábamos brevemente que la empresa pública estratégica debería coadyuvar con la descentralización de la vida nacional; pues bien, los proyectos que tengan un impacto regional deberán vincularse con los programas de desarrollo de los estados, en un marco de respeto a los tres niveles de gobierno; además el proceso descentralizador territorial deberá ser de manera gradual, calendarizada, participativa y obligatoria, impulsando su expansión futura fuera de la zona metropolitana de la ciudad de México y de otros grandes centros urbanos.

En cuanto a los ajustes de precios y tarifas se dice en el Plan que serán de forma selectiva y flexible, adecuándolos conforme a la evolución de la estructura de costos y las decisiones de política económica. No profundizamos más por el momento por ser tema específico del siguiente apartado.

Finalmente, se contempla en el Plan la necesidad de adoptar mecanismos y políticas que garanticen el cumplimiento de sus objetivos y la moralidad en su administración, para ello existe la tendencia ya en el Plan de conciliar su autonomía con la responsabilidad operativa, administrativa y financiera, con las facultades en materia de coordinación de los distintos niveles de autoridad de la Administración Pública centralizada, objetivo principal de la Ley Federal de Entidades Paraestatales, posterior al Plan Nacional de Desarrollo y como consecuencia de éste, a la que ya hemos hecho referencia.

De igual manera se propiciará también la adopción de un papel más activo de las instancias de coordinación sectorial, para fortalecer su autoridad y capacidad administrativa y de coordinación.

Dentro de este marco es donde la empresa pública en general, comprendiendo a las de carácter estratégico, tendrá que responder a los principios de probidad y transparencia en el manejo de los recursos que la sociedad les ha encomendado para su administración, y apoyar la consecución de los objetivos nacionales, sentencia el Plan.

2.4 Contribución de las áreas estratégicas en la política de financiamiento del desarrollo.

Como problema fundamental del financiamiento del desarrollo, el Plan señala el uso excesivo del endeudamiento exterior, sumado a la baja del precio del petróleo de 1981 y el aumento en las tasas de interés que como veremos más adelante éstas proporcionalmente se recrudescieron en forma mucho mayor que la prevista por el Plan en 1983.

De aquí que los propósitos fundamentales de la política de financiamiento del desarrollo en el Plan sean: (6)

Primero: Recobrar y fortalecer la capacidad de ahorro interno en moneda nacional, aumentando el ahorro del gobierno, de las empresas en general y de las familias, buscando su permanencia.

Segundo: Propiciar la canalización eficiente de los recursos financieros, de acuerdo con las prioridades del desarrollo. Aquí participa de manera decisiva el área estratégica bancaria.

Tercero: Adoptar las relaciones financieras con el exterior a las nuevas circunstancias internas y externas.

De aquí que se elevará el ahorro público, tanto en el sector central como el paraestatal, incluidas las áreas estratégicas, y se fomentará el ahorro social y privado, buscando su mayor permanencia y adecuada estructura dentro del sistema financiero.

Como el gobierno necesita elevar sus recursos propios, las áreas estratégicas verán cambios en sus precios y tarifas en forma selectiva y flexible por la venta de sus bienes y servicios, de igual manera, pero con características especiales, se encuentra la política tributaria.

Por otro lado el Plan contempla la actualización periódica de los derechos a costos, y se revisarán los criterios por establecer productos y aprovechamientos, con el fin de que estos ingresos recuperen gradualmente su participación en la recaudación total; así como la normalización del régimen tributario de todas las empresas, incluidas las áreas estratégicas, y organismos del sector público.

De aquí que la política de ingreso del sector paraestatal, del cual forman parte las áreas estratégicas, persigue rehabilitar su ahorro, para que ésta pueda seguir impulsando y orientando el desarrollo nacional en condiciones de financiamiento sano. Por ello se adecuarán los precios y tarifas de las áreas estratégicas, por que con ello se logrará que el ahorro público no dependa tan sólo de algunas empresas.

Los subsidios en las áreas estratégicas se mantendrán únicamente en aquellos bienes y servicios que tengan un claro y significativo efecto sobre el empleo, la distribución del ingreso y el bienestar de las mayorías.

El Plan contempla que mediante el establecimiento de normas y mecanismos de verificación y control de costos y resultados se avanzará en la rehabilitación financiera integral; por otra parte se establecerán mecanismos adecuados de financiamiento de las áreas estratégicas, contribuyendo de esta forma a evitar rigidez y rezagos.

Comentábamos al principio que la banca, área estratégica a partir de su estatificación, ofrece la posibilidad de una mayor racionalización en la asignación del crédito en sectores y regiones. Es así como el Plan prevé la forma cómo puede contribuir esta importante área.

Contempla que se seguirán criterios de desconcentración regional; asimismo, se introducirán regulaciones que aseguren una mejor distribución regional del crédito; se revisarán la participación relativa de los créditos preferenciales en su monto y en su costo, con el fin de asegurar la eficiencia económica en la asignación de los recursos, y reducir al mínimo necesario los subsidios financieros; los bancos de fomento se especializarán en la atención a sectores determinados; los fondos y fideicomisos financieros se vincularán, en la mayoría de los casos, al banco de fomento más afín con sus propósitos; el crédito de fomento se dará como parte de un programa de apoyo más amplio, que incluirá asesoría técnica y extensionismo; los subsidios financieros se otorgarán con criterios de temporalidad y selectividad, evitando caer en la discrecionalidad.

Con lo dicho anteriormente el sistema bancario, área estratégica, permitirá canalizar recursos reales a los sectores social y privado; esto permitirá el crecimiento de la inversión y el consumo y reorientar el desarrollo de conformidad con la estrategia económica y social.

2.5 Capacitación y productividad para las áreas estratégicas.

Respecto a la productividad, el Plan Nacional de Desarrollo comenta, que es un medio no sólo para producir más y fortalecer la competitividad con el exterior, sino además con ella se puede lograr un mejor reparto de la riqueza y aumentar los niveles de bienestar social.

Más adelante, el Plan presenta con crudeza los problemas por los que enfrenta - la planta productiva en general, comenta que dicho aparato productivo está caracterizado por bajos niveles de productividad como consecuencia de la dificiente capacitación y adiestramiento, sumándose a ellos el uso de tecnologías inadecuadas y en la mayoría de las veces atrasadas.

Por lo que respecta a la agricultura, el plan menciona que tiene los niveles de productividad más bajos de la economía mexicana; en tanto que la industria extractiva, a la que pertenece en gran parte el área estratégica energética, presenta una situación totalmente opuesta a la agricultura, ya que en promedio, su indicador de productividad es casi tres veces el nacional, debido fundamentalmente al gran apoyo y crecimiento que tuvo la extracción del petróleo en el sexenio anterior. Dentro del sector público en general, el Plan reconoce que muchas de sus funciones y de los servicios que presta podrían realizarse con cantidades menores de recursos, o con mejores combinaciones de ellos. De la misma manera el Plan apunta que existe una gran desvinculación que hay entre las oportunidades de capacitación y los requerimientos de mano de obra calificada por - parte de la estructura productiva, incluida la perteneciente a las áreas estratégicas. Tal desvinculación no sólo limita los niveles generales de productividad, sino que, además impide el crecimiento de áreas estratégicas, tales como los de comunicaciones y transporte, electricidad, entre otras.

De aquí que el propósito esencial del Plan en este rubro sea: obtener mejores niveles de utilización de los recursos de la economía, para propiciar la solución de los problemas estructurales descritos a los que se suman la desigualdad social y regional, la insuficiencia de ahorro y divisas.

Para ello, "la estrategia de capacitación y productividad para el cambio estructural sea orientar las mejoras en la productividad en forma selectiva, por medio del establecimiento de criterios para la identificación de combinaciones de recursos productivos y la localización de actividades que maximicen el nivel de productividad alcanzable; ello contribuirá a la integración del aparato productivo nacional y formas de especialización en el largo plazo que permitan una mejor calidad del producto de nuestro mercado interno para que a la vez permita un mejor comercio exterior". (7)

El Plan contempla los lineamientos para fortalecer el marco jurídico de la capacitación, de entre los cuáles destacan: la posibilidad de ampliar la Ley Federal del Trabajo para que establezca un marco legal en materia de capacitación y adiestramiento en la población del sector informal urbano; hacer efectivo el derecho a la capacitación y la información sobre mercados de trabajo y de servicios de capacitación para todos los trabajadores asalariados; ampliar los programas de capacitación de acuerdo a los requisitos sectoriales de obra y a las posibilidades de progreso de los trabajadores, entre otras.

De igual forma el Plan presenta los lineamientos para reforzar los esquemas de financiamiento de la política de capacitación; lineamientos para vincular el desarrollo científico y tecnológico a los programas de capacitación; lineamientos para coordinar acciones de los sectores público, privado y social en materia de capacitación.

Aspecto importante es el referente a los lineamientos de productividad en sectores específicos, en él encontramos la parte medular del propósito del Estado en lo concerniente a las áreas estratégicas, en las que se pretenden instrumentar y promover programas que permitan incrementar su productividad, mediante una más racional utilización de los recursos.

Por otra parte se busca promover acciones que propicien una mayor eficiencia en los rubros productores de los satisfactores básicos y estratégicos para que los bienes y servicios lleguen, en calidad y precio accesible, a la mayoría de la población.

El Plan propone vincular el desarrollo tecnológico a los programas de productividad. Es así cómo se desea impulsar la investigación para el desarrollo de tecnologías adecuadas a la disponibilidad de recursos, conforme a las prioridades productivas nacionales, para con ello inducir efectos multiplicadores en cuanto a mejorar en forma selectiva los niveles de productividad en las áreas estratégicas, considerando su ubicación en el espacio nacional y la integración de mercados regionales.

De igual manera adoptar las tecnologías disponibles que sean adecuadas a la dotación de factores productivos del país y a las prioridades nacionales así como promover su correcta utilización.

Finalmente el Plan se propone realizar las modificaciones legales para que en las empresas, incluidas las pertenecientes a las áreas estratégicas, se establezca la obligación de constituir Comisiones Mixtas Unicas que atiendan precisamente las necesidades de capacitación y productividad y elaboren programas de seguri--

dad, higiene y abatimiento de riesgos del trabajo; también la existencia de una mayor vinculación posible entre niveles de productividad y salario. El Plan reitera la necesidad de implantar programas de productividad en la empresa pública estratégica adecuados a sus requerimientos y promover condiciones que favorezcan la difusión del progreso tecnológico y de las ganancias de productividad en los casos en que la naturaleza de la empresa pública estratégica lo permita.

2.6 La política social en las áreas estratégicas.

Al iniciar este capítulo, hacíamos referencia a las áreas estratégicas comprendidas en el artículo 28 Constitucional. Estas áreas tienen como objetivo inmediato cuestiones de naturaleza económica para conseguir finalmente objetivos sociales, respondiendo de esta manera al sistema político, económico y jurídico al que pertenecemos y al que ya hemos hecho referencia en el capítulo III.

A este tipo de áreas estratégicas deben sumarse otras, de distinta especie pero del mismo género, como son: educación; alimentación y nutrición; salud; seguridad social y vivienda.

En estas áreas el Estado se propone, como objetivos inmediatos, la consecución de aspectos fundamentales para los mexicanos, tratando de mejorar sus condiciones de vida.

En las áreas estratégicas de carácter eminentemente social, el marco jurídico, a diferencia de las áreas estratégicas plasmadas en el artículo 28 Constitucional, permite la intervención de los particulares bajo condiciones de extrema vigilancia. Tal es el caso de la impartición de la educación por parte de los particulares.

Por otro lado, se encuentran constitucionalmente contempladas, como es el caso - del derecho a la protección de la salud y a la vivienda. De esta manera el Estado Mexicano siguiendo con la constitución vigente, y particularmente el actual régimen, dá una especial atención a la política social contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 integrada fundamentalmente por las áreas estratégicas de carácter social.

La política social contemplada en el Plan, busca como propósitos fundamentales - elevar la generación de empleos, así como proteger y mejorar gradualmente el poder adquisitivo del salario combatiendo la marginación y la pobreza, avanzando en particular en la satisfacción directa de las necesidades básicas de la población. (8)

2.6.1 Educación.

Para combatir la marginación y la pobreza, el Plan menciona combatir el analfabetismo y complementar la formación académica y cultural de la población adulta marginada. Agrega que se desarrollarán esquemas integrales de capacitación y adiestramiento, dirigidos tanto a los trabajadores autónomos, como desempleados y asalariados, ajustados a las condiciones y necesidades reales de su ámbito de acción.

Asimismo, promover la educación bilingüe-bicultural con la participación y de acuerdo con los requerimientos de los grupos étnicos. A través de las casas-escuela, los cursos comunitarios, los albergues escolares y otras modalidades, se ofrecerán servicios de primaria a la población rural e indígena en edad escolar, así como servicios de información sobre oportunidades de educación.

Por otra parte, de manera expresa el Plan manifiesta que la política educativa - se fundamenta en el artículo 3o. Constitucional, en tanto que se desea promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana; ampliar el acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas y a los bienes culturales, deportivos y de recreación y, a la vez, mejorar la prestación de sus servicios.

Para cumplir los objetivos anteriores se contempla en las líneas generales de acción la forma como el gobierno trata de conseguirlos.

Se buscará un desarrollo de la cultura nacional, por medio de una mejor distribución regional y social de las acciones de apoyo y promoción cultural, impulsando la descentralización de bienes y servicios culturales. Se alentarán las acciones de intercambio cultural con una doble finalidad: difundir, en México, los valores de la cultura universal y afirmar en el extranjero la presencia cultural del país.

El Plan se propone el fortalecimiento de la calidad académica, por medio de la formación, superación y actualidad del magisterio y una reorganización de la educación normal; revisión de planes y programas de estudio en educación básica; racionalización de la matrícula de la educación media superior y superior; impulso a la educación tecnológica; coordinación del sistema de educación tecnológica y universitaria con las necesidades del país; impulso al deporte y a la recreación. Todo ello para promover el desarrollo integral del individuo y de la sociedad mexicana.

Por lo que respecta a la ampliación y acceso de todos los mexicanos a las oportunidades educativas, el Plan se propone la integración de la educación básica; -

la disminución sustancial del analfabetismo y la promoción de la educación para - adultos; la eliminación de las causas internas de reprobación y deserción de la educación básica e impulso a la educación especial.

Para mejorar la prestación de los servicios educativos se pretende la descentra- lización de la educación básica y normal que constituye una línea de acción pri- mordial para mejorar la eficiencia y la calidad de la educación y auspiciar la - participación de la comunidad, así como la precisión de la atribución rectora - del Gobierno Federal respecto a los contenidos de los planes y programas de estu- dios comunes y obligatorios a nivel nacional, así como sus funciones de evalua- ción, validación y reconocimientos de estudios.

El Plan reconoce que dentro de las limitaciones impuestas por la actual situa- ción económica, el apoyo al área estratégica educativa tendrá siempre prioridad.

2.6.2 Alimentación y nutrición.

En el Plan Nacional de Desarrollo se contempla la creación del Programa Nacional de Alimentación, cuyos objetivos generales serán procurar la soberanía alimenta- ria, y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno - desarrollo de las capacidades y potencialidades de todo mexicano.

De manera particular, dicho programa se dirigirá a mejorar los niveles nutricio- nales de la población de bajos ingresos, así como en regiones y grupos especial- mente afectados, y propiciar una distribución más equitativa de los alimentos.

Una clara intención del Plan es proteger el poder adquisitivo de los grupos mayo

ritarios, a través de una oferta garantizada, a bajo costo, de un paquete básico de alimentos de consumo popular.

En un plano más específico, el Plan contempla que con el Programa Nacional de Alimentación, se pretende incrementar la producción de alimentos de origen agropecuario y pesquero, para satisfacer el crecimiento de la demanda, combatir la inflación y mejorar las condiciones nutricionales de la población, en particular la de menores ingresos. Para ello se tomarán en cuenta las fases del proceso alimentario -producción, transformación, comercialización y consumo- a fin de elevar la eficiencia a lo largo de la cadena; previniendo y resolviendo los desequilibrios en su operación, al tiempo que se alienta la participación de los productores primarios en todas las fases, en congruencia con la estrategia de desarrollo rural -integral. (9)

Dentro de las medidas específicas para esta área estratégica de alimentación y -nutrición se busca que dentro de la fase de producción se reordenen los incentivos; se amplíe la capacidad productiva; se fortalezca la organización de los -productores; y se otorgue seguridad jurídica a la tenencia de la tierra.

Para la fase de transformación se pretende reorientar la industria alimentaria -hacia la producción de alimentos nutritivos; promover el desarrollo de la industria proveedora de insumos, equipo y maquinaria para la fabricación de alimentos procesados, reduciendo la dependencia externa, entre otras medidas.

Dentro de la fase de comercialización se pretende, según el Plan, modernizar los sistemas de acopio, abasto y regulación del mercado de alimentos básicos; asegurar el abasto suficiente de alimentos enriquecidos en las zonas más afectadas -por deficiencias nutricionales.

Por lo que se refiere a la fase de consumo se busca instrumentar programas de - orientación y educación nutricional para mejorar el balance de la dieta; reforzar el aprendizaje de hábitos alimentarios correctos a través de los sistemas - de alimentación colectiva.

El Plan señala que además de aplicar los programas y metas descritos, principal- mente por la Compañía Nacional de Subsistencias Populares y Productos Pesqueros Mexicanos, se promoverá la concertación de acciones con los sectores social y - privado por medio de programas de fomento, para garantizar la oferta de alimen- tos de alto valor nutritivo para el consumo popular.

Por otra parte se ampliará la cobertura del sistema de tiendas y almacenes de - la Compañía Nacional de Subsistencias Populares que opera en las zonas rurales, y se concertarán acciones con la industria alimenticia y con las tiendas del - sector social para atender las zonas urbanas.

2.6.3 Salud.

El Plan Nacional de Desarrollo asienta, y con toda razón, que el mejoramiento - en el nivel de salud -aspecto fundamental del bienestar social- no se dá for- zosamente como efecto inmediato del desarrollo económico, sino que es preciso, - además, adoptar las medidas que hagan paulatinamente viable la prestación de - este servicio estratégico a toda la población con los niveles de calidad desea- dos. Y agrega que la protección de la salud es un derecho social.

El sector salud deberá tender hacia una cobertura nacional de los servicios de salud, garantizando un mínimo razonable de calidad para todos los habitantes -

del país, ordena el Plan.

En cinco apartados se resume el propósito del Plan dentro del sector salud y son: (10)

Primero: Impulsar las acciones preventivas para contrarrestar la incidencia de las enfermedades transmisibles y paralelamente fortalecer las acciones que tiendan a limitar las no transmisibles.

Segundo: Reorganizar y modernizar los servicios de salud a través de la integración del Sistema Nacional de Salud.

Tercero: Consolidación del Sistema Nacional de Salud que considerará la integración programática sectorial, la descentralización o en su caso la desconcentración.

Cuarto: Reorganizar los servicios de asistencia social. Reorientando su concepción y definir esquemas básicos que permitan coordinar los servicios que presta el sector público y concertar los que realizan los sectores privado y social.

Quinto: Incrementar la productividad y la eficacia de los servicios a través de la mejoría en la formación y capacitación de los recursos humanos, y el impulso de la investigación, fundamentalmente en las áreas biomédica, médico-social y de servicios de salud.

Comenta el Plan, que en la medida como se coordinen las instituciones del sector

salud, repercutirá en un manejo más eficiente de los recursos disponibles y - hará posible avanzar en el propósito de ampliar la cobertura de los servicios a la población con un mínimo razonable de calidad para todos los individuos, línea que se inserta en la estrategia general de reordenación económica y concreta el cambio estructural en el área estratégica de salud. Es así como las líneas generales de acción en la materia están dirigidas a la prevención de enfermedades, atención a la salud y asistencia social.

Otro aspecto importante sobre la materia es que el Plan anota el deseo del gobierno de procurar una disponibilidad mayor de recursos para la atención de la población no amparada por la seguridad social, a través de la diversificación de fuentes de financiamiento y la transferencia, vía servicios, de los recursos que puedan aportar las instituciones de seguridad social, así como las contribuciones con que puedan participar los sectores privado y social.

2.6.4 Seguridad Social.

Estrechamente vinculado con el apartado anterior, la seguridad social buscará - contribuir a mejorar el bienestar de la población y alcanzar mejores niveles de vida para los mexicanos. De aquí que el Plan, para la seguridad social, contempla los siguientes propósitos:

Promover acciones que permitan que la población que cuente con una relación formal de trabajo, se incorpore al sistema de seguridad social; fomentar mejores condiciones de seguridad e higiene en el trabajo y ampliar la cobertura de los servicios que se incorpore, con equidad, de manera paulatina a los trabajadores no asalariados a los beneficios de seguridad social.

Suscintamente el Plan señala que para mejorar y modernizar la administración de los servicios del área estratégica de seguridad social se pretende, entre otras medidas, la simplificación de la estructura orgánica y los procedimientos administrativos, así como la promoción, la capacitación y la actualización del personal a todos los niveles.

El Plan se propone fortalecer el otorgamiento de los servicios; mediante la simplificación de los requisitos y trámites administrativos para el otorgamiento de las prestaciones; estudiar la factibilidad y los procedimientos para tender, a largo plazo, a la unificación interinstitucional de algunas prestaciones y servicios de la seguridad social.

Para mantener un sano financiamiento se propone la actualización permanente de los estudios actuariales y financieros, que permitan la planeación institucional, y por otra parte, lograr el pago oportuno de las cuotas y aportaciones a que las instituciones por ley tienen derecho. Dentro de este tema el Plan contempla varias medidas para lograr la coordinación interinstitucional, y finalmente, para promover y vigilar el otorgamiento de las condiciones de seguridad e higiene laboral mediante la coordinación con la Secretaría de Trabajo y Previsión Social y la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia, hoy Secretaría de Salud, con otras instituciones nacionales e internacionales, el Plan contempla la realización de investigaciones sobre las condiciones del medio ambiente del trabajo y por otro lado fortalecer la asesoría y capacitación a las empresas y a los trabajadores.

2.6.5 Vivienda.

Para corroborar lo que mencionábamos al inicio del estudio de este tipo de áreas

estratégicas del contenido fundamentalmente social, el Plan Nacional de Desarrollo considera a la vivienda como una necesidad básica cuya satisfacción condiciona a la alimentación, la salud y la educación dentro de nuestro sistema, siendo un elemento clave del desarrollo social y, por tanto, se ratificará explícitamente su carácter de derecho social de todos los mexicanos, apunta el Plan. De aquí las adiciones al artículo 4o. de la Constitución en febrero de 1983, elevando a rango constitucional el derecho a la protección de la salud, al que ya hemos hecho referencia, y el derecho de la familia a disfrutar de una vivienda digna y *decorosa*. (11)

Dentro de los propósitos y lineamientos de estrategia, pretende el Plan, apoyar la superación de las carencias en materia de vivienda urbana y rural, a través - de la acción directa pública en sus tres niveles de gobierno, concibiendo la vivienda no sólo en cuanto a su uso como inmueble, sino también como elemento generador de desarrollo del grupo social en su relación con las actividades económicas, sociales, políticas, culturales y recreativas.

Integran las líneas generales de acción para la vivienda, entre otras, las siguientes: impulsar la construcción de la infraestructura de servicios y la autoconstrucción, a través de la participación organizada de la comunidad, así como la creación de cooperativas de vivienda y de materiales de construcción; fomentarar el desarrollo de sistemas y tecnologías constructivas adecuadas social y regionalmente; mejorar la coordinación administrativa entre los organismos del - sector, procurando la mayor productividad posible de la aplicación de recursos.

De igual manera se prevé la creación del Sistema Nacional de Vivienda, que norme y conduzca su desarrollo y la promoción de la revisión de las bases jurídicas en

la materia, así como las siguientes directrices: la participación en los mercados inmobiliarios y de la tierra para la vivienda, a fin de controlarlos y evitar la especulación; el fortalecimiento y reorientación de la capacidad instalada de la industria de la construcción, así como de la autoconstrucción y de la ayuda mutua comunitaria para la vivienda popular; también reorientar los sistemas financieros de la vivienda, auspiciando créditos adecuados a las capacidades de los demandantes, para reducir la garantía de los préstamos y para canalizar su otorgamiento, preferentemente a los grupos sociales organizados, a la producción de sus componentes y materiales de construcción y a la vivienda en arrendamiento. Se apoyará el establecimiento de cajones financieros preferentes, para la autoconstrucción y el cooperativismo de la vivienda.

2.7 La política sectorial en las áreas estratégicas.

Hasta el momento, nos hemos referido en primer lugar, a las áreas estratégicas y su participación en aspectos generales de la política económica; para pasar a tratar cada una de las áreas estratégicas en particular, como lo son aquellas que recaen en la política social.

Ahora nos corresponde, de manera específica, abordar el tema de las áreas estratégicas que inciden en la política sectorial, para completar la visión general de lo que se proponía el actual gobierno desde el inicio de su gestión en estas áreas, para pasar a describir lo que se ha hecho en cumplimiento de lo propuesto, y en lo que se ha tenido que modificar por los múltiples acontecimientos que ha sufrido el país, y lo que espera realizar para los próximos dos años dentro del contexto actual.

2.7.1 Agua.

Consideramos los recursos hidráulicos como estratégicos con base en la propia definición que al respecto proporciona el Plan Nacional de Desarrollo, al citar - que: "el agua es un elemento decisivo para el desarrollo económico y social del país, ya sea para la salud de la población, la producción agropecuaria, la generación de energía, el desarrollo urbano o el proceso de industrialización en general". (12)

Por las razones anteriores, el constituyente del 17, en el artículo 27 constitucional, otorga la propiedad originaria de este vital recurso a la Nación, facultándola para poder transmitir el dominio a los particulares.

El Plan describe el panorama que se presenta actualmente con este recurso, enfocando su situación principalmente, a los siguientes puntos: El enorme crecimiento de la demanda de agua en los centros urbanos y regiones del país, el agotamiento y extinción de sus fuentes de abastecimiento, la continua contaminación de las corrientes y el incremento desproporcionado de los costos, han hecho del agua uno de los problemas más graves que enfrenta el país y una de las principales limitantes al desarrollo. Y el Plan agrega que son muchos los problemas que se enfrentan, y reconoce que no hay una solución inmediata para afrontarlos; mas sin embargo, manifiesta la urgente necesidad de que el Estado establezca una línea de acción para asegurar un uso racional e integral del agua, donde se especifiquen las bases para su óptima utilización.

De aquí que, los objetivos que normarán la acción del Estado en la formulación de los programas de mediano plazo, el Plan dice que serán:

Primero: Racionalizar el uso y aprovechamiento del agua, con su disponibilidad, para abatir su escasez y a la vez reducir los efectos de su exceso.

Segundo: Aprovechar y desarrollar la infraestructura hidráulica necesaria.

Tercero: Administrar con eficiencia los recursos hidráulicos, acorde con los requerimientos de los usuarios y las disponibilidades de abastecimiento.

Cuarto: Abatir y controlar la contaminación del agua en todas sus manifestaciones.

Para lo anterior, el Plan contempla que se fortalecerá el financiamiento de la - operación y ampliación de los sistemas, mediante el cobro de cuotas justas; en la medida de las posibilidades, construir la infraestructura hidráulica productiva y rehabilitar los sistemas ahora dañados; procurar el mejor abastecimiento - de agua potable a las poblaciones urbanas y rurales; evitar la contaminación - del agua y propiciar su reuso, entre otras medidas.

Por lo que respecta a su administración: se propone la formulación del Código - del Agua, que incluya lineamientos y normas sobre contaminación, descarga y reuso de aguas residuales, así como normas para la extracción de aguas subterráneas en condiciones de sobreexplotación de los acuíferos; se continuarán otorgando - concesiones y asignaciones para el óptimo aprovechamiento de las aguas nacionales; se saneará el financiamiento de la operación de los sistemas para la provisión del servicio; actualizar y completar los inventarios de los recursos hidráulicos, así como la medición permanente de los volúmenes empleados por los usuarios. Comenta el Plan que esta acción es necesaria y factible de realizarse.

Otro aspecto importante del Plan sobre la materia, es que menciona que ante la escasez de recursos financieros, la generación de energía hidroeléctrica se basará en la instalación de plantas en presas ya construídas o mediante el sobreequipamiento de las actuales; así como el aprovechamiento de pequeñas caídas para poder satisfacer las demandas locales; se fomentará un mejor uso del agua en el sector de energía eléctrica, orientando la localización de las plantas termoeléctricas hacia las costas o las regiones con disponibilidad suficiente.

2.7.2 Energéticos.

El Plan Nacional de Desarrollo asienta, y con toda razón, que al través de los procesos históricos de nacionalización y desarrollo de las empresas del sector energético, el Estado Mexicano ha consolidado su rectoría económica sobre un área eminentemente estratégica, atendiendo al principio constitucional que consagra el dominio exclusivo y originario de la Nación sobre sus recursos naturales, y al cual ya hemos hecho referencia.

Para que nos podamos dar una idea de la importancia que reviste esta área, baste mencionar que como oferente, ha suministrado la energía necesaria para el funcionamiento y expansión del aparato productivo y ha abastecido buena parte de los insumos para el desarrollo de la petroquímica. A lo anterior cabe agregar, que ha sido instrumento de apoyo al crecimiento económico, a través de la venta de su producción interna a precios subsidiados, además es destacada su participación como generador de divisas, agente financiero internacional y uno de los contribuyentes más importantes para el erario público.

Más adelante, el Plan reconoce que no obstante los importantes avances logrados,-

en esta área, se presentan deficiencias y a la vez ineficiencias; reconoce que su impacto como agente dinamizador del desarrollo nacional no ha sido lo efectivo como hubiera sido deseable; asimismo, el énfasis excesivo en el logro de metas cuantitativas se tradujo en insuficiente atención a los aspectos cualitativos y con ello, cierta desvinculación con los objetivos más generales del desarrollo.

El plan contemplaba desde 1983, que las políticas de ahorro y conservación, la recesión de la economía mundial y la persistente reducción de los inventarios acumulados en años anteriores, han presionado los precios a la baja y colocado a los países exportadores de petróleo en la necesidad de fortalecer sus mecanismos de coordinación, para defender eficazmente el justo valor de sus recursos en el mercado exterior, de aquí que siguiendo con estos lineamientos, México haya acordado reducir su producción petrolera de exportación como veremos más adelante.

Los propósitos fundamentales de la política económica en la materia son, entre otros: fortalecer la independencia económica de México mediante una participación más activa en el desarrollo y modernización del aparato productivo nacional, mediante el potencial del sector energético como demandante de bienes de capital, insumos industriales y sus aportes fiscales y de ingreso de divisas; el fortalecimiento del desarrollo tecnológico propio, con particular énfasis en la innovación tecnológica para el aprovechamiento de fuentes prioritarias y viables, convencionales y alternas.

De igual modo se busca consolidar la rectoría del Estado, mediante el aumento de la productividad y eficiencia técnica, operativa y administrativa de las empresas del sector, estableciendo la disciplina presupuestaria.

Otro propósito importante es conseguir un equilibrio energético más racional, a través de la diversificación de las fuentes, propiciando una transición energética ordenada y la preservación de la dotación de los recursos no renovables, y a optimizar los niveles de eficiencia, ahorro y conservación en la producción, distribución y uso de la energía, promoviendo una asignación adecuada de los recursos energéticos, tanto en términos intersectoriales como intertemporales.

En los lineamientos de estrategia se contemplan las medidas que se llevarán a cabo para conseguir los propósitos que enumera el Plan. Resaltan por su importancia las siguientes: consolidar un mando sectorial unitario que garantice la congruencia de las políticas, programas y acciones al interior del sector, le permita avanzar en la reestructuración administrativa necesaria para que las empresas logren rendimientos óptimos de productividad y eficiencia, asegure su cabal coherencia intrasectorial y le permita desempeñar adecuadamente el papel que le corresponda en la estrategia nacional; racionalizar el uso de energía, reduciendo el consumo desproporcionado; defender los precios de los energéticos en el exterior; aumentar la productividad y eficiencia de las empresas y lograr su saneamiento financiero a fin de que su ahorro interno se constituya en la principal fuente de recursos para su expansión. (13)

Dentro de las líneas generales de acción, se encuentran descritas con detenimiento las medidas que se propone el Estado llevar a cabo para:

Primero: Consolidar el mando sectorial, que garantice la congruencia interna del sector, para avanzar en la reestructuración administrativa de sus empresas y asegure su congruencia intersectorial.

Segundo: Racionalizar el uso de los energéticos mediante un esquema realista de

precios y tarifas diferenciales, en el contexto de la estabilización - de la economía nacional.

Tercero: Aumentar la eficiencia en la producción y distribución de hidrocarburos.

Cuarto: Mejorar los niveles de productividad del subsector eléctrico.

Quinto: Articular eficientemente con el resto del aparato productivo, a los ni veles intersectorial e interregional.

Sexto: Participar mediante mejores mecanismos de coordinación con el comercio internacional.

Séptimo: Diversificar las fuentes de energía.

Octavo: Aumentar la productividad, eficiencia y capacidad de autofinanciamien- to de las empresas energéticas.

Noveno: Fortalecer el desarrollo de una base tecnológica, material y humana en el sector energético.

2.7.3 Sistema Integral de Transportes.

El Plan Nacional de Desarrollo considera al sistema de transportes como instru-- miento de carácter estratégico para el desarrollo social y económico del país. En tanto que posibilita la integración económica, política, social y cultural, y per mite ejercer la soberanía sobre el territorio nacional.

Para reforzar lo sostenido con anterioridad, el Plan señala que el impacto de esta área en la construcción, la fabricación de equipo, el consumo de energéticos; son factores que lo revisten de un papel vital en tanto que es un instrumento que coadyuva con la línea general de estrategia de reordenación económica y cambio estructural, comentado con anterioridad.

Se considera como sistema integral de transporte: los caminos y carreteras; el transporte ferroviario; el transporte marítimo y fluvial y el transporte aéreo.

A nivel general el Plan destaca que la infraestructura de transporte es considerable, sin embargo, enfrenta problemas para seguir atendiendo las crecientes necesidades derivadas del desarrollo nacional, como consecuencia de la disminución relativa de la inversión pública destinada a este sector en la última década.

La red de caminos y carreteras, comenta el Plan de manera específica, manifiesta deterioro y congestión significativo en diversos tramos, particularmente en los 25 mil kilómetros de la red troncal básica, debido a la insuficiencia de inversiones destinadas a la conservación y a la ausencia de modernizaciones. (14)

Por lo que respecta al ferrocarril, éste ha ido disminuyendo paulatinamente su participación en el transporte debido al deterioro en la calidad del servicio, consecuencia del rezago en la modernización tanto de sus instalaciones, como su organización y métodos de operación. Adicionalmente se ha visto limitado por las inadecuadas condiciones laborales y la estructura de remuneraciones que no promueven la renovación del personal, su capacitación y productividad.

En el transporte marítimo, la Marina Mercante Nacional, ha visto limitado su desarrollo principalmente por la falta de tripulaciones y al no aprovechar eficazmente la carga nacional en favor de navieras mexicanas. Continúa el Plan diciendo que esta situación ha ido mejorándose gracias a la Ley de Fomento a la Marina Mercante y al fortalecimiento de las escuelas náuticas.

A pesar de las fuertes inversiones realizadas en el sexenio anterior en el sector portuario, el Plan presenta como principales problemas la insuficiencia en instalaciones para el manejo especializado de carga, y dispone de una escasa capacidad de almacenamiento, así como de inadecuadas conexiones con el transporte terrestre.

Por lo que respecta al transporte aéreo, se contempla la necesidad de incrementar su productividad así como mejorar su coordinación con el sector turismo, en cuanto a las dos líneas nacionales se refiere.

En la red aeroportuaria prácticamente cubre las necesidades básicas del país con 50 aeropuertos mayores. Sin embargo el Plan manifiesta que el principal problema en esta materia, es el congestionamiento del aeropuerto de la Ciudad de México.

También dentro de este sector, el Plan reconoce el atraso en la legislación y de reglamentación del funcionamiento del sistema de transporte, la aplicación de políticas tarifaria y financiera inadecuadas, y la falta de coordinación entre la construcción de infraestructura, la prestación de servicios, la fabricación de equipos, la aplicación de tecnología, y el empleo y capacitación de mano de obra.

Por último, dentro del diagnóstico de esta área estratégica, se señala que a partir del 10 de enero de 1983 la Secretaría de Comunicaciones y Transportes es la responsable de planear y conducir el desarrollo integral de este sistema.

El Plan se propone como propósitos fundamentales, entre otros: fortalecer la independencia nacional y coadyuvar al ejercicio pleno e integral de la soberanía, extendiendo el sistema de transporte a la totalidad del territorio, y por otra parte, mejorar la vinculación con el exterior; mantener la ocupación y en lo posible generar empleo, a través del uso intensivo de la mano de obra, para dar congruencia a los objetivos señalados por el Plan en materia laboral, en la conservación y construcción de la infraestructura de este sistema; proseguir de manera selectiva, las obras de infraestructura de transporte en procesos; modernizar los sistemas administrativos y operativos de las entidades paraestatales encargadas del transporte; y avanzar hacia la autosuficiencia financiera del sector por medio de la administración racional de subsidios y actualización de tarifas, e incrementos en la productividad.

Dentro de las líneas generales de acción se pretende realizar, de acuerdo al Plan, en materia de transporte carretero: modernizar la red troncal básica, ampliando la longitud de carreteras de cuatro carriles y de altas especificaciones, completar la red troncal nacional y, construir y modernizar carreteras de penetración y alimentadoras. Continuar la ejecución de caminos rurales, sin descuidar su conservación y reconstrucción, y construir libramientos para favorecer el tránsito interurbano; promover la organización de los permisionarios individuales para el transporte de productos del campo; aumentar la coordinación del autotransporte con los otros modos de transporte; fortalecer el autotransporte público de pasaje, especialmente en el servicio suburbano.

Respecto al transporte ferroviario, el Plan contempla que el Estado concentrará esfuerzos en la conservación de vías, patios y terminales, concluir las vías dobles, así como las rectificaciones de curvas y abatimiento de pendientes en proceso; completar la estructura de la red ampliando ejes troncales; modernizar la operación actual, mediante la formación de trenes unitarios, rápidos y de horario regular; mejorar la señalización de vías e instalando el control de tráfico centralizado en las líneas troncales; de la misma manera modernizar la comercialización de sus servicios; mejorar la oferta de transporte de pasajeros en corredores de gran densidad de tráfico; consumir la fusión de cuatro empresas ferroviarias existentes, modernizar su administración y promover acciones que favorezcan el aumento de la productividad.

En cuanto al transporte marítimo y pluvial, la acción estatal comenta el Plan que irá encaminada a: consolidar la primera etapa de los puertos industriales, terminando en plazo breve las obras en Altamira y Lázaro Cárdenas; construir los puertos especializados para atender movimientos contenedores, cereales y minerales; ampliar la capacidad de almacenamiento y desalojo de los puertos comerciales y petroleros actuales y mejorar las instalaciones portuarias de carga y descarga para apoyar el transporte de cabotaje; aumentar la seguridad productiva del sistema portuario, así como sus procedimientos administrativo-operativos; impulsar la participación de las navieras nacionales, tanto en el desarrollo del cabotaje como en la navegación de altura; apoyar el desarrollo de la Marina Mercante Nacional, coordinando a los usuarios para sustituir importaciones y fomentar el control de fletes y seguros.

Por lo que se refiere al transporte aéreo: se deberá fortalecer la coordinación de las compañías nacionales, racionalizando sus rutas, evitando duplicidades y -

estableciendo compromisos para mejorar su productividad; consolidar la coordinación de las dos aerolíneas con el sector turismo; impulsar el desarrollo de la aviación alimentadora y regional, así como los distintos servicios aéreos a la agricultura.

2.7.4 Abasto Popular.

El abasto popular ha sido reconocido por el actual régimen como estratégico, en tanto que mediante el abasto popular adecuado, se mantienen los niveles óptimos elementales de la alimentación y nutrición de los mexicanos.

Para el Plan Nacional de Desarrollo, el abasto popular define el rumbo de la modernización comercial, bajo el principio de alcanzar mayor corespondencia entre la capacidad social de producción y la capacidad social de consumo.

Comenta el Plan que entre los problemas estructurales que demandan mayor atención, se encuentran fundamentalmente, los obstáculos para satisfacer en forma adecuada las necesidades del consumo popular, entre otros.

Sin lugar a dudas, es reconocible que el Estado ha fortalecido su papel como agente económico, promoviendo, a través de mecanismos de concertación, la distribución de productos básicos y de consumo generalizado a precios más accesibles y consolidando su aparato productivo y distributivo ante grupos y zonas rezagadas; lo anterior mediante la intervención principal de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares. (15)

Dentro del diagnóstico que sobre la materia realiza el Plan, se encuentra contem-

plado que a causa del proceso inflacionario se han dado condiciones que agudizan las prácticas especulativas y de ocultamiento de productos básicos, esto evidentemente genera escasez artificial que lesionan el ingreso del consumidor induciéndolo a realizar compras de pánico en volúmenes excesivos, restringiendo las disponibilidades de bienes y acentuando la inflación.

De lo anterior se desprende, como uno de los principales propósitos del Plan, el combate frontal a los monopolios, al acaparamiento y a las prácticas especulativas que como dijimos con anterioridad lesionan el consumo popular.

Ante esta situación, la estrategia que describe el Plan sobre el abasto popular se ocupa principalmente de los bienes de consumo generalizado, con el propósito de atender las necesidades de los grupos sociales de ingresos bajos, para ello, es necesario la modernización comercial, orientada a superar la concentración de la actividad y a lograr una relación equilibrada con los sectores productivos.

En el proceso de abasto se centrará el desarrollo e integración del Sistema Nacional para el Abasto y el estímulo a la producción y distribución de los productos que integran el paquete básico.

El Programa Inmediato de Reordenación Económica, y la estrategia de Modernización Comercial y Abasto Popular, contemplan el propósito de satisfacer las necesidades elementales de la población y mantener el poder adquisitivo de los salarios en diversas líneas de productos básicos, mediante la aplicación del Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular.

El fomento a la producción y distribución de básicos, el Sistema Nacional para el

Abasto y la empresa pública comercial y productora de básicos, son los instrumentos que el Plan señala tendrá el Estado Mexicano, para garantizar la alimentación y nutrición de los sectores con menores ingresos.

Por lo que se refiere al Sistema Nacional para el Abasto, éste contendrá las normas necesarias para racionalizar las distintas fases en los rubros de granos y cereales, frutas y hortalizas, productos cárnicos y pesqueros. De igual manera se señala que dicho sistema, es un programa a largo plazo que busca integrar una sólida red de infraestructura y de servicios, a través del esfuerzo del sector público en sus tres niveles de gobierno, así como la concurrencia de los sectores privado y social.

Los mecanismos de concertación y coordinación intersectorial se hacen indispensables en la materia, es por ello que el Plan menciona que mediante la ejecución del Programa para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular se estarán dando estos elementos necesarios.

En cuanto al otro instrumento importante para el Abasto Popular, es decir la empresa pública en su producción de básicos y en el comercio, el Plan asienta que ésta tendrá la obligación de imprimirles un enfoque social, procurando a la mayoría de la población, especialmente a los grupos de menor ingreso y a los que habitan en regiones rezagadas, el abasto de dichos productos básicos con oportunidad, suficiencia y a precios accesibles.

Por otra parte, la empresa pública realizará las acciones necesarias para incrementar la producción de básicos, haciendo uso de la capacidad instalada ociosa de las industrias paraestatales y ampliándola cuando fuese necesario; se compra

rán los insumos agropecuarios directamente a los productores a través de sus organizaciones; se adquirirán preferentemente en el ámbito nacional los insumos estratégicos; se incrementará el volumen y la diversificación de productos básicos comercializados por las empresas públicas, particularmente en las zonas rurales y en las urbanas rezagadas; por último, se procurará un abasto oportuno, suficiente y a precios adecuados de los productos básicos, a los pequeños y medianos comerciantes, proporcionándoles capacitación y asistencia técnica para optimizar la comercialización.

2.7.5 Sistema integral de comunicaciones.

Con base en lo ordenado por el artículo 28 constitucional, el Plan Nacional de Desarrollo define, en general, el sistema de comunicaciones como aquél "que permite difundir e intercambiar información en el espacio y en el tiempo, función estratégica en la planeación y administración de la producción de bienes y servicios en el país, y para apoyar el ejercicio de la soberanía y la seguridad nacional". (16)

Por otra parte, el Plan lo considera como fundamental para las líneas generales de estrategia, esto es, el cambio estructural y la reordenación económica, en tanto que constituye un instrumento indispensable para fundamentar la descentralización y el desarrollo eficiente del aparato productivo y distributivo.

Resumiendo el diagnóstico que presenta el plan en la materia, diremos que la evolución de las comunicaciones está vinculada a un rápido avance tecnológico, estrechamente vinculado al desarrollo de la electrónica. Este panorama ocasiona lógicamente, que tengamos una gran dependencia externa y consiguientemente -

una fuga de divisas por la creciente y desordenada importación de materiales y equipo, completamente distanciada del fomento que se ha tratado de proporcionar a la muy reciente industria electrónica nacional. Así mismo, la falta de personal capacitado aunado a la deficiente coordinación entre los esfuerzos educativos, centros de investigación, la industria y los prestadores de servicios, han propiciado que la investigación y desarrollo tecnológico en telecomunicaciones sea reducida en México.

Por lo anterior, el Plan señala como propósito entre otros: reafirmar el dominio de la Nación sobre los medios en que se propagan las comunicaciones y consecuentemente la rectoría del Estado sobre su uso; extender la cobertura nacional de comunicaciones a todo el territorio nacional y reducir la dependencia tecnológica; contribuir a la descentralización de la vida nacional mejorando el nivel de atención en la provincia y propiciando que todos los mexicanos tengan oportunidad de acceso a los servicios de telecomunicaciones y correos; racionalizar las adquisiciones de equipo de telecomunicaciones en favor de la disminución del gasto público y de las importaciones y en apoyo de la planta productiva nacional; modernizar, tanto los aspectos operativos como administrativos en busca de una mayor productividad en las dependencias y entidades del sector público que presten servicios de comunicaciones; revisar y considerar las tarifas y cargos a los usuarios, con objeto de alcanzar la autosuficiencia financiera del sector público, en la prestación y expansión de los servicios de comunicación.

De manera más concreta, el Plan señala acciones tanto en: la infraestructura de telecomunicaciones; la prestación de servicios de comunicaciones; el desarrollo tecnológico y capacitación; y finalmente, cuestiones institucionales.

En la infraestructura de telecomunicaciones se pretende: la instalación del sistema mexicano de satélites compuesto por el lanzamiento de dos satélites y el conjunto de estaciones de enlace en tierra, para la conducción de señales de televisión, telefonía y datos principalmente; modernizar y expandir las redes de microondas; mejorar el sistema de control y monitoreo del espacio radioeléctrico; aumentar la calidad de los servicios de comunicación con el exterior, reduciendo triangulaciones indeseables.

En la prestación de servicios de comunicación se persigue: la extensión de la red nacional del servicio telefónico; ampliación de la red de transmisión de datos, los servicios de teleinformática en áreas estratégicas; los servicios telegráficos se modernizarán y aumentarán su cobertura, aplicando mejoras en los procedimientos administrativos y operativos; el sistema de servicio postal se reorganizará a fin de reducir el tiempo de entrega de la correspondencia; se consolidará la aplicación del código postal, se modernizarán los equipos de transporte terrestre y se mejorará la productividad; se ampliará la cobertura de radio y televisión.

En el desarrollo tecnológico y capacitación se propone: fomentar la vinculación entre el sector y las industrias conexas en función de los programas que se derivan del Plan; instrumentar un programa de mediano plazo para el desarrollo de equipos de comunicación y electrónica para satisfacer las necesidades de los prestadores del servicio; incrementar la capacitación, actualización, y desarrollo personal.

Sobre aspectos institucionales se pretende: proponer la actualización de la legislación y reglamentación vigentes en materia de comunicaciones; definir -

procedimientos para establecer, en cada caso, tarifas flexibles, de respuesta amplia y oportuna, que permitan una operación eficiente y expansiones sanas; reforzar los sistemas de información sectorial.

3.- ACCIONES Y EVALUACION DE LA POLITICA ECONOMICA EN LAS AREAS ESTRATEGICAS 1983 - 1986.

Hemos descrito la intención inicial del Estado Mexicano para el período 1983 - 1988, en las áreas estratégicas contemplada en el Plan Nacional de Desarrollo. Ahora nos corresponde tratar lo que se ha hecho con apego al Plan y lo que se ha dejado de hacer por diversos factores, para con ello tener, de esta forma, el panorama completo de la actual administración en su actividad sobre estas áreas, y estar en la posibilidad de despejar nuestra hipótesis.

3.1 Acción Gubernamental 1983.

No es posible abordar el año de 1983 sin antes hacer una breve referencia al Programa Inmediato de Reordenación Económica, puesto en marcha por el presidente Miguel de la Madrid el mismo día en que tomó posesión de su alto cargo el 1° de diciembre de 1982. Ya que en dicho programa encontramos las principales líneas de acción que caracterizaron al año de 1983 en las áreas estratégicas.

En dicha ceremonia el presidente De la Madrid describió, con realismo, la grave crisis económica que abatía al país, precisando que se trataba de una situación de emergencia que exigía actuar con decisión y firmeza.

Dicha crisis económica se reflejaba en una inflación del cien por ciento; un déficit del sector público que había alcanzado niveles sin precedentes; el cre

cimiento económico era nulo; existía escasez de divisas; la recaudación fiscal se había debilitado; y sobre esta situación interna operaron, agravándola y hundiéndola la caída de los precios del petróleo, la tendencia alcista de las tasas de interés y el estrechamiento del financiamiento. (17)

Para contrarrestar los efectos de la crisis, el Programa Inmediato de Reordenación Económica constaba de diez puntos que se aplicarían de manera rigurosa y serán: disminución del crecimiento del gasto; protección al empleo; continuación de obras en proceso; reforzamiento de las normas que aseguren disciplina, adecuada programación, eficiencia y escrupulosa honradez en la ejecución del gasto público autorizado; protección y estímulo a los programas de producción, importación y distribución de alimentos básicos para la alimentación del pueblo; aumento de los ingresos públicos; canalización del crédito a las prioridades del desarrollo nacional; reivindicación del mercado cambiario bajo la autoridad y soberanía cambiaria del Estado; reestructuración de la Administración Pública, y rectoría del Estado y economía mixta. Como podemos observar algunos puntos recaen en las áreas estratégicas.

De aquí que los criterios generales de política económica para las iniciativas de la Ley de Ingresos y del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1983, estuvieren fundamentados en cuatro rubros siguiendo los lineamientos del Programa Inmediato de Reordenación Económica y que son:

- 1.- Políticas y acciones para aumentar el ahorro interno;
- 2.- Políticas y acciones para estabilizar el mercado cambiario y reducir la escasez de divisas;

3.- Políticas y acciones para promover el empleo y proteger la planta productiva, y

4.- Políticas y acciones para combatir la inflación.

3.1.1 La política Económica en general y en las áreas estratégicas. (1983)

Descrito brevemente el Programa Inmediato de Reordenación Económica, (PIRE) - hablaremos de sus resultados tanto a nivel general como en las áreas estratégicas, dentro del año de 1983.

Como decíamos, el mismo día de toma de posesión se puso en marcha el citado programa (PIRE), y al día siguiente se empezaron a tomar las medidas necesarias para dar cumplimiento a los objetivos propuestos. Fue así como el 2 de diciembre se anunciaron incrementos en el precio de las gasolinas y al diesel de 100 y 150 por ciento, respectivamente; las tarifas de ferrocarriles se elevaron un 35% unos días después; el costo por el uso de servicio telefónico también aumentó 22.5% en esos días, y los derechos por uso de autopistas y puentes se elevaron aproximadamente un 100% a partir del 1° de enero de 1983.- Los impuestos también crecieron significativamente en el rubro del Impuesto al Valor Agregado (IVA), cuya tasa general pasó de 10 a 15 por ciento; aunque algunos productos básicos antes sujetos a ese impuesto fueron desgravados. Además, aquellos causantes que ganaron más de cinco veces el salario mínimo tuvieron que pagar una sobretasa de 10% del impuesto causado en 1983.

Por otro lado, "El Presupuesto de Egresos de la Federación disminuyó en total más de 10% en términos reales respecto a 1982. Sin embargo, dado que los pa--

gos por servicio de la deuda interna y externa como porcentaje del gasto total fueron mayores en 1983 que en 1982, el monto del gasto efectivo en bienes y servicios disminuyó más de 30% durante el año." (18)

Lógicamente lo anterior trajo como consecuencia que fuera una carga considerable para la sociedad, debido a que el incremento de los salarios con respecto a los aumentos a dichos productos y servicios no fueron equitativos, debido a que el salario perdió en su poder adquisitivo.

Es necesario señalar que dicha elevación trajo como consecuencia a corto plazo, un incremento en la inflación a 117.2% en abril, respecto al mismo mes del año anterior. Sin embargo, y debido a que hubo una menor impresión de dinero contribuyó a disminuir en el crecimiento de los precios, esto se demuestra a que en enero la inflación fué del 10.8% y en marzo se redujo hasta llegar al 4.8 por ciento.

Se logró avanzar en el saneamiento de las finanzas gubernamentales, contando - las de las empresas paraestatales, esto facilitó la generación de ahorro interno para financiar de una manera sana el proceso de inversión y además la disciplina presupuestaria fue buena, debido a que el déficit público fijado en 8.5% del producto interno bruto en 1983 prácticamente se logró, debido a que el déficit fué de 8.6 por ciento.

Dentro de este año, es importante señalar que se consolidó el Sistema Nacional de Planeación, al reformarse la Constitución en su artículo 26, así como la - promulgación de la Ley de Planeación y como consecuencia de los anteriores se elaboró el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, al cual ya hemos hecho referencia con profundidad.

A mediados de 1983, los aspectos más graves de la crisis económica comenzaron a revertir su tendencia. Para entonces se creía que la crisis había "tocado fondo" y que el proceso de recuperación estaba prácticamente comenzando. Como decíamos la inflación comenzaba a marcar una tendencia a la baja logrando a finales del año una inflación del 80.8%; si bien es cierto que rebasaba en mucho - lo deseado fué menor aproximadamente en un 20% en relación al año de 1982. Este resultado muy modesto que logró el gobierno consideramos que se debió en parte a la fuerte influencia que todavía ejercía el proceso inflacionario del año anterior. De esto lo importante para el gobierno fue que no se caía en la hiperinflación.

No obstante los esfuerzos de gobierno y sociedad, se registró la caída más grande de los últimos 50 años que había experimentado el país en el producto interno bruto al caer 5.3% en relación al año anterior.

Las áreas estratégicas que se vieron afectadas por la crisis fueron, en este año, las siguientes: el sistema integral de transporte sufrió un decrecimiento de -4.8%; de igual manera el sector minero llegó a -2.7%. Y las áreas que registraron un crecimiento, aunque modesto, fueron: el agropecuario un 2.9%; el eléctrico un 0.7%; y los servicios financieros un 2.1%.

La imagen de México en el extranjero recobró credibilidad por las negociaciones financieras realizadas, fundamentalmente con el Fondo Monetario Internacional.-- En los últimos días de agosto la comunidad financiera internacional y la misma prensa mundial alabaron el programa de recuperación mexicano, por los notables avances en reordenamiento de la economía nacional.

Señalábamos que este programa (PIRE) representó un alto costo social; sin embargo, siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo en cuanto a la política social, se buscó reducir al mínimo de lo posible dicho costo social que implicaba la política de austeridad comprendida en el programa (PIRE).-- Fué por ello que el gasto público en educación, salud, y vivienda no se redujeron tanto como otros renglones.

En síntesis, el Programa Inmediato de Reordenación Económica (PIRE) produjo algunos resultados concretos: se disminuyó el crecimiento de la inflación, la reestructuración de la deuda externa y la disminución del déficit del sector público.

Es necesario mencionar que la intención del actual régimen en su política económica, no es simplemente solucionar superficialmente la crisis provocada por el desequilibrio de nuestra estructura económica y a la aparición de diversos problemas, sino solucionarla desde su raíz misma, corrigiendo errores y deficiencias, tratando de sentar bases firmes para que nuestra economía retome un crecimiento sostenido a través del cambio estructural.

Ahora veremos qué ocurrió en las áreas estratégicas previstas en el artículo 28 Constitucional fundamentalmente, durante, el año de 1983.

Siguiendo con lo previsto en el Plan Nacional de Desarrollo, se realizaron hasta el sesenta y tres por ciento de las compras de las mayores empresas públicas, en las que se encuentran principalmente Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, fueron adquisiciones nacionales, sustituyendo de esta manera las importaciones y por otro lado, se promovió el empleo y se

protegió la planta productiva.

Por múltiples motivos, principalmente la presión de la oferta y la demanda, la organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) acordó el 14 de marzo - que el precio del barril de petróleo se reduciría 5 dólares, de 34 a 29, y la - plataforma de producción global se mantendría en 17.5 millones de barriles diarios.

"México, para proteger su mercado, informó simultáneamente la reducción del precio de su petróleo en 2.75 dólares en promedio; el precio del petróleo tipo - "Istmo" se redujo de 32.50 a 29 dólares por barril, mientras que el tipo "Maya" bajó de 25 a 23 dólares. De igual manera se comunicó que se mantendría el volúmen de exportación fijado en 1.5 millones de barriles diarios y que dicha baja en los precios se haría retroactiva al 1.º de febrero." (19)

Sin embargo, la reducción en el precio del petróleo, y consecuentemente en los ingresos, no se vió afectado el presupuesto federal de egresos, ya que se había observado en meses anteriores baja en las tasas de interés internacionales lo que compensó la pérdida registrada por la reducción de los precios del petróleo.

Se anunció en este año la reestructuración del sector paraestatal; en dicha reestructuración se mencionaba como objetivos principales la consolidación y mejora miento de las industrias estratégicas y prioritarias que garantizaran la sobera nía nacional, la promoción de exportaciones y la sustitución eficiente de impor taciones, y la participación del sector para mejorar la distribución del ingreso y del consumo nacionales mediante el apoyo a la producción de bienes básicos y la generación de empleos productivos.

Otra parte importante del anuncio de esta reestructuración del sector paraestatal, fué el de anunciar que debido a su crecimiento desmedido, desde la década de los sesenta, el Estado vendería aquellas empresas que no tuvieran ni un carácter estratégico ni prioritario.

Respecto a la política económica en los minerales radiactivos, ésta se veía entorpecida por los conflictos laborales que sufrió la única empresa encargada de su explotación, Uranio Mexicano (URAMEX) y el Sindicato de Trabajadores de la Industria Nuclear (SUTIN).

A tal grado llegó el conflicto que sumado al reconocimiento por parte de las autoridades, de su nula producción de uranio, se optó por la liquidación de los trabajadores que así lo desearan, en tanto que continuaba la huelga. Más tarde hablaremos de la forma como se resolvió el conflicto que dió lugar a una completa reestructuración de esta área estratégica.

Como decíamos anteriormente, en el mes de agosto se realizaron importantes negociaciones financieras en las que se encontraban en gran parte la reestructuración de pasivos de empresas estatales estratégicas tales como: "Petróleos Mexicanos por 6 mil 200 millones de dólares; Nacional Financiera por 3 mil 200 millones de dólares; BANOBRAS por 2 mil 400 millones de dólares; BANRURAL por 1,603 millones de dólares; Comisión Federal de Electricidad por 1,333 millones de dólares; CONASUPO por 1,296 millones de dólares; SOMEX 1,230 millones de dólares; y TELMEX por 181 millones de dólares." (20)

Por otra parte se reestructuró la banca nacional, el 29 de agosto de 1983 la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el Diario Oficial de la Federación -

publicó el decreto por el que, dando cumplimiento a la Ley Reglamentaria del Servicio de Banca y Crédito, las instituciones bancarias pasaban a ser sociedades - nacionales de crédito en vez de sociedades anónimas. En lo esencial, el decreto ordena la fusión de 20 entidades bancarias de las 17 que mantienen su denomina-- ción, domicilio, etc., y revoca la concesión a 11 entidades, seis especializadas y cinco de las llamadas capitalizadoras, de modo que se reducen de 60 a 29 los - bancos en operación, todos como banca múltiples. Se revocó la concesión a los - bancos especializados y capitalizadores porque éstos ya no cumplían con los re-- quisitos que ordena la Ley de Banca y Crédito.

Las fusiones buscaban racionalizar la captación de recursos, optimizar la utili-- zación de los recursos y la infraestructura disponible, y racionalizar el finan-- ciamiento por sectores y por regiones. Asimismo, estas fusiones dieron como re-- sultado un fortalecimiento de las instituciones participantes debido al incremento de su capital.

Dentro del primer informe de gobierno, el presidente De la Madrid informó que - dentro de la política financiera se habían tomado las medidas de aumentar los - precios y tarifas del sector público, con el objeto de eliminar subsidios poco - productivos y evitar concentraciones del ingreso y la riqueza. Más adelante pre sentó el monto de 2 billones 965 mil millones de pesos, por concepto de ingresos presupuestales hasta el mes de junio, que representaban un crecimiento de 124 - por ciento, siendo los rubros más activos el Impuesto sobre la Renta y los ingresos por ventas internas y externas del petróleo.

En el mismo informe señaló que el volumen de exportación promedio de petróleo - fue de un millón y medio de barriles diarios y la producción de petróleo de enero

a agosto fue de dos millones 661 mil barriles diarios y la de gas natural de 4 mil 109 millones de pies cúbicos por día.

Respecto a la energía eléctrica realizó la descripción de los principales problemas por los que atravesaba este sector, esto es: su deterioro financiero, su integración administrativa y consolidación técnica, y agregó que los avances concretos se manifestaban en la rehabilitación de las plantas termoeléctricas para elevar su disponibilidad en un 15 por ciento; además reiteró los compromisos que su administración se proponía en esta área estratégica previstos en el Plan Nacional de Desarrollo.

Durante los últimos días de octubre y los primeros de noviembre, el gobierno federal autorizó aumentos a algunos productos cuyos precios están sujetos a control oficial, con la finalidad de acrecentar los ingresos del sector público y contribuir a la reducción del déficit gubernamental. El precio de la gasolina "Nova" aumentó de 24 a 30 pesos por litro, equivalente a un alza de 25%. La "Extra" aumentó a 41 pesos el litro, un incremento de 17%. Por su parte, el precio de diésel aumentó 36%, de 14 a 19 pesos por litro.

3.1.2 La política social en las áreas estratégicas. (1983)

En el área estratégica referente a la educación, el 8 de agosto de 1983 se publicó en el Diario Oficial un decreto en el que se iniciaba de manera formal el proceso de descentralización de la educación. El decreto propone la creación de un Comité Consultivo para la Descentralización Educativa en cada uno de los estados. Las funciones de dichos comités serán estudiar la situación de la educación básica (prescolar, primaria y secundaria) y normal en cada estado y proponer soluciones a los problemas que plantea su transferencia a los

gobiernos estatales en los terrenos administrativo, financiero, pedagógico y la boral.

Tratando de resumir las acciones del gobierno respecto a la educación en el año de 1983, diremos que se puso en marcha un proyecto de protección y estímulo de las artesanías y de las culturas populares y el programa de desarrollo cultural de las fronteras. Se intensificaron las acciones para el conocimiento y observancia de las disposiciones relativas al culto de los símbolos patrios.

En cuanto al fortalecimiento de la calidad académica, se continuaron y ampliaron los programas ya vigentes para el mejoramiento de los profesores del sistema de educación tecnológica, así como promover el programa de becas para especialización y maestría en áreas prioritarias.

En el campo de la investigación científica y tecnológica, se realizaron los diagnósticos que permitieron conocer la infraestructura científico-tecnológica y de docencia de las instituciones de educación superior e industrias en las áreas de tecnología de alimentos, metalurgia, ingeniería genética, biotecnología y bioingeniería, electrónica, farmacología y toxicología. Se dotó a 14 centros de graduados de edificios y equipos necesarios para apoyar el desarrollo de sus investigaciones en las áreas prioritarias.

Para dar cumplimiento a los propósitos del Plan Nacional de Desarrollo la educación preescolar se ha ampliado a los niños de 5 años de edad. Se mantuvo la cobertura total a la demanda de educación primaria. "Se intensificó el programa de educación primaria para niños de 9 a 14 años de edad que no pudieron iniciar la oportunamente. La atención a la educación secundaria creció en seis por ciento." (21)

Respecto a la disminución del analfabetismo y la promoción de la educación de - adultos, se alfabetizaron 287 mil adultos.

Se dieron servicios de castellanización en regiones rurales e indígenas. Asimismo se continuó con la elaboración de libros de lectura en varias lenguas indígenas.

Respecto a la alimentación y nutrición, en enero, el gobierno federal y el movimiento obrero organizado acordaron un plan de abastecimiento total a las tiendas sindicales y a la creación de 120 nuevas, con el propósito de combatir el - excesivo intermediarismo en la comercialización de artículos básicos.

El 1° de febrero se estableció la Comisión para la Ejecución y Seguimiento del Programa de Fomento para la Producción, Abasto y Control del Paquete Básico de Consumo Popular; la finalidad primordial del Programa es proteger el poder adquisitivo del salario mínimo mediante la concertación de la oferta y el control correspondiente de los precios. Un mes más tarde, el Gobierno de la República puso en marcha este programa, constituyendo el paquete anunciado con 17 líneas de productos que integran el consumo mayoritario del pueblo. Meses más tarde, en octubre, se puso en marcha la Comisión Nacional de Alimentación, y fue dado a conocer el Programa Nacional de Alimentación, cuyos objetivos generales se reducen en dos: procurar la soberanía alimentaria y alcanzar condiciones de alimentación y nutrición que permitan el pleno desarrollo de las capacidades y potencialidades de cada mexicano.

En cuanto a la salud y la seguridad social, lo más relevante en este año fue la reforma constitucional que establece el derecho a la protección de la salud para

todos los mexicanos y la Ley General de Salud, que se propone, entre otros objetivos, los siguientes: prestar a todo individuo, los servicios médicos incluyendo a los no asalariados; contribuir al desarrollo demográfico; coadyuvar al bienestar social mediante la asistencia a grupos vulnerables; mejorar las condiciones sanitarias del medio ambiente; se precisan las bases legales del Sistema Nacional de Salud; modernizar la legislación sanitaria.

En este año, esta área participó eficazmente en la descentralización como eje de acción de la política gubernamental, fijando tareas específicas al sector salud. En el primer informe de gobierno se especifica que se descentralizaron 19 hospitales así como 8 unidades psiquiátricas; se firmaron convenios para proporcionar servicios de salud y saneamiento ambiental a la población indígena; de igual manera se informó que el ISSSTE se encontraba en un proceso de reorganización administrativa y financiera con el propósito de ser más eficaz.

Pasando a las acciones en el área de la vivienda se llevaron a efecto reformas a la Ley Federal del Trabajo y a la Ley del INFONAVIT, y la Ley Federal de Vivienda, esta última para reglamentar el derecho a la vivienda expresado en el artículo 4° de la Constitución a partir de la reforma constitucional que entró en vigor el 8 de febrero de 1983. Con ello se pretende considerar de utilidad pública la adquisición de superficie, por parte del Estado para constituir reservas territoriales destinadas a construcción de viviendas. Se establece como necesario declarar de utilidad pública la producción y distribución de materiales básicos para la construcción. También se presentó un programa sectorial de vivienda.

3.1.3 La política sectorial en las áreas estratégicas. (1983)

El agua, factor estratégico para el desarrollo, se mencionó en el primer informe de gobierno que dicho recurso se ha convertido en uno de los principales obstáculos en nuestro desarrollo, por lo que resulta necesario que el Programa Nacional Hidráulico contemple con profundidad a mediano y largo plazo este problema que afecta al país entero.

No obstante el señalamiento anterior, los medios de abastecimiento acuífero habían funcionado gracias a las obras como son los acueductos de Cutzamala y Linares, así como el Sistema hidráulico del Lago de Chapala. Están en construcción 44 sistemas de agua potable y la conclusión del anillo de transferencia de Monterrey.

Los logros del sector transportes se reflejan en la modernización de la red troncal de carreteras, mejorando eficazmente 800 kilómetros; en la construcción y conservación de los caminos rurales; en el avance de las líneas ferroviarias México-Querétaro y Querétaro-Irapuato; en el incremento de un 34 por ciento de la flota nacional; en las obras portuarias que se realizan en siete Estados de la República; y en la mejor explotación de las dos vías aéreas nacionales. No haremos referencia al saneamiento de sus finanzas, puesto que ya hemos hecho mención del incremento de sus tarifas por derechos y servicios.

"En cuanto al abasto popular, CONASUPO, siguiendo con los programas puestos en marcha sobre el particular, incrementó los niveles de producción de básicos industrializados y reforzó sus canales de distribución y concertación de acciones para abastecer a los diferentes sectores del país; otro elemento que corrobora

las medidas puestas en acción es de que las tasas mensuales de inflación habían descendido en 1983 de más de 10 por ciento en enero a menos de 5 por ciento en julio. Mientras se iniciaba en la práctica la integración del Sistema Nacional de Abasto, se atendió con suficiencia la distribución de alimentos para toda la población. En este sentido, la CONASUPO fué el instrumento principal no sólo como intermediario directo entre la producción y el consumo, sino también en coordinación con los sectores social y privado, lo que reforzó su papel regulador de precios. " (22)

Pasando al sistema integral de comunicaciones, se ratificaron los convenios que permitirán contar con un sistema propio de satélites para el año de 1985, y así mismo se ampliaron las redes de telefonía alámbrica, radiofonía y microondas.

3.1.4 Adecuación legislativa en las áreas estratégicas. (1983)

Enumeraremos brevemente las acciones legislativas más relevantes dirigidas a las áreas estratégicas a finales de 1982 y todo 1983.

- 1.- Decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos del Código Sanitario, Ley del Seguro Social y Ley del ISSSTE. En ellas se otorga a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia la responsabilidad de que las dependencias del Ejecutivo y los demás organismos del sector público federal coordinen sus actividades en materia de salubridad general, a efecto de establecer el Sistema Nacional de Salud y obtener la óptima utilización de los recursos disponibles para esas actividades. El presidente del Consejo de Salubridad general será el Secretario de Salubridad y Asistencia, quien también formará parte de la junta directiva del ISSSTE. Estos cambios entraron en vigor a partir del 31 de diciembre de 1982.

- 2.- Reformas y adiciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- El contenido más relevante de esta reforma fue: la creación de la Secretaría de Energía, Minas e Industria Paraestatal; la reestructuración de la Secretaría de Comercio, otorgándole la obligación del Fomento Industrial, la cual pasa a integrar parte de su denominación, y la formulación de la política de industria, comercio, abasto y precios; el traspaso a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la función de construir las vías de comunicación del país; la creación de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Ecología; la ampliación de las funciones de la Secretaría de Gobernación en lo referente a la política de comunicación; la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación; y el otorgamiento a la entonces Secretaría de Salubridad y Asistencia la coordinación del sector salud. Estas modificaciones entraron en vigor el 1° de enero de 1983.

- 3.- Ley que establece, adiciona y deroga diversas disposiciones fiscales.- Por estas nuevas disposiciones se reforma la Ley del Impuesto al Valor Agregado, el cual asciende en general al 15 por ciento, baja al 6 por ciento para casi la totalidad de los productos destinados a la alimentación y las medicinas y por otra parte el incremento del 20 por ciento para artículos de lujo, entre otras medidas. Estos cambios entraron en vigor el 1° de enero de 1983.

- 4.- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.- Asienta que el servicio público de banca y crédito será prestado por las Sociedades Nacionales de Crédito. Teniendo como objetivos la canalización eficiente, prioritaria, diversificada y suficiente de los recursos crediticios nacio-

nales. Establece la forma en que se integrará el capital de las sociedades, representados por Certificados de Aportación Patrimonial. Por otra parte garantiza el resguardo del secreto bancario. La ley entró en vigor el 1° de enero de 1983.

5.- Ley de Planeación.- Esta ley tiene como objetivo básico establecer las normas y principios esenciales de la planeación nacional del desarrollo, guía de las actividades de la Administración Pública Federal, y a la que ya hemos hecho referencia en el capítulo sexto de este trabajo. Esta ley entró en vigor el 6 de enero de 1983.

6.- Decreto por el que se adiciona en el párrafo penúltimo el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Mediante esta adición se establece el derecho que toda persona tiene a la protección de la salud. Agrega que la ley definirá las bases y modalidades para el acceso a los servicios de salud. La adición entró en vigor el 4 de febrero de 1983.

7.- Decreto que reforma y adiciona los artículos 16, 25, 26, 27, 28 y 73 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- Estas importantes reformas a las que ya hicimos referencia en los capítulos IV, V y VI de esta investigación, entraron en vigor el 4 de febrero de 1983.

8.- Decreto por el que se reforma el artículo 4° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.- En esta adición, se indica que toda familia tiene derecho a disfrutar de una vivienda digna y decorosa. Esta adición entró en vigor el 8 de febrero de 1983.

- 9.- Decreto por el que se aprueba el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.- Este importante decreto fué publicado en el Diario Oficial el 31 de mayo - de 1983.
- 10.- Convenio para facilitar el tráfico marítimo internacional.- Con este convenio se facilita el tráfico marítimo simplificando y reduciendo al mínimo los trámites, formalidades y documentos exigidos para la estancia en puerto y salida de los buques que efectúan viajes internacionales. Este convenio apareció publicado en el Diario Oficial el 5 de septiembre de 1983.
- 11.- Iniciativa de Decreto que abroga la Ley que creó la Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas.- Enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el 7 de septiembre de 1983.
- 12.- Bases y procedimientos generales a efecto de fomentar el desarrollo de los sistemas de agua potable, drenaje, desalación y alcantarillado en los centros de población y apoyar técnicamente a las autoridades locales en el - proyecto, construcción, administración, operación y conservación de estos sistemas en el marco de los Convenios Unicos de Desarrollo. Publicados en el Diario Oficial el 23 de septiembre de 1983.
- 13.- Acuerdo por el que se crea la Comisión Nacional de Alimentación como órgano de coordinación y definición de políticas y acciones en materia de alimentación y nutrición. Entró en vigor el 18 de octubre de 1983.
- 14.- Decreto por el que se establecen bases para la ejecución en los Estados - Unidos Mexicanos, por el Poder Ejecutivo Federal, del Convenio Constituti-

vo del Fondo Común para los Productos Básicos.- Este Fondo tiene como objetivo ser una fuente importante de recursos financieros para la estabilización de los principales productos básicos que exportan los países en desarrollo. Contribuye al financiamiento de reservas de estabilización internacional y de reservas nacionales coordinadas internacionalmente, en el marco de los convenios internacionales de productos básicos. México se propone participar en el mismo colocando la suscripción de acciones del Fondo por el equivalente de 1,650.000 dólares al tipo de cambio vigente el 27 de junio de 1980. Este decreto entró en vigor el 5 de noviembre de 1983.

15.- Iniciativa de Ley General de Salud.- Al hacer referencia, dentro de la política social en el área estratégica correspondiente a la salud, hicimos una descripción general del contenido de esta ley. Esta iniciativa fue enviada a la Cámara de Diputados el 9 de noviembre de 1983, por el Ejecutivo Federal.

16.- Iniciativa de Decreto de reformas a la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica.- Por virtud de estas reformas se crea un consejo de vigilancia de la actividad; se hacen ajustes a la distribución de energía; se simplifican los trámites para la obtención del suministro de energía eléctrica; se establecen reglas a que se sujetarán las partidas para obras específicas de infraestructura, incluyendo las relativas a la electrificación de comunidades rurales. Esta iniciativa fue enviada a la Cámara de Senadores por el Ejecutivo el 9 de noviembre de 1983.

17.- Iniciativa de Decreto que reforma y adiciona la Ley Orgánica de la Administración

tración Pública Federal.- En ella se propone complementar los procedimientos para la mejor organización y resolución de asuntos de cada Secretaría de Estado y Departamentos Administrativos. Se encomienda a la SECOFIN intervenir en lo relativo al suministro de energía eléctrica a usuarios y en la distribución de gas, complementando las atribuciones de la SEMIP. Asimismo, se propone incluir expresamente a las Sociedades Nacionales de Crédito como parte integrante de la Administración Pública Paraestatal. Esta iniciativa fue enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Senadores el 14 de noviembre de 1983.

18.- Iniciativa que modifica la Ley del ISSSTE.- Se pretende por esta iniciativa, incrementar las prestaciones que otorga esta institución a 1 millón - 700 mil trabajadores del sector público, aumentar los beneficios respecto a medicina preventiva, integración de jubilados y pensionados, y mejorar - las promociones turísticas. Esta iniciativa fue aprobada por la Cámara de Senadores el 29 de noviembre de 1983.

19.- Iniciativa de Ley Federal de Vivienda.- Al hacer referencia, dentro de la política social en el área estratégica de vivienda, hicimos una descripción general del contenido de esta ley. Esta iniciativa fue enviada a la Cámara de Diputados por el Ejecutivo el 28 de noviembre de 1983.

20.- Iniciativa de reforma a la Ley de Derechos.- Se pretende actualizar cuotas por servicios migratorios, establecer una cuota única para los servicios telegráficos, modificar la estructura del correo terrestre, entre - otras. Esta iniciativa fue enviada por el Ejecutivo a la Cámara de Diputados el 28 de noviembre de 1983.

21.- Creación de la Comisión Intersecretarial de Precios y Tarifas de los Bienes y Servicios de la Administración Pública Federal. Se señala que estará integrada por los secretarios de: Hacienda y Crédito Público; Programación y Presupuesto; Comercio y Fomento Industrial; Contraloría General de la Federación; Gobernación; Trabajo y Previsión Social, y Energía Minas e Industria Paraestatal. El acuerdo fué emitido el 9 de diciembre de 1983.

Entre otras reformas de diciembre de 1983 se encuentran la Ley General de Instituciones de Seguros y la Ley del Mercado de Valores; así como la Ley de Crédito Rural, Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario, y la Ley Orgánica del Banco del Pequeño Comercio del Distrito Federal. (23)

3.2 Acción Gubernamental 1984.

Dentro de este año, la situación económica interna obtuvo algunas mejoras, debido a que la tasa de inflación, el déficit fiscal y la caída de la producción y el empleo habían conseguido disminuir sustancialmente en 1983, y su avance prosiguió en 1984. Sin embargo, en algunas áreas la mejoría no había sido de la magnitud esperada. Por lo que se refiere a la inflación, que como vimos con anterioridad fué el principal problema que el presidente De la Madrid se propuso afrontar, continuó la tendencia a la baja en 1984, aunque a un ritmo menor, que la observada en el año anterior. Mientras que en abril de 1983 la inflación alcanzó 117% anual, para fines de ese año se redujo a casi 81%, y al terminar 1984 la inflación fue de poco más de 59%, disminuyendo el proceso inflacionario casi 22 puntos porcentuales. Este resultado contrasta con la experiencia de algunas de las naciones de América Latina, como Argentina y Brasil, cuya inflación aumen

tó de 434 a 675 por ciento y de 179 a 195 por ciento, entre 1983 y 1984, respectivamente.

En 1984 las expectativas inflacionarias fueron alimentadas por la necesidad del gobierno de aumentar precios y tarifas públicos y precios sujetos a control gubernamental, con el fin de sanear las finanzas de las empresas paraestatales y alentar la producción. Este propósito de corregir los rezagos existentes en materia de precios oficiales, que se habían venido arrastrando que contempla el Plan Nacional de Desarrollo, se observa en que los bienes sujetos a control se incrementaron 66.1% en 1984, cifra por encima de la inflación general en casi 7 puntos porcentuales, y 10 puntos superior al alza registrada en los precios de productos no sujetos a control.

Aspecto importante en este año fué la consolidación del sistema nacional de planeación, al ponerse en marcha los principales programas sectoriales que más adelante abordaremos.

La inversión pública se orientó a fortalecer la capacidad del aparato productivo, en particular en obras de seguridad social, promoción regional, infraestructura básica y desarrollo rural. En tanto que se realizaron fuertes inversiones, aunque menores que en años pesados, en petróleo, petroquímica, electricidad, fertilizantes y acero.

La convergencia de las políticas de ingresos y de egresos dio por resultado -al contenerse los egresos y aumentar los ingresos- la disminución constante del déficit financiero del sector público. En estos dos años, el gasto total disminuyó en 8 puntos del producto mientras que los ingresos aumentaron 2 puntos.

El proceso de adecuación de las estructuras administrativas del Gobierno Federal permitió racionalizar su tamaño, logrando eliminar 20 direcciones generales, revisar y publicar 18 reglamentos interiores, establecer 14 programas de modernización administrativa y revisar y dictaminar la estructura de 53 entidades paraestatales disminuyendo el 10 por ciento de las unidades administrativas. (24)

3.2.1 La política económica en general y en las áreas estratégicas. (1984)

"Para darle continuidad a las políticas de saneamiento de las finanzas públicas y de racionalización de los subsidios y transferencias, implantadas desde el primer año de esta administración, el gobierno anunció aumentos en las tarifas de algunos servicios públicos. El 29 de diciembre de 1983, el entonces director de Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos, Fernando Gutiérrez Barrios informó que las cuotas se incrementarían a lo largo de 1984 en 60%: 30% el 1 de febrero y 30% el 1o. de junio. Además, el funcionario señaló que a partir de 6 de enero de 1984 se eliminaba la reducción de tarifas nocturna y de fin de semana, lo que equivalía a un aumento de 46.5% con relación a la tarifa normal." (25)

Por otra parte, el 30 de diciembre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizó un incremento promedio de 35% a las tarifas de consumo de energía eléctrica, que entraría en vigor el 1º de enero, precisando que además se conservaría el aumento gradual de 2.5% mensual acumulativo a partir de febrero, para finalizar 1984 con un aumento real acumulado de 63 por ciento.

El 31 de enero, Teléfonos de México anunció que desde esa fecha habría un ajuste de 28.1% en promedio de sus tarifas. El 14 de febrero, el director de Ferrocarriles Nacionales, informó que a partir de marzo se aumentarían las tarifas -

de carga, pasajes y express entre 30 y 35 por ciento. Al día siguiente la Secretaría de Comunicaciones y Transportes dió a conocer que desde esa fecha entraría en vigor un incremento de 20% a las tarifas de carga y pasaje.

Reviste una singular importancia el Programa Anual de Adquisiciones de la Administración Pública Federal, puesto en marcha el 12 de marzo de 1984, dado que este programa afecta directamente a las áreas estratégicas en su desenvolvimiento económico, y se convierte a la vez, en un instrumento muy importante para la consecución de objetivos económicos concretos como lo es por ejemplo, defender la planta productiva y consecuentemente el empleo.

Por otro lado este programa buscaba fomentar el ahorro de divisas al estimular la producción nacional de artículos que se adquirirían en el exterior. Es importante señalar que este programa se encontraba enmarcado en la segunda etapa del ya tratado Programa de Reordenación Económica (PIRE), y que respondía concretamente a las líneas de acción planteadas en el Plan Nacional de Desarrollo.

En el Programa Anual de Adquisiciones se puede observar que el aumento mayor de las adquisiciones se registraría en aquellas destinadas al proceso de inversión y a la comercialización de productos de primera necesidad.

Por otro lado, se precisa en el programa que un 48% de las compras del sector público se destinaría a los sectores energéticos, siderúrgico y de fertilizantes; - 36% correspondería a sectores de apoyo al bienestar de la sociedad, como son salud y distribución de productos de primera necesidad, y el restante 16% quedaría constituido por compras para comunicaciones y defensa y para las operaciones administrativas de las dependencias y entidades. De esta forma, se puntualizó -

que la industria se beneficiaría con cerca de 2 billones de pesos.

De acuerdo con la configuración anterior, los que harían mayores adquisiciones del total programado eran: energía (34%), abasto (26%), industria (13%) y comunicaciones y transportes (11%), y las principales entidades compradoras serían Petróleos Mexicanos (28%), CONASUPO (21%), Comisión Federal de Electricidad - (5%), las Sociedades Nacionales de Crédito (4%) y Ferrocarriles Nacionales de México (3.6 por ciento). (26)

Dentro de este año, las ramas más dinámicas fueron la minería, la de bienes de consumo no duradero y la generación de electricidad.

El sector externo de la economía mantuvo su tendencia positiva gracias a los aumentos de las exportaciones, tanto del sector público como del privado, que contrarrestaron la recuperación de las importaciones.

Por otra parte, los aumentos de algunos precios y tarifas del sector público - en el curso de 1984 habían tenido efectos significativos sobre el crecimiento general de los precios. En el primer trimestre, estos aumentos, a los que ya hemos hecho referencia, en promedio 15.5% de la inflación observada. Sin embargo, la decisión de permitir estos aumentos respondían a la necesidad de generar los ingresos previstos en el presupuesto, sanear las finanzas de las empresas públicas y no permitir que los aumentos de los subsidios fueran excesivos.

Los aumentos a los que hacemos referencia en el párrafo anterior fueron fundamentalmente los siguientes: aumento del 20% en las tarifas en vuelos naciona-

les de Aeroméxico y Mexicana de Aviación; el 12 de abril se anunciaron incrementos de 33% al precio de las gasolineras Nova, Extra y diesel, quedando en 40, 54 y 26 pesos por litro, respectivamente.

En junio de 1984, se dió a conocer el Programa Nacional de Financiamiento del - Desarrollo 1984 - 1988 (Pronafide), en él se encuentra la estrategia que se sus tenta en la necesidad de impulsar el ahorro y la inversión; lograr un adecuado equilibrio entre los recursos y necesidades, llevando a cabo un creciente y más eficiente movilización de recursos; reducción del déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos, y disminución del desequilibrio de las finanzas públi-- cas a fin de fortalecer la capacidad rectora del Estado en el proceso de desa-- rrollo.

El 25 de julio de 1984, se dió a conocer el Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes 1984 - 1988, el cual precisa la política del Gobierno Federal para superar los obstáculos que se han presentado en el sector y establece las es trategias adecuadas a seguir en cada uno de los subsectores, con el propósito - de fortalecer la independencia nacional, el ejercicio de la soberanía sobre el territorio, permitir el abasto, la comunicación oportuna y disminuir la depen-- dencia exterior.

El programa, que contempla la erogación de más de 6 billones 500 mil millones - de pesos en 84 - 88, se subdivide en dos grandes áreas: el Sistema Integral de Transportes y Sistema Integral de Comunicaciones; para recuperar la capacidad de crecimiento y fomentar el desarrollo social y económico, aprovechándose al - máximo las instalaciones y equipos existentes en los diversos medios de trans-- porte.

En el mismo mes de julio se presentó el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984 - 1988. El propósito fundamental del programa es lograr que México llegue a ser, hacia finales del presente siglo, una potencia industrial intermedia con base en las siguientes características: industrialización eficiente y competitiva para lograr un crecimiento autosostenido; crecimiento más autónomo de la producción; descentralización de las actividades industriales; y desarrollo industrial bajo el liderazgo del empresariado nacional.

Así mismo, se busca elevar la generación de empleos a través de los efectos multiplicadores de la inversión sobre la industria, gracias a la integración eficiente del sector, satisfacer las necesidades básicas, a través del cambio estructural, incrementando el abasto de alimentos al articular la industria con el sector agropecuario y modernizar y ampliar la prestación de servicios básicos, entre otros.

El 13 de agosto de 1984, se dió a conocer el Programa Nacional de Energéticos - 1984 - 1988. El programa plantea una estrategia de desarrollo del sector energético del país para enfrentar dos retos fundamentales: en el plano externo, ajustarse a un escenario mundial complejo y cambiante y, en el plano interno, responder a las demandas que plantean el desarrollo del país, apoyándolo de manera efectiva sin crear desequilibrios en la economía.

Dentro del segundo informe de gobierno, se encuentran datos que resultan importantes para continuar describiendo la política económica del presente régimen - en las áreas estratégicas.

Respecto a la producción de petróleo crudo, ésta se mantuvo en 2 millones 700 mil barriles diarios; la capacidad de refinación en 1 millón 630 mil, incluyendo líquidos y la recuperación de gas en 4 mil millones de pies cúbicos. La exportación de petróleo se mantuvo en 1 millón 500 mil barriles diarios, a pesar de la inestabilidad en el mercado petrolero mundial y las presiones para disminuir su precio; resaltando que dicha exportación representó el 76% de nuestras exportaciones totales. De la misma manera se informó que PEMEX continuaba en su reordenación financiera la cual, permitió en 1984, obtener ahorros presupuestarios importantes en gasto corriente y reducir su deuda total en 280 mil millones de pesos.

Dentro de la producción de petroquímicos básicos se alcanzó la cifra de 11.3 millones de toneladas en 1983, cifra 6 por ciento superior a la de 1982, y en el año de 1984 se produjeron 12.2 millones de toneladas.

Respecto al sector eléctrico, se informó que se lograron avances en su integración administrativa, en el saneamiento de sus finanzas y en su consolidación técnica. La capacidad instalada de generación se amplió en cerca de 700 megawatts, extendiéndose los beneficios de la electricidad a 3 millones más de mexicanos. Así la generación de electricidad aumentó 8.8% respecto al año anterior.

Se informó que se puso en marcha la segunda unidad de la carboeléctrica de Río Escondido, en Coahuila, y la terminación de la primera unidad de la geotérmica de Cerro Prieto, en Baja California. Así mismo, se puso en operación la cuarta unidad de la termoeléctrica de Manzanillo. Las inversiones más importantes, se dió a conocer que son: cinco proyectos hidroeléctricos, la nucleoeeléctrica de Laguna Verde, dos geotérmicas y doce termoeléctricas.

Hemos hecho referencia al incremento de las tarifas eléctricas; sin embargo, el presidente De la Madrid al informar a la Nación dijo que éstos eran insuficientes, puesto que sus ingresos sólo alcanzaban a cubrir la mitad del costo - medio del servicio y las dos terceras partes del costo financiero de su deuda. Ante esta situación dijo que se seguiría abocando a solucionar este problema.

Respecto al área estratégica de comunicaciones y transportes se informó de los avances en el saneamiento de sus finanzas, logrando su autosuficiencia financiera mediante la política de precios que racionaliza el uso de distintos modos de transporte, reduce la carga financiera gubernamental, disminuye subsidios y mejora el ejercicio presupuestario.

Se construyeron 691 kilómetros de nuevas carreteras y se continuó manteniendo en condiciones óptimas de funcionamiento la red de carreteras.

Se implantó el Programa de Modernización del Sistema Ferroviario Nacional el cual contiene las acciones encaminadas a reorganizar administrativa, financiera y laboral, así como el mejoramiento de la infraestructura y el equipo de este sector.

En el año de 1984 se terminó con el puente sobre el río Coatzacoalcos con una longitud de mil 170 metros. Y a pesar de la situación económica, se informó de la continuidad de las obras de construcción en los puertos de Manzanillo, Ensenada, Mazatlán, Salina Cruz, Coatzacoalcos y Tampico. Respecto al puerto industrial de Altamira se informó que cuenta con capacidad de recibir buques hasta - 60 mil toneladas. En el de Lázaro Cárdenas, las obras se destinaron a la protección y dragado que mejorarán su servicio.

El presidente De la Madrid comunicó que se avanzaba en la construcción de la Red Nacional de Telecomunicaciones. Para ello se informó que en 1985 se lanzarían - al espacio dos satélites.

Respecto al servicio postal y telegráfico citó que hay avances en su modernización, siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo.

En cuanto a la planta telefónica hasta 6 millones 700 mil aparatos y se cubrieron 160 poblaciones rurales con servicio telefónico, beneficiándose a 90 mil mexicanos más.

Pasando a la energía nuclear, describíamos en páginas anteriores el conflicto la boral que se presentó en Uranio Mexicano (Uramex); al respecto el 27 de diciembre de 1984 la Cámara de Senadores aprobó el proyecto de la Ley Nuclear, la cual en su exposición de motivos el Ejecutivo señala que el propósito de las reformas era adecuar la industria nuclear a la etapa actual del desarrollo del país, mediante la coordinación de sus metas y la eliminación de ineficiencias, todo bajo el control exclusivo del Estado.

La iniciativa propuso la desaparición de la empresa paraestatal Uranio Mexicano (Uramex) que, aunque llevaba varios meses sin operar debido a problemas político-laborales, constituía el agente exclusivo del Estado para industrializar los minerales radioactivos y que no había podido cumplir eficientemente con sus tareas.

De esta manera se proponía que sus funciones las absorbiera la Secretaría de - Energía, Minas e Industria Paraestatal. (27)

3.2.2 La política social en las áreas estratégicas. (1984)

Respecto a la educación se continuó avanzando en la cobertura del servicio educativo. En preescolar se atendió al 47% de los niños de 5 años de edad y al 32% de los de 4; en primaria se mantuvo la oferta al 100% para los solicitantes de este nivel y en secundaria se atendió al 85% de los egresados de primaria. La cobertura de la educación superior asciende a casi un millón de estudiantes. Así lo informó el presidente De la Madrid en su segundo informe de gobierno.

Otro objetivo dentro del Programa Nacional de Desarrollo es disminuir substancialmente el analfabetismo, que se estimó en 1984 en 5.7 millones de mexicanos. Durante 1984 fueron alfabetizados poco más de 700 mil personas.

Se siguió también ampliando la enseñanza técnica media. El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) cuenta con 181 planteles del sistema; 99 carreras; atiende a 115 mil alumnos en área escolar, y en sistema de capacitación a 25 mil 242.

Por lo que respecta al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), se siguió avanzando en la construcción de locales escolares.

En 1982 se construyeron 22 mil 300; en 1983, 28 mil 900 y para 1984 llegaron a 34 mil.

Se puso en marcha el Programa Nacional de Educación, Cultura, Recreación y De-

porte 1984 - 1988. En él, se precisan los objetivos que al respecto comentamos al hacer referencia de la Política Social en las áreas estratégicas dentro del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

Dentro del segundo informe de gobierno, se informó que la federación destina 25 mil millones de pesos para la realización de programas de distinta índole, encaminados a proporcionar servicios de educación, al igual que salud y vivienda, - así como para incrementar la capacidad productiva y el empleo en las zonas y - grupos indígenas.

Durante el período que se reseña, el Programa Nacional de Alimentación (PRONAL) cumplió su primer año de operación con algunos logros como: impedir el desabasto, contribuir a incrementar la producción, reducir las importaciones y aumentar en forma sustancial y en términos reales los precios de garantía a los productos agropecuarios.

Específicamente las importaciones de básicos se redujeron en cerca de un 30 - por ciento con respecto a 1983; la pesca experimentó una notable recuperación, la captura fué superior a 1 millón 200 mil toneladas e incrementos del 10 por - ciento en la capacidad industrial de congelado y enlatado; la red estatal de - distribución de alimentos prioritarios ha reforzado su cobertura, dando preferencia a la atención de zonas marginadas urbanas y rurales.

Dentro del aspecto de salud y seguridad social debemos anotar el Programa Nacional de Salud 1984 - 1988, en donde encontramos la decisión del gobierno federal por llevar a toda la población los servicios médicos, elevar la calidad de la - atención médica, así como disminuir las disparidades entre los distintos sistemas institucionales.

El presidente De la Madrid informó que faltaban por incorporar 14 millones de mexicanos al Sistema Nacional de Salud.

En el mismo acto, se informó del decreto de marzo de 1984 para descentralizar los sistemas de atención a la población abierta incluyendo el Programa IMSS - COPLAMAR; de esta manera, los servicios de salud de la Secretaría del ramo serán realizados en cada Estado de la República por los Servicios Coordinados de Salud Pública.

Administrativamente la entonces Secretaría de Salubridad se modernizó para llevar a cabo su función de coordinadora de sector en forma más eficaz. Se cumplió con la plena incorporación institucional y programática del Sistema del Desarrollo Integral de la Familia al Sector Salud.

Se reforzó la infraestructura de servicios médicos mediante la rehabilitación del 70% de las unidades de servicio de primer nivel e iniciaron sus operaciones 19 nuevas unidades hospitalarias del Sector Salud.

Se comentó en el segundo informe de gobierno, que el Instituto Mexicano del Seguro Social viene proporcionando servicios a 7 millones 300 mil asegurados y sus familiares, que en conjunto ascienden a una cifra de más de 28 millones de personas.

En el año de 1984 continuó el proceso de fortalecimiento institucional del ISSSTE, adecuando su marco jurídico, saneando sus finanzas y elevando la calidad de sus servicios y prestaciones; por otra parte atiende a 6 millones de derechos habientes.

En febrero de 1984 se puso en marcha el Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda, apoyado por el marco jurídico que se ajustó para tal efecto, y al que ya hemos hecho referencia.

Este programa opera sin subsidio, se ejecuta descentralizadamente, apoya intensamente la autoconstrucción, mejora tecnologías dirigidas a las clases populares y atiende a toda la población según sus niveles de ingresos.

Los recursos canalizados a esta importante área sumaron 375 mil millones de pesos, lo cual implica una inversión sin precedentes, generando más de 400 mil empleos.

3.2.3 La política sectorial en las áreas estratégicas. (1984)

Dentro de la política sectorial en el año de 1984, resalta en importancia los logros obtenidos en el área estratégica de abasto popular.

El 1º de octubre se dió a conocer el Sistema Nacional para el Abasto; en él se especifica que se trata de un programa sectorial de la Secretaría de Comercio y Fomento Industrial, en coordinación con otras entidades de la Administración Pública Federal.

Debido a que en ese entonces, como en los momentos actuales, la inflación es la carga más severa en la vida cotidiana, debido a que deteriora el poder adquisitivo de la población en general, el gobierno federal como respuesta a esta situación, diseñó este Sistema, que tiene como objetivo, entre otros, inducir el cambio estructural que requiere el sistema de distribución y comercialización del país.

Vefamos cuando analizamos el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, que una de las preocupaciones fundamentales de este régimen es promover un desarrollo sano y eficiente del comercio interior, que le permita contribuir a un abasto oportuno y accesible a la población, y a esto está dirigido el Sistema Nacional para el Abasto.

Por otra parte, en el año de 1984 CONASUPO, con el propósito de proteger el poder de compra de los consumidores, continuó con el Programa Básico de Consumo Popular que fomenta la producción y otorga subsidios selectivos al consumo.

Con un subsidio de 375 mil millones de pesos anuales, se subsidió de manera directa a los productos básicos para apoyar el poder adquisitivo del salario. Así mismo, se puso en marcha el Programa de Abasto Popular para el Distrito Federal, por parte del Departamento del Distrito Federal, también en respuesta a las demandas de los trabajadores.

Este programa consta de seis rubros: el primer aspecto es la protección del consumo popular; en segundo lugar, el programa plantea el apoyo a productores, con mecanismos de información comercial; en el tercer punto, la constitución de la primera Unión de Compras de Tablajeros, con 200 miembros; en cuarto término, la modernización comercial, modernizando 280 mercados y otro para normar las 10 rutas de mercados sobre ruedas; en el quinto aspecto, la creación de la infraestructura comercial en zonas populares; finalmente, en el sexto punto, se refiere a la protección y capacitación ciudadana en materia de consumo.

Respecto a las otras áreas estratégicas que recaen en la política sectorial, como es el caso de energéticos, comunicaciones y transportes, ya hemos hecho re

ferencia de lo más relevante en el año de 1984, en el apartado 3.2.1., referente a la política económica en general y en las áreas estratégicas referidas fundamentalmente a las áreas económicas reservadas al Estado por el artículo 28 - Constitucional.

3.2.4 Adecuación legislativa en las áreas estratégicas. (1984)

Pasaremos a señalar las acciones legislativas más relevantes durante el año de 1984, puesto que con ello tendremos una visión general de la política económica del Estado Mexicano durante el año en cuestión en las áreas estratégicas.

- 1.- Ley Federal de Vivienda.- Para reglamentar el párrafo cuarto del artículo 4° Constitucional, se establecen los instrumentos y apoyos para lograr que las familias cuenten con una vivienda digna y decorosa, tanto en el medio urbano como el rural. Así mismo, se encuentran las bases del proceso de - producción y mejoramiento de vivienda, orientando las acciones de los sectores público, social y privado. Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero de 1984.

- 2.- Ley General de Salud.- Esta ley reglamenta al párrafo tercero del artículo 4° de la Constitución. En ella se define la naturaleza y el alcance - del derecho a la protección de la salud, así como las bases y modalidades de acceso a los servicios de salud. Se fijan las bases de distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas dentro del - Sistema Nacional de Salud. Por otra parte se clasifican los servicios de salud en tres tipos: de atención médica, de salud pública y de asistencia social. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 7 de febrero - de 1984.

- 3.- Decreto por el que se crea el organismo Transporte Aéreo Federal.- En este decreto, se precisa la naturaleza del organismo descentralizado y se fijan sus objetivos, que son, fundamentalmente, las de atender las necesidades de transporte aéreo oficial no regular de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, estatal y municipal y el transporte en zonas marginadas no servidas por la aviación comercial. Se precisa, de igual manera su patrimonio, su estructura orgánica y en general sus normas de operación. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de junio de 1984.

- 4.- Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior 1984 - 1988.- Comentado con anterioridad, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 13 de agosto de 1984.

- 5.- Programa Nacional de Energéticos.- Los puntos más importantes ya fueron explicados. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1984.

- 6.- Programa Nacional de Capacitación y Productividad 1984 - 1988.- Siguiendo los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo, se considera a la capacitación y la productividad como un instrumento fundamental de la política general, porque constituye un factor relevante en la promoción del desarrollo socioeconómico y el empleo, razón por la cual representa un elemento destacado en el proceso de descentralización de la vida nacional. Tiene el programa, como propósito esencial que el Estado, en su función rectora, vigile y controle el cumplimiento de los ordenamientos de la ley que hacen efectiva la capacitación para y en el trabajo como un derecho -

social. Otro objetivo importante es vincular los programas de capacitación a las necesidades de la planta productiva y los esquemas de organización social para el trabajo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación - el 22 de agosto de 1984.

- 7.- Programa Nacional de Salud.- Brevemente descrito con anterioridad, fué pu-
blicado en el Diario Oficial de la Federación el 23 de agosto de 1984.

- 8.- Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Financiamiento del -
Desarrollo 1984 - 1988. En el programa se encuentran contempladas las ex-
periencias acumuladas en materia de financiamiento, las restricciones in--
ternas y externas que condicionarán su desenvolvimiento en los años en que
abarca el plan, y propone la estrategia y medidas específicas para ejecu--
tarlas. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 20 de septiem-
bre de 1984.

- 9.- Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Educación, Cultura,-
Recreación y Deporte 1984 - 1988.- Respecto al aspecto educación, se pos-
tula como elemento central de su estrategia una revolución educativa que -
tiene como objetivos: elevar la calidad de la educación en todos los nive-
les a partir de la formulación integral de los docentes; racionalizar el
uso de los recursos disponibles y ampliar el acceso a los servicios educa-
tivos a todos los mexicanos, con atención prioritaria a las zonas y grupos
desfavorecidos; vincular la educación y la investigación científica, la -
tecnología y el desarrollo experimental con los requerimientos del país; -
regionalizar y descentralizar la educación básica y normal; regionalizar
y desconcentrar la educación superior, la investigación y la cultura; y -

hacer de la educación un proceso permanente y socialmente participativo. -
Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de septiembre de --
1984.

10.- Decreto por el que se aprueba el Programa Nacional de Desarrollo Urbano y -
Vivienda 1984 - 1988.- Este programa es el marco referencial al que res--
pondan los esfuerzos de programación anual; define objetivos, estrategias
y metas a conseguir, así como las responsabilidades tanto del sector público
como del social y privado, determinados por las acciones correspondien--
tes que enuncia el Plan Nacional de Desarrollo en materia de vivienda.

11.- Decreto que aprueba el Programa para la estructuración, operación y desa--
rrollo del Sistema Nacional para el Abasto.- Comentado en el punto ante--
rior, fué publicado en el Diario Oficial de la Federación el 27 de septiembre
de 1984. (28)

3.3 Acción gubernamental 1985.

El 27 de noviembre de 1985, por instrucciones del Presidente de la República, -
el subsecretario de Comercio Exterior, acudió a la sesión del Acuerdo General -
sobre Aranceles y Comercio (GATT) en Ginebra, Suiza; para presentar la solici--
tud formal de México para ser aceptado como miembro del GATT, conocida como pro
tocolo de adhesión, en la cual se describía la situación económica y financiera
del país y se pedía la negociación de su ingreso que concluyó en 1986 con su -
aceptación.

El GATT es un acuerdo general sobre relaciones comerciales multilaterales que -

permite a los países miembros, a cambio de compromisos de reciprocidad, la apertura de nuevas fronteras a los productos de cada país; la reducción de aranceles en otras naciones; una mayor transparencia en las reglas de comercio internacional, y la posibilidad de importar insumos y materias primas que abatan los costos y eleven la competitividad de las industrias nacionales.

Cuatro razones básicas aconsejaron que México participe como Parte Contratante del citado Acuerdo.

En primer término, uno de los objetivos fundamentales del Plan Nacional de Desarrollo es el fomento de las exportaciones no petroleras, como lo mencionábamos con anterioridad, mediante la aplicación de políticas de reconversión industrial y racionalización de la protección, que permitan el uso adecuado de los recursos y una vinculación eficiente con el exterior. Dentro del Plan, se contempla la negociación comercial internacional como uno de los instrumentos para la consecución de este objetivo, ya que puede lograr un mejor acceso de nuestros productos a los mercados internacionales.

En segundo lugar, en el citado acuerdo se contempla una serie de disposiciones que permite proteger los intereses industriales y comerciales de las naciones que forman parte del Acuerdo. La protección otorgada por el arancel, permite utilizar restricciones a la importación cuando una industria se vea afectada por importaciones excesivas.

De esta forma el acuerdo no sólo abre la posibilidad de un mejor acceso para sus exportaciones, sino también la de tomar las medidas necesarias para proteger la planta productiva y el empleo.

La tercera consideración se refiere al mecanismo de solución de controversias que contiene el acuerdo, el cual amplía las oportunidades de defensa de sus miembros en la solución de conflictos comerciales bilaterales, protegiendo al comercio de medidas unilaterales.

En cuarto lugar, destaca el hecho innegable de que la economía, y principalmente el comercio internacional, están atravesando por una situación de ajustes y reestructuración, con base en negociaciones multilaterales y bilaterales.

Fundamentalmente con el ingreso de nuestro país al GATT se persigue insertar en términos eficientes y competitivos a la economía mexicana, que se había convertido en monoexportadora de hidrocarburos, en el comercio mundial.

De esta manera se está dando el proceso de cambio estructural que persigue el actual régimen, no sólo con el Plan Nacional de Desarrollo y el Programa Nacional de Fomento Industrial y Comercio Exterior, sino también con el ingreso al GATT, este último indispensable, entre otros instrumentos de política para racionalizar eficazmente el proteccionismo industrial para hacer más eficiente y competitiva nuestra economía.

De tal suerte que se combatió con el excesivo proteccionismo en el que se incurrió al impedir una razonable competencia, alentó costos excesivos para la propia industria, construyó en el sistema económico presiones inflacionarias y le restó al país competitividad en el comercio internacional.

Este año, el empeoramiento de los factores externos que trastocan a nuestra economía continuaron ejerciendo una fuerte presión, y consecuentemente, impidieron

que se alcanzaran las metas en la magnitud y en los plazos previstos por el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

Respecto a la inflación, vemos que en 1982 alcanzó la cifra de 98.8 por ciento, descendiendo a 80.8 en 1983, 59.2 en 1984, y elevándose ligeramente en 1985: 63.7 por ciento. En cualquier caso, la diferencia inflacionaria entre 1982 y 1985 era de 35 puntos. Sin embargo al analizar los terribles acontecimientos, tanto naturales en 1985, como económicos en 1986, veremos que de nuevo la inflación alcanza cifras muy cercanas a las de 1982. (29)

Pero regresando al análisis del año de 1985, las mercancías que más aumentaron fueron los transportes en 17.7 por ciento, mientras que los menores aumentos tuvieron lugar en muebles, aparatos domésticos, salud y cuidados personales a un 3.8 por ciento.

Los costos de producción aumentaron debido a la elevación de algunas tarifas públicas, de los precios de los bienes intermedios producidos por el sector privado, y del elevado costo financiero.

Hemos visto que durante 1983 y 1984 se adoptó una política orientada a eliminar rezagos en los precios con respecto a los costos y a la inflación en general con esa política el gobierno federal logró que en 1985 los aumentos de los precios y tarifas públicos aumenten substancialmente menos que en los años precedentes.

En 1985, esa política, junto con el aumento en el volumen de la producción, habría de generar mil millones de pesos adicionales, cantidad superior a la de

1984. De esta manera, la política de precios contribuyó y contribuye al saneamiento financiero del sector paraestatal, incluidas las áreas estratégicas, y la reducción del déficit público.

Este conjunto de esfuerzos dió lugar a mantener el crecimiento de la recaudación por arriba de los niveles de inflación, y, en general, al saneamiento de las finanzas públicas, que no contribuye únicamente al combate de momento contra la crisis, sino a los cambios estructurales de que está urgida la economía mexicana.

La política presupuestaria sufrió, en 1985, múltiples presiones, como decíamos con anterioridad refiriéndonos a la economía en general. Debido a las alzas en las tasas internas de interés y a una evolución desfavorable del mercado de materias primas de las que somos exportadores, incluyendo al petróleo, se tomó la necesidad de racionalizar las finanzas públicas.

Se instrumentó una primera reducción al gasto que ascendía a 300 mil millones de pesos; se congelaron las plazas vacantes de la administración central, se redujo en 4 por ciento el gasto directo del Gobierno Federal y las transferencias corrientes a organismos y empresas, afectaran a programas y proyectos de inversión no prioritarios.

Posteriormente hubo reducciones adicionales por 400 mil millones de pesos, y en el mes de julio se tomaron importantes medidas de la racionalización administrativa, reestructurando el sector público, tanto a nivel central como paraestatal. Se suprimieron 15 áreas con nivel de subsecretaría de Estado y 121 direcciones generales, y se redujeron asesorías en todos los niveles, que ahorraron al go--

bierno federal 150 mil millones de pesos.

En total, por fuentes de la Secretaría de Programación y Presupuesto, las reducciones extraordinarias de 1985 fueron 850 mil millones de pesos.

Respecto al Producto Interno Bruto que había descendido durante 1983 en 5.3 por ciento, aumentó durante 1984 a 3.7 por ciento, disminuyendo en 1985 a llegar a 2.7 por ciento.

Antes de precisar las acciones en las áreas estratégicas en este año, es necesario anotar que los terremotos causaron trastornos considerables a la sociedad, en pérdidas de vidas aunados a complejos problemas y daños materiales superiores a los mil millones de pesos. Esto consecuentemente trajo muchas consecuencias; en materia económica fué uno de los principales motivos para interrumpir los logros económicos que con un costo social considerable se venían alcanzando.

Respecto al Sistema Nacional de Planeación Democrática, durante los tres años - que hasta el momento venimos reseñando en cuanto a sus acciones más importantes en las áreas estratégicas, y en la política económica en general se lograron - avances en cinco aspectos de la citada planeación democrática; un marco jurídico adecuado, una estructura institucional sólida, un proceso de planeación - ágil y una infraestructura de apoyo y participación social que permite el con-- curso de todos los sectores que integran a la sociedad.

3.3.1 La política económica en general y en las áreas estratégicas. (1985)

Ante las situaciones económicas adversas, se vinieron tomando diversas medidas

para corregir tendencias negativas: se redujo el gasto público, se modificaron las tasas de interés y el desliz cambiario; se redujo el precio del petróleo.

Con el ritmo inflacionario prevaeciente, en ese entonces, y ante la menor disponibilidad de divisas se modificó el tipo de cambio controlado para alentar a los exportadores.

Para aumentar la captación bancaria, se aplicó una política de tasas de interés que ofreció rendimientos atractivos a los ahorradores, lo que permitió una mayor canalización de recursos a los sectores social y privado, incrementándose un 22% en términos reales, con respecto a 1984.

Respecto a los energéticos, esto es, petróleo y electricidad, se continuó con la aplicación del Programa Nacional de Energéticos, puesto en marcha en 1984; es así como la producción creció al ritmo requerido por la demanda, tanto en hidrocarburos como en electricidad. La extracción de petróleo fue ligeramente superior a 2 millones 700 mil barriles diarios; por otra parte, la capacidad instalada de generación de energía eléctrica aumentó en 2,330 megavatios. Las interrupciones de servicio de energía eléctrica al usuario disminuyó de 1,300 minutos en 1982 a 800 en 1985.

La importancia de Petróleos Mexicanos, se demuestra con el simple hecho de que su contribución fiscal, con impuestos pagados y retenidos por IVA e impuesto a la gasolina, fue de 7 billones 500 mil millones de pesos en el trienio 1983 -- 1985, lo que representa alrededor del 45% de la recaudación total. (30)

Las reducciones financieras provocaron el diferimiento de tres proyectos hidro-

eléctricos, cuyo inicio estaba previsto para 1985. Sin embargo, de las plantas en construcción, el 58% no utilizará combustóleo, continuando así el proceso de diversificación contemplado en el Programa Nacional de Energéticos.

En febrero de 1985, entró en vigor la nueva Ley Reglamentaria del Artículo 27 - Constitucional en Materia Nuclear, en la que consolida y ordena la rectoría del Estado en ese campo, y de esta forma el régimen concluyó con el conflicto de - Uranio Mexicano (URAMEX).

Respecto al esfuerzo de reducir importaciones, la Comisión Federal de Electricidad sólo importó el 35% de sus adquisiciones contra el 59% del período 1977 - 1982. Por su parte PEMEX, únicamente importó el 28% que contrasta con el 66% de la etapa de mayor crecimiento en esta vital industria.

Durante los pasados dos años, 1983 y 1984, se obtuvieron por concepto de exportación de petróleo 16,000 y 16,300 millones de dólares respectivamente. En - 1985, y se consideró en aquel momento como una reducción drástica, se dejaron - de percibir 800 millones de dólares respecto a los ingresos obtenidos en 1984. Estos ajustes se hicieron para conservar nuestro mercado petrolero.

Respecto a las áreas estratégicas de comunicación y transportes, en el año de - 1985, se puso en órbita el primero de los dos satélites que forman el Sistema - Morelos, y junto con una red de cerca de 100 estaciones terrenas, sirve al país mediante el eficaz enlace de todo tipo de señales electromagnéticas.

En este año se instaló el teléfono 7 millones, en comparación a los 5 millones 800 mil aparatos telefónicos existentes al principio del régimen. Por otra parte

te, más de 650 poblaciones rurales se incorporaron en los años 83, 84 y 85, a la red telefónica nacional y la población atendida se ha incrementado en 1 millón 150 mil habitantes. Se inició el programa de construcción de 4 nuevas centrales para la Ciudad de México.

Dentro de la teleinformática, fué creado el organismo desconcentrado SERTEL -- para la prestación de los servicios de telerreservaciones aéreas y del sector turismo.

Los servicios postal y telegráficos nacionales, redujeron el tiempo de despacho y entrega en ambos casos en un 30 por ciento.

Lo anterior se logró gracias a la instalación de un centro experimental de clasificación automatizada, integrado un equipo a 4 centros y 56 puestos de codificación, y remodeladas 1,421 administraciones. Así como, la adquisición de 4 centrales automáticas de conmutación de mensajes telefónicos, reconfigurando la red de líneas físicas y ampliada la capacidad en 1,684 canales. Estos logros, se obtuvieron a pesar de los grandes daños que recibieron las centrales telefónicas ubicadas en el centro del Distrito Federal con motivo de los sistemas, y que fueron reparadas, reinstalando el servicio en un plazo muy breve.

En los tres años que hemos venido describiendo, se construyeron 10 mil kilómetros de carreteras, autopistas y caminos rurales, para llegar a un total de 225 mil kilómetros y modernizados más de mil kilómetros, y construidos 2 mil 400 metros de puentes.

Se obtuvieron logros muy importantes en materia ferroviaria, siguiendo los li-

neamientos que hemos descrito del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 sobre la materia. De esta manera, de las acciones más relevantes en esta área estratégica que persiguen su modernización, resaltan la nueva Ley Orgánica de los Ferrocarriles Nacionales de México, y el Convenio de Modernización y Saneamiento Financiero. Con ello se facilitó una más eficiente operación de las empresas - prestadoras de este servicio y el replanteamiento de las condiciones laborales del gremio ferrocarrilero, y se continúa hasta el momento para lograr la autosuficiencia financiera del sistema.

Por otro lado, se concluyó con la nueva vía férrea México-Veracruz, en su tramo Los Reyes-Ciudad Mendoza - Córdoba, que amplía la capacidad con la que fue construida hace más de 100 años.

El transporte marítimo resulta de vital importancia para la consecución de los objetivos en materia de exportación del país. Para este año de 1985 se contaba ya con más de 3 millones de toneladas de registro bruto en embarcaciones nacionales. Esto significó formar a más de 600 pilotos y maquinistas, modernizar la administración portuaria, integrar a los otros modos de transporte hasta los propios puertos y construir un buen número de obras de infraestructura para facilitar su operación. Dentro del transporte marítimo resalta en su importancia la puesta en marcha del puerto de Altamira y se realizaron obras de gran envergadura en los de Manzanillo y Lázaro Cárdenas, se amplió la capacidad de 12 -- puertos más, entre los que destacan Mazatlán, Tampico y Ensenada.

Testimonio del seguimiento del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 en las acciones de gobierno, es lo realizado en el transporte aéreo; se concluyeron y pusieron en operación 8 aeropuertos: Aguascalientes; Toluca; Los Mochis; Mo

relia; Zacatecas; Saltillo; Ciudad Victoria, y San Luis Potosí, que vienen a integrar una red aeroportuaria de 53 terminales. Se crearon 13 nuevas rutas troncales nacionales.

Dentro del artículo 28 Constitucional se encuentra la facultad exclusiva del Estado para acuñar moneda. Tomando en consideración esta atribución, el 5 de noviembre de 1985, se envió al Congreso de la Unión la iniciativa de la Ley de la Casa de Moneda de México, en la que se considera que la Casa de Moneda debe contar con autonomía operativa y presupuestaria para impulsar y promover el mejoramiento del proceso de acuñación, así como de las instituciones y tecnología aplicados al mismo. Por ello, la ley le dá el carácter de organismo descentralizado de la Administración Pública Federal, que continuará realizando la acuñación de moneda nacional, actividad estratégica por mandato constitucional.(31)

3.3.2 La política social en las áreas estratégicas. (1985)

Vefamos que el impulso a la descentralización es una estrategia destacada del Programa Nacional Educativo; en 1985 se puso en marcha la descentralización y transferencia de la operación de los servicios de educación básica y normal a los Gobiernos de los Estados, con la creación de los correspondientes servicios coordinados de educación pública, llegando en 1985 a descentralizar los servicios de 14 entidades federativas.

Por lo que respecta al Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas (CAPFCE), construyó cerca de 43,500 espacios escolares como son aulas, talleres y laboratorios y 11 mil mediante los Convenios Unicos de Desarrollo. El CAPFCE realizó esfuerzos considerables para la reconstrucción de escuelas afectadas por los sismos de este año.

Siguiendo con los lineamientos del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, sobre la materia, se atendieron en educación preescolar a 2 millones 147 mil alumnos, cifra que supone el 54 por ciento de los niños de cinco años y el 39 por ciento de los de cuatro años; con respecto a la educación primaria, decreció ligeramente de 15 millones 376 mil alumnos a 15 millones 219 mil alumnos por múltiples factores; sin embargo, para atender los requerimientos materiales impresos en este nivel, se editaron y distribuyeron gratuitamente 92 millones 179 mil unidades didácticas; en educación secundaria se atendió a 3 millones 969 mil estudiantes, y, con las modalidades de telesecundaria y secundaria técnica, se prestó el servicio al 8.2 y 23.5 por ciento respectivamente de la demanda total.

En cuanto al Programa de Becas "Ignacio Ramírez", destinado a los hijos de obreros, campesinos y clases medias populares, tanto en educación primaria como en secundaria, en los centros de enseñanza ocupacional y en los de capacitación para el trabajo. En 1985, las becas otorgadas con el programa ascendieron a 93 mil 449.

Con los programas de primaria y secundaria para adultos, se atendió a un millón 158 mil personas, a través del Instituto Nacional de Educación para Adultos.

En 1985 se impartió educación preescolar indígena y primaria bilingüe y bicultural a 647 mil 87 niños, y los albergues escolares atendieron a 63 mil 900 alumnos. En cuanto al medio rural se distribuyeron 8 mil paquetes de herramientas agrícolas a las escuelas, así como 10 mil bibliotecas mínimas.

Para vincular la investigación científica a las necesidades del país se estable

ció el Sistema Nacional de Investigadores.

En cuanto a la Educación Universitaria, en el Programa Nacional de Educación, - se sentaron las bases para el establecimiento, a mediano plazo, de un sistema regional de educación superior que incluya las acciones de desconcentración de la investigación.

El Colegio Nacional de Educación Profesional Técnica (CONALEP) contó, en 1985 - con 195 planteles, distribuidos en el territorio nacional, en los que se aten-- dieron a 99 mil alumnos en el sistema escolar y a 27 mil en capacitación.

Se comenzaron a obtener avances en el Programa Nacional de Alimentación puesto en marcha en 1984. Se destinaron acciones de alimentación, desarrolladas por - distintas dependencias, 913,000 millones de pesos en 1984 y 340,000 millones en 1985; se incrementó sustancialmente el crédito al campo, para habilitar casi - nueve millones de hectáreas, de las cuales el 80% se destinaron a la producción de alimentos, y la inversión en infraestructura agropecuaria, a las obras desti-- nadas a incrementar la capacidad productiva en áreas de temporal.

En cuanto a la fase de consumo y nutrición, los recursos financieros destinados a estas dos fases fueron del orden de los 8 mil millones de pesos, distribuidos en las diferentes acciones que contempla el programa: educación para el consu-- mo, alimentación complementaria, asistencia social alimentaria, investigación - en nutrición, protección al consumidor y formación de recursos humanos.

Respondiendo a los propósitos contemplados en el Plan Nacional de Desarrollo - 1983 - 1988, en materia de nutrición, se llevaron 1 millón 300 mil pláticas en

diversas instituciones de salud para elevar el nivel educativo en materia de -
alimentación y nutrición.

En materia de salud y seguridad social, se sostuvieron los esfuerzos financie--
ros para prestar mejores y más amplios servicios.

Se avanzó científica y tecnológicamente en los Institutos Nacionales de Salud,-
Cardiología, Nutrición, Cancerología, Neurología y Neurocirugía, Psiquiatría, En
fermedades Respiratorias, Pediatría, Perinatología, el Hospital Infantil y en -
el nuevo Centro de Investigación en Salud Pública.

Fue ampliamente difundida la participación que tuvieron las diversas institucio
nes del sector salud en los desastres de San Juanico y en los terremotos de sep
tiembre.

Para dar continuidad a la estrategia de sectorización, el gabinete de salud, -
durante 1985, tomó diversos acuerdos sobre los campos, instrumentos y fórmulas
de coordinación sectoriales.

Con la coordinación programática se hizo posible la realización de programas -
que cubren materias sustantivas, como la planificación familiar, el control de
las enfermedades transmisibles, atención médica, asistencia social, educación -
para la salud y la investigación.

La Secretaría de Salud renovó sus estructuras a nivel central, estatal y jurisdic
cional, fortaleciendo con esto su organización y desarrollo y operó modelos
de organización homogéneos para la administración de los servicios de salud. -

Con la transformación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia en la Secretaría de Salud, se culminó con la modernización de la coordinadora sectorial.

Por su parte, el Instituto Mexicano del Seguro Social, impulsó la regionalización de los servicios médicos y de los sistemas de recepción, almacenamiento y distribución, el reordenamiento en dotación de equipo y la reubicación del personal de acuerdo con prioridades institucionales y posibilitando su superación individual.

Se extendió la política de exención de pago de cuotas de recuperación en el medio rural, y hecho más flexible el cobro de las mismas en las zonas urbanas, para beneficiar a la población de escasos recursos.

Los servicios de salud para la población abierta extendieron su protección en poco más de tres millones de usuarios, por medio de la rehabilitación de unidades, del reforzamiento del gasto de operación y de un uso más intensivo de la infraestructura disponible, dentro de la política de plena cobertura que contempla el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988. Debe destacarse que la red de clínicas rurales y hospitales de campo del Programa IMSS-COPLAMAR atiende ya a 14 millones de usuarios efectivos.

Los servicios asistenciales y los de solidaridad social reforzaron la capacidad hospitalaria en un 10% con relación a 1983; este año de 1985 se prosiguió con la construcción de 27 hospitales.

Respecto al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, continuó llevando su programa de modernización administrativa y saneamiento financiero.

Por su parte el DIF benefició a más de siete millones de personas principalmente menores, mujeres gestantes, minusválidos, ancianos y familias de escasos recursos en zonas marginadas.

Aspecto importante es la coordinación del sector salud, con la Secretaría del Trabajo y Previsión Social y el Congreso del Trabajo, para la elaboración y ejecución del Programa Nacional de Salud y Seguridad Social para los Trabajadores con el fin de enfrentar el incremento de los accidentes laborales. Por su parte el ISSSTE consolidó su Programa de Riesgos del Trabajo, abarcando desde la prevención de accidentes hasta acciones de rehabilitación por lesiones en el trabajo.

En 1985, mediante la ejecución del Programa Nacional para el Desarrollo de la Vivienda, y con una inversión de 630 mil millones de pesos, se concluyeron ese año 158 mil unidades de vivienda, se otorgaron 21 mil créditos para la construcción en terreno propio, adquisición a terceros y liberación de pasivos. Dando empleo a más de 600 mil trabajadores.

La operación del programa fué apoyada financieramente por organismos como el INFONAVIT, la banca nacionalizada con el fin de atender la demanda, principalmente en las ciudades medias que comprende el Sistema Urbano Nacional. Se crearon 30 comités estatales de normas y promoción de vivienda como parte del esfuerzo de integración en la materia.

Se participó con el Departamento del Distrito Federal en el diseño del Programa de Renovación Habitacional Popular, que está dirigido aún en la actualidad, a la reconstrucción de los inmuebles dañados en su mayoría viviendas expropiadas.

das por decreto presidencial del 14 de octubre de 1985, y el mejoramiento de las condiciones de vida de los habitantes de las zonas más afectadas por los sismos, en un marco de respeto a las tradiciones y arraigo. (32)

3.3.3 La política sectorial en las áreas estratégicas. (1985)

La inversión pública continuó dando prioridad a las obras destinadas a fortalecer la capacidad productiva de las tierras de temporal por medio de la infraestructura hidráulica, dando énfasis a las obras de pequeña irrigación, así como a la terminación de obras de ejecución, a efecto de incorporar nuevas superficies al cultivo en el menor plazo posible. Por otra parte, prosiguieron las labores de rehabilitación en diferentes distritos y unidades de riego con una mayor participación de los usuarios.

Las obras realizadas en infraestructura hidráulica permitieron abrir más de 350 mil hectáreas al cultivo de temporal, y otras 250 mil a explotación en riego.

En lo que se refiere al abasto popular, se mantuvo el fomento a la oferta productiva como principal instrumento contra la inflación, así como el control de precios de bienes de consumo generalizado para garantizar su acceso a las mayorías.

Siguiendo la coordinación propuesta por el Sistema Nacional para el Abasto en los tres niveles de gobierno, en el marco del pacto federal, destaca el esfuerzo de coordinación con las entidades para que este sistema oriente las acciones de 31 sistemas estatales.

En su tercer informe de gobierno, el presidente De la Madrid dijo que la política de racionalización de subsidios ha buscado reorientar el consumo final a la población que se persigue beneficiar. Dijo el presidente que lo que había venido sucediendo era que el subsidio en la materia prima de manera generalizada -como ha ocurrido en el caso del maíz- ocasiona elevados costos financieros y propicia desviaciones en el uso del producto. Por esta razón, se pusieron en práctica procedimientos para trasladar los subsidios a la tortilla y canalizarlos hacia la población de bajos recursos. De esta manera, CONASUPO ha atendido los requerimientos diarios de más de un millón y medio de familias con precios 35% inferiores a los vigentes en el mercado.

El Sistema CONASUPO, a través de DICONSA e IMPECSA, distribuyó fundamentalmente básicos en áreas y ubicaciones tradicionalmente poco atendidas. De esta manera, el 75% de las 15 mil tiendas de DICONSA concentraron su acción en las áreas rurales. La distribución mayorista que realiza IMPECSA en apoyo al pequeño y mediano comercio privado, permitió un ahorro de alrededor de 16% respecto al mercado mayorista privado. Su acción se circunscribió a la necesaria para regular el mercado.

Se amplió la distribución de productos básicos en zonas marginadas a través de la apertura de 10 nuevos almacenes del Departamento del Distrito Federal, con lo que en 1985 operaron 76 tiendas. Este año, 845 mil familias se beneficiaron con más de 2 millones de litros diarios de leche, garantizando así el abasto de este producto al 90% de la niñez de escasos recursos. (33)

En lo referente a los otros sectores que recaen en la política sectorial, como lo son los energéticos, hemos hecho ya una referencia de ellos en el apartado - 3.3.1.

3.3.4 Adecuación legislativa en las áreas estratégicas. (1985)

Ahora pasaremos a describir las adecuaciones legislativas mas relevantes en las áreas estratégicas, durante el año de 1985.

- 1.- Acuerdo por el que se crea el Comité de Asesores Económicos de la presidencia.- Consideramos importante anotar la creación de este comité, ya que tiene entre otras funciones, el asesoramiento; la realización de análisis de la economía y sus variables; la elaboración de estudios de la situación económica de otros países y su influencia en la nacional; aportación de documentos de apoyo y servir de enlace con los cuerpos de asesoría económica de otros jefes de gobierno; se indicó que el comité contará con las unidades administrativas que señale el jefe del Ejecutivo. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 2 de enero de 1985.

- 2.- Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.- En ella se instituye un régimen jurídico que permite al Estado normar el funcionamiento de las Sociedades Nacionales de Crédito y adecuando las disposiciones que regulaban el sistema bancario concesionado; se determina la existencia de Instituciones de Banca Múltiple y Banca de Desarrollo; con ello se tiene la herramienta necesaria para la consecución de los objetivos de financiamiento contemplado en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 1985.

- 3.- Ley Orgánica de Ferrocarriles Nacionales de México.- Esta ley forma parte del deseo del actual régimen por modernizarlos, modificando la estructura y organización de esta empresa descentralizada. Se precisan las bases de orga

nización y funcionamiento del consejo de administración, se faculta a éste para constituir comités o subcomités técnicos especializados como apoyo se faculta a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, para designar comisarios y auditores externos y establecieron lineamientos generales para la mejor operación de los ferrocarriles, adecuando este ordenamiento a las disposiciones vigentes en materia de vías de comunicación.

- 4.- Reglamento de la Ley General de Salud en Materia de Salud Internacional.- Para reglamentar la parte relativa a la Sanidad Internacional de la Ley General de Salud, se expidió este ordenamiento que recoge lo consignado en el Reglamento Sanitario Internacional adoptado por la 22a. asamblea de la Organización Mundial de la Salud, y precisa diversas cuestiones de seguridad e higiene que se encontraba sin regulación en el territorio nacional debido a la inoperancia del Reglamento de Sanidad expedido en 1984 que fue abrogado. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 18 de enero de 1985.

- 5.- Reformas a la Ley de Vías Generales de Comunicación.- Se realizaron adecuaciones para hacerla congruente con la reforma al artículo 28 constitucional; se establece el marco jurídico de la comunicación vía satélite para precisar el alcance de la reserva constitucional, así como el uso y aprovechamiento de las señales por particulares; se faculta a la Secretaría de Comunicaciones y Transportes para fijar tarifas, y asimismo se estableció la posibilidad de que los prestadores del servicio de transporte de pasajeros, asuman directamente la responsabilidad por el cumplimiento de las obligaciones derivadas de riesgos.

- 6.- Reformas a la Ley que crea el Comité Administrador del Programa de Construc

ción de Escuelas.- En estas reformas se modifica su estructura orgánica,- se precisa el objeto del Comité y se faculta al Ejecutivo Federal para reglamentar su funcionamiento. Se prevén acciones de descentralización y de adecuación de sus actividades a la planeación nacional del desarrollo. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1985.

7.- Reformas a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.- Se re-- forma el artículo 39 de dicho ordenamiento, con la finalidad de cambiar la denominación de la Secretaría de Salubridad y Asistencia a "Secretaría de Salud". La exposición de motivos nos dice que tal modificación se hace pa-- ra ajustar más a la concepción y cobertura de la garantía social, así como precisar algunas atribuciones para hacerlas congruentes con las facultades que tiene la Secretaría derivadas de la Ley General de Salud, fundamental-- mente las que corresponden como coordinadora del Sistema Nacional de Salud. Publicadas en el Diario Oficial de la Federación el 21 de enero de 1985.

8.- Ley Reglamentaria del Artículo 27 Constitucional en Materia Nuclear.- Por esta ley se reafirma la rectoría del Estado y la exclusividad de su respon-- sabilidad en la materia de minerales radiactivos y de energía nuclear; se extinguió la Comisión Nacional de Energía Atómica y Uranio Mexicano (URAMEX); se establece una vinculación entre los programas del Instituto Nacional de Investigaciones Nucleares con los objetivos del sector energético; se de-- finen y amplían las atribuciones de la Comisión Nacional de Seguridad Nú-- clear y Salvaguardias; se precisan las actividades prioritarias en el ra-- mo y se amplían las áreas estratégicas para garantizar la soberanía y la - seguridad nuclear. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el 4 - de febrero de 1985.

- 9.- Decreto que reforma la Ley para el Desarrollo de la Marina Mercante Mexicana.- En este decreto se proponen establecer las sanciones pecuniarias en la ley en términos del equivalente del salario mínimo vigente en cada época, para que se mantengan actualizadas, y que constituyan verdaderos medios de disuación. Enviado al Congreso de la Unión el 11 de octubre de 1985.
- 10.- Decreto que reforma la Ley de Navegación y Comercio Marítimos.- Al igual que la disposición anterior, se ajustan las sanciones a la realidad económica. Enviado al Congreso de la Unión el 11 de octubre de 1985.
- 11.- Decreto que reforma la Ley de Vías Generales de Comunicación.- Se propone incluir como facultad de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes la declaración de abandono de trámite de solicitudes de concesión o permiso y por otra parte se ajustan las sanciones económicas al proceso inflacionario. Enviado al Congreso de la Unión el 14 de octubre de 1985.
- 12.- Ley sobre el Sistema Nacional de Asistencia Social.- Uno de los puntos del Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1984, es la intención de reestructurar la participación del Estado y de los particulares para fomentar el bienestar de la población de escasos recursos, especialmente de los menores, ancianos y minusválidos abandonados y grupos marginados. Y esto es precisamente lo que se contempla en esta ley, así como establecer la distribución de competencias entre la federación y las entidades federativas, para evitar duplicidades. Enviada al Congreso de la Unión el 30 de octubre de 1985.

- 13.- Ley Orgánica del Banco Nacional del Ejército, Fuerza Aérea y Armada.- - Dentro del nuevo esquema financiero mexicano, se ajustan la organización y funcionamiento del banco, que queda comprendido dentro de la banca de desarrollo, así mismo reafirma su carácter de institución de seguridad social para los miembros del Ejército, Fuerza Aérea y Armada Mexicanos. Enviada al Congreso de la Unión el 30 de octubre de 1985.
- 14.- Ley Orgánica del Banco Nacional del Pequeño Comercio.- Con esta ley se ajusta al nuevo régimen bancario, así como la obligación de atender la promoción y financiamiento del desarrollo económico nacional y regional del comercio en pequeño y del abasto. Se extiende su ámbito territorial para toda la República. Enviada al Congreso de la Unión el 30 de octubre de 1985.
- 15.- Ley Orgánica del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos.- Se persigue con esta iniciativa, incorporar al banco, como banca de desarrollo al régimen general de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito. Manteniendo su razón social originaria que deberá vincularse a las prioridades de cada zona, por lo que concertará sus acciones con los gobiernos estatales y municipales. Enviada al Congreso de la Unión el 5 de noviembre de 1985.
- 16.- Ley de la Casa de Moneda de México.- Por esta iniciativa se considera -- que la Casa de Moneda debe contar con autonomía operativa y presupuestaria para impulsar y promover el mejoramiento del proceso de acuñación, -- así como de las instituciones y tecnología aplicados al mismo. Por ello, se propone imprimirle el carácter de organismo descentralizado de la Admi

nistración Pública Federal, que continuará realizando la acuñación de moneda nacional siendo ésta una actividad estratégica por mandato constitucional como ya hemos visto. Enviada al Congreso de la Unión el 5 de noviembre de 1985.

17.- Ley Orgánica del Banco Nacional Pesquero y Portuario.- Se establece la adecuación del banco a los principios normativos de la Ley Reglamentaria del Servicio Público de Banca y Crédito.- Se precisan las normas referentes a su especialización para la promoción y el financiamiento de las actividades pesqueras portuarias y navieras. Por otra parte, se busca apoyar al patrimonio de los acreditados para hacer frente a su responsabilidad en la producción de alimentos, así como su capacidad administrativa y financiera, conforme lo propuesto por el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988. Enviada al Congreso de la Unión el 8 de noviembre de 1985.

18.- Ley Orgánica del Sistema Banrural.- Por esta ley, el Banco Nacional de Crédito Rural y los bancos regionales seguirán funcionando como un sistema integrado para la atención del sector rural. Así mismo, se adecua el objeto del Sistema Banrural, para que pueda realizar las actividades y operaciones propias de la banca de desarrollo del sector rural, aumentando sus facultades de financiar la adquisición de insumos, maquinaria y equipo que requieran las actividades productivas, así como el auxilio de la comercialización de los productos. Con esta Ley, el Sistema Banrural reafirma su importancia en la estrategia de desarrollo en los ámbitos de alimentación, nutrición y abasto popular, entrelazados con la finalidad de apoyar al sector rural. Enviada al Congreso de la Unión el 8 de noviembre de 1985.

- 19.- Decreto que reforma las leyes federal del Trabajo y del INFONAVIT.- Por estas reformas se incorpora como causa para la entrega del fondo de ahorro la incapacidad parcial permanente del 50 por ciento o más, o de invalidez definitiva, con derecho, además, a una cantidad equivalente a los depósitos en el Instituto. Más adelante se establece un procedimiento más flexible de recuperación de los financiamientos otorgados a los trabajadores que atienda las condiciones económicas e ingresos reales de los trabajadores. Enviadas al Congreso de la Unión el 14 de noviembre de 1985.
- 20.- Ley Reglamentaria del Banco Nacional de Comercio Exterior.- Se dota al banco de una estructura moderna y eficiente, evitando requisitos y dispositivos rígidos que son fácilmente rebasados por las condiciones económicas tan dinámicas que requiere el país y el esfuerzo del régimen por incrementar las exportaciones no petroleras. Enviada al Congreso de la Unión el 14 de noviembre de 1985.
- 21.- Decreto que reforma la Ley Monetaria.- Se adecua la composición de las monedas; se prevé la creación de monedas de 500 pesos que sustituyan al billete correspondiente, y se permite a los bancos captar recursos en moneda extranjera. Enviado al Congreso de la Unión el 14 de noviembre de 1985.
- 22.- Decreto que modifica las características de las monedas de 1, 10 y 50 pesos, y señala las características de las de 500.- Se reduce su grosor y se prevén nuevas aleaciones. Enviada al Congreso de la Unión el 14 de noviembre de 1985.
- 23.- Decreto que reforma y adiciona la Ley Federal de Aguas.- Se amplía la com

petencia de los gobiernos municipales, se establecen las reglas generales para el pago de las cuotas por el aprovechamiento de aguas, se precisa la competencia federal para regular su abastecimiento y se establecen nuevas infracciones y multas en términos de salario mínimo. Enviado al Congreso - de la Unión el 14 de noviembre de 1985. (34)

3.4 Acción Gubernamental 1986.

Los avances que se venían dando en el ámbito de lo económico, fruto del esfuerzo de la sociedad y el Estado durante los tres años que hemos venido reseñando dentro del marco de reordenación económica, se vieron anulados ante la presencia de dos acontecimientos: los sismos del año de 1985 y la caída en los precios de petróleo, este último, si bien es cierto que se tenía previsto que estos descendieran, nunca se esperaba que la caída fuera de la magnitud con la que ocurrió; algunas estimaciones extraoficiales calculan que los ingresos por concepto de hidrocarburos durante 1985 fueron del orden de los 14 mil millones de dólares, en tanto que en 1986 serán aproximadamente de 6 mil millones de dólares.

El primer acontecimiento dramático, los terremotos de 1985, que trajeron pérdidas irreparables de vidas y daños materiales muy cuantiosos. Fue por ello que la política económica para este año, concretamente en los criterios generales - de Política Económica para la Iniciativa de Ley de Ingresos y Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación, correspondientes a 1986, se tuviera previsto la manera de asignar los recursos necesarios para la reconstrucción, en tanto que la caída del precio del petróleo a principios del año, se sumó como factor determinante que provocó una crisis similar a la de 1982. Ante la magnitud

de la catástrofe el presidente De la Madrid, se dirigió a los mexicanos el 21 de febrero de 1986, para explicar la situación económica del país.

En su mensaje, el primer mandatario habló de la magnitud del problema, lo que significaba para la economía perder el equivalente al monto de las exportaciones no petroleras.

Comentó las posibles soluciones para enfrentar el problema: por un lado, reducir drásticamente el gasto público para compensar en su totalidad la caída de los ingresos petroleros; y por otro, elevar el presupuesto para dar mayor aliento a la actividad económica.

El presidente mencionó que recortar el gasto público de tal magnitud implicaría poner en riesgo la seguridad de abasto de alimentos básicos y el suministro de agua potable; suspender las obras de comunicaciones en el país; desatender demandas en educación y salud y afectar sensiblemente el desempeño de las empresas estratégicas del país.

Y en el otro extremo, una reactivación del gasto público en las circunstancias actuales, dijo el licenciado De la Madrid, ocasionaría problemas severos de incremento en la inflación, factor económico que precisamente se pretende abatir.

Por lo expuesto con anterioridad, el régimen actual, optó por continuar en lo fundamental la estrategia interna del desarrollo, que se reconoce que implica esfuerzos y sacrificios, reajustando la economía, introduciendo cambios estructurales a fondo, para fortalecer la capacidad de desarrollo.

Citó diez puntos, que resumen los lineamientos en materia de política económica que coinciden en lo fundamental, con lo que persigue el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, y son:

- 1.- Gasto Público: Se propuso en este renglón que se reforzaría la estricta - disciplina y vigilancia en materia presupuestaria, así como tomar las medi das de ajuste en el gasto, en aquellos renglones poco significativos, que no lesionaran la política social.
- 2.- Estructura del sector público. Se mencionó que el proceso de liquidación o venta de empresas que no sean ni estratégicas ni prioritarias, para el - cumplimiento eficaz de las responsabilidades del Estado y continuar con la conducción racional de la rectoría del desarrollo, se agilizaría; con el objetivo, además de eliminar la presencia estatal injustificada, para dis- minuir el endeudamiento excesivo y la fragilidad fiscal.
- 3.- Ingresos públicos.- Se continuaría con una política realista de precios y tarifas para el saneamiento de las finanzas públicas.
- 4.- Política crediticia.- Para el futuro inmediato, se reestructuraría la deu da externa, con la comprensión de la banca internacional y continuaría con la aplicación de la política de contención crediticia.
- 5.- Política de tasas de interés. Con la finalidad de mantener el ahorro in-- terno, se mantendrían las tasas de interés con rendimientos realistas.
- 6.- Política cambiaria.- Se continuaría con una política cambiaria flexible,-

que colabore con el desarrollo de nuestras exportaciones no petroleras y a la sustitución eficiente de importaciones.

- 7.- Política comercial.- Se concertarían acciones efectivas de fomento a la exportación, incluyendo la industria maquiladora y el desarrollo fronterizo. Se continuarían con las negociaciones para ingresar al GATT, para promover nuestras relaciones comerciales con el exterior. Para el comercio interior, se revisaría el esquema de subsidios y controles de precios, manteniéndolos para productos de abasto popular y así dar continuidad con la política social en la materia.
- 8.- Inversión Extranjera.- Dentro del marco jurídico en la materia, se incrementaría el proceso de aliento a la inversión, en áreas que coadyuven a la reconversión industrial y fortalezcan nuestra capacidad exportadora.
- 9.- Turismo.- Se intensificarían las campañas de promoción, se inducirían y concertarían acciones con los prestadores de servicio para propiciar la mejor calidad de atención al turista, nacional o del exterior.
- 10.- Política de aumento de eficiencia y productividad.- Al respecto, se retomaron literalmente los postulados contemplados por el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

Como podemos observar, transcurridos algunos meses de estas propuestas del actual gobierno, algunas dieron frutos a corto plazo y otras se han rezagado en su ejecución.

Junto a estas medidas se diseñó el Plan de Aliento y Crecimiento, (PAC) para - retomar y recobrar la recuperación sensible que comenzaba a notarse en la economía y sentar las bases, dentro de las nuevas circunstancias, para retomar no sólo la salida de la crisis, sino también lograr el cambio estructural propuesto desde un principio y la reconversión industrial.

Sin embargo, al finalizar el año de 1986, a pesar de estas medidas, entre las - que se encuentra el Plan de Aliento y Crecimiento, el Producto Interno Bruto - registró un decrecimiento de 4 por ciento, y una inflación de tres dígitos, apareciendo el riesgo de caer en la hiperinflación que se había evitado a comienzos de 1983.

3.4.1 La política económica en general y en las áreas estratégicas. (1986)

Parte importante de la política económica general en este año, fué el Plan de - Aliento y Crecimiento para enfrentar los nuevos problemas derivados de la caída del petróleo y al que hacíamos referencia con anterioridad. Este nuevo plan, - fué presentado por los titulares de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y ía Secretaría de Programación y Presupuesto, Gustavo Petricioli y Carlos Salinas de Gortari, respectivamente, el 23 de junio de 1986, en conferencia de prensa.

En su intervención, el titular de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, - dijo que el Programa de Aliento y Crecimiento, tiene como premisa fundamental - buscar simultáneamente desarrollo con estabilización. En él, se persigue la - protección del aparato productivo nacional, mediante una recuperación moderada del crecimiento para 1987 y 1988, sin adoptar medidas expansionistas, ni tampoco disminuir el control del gasto público.

Para recobrar el crecimiento moderado, con control de la inflación se persigue - dentro del aspecto hacendario; modificar los términos de la negociación externa, mediante una concertación firme y decidida con los acreedores, para adecuar el - servicio de la deuda a la capacidad de pago de la economía. Este aspecto se logró en el mes de octubre, al reestructurarse la deuda, tanto en el pago de intereses como de capitales y a la vez conseguir nuevos créditos por 14 mil millones de dólares que coadyuvarán a la consecución de los objetivos previsto para los - próximos dos años.

Por otra parte, se elaboraría una reestructuración de la política fiscal con- -- gruenta a la nueva realidad y a los propósitos fijados para la política económica. Asimismo, se intensificarían los ajustes al proceso de administración tribu- -- taria que permitieran reducir en el corto plazo evasión, manteniendo una políti- -- ca de precios y tarifas realistas, que evita rezagos frente a la inflación y contribuye junto con la intensificación de los programas correspondientes previstos en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, sobre eficiencia y productividad, al fortalecimiento financiero de las empresas estratégicas y prioritarias.

Al hacer uso de la palabra, el titular de la Secretaría de Programación y Presupuesto, informó que para 1987 y 1988, las opciones son: el crecimiento, la gene- -- ración de empleos, la atención a las necesidades sociales, el aliento a la inver- -- sión privada, la recuperación sostenida de nuestras exportaciones no petroleras y el fortalecimiento de las áreas estratégicas del Estado.

Se dijo que la política económica en general, estaría orientada para lograr cre- -- cimientos del 3 y 4% en 1987 y 1988, respectivamente, sin estar orientada la es- -- trategia a una expansión del gasto público.

La innovación en materia de gasto está en que se apoyaría el crecimiento moderado con control de la inflación, eliminándose programas no prioritarios para apoyar gastos fundamentales. De esta manera se atenderían los servicios estratégicos de: educación, salud, seguridad social, así como la impartición de justicia que la población demanda, sin el crecimiento del número de burócratas, sino mediante el proceso de transferencia de plazas en sectores administrativos no - estratégicos ni prioritarios; de igual manera, se fortalecerían los recursos - al campo, la producción de alimentos y el abasto popular; se reducirían los - subsidios que se quedaban con los intermediarios para otorgarle a CONASUPO los recursos indispensables para que pague cosechas a tiempo y a Banrural para cumplir con el objetivo de habilitar 7.2 millones de hectáreas.

Los programas de inversión que se fortalecerán, serían precisamente en las áreas estratégicas: en la producción suficiente de crudo, la generación adecuada de - electricidad, la modernización de vías y fuerza motriz en ferrocarriles, el mantenimiento y ampliación de carreteras, la ampliación de telecomunicaciones.

Se intensificaría la reconversión industrial para elevar la eficiencia del aparato productivo tanto del sector público, como del privado.

La reconversión industrial en el sector paraestatal, tanto estratégico como prioritario, significa:

Primero: Introducir nuevas tecnologías mediante inversiones adicionales.

Segundo: Cierre de procesos productivos obsoletos.

Tercero: La elevación de la producción, el empleo y la productividad.

El cumplimiento de estos tres pasos son indispensables para poder introducir los nuevos procesos productivos en época de escasez de recursos para el sector público. En tanto que, para el sector privado significa, la elevación de la calidad de sus productos, logrando mayor competitividad en el comercio exterior, y así modificar nuestro esquema de país monoexportador.

Por último, en el Programa de Aliento y Crecimiento, se reitera que en materia de fortalecimiento del sector paraestatal, pieza clave del proceso de rectoría del desarrollo y elemento fundamental para alentar la producción del sector privado, el Estado jamás se desprendería de las empresas estratégicas listadas en el párrafo cuarto del artículo 28 constitucional.

Pasando a las áreas estratégicas dentro de este año, en materia de energéticos, desde diciembre de 1985 varios miembros de la Organización de Países Exportadores de Petróleo (OPEP) abandonaron la autodisciplina en exportaciones y la política de precios establecidos de común acuerdo, y en su búsqueda por lograr nuevos mercados sacrificaron la estabilidad de los precios. Fue así, como todos los países productores de petróleo, miembros o no de la citada organización, resintieron las consecuencias, debido a que los precios internacionales de este producto descendieron de 29 dólares en noviembre de 1985 a menos de 10 dólares a principios de 1986.

Ante esta situación, los países integrantes de la OPEP tomaron las medidas necesarias para recuperar los precios, por ello, nuestro país sin ser miembro de la OPEP, y ante la necesidad de unirse con los países exportadores de petróleo para defender el precio internacional, redujo temporalmente su plataforma de exportación en 150 mil barriles diarios.

Lo anterior dió como resultado que se incrementaran los precios sustancialmente, llegando entre 15 y 16 dólares el barril estabilizándose el precio para fines de este año de 1986.

El colapso del mercado petrolero, obligó al gobierno a redoblar los esfuerzos - para el cambio estructural y el incremento de la productividad en Petróleos Mexicanos. De manera concreta se disminuyó la quema de gas, de 15% de la producción de 1981, a sólo 3% en mayo de 1986; ha ahorrado en su consumo interno de energía y disminuído sus importaciones, gracias al programa de adquisiciones, - del 66% en 1981, al 17% en 1986.

Continuaron los programas de productividad y eficiencia de la empresa, la cual a pesar del colapso del mercado petrolero, siguió manteniendo una sólida posición financiera y su carácter de primer contribuyente del fisco federal.

Los precios de las gasolinas continuaron incrementándose de manera considerable dentro de este año; al respecto, el presidente De la Madrid, dentro de su cuarto informe de gobierno dijo que parecía paradójico que mientras los precios de los petrolíferos subían en México bajaban en el exterior. Explicó el primer mandatario que para entender esta situación debe considerarse que en nuestro país la exportación de hidrocarburos representa una importantísima fuente de ingresos para el sector público, los cuales permiten realizar obras que la comunidad demanda como son: la construcción de hospitales, escuelas, caminos, redes de - agua potable, entre otros.

Al disminuir el precio internacional del petróleo, se perdieron alrededor de 8 mil millones de dólares. Continuar realizando estas obras fundamentales, sin -

contar con estos recursos, hubiera requerido financiarlas con la emisión de dinero; y reducir el presupuesto hubiera implicado fomentar las tendencias recesivas que de por sí, ya se presentan.

Ante esta situación, el gobierno tuvo que ajustar el precio de las gasolinas para poder mantener los programas estratégicos sin incrementar el déficit público. Esta medida, puntualizó, impacta en lo inmediato el poder adquisitivo de la comunidad, pero evita que la inflación aumente hasta llegar a la hiperinflación o que la recesión se profundice.

Respecto a la industria eléctrica, se registró un crecimiento de 7.9% y disminuyó el tiempo promedio de interrupción anual por usuario.

En este año entraron en operación 13 plantas generadoras, lo cual implicó adicionar al sistema eléctrico nacional 2 mil 106 megawatts, a este resultado debe considerarse que el 57% provino de una generación distinta a los hidrocarburos, como las hidroeléctricas de Peñitas, en Chiapas y el Caracol, en Guerrero.

Respecto a la nucleoelectrica de Laguna Verde, entrará en operación en 1987, considerando los reclamos de grupos sociales que han manifestado su preocupación en cuanto a los riesgos que implica, el presidente De la Madrid, en su cuarto informe, dijo que se entendían esas preocupaciones, y que no se escatimarían recursos en las medidas de seguridad.

En materia de comunicaciones y transportes, áreas estratégicas en las que el gobierno, a pesar de la crisis económica, no ha dejado de apoyarlas, se obtuvieron avances significativos.

No obstante que se destruyeron instalaciones telefónicas muy importantes por los sismos de septiembre, se reestableció en plazos muy breves el servicio tan to a nivel nacional como internacional.

Se instaló el teléfono 7 millones y se amplió considerablemente nuestra capacidad de telecomunicaciones al ponerse en órbita el segundo satélite que integra el Sistema Morelos, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

Se incorporaron a 500 poblaciones en zonas rurales al servicio telefónico nacional; de igual manera, se instalaron 40 estaciones terrenas para la comunicación por vía satélite, en las que suman 240 con las que cuenta el país.

Pasando al servicio postal y de telégrafos, éstos continuaron en el proceso de modernización y simplificación, previstos en el Programa Nacional de Comunicaciones y Transportes.

En carreteras, se realizaron obras de conservación que sumaron 226 mil kilómetros y construyeron alrededor de mil 300 kilómetros de nuevas carreteras troncales, urbanas, y libramientos.

En el ramo portuario, se creó el organismo descentralizado Servicios de Dragado y se abanderaron embarcaciones que incrementaron la disponibilidad nacional de la flota en más de 350 mil toneladas.

Se trabajó en la construcción de nuevos enlaces ferroviarios, principalmente en el eje transversal de Manzanillo - Guadalajara - Monterrey con lo que se evita cruzar innecesariamente el centro del país y se avanzó en la moderniza--

ción del de Coatzacoalcos - Salina Cruz. Dentro de esta área estratégica se puso en servicio, en el año de 1986, la nueva vía doble México - Querétaro, que coadyuva a descongestionar el tramo más crítico del sistema ferroviario nacional. De igual manera entró en servicio la nueva vía México - Veracruz, que sustituyó al segmento más accidentado y escabroso de esta ruta.

Se incorporaron a la red aeroportuaria nacional, los aeropuertos de Puebla, Puerto Escondido y Tlaxcala.

3.4.2 La política social en las áreas estratégicas. (1986)

Las dificultades económicas no impidieron que se obtuvieran avances en el área estratégica de educación.

En el año que estamos describiendo, el sistema educativo en todas sus modalidades, atendió a 25.3 millones de personas, resultado que representa un crecimiento sostenido del 2.2% anual, durante los años que hemos descrito con anterioridad.

En educación preescolar se atendieron 2.4 millones de alumnos, que comprende de esta manera al 60% de los niños de 5 años.

La educación primaria fué atendida en un cien por ciento de la demanda; sin embargo existe la preocupación y la voluntad de disminuir el nivel de deserción, puesto que la mitad de quienes ingresan a este ciclo escolar concluyen con el sexto año.

Este régimen rechaza completamente la propuesta de la desaparición del libro de

texto gratuito que han propuesto algunos sectores minoritarios de la sociedad. El presidente, en su cuarto informe señaló que dicho libro gratuito, garantiza la indispensable unidad nacional en la formación del mexicano y por otra parte, es instrumento primordial para lograr los objetivos previstos por el artículo tercero constitucional.

El analfabetismo descendió de un 14% a 9.2%, lo que significa su tendencia a reducirse. A este resultado debe agregarse que en este año se atendieron a un millón más de mexicanos en edad adulta sin escolaridad o con escolaridad incompleta mediante la modalidad extraescolar.

En la educación secundaria se registró un incremento del 5%; en el bachillerato 8%; en la educación superior de 5%, y en la enseñanza profesional de nivel medio, del 13%.

La educación tecnológica toma gran importancia por su contribución efectiva en el fomento de nuestro desarrollo. Por ello, la inversión en este renglón resulta muy significativa, debido a que en este año comenzaron a funcionar 47 nuevos planteles del sistema Conalep.

Por su parte, el CAPFCE contribuyó para la reparación de centros educativos afectados por los sismos, y construyó, a través de los convenios únicos de desarrollo, 52 mil 040 espacios escolares.

Dentro del aspecto de la alimentación y nutrición, las empresas estatales del ramo aumentaron la producción de pan, aceites comestibles, leche y pastas, productos que se ofrecen a menores precios. De esta manera las acciones gubernamentales

mentales se orientaron a evitar en la medida de lo posible el deterioro de los niveles de consumo de los mexicanos. A través de las instituciones de salud y asistencia social, se distribuyeron 122 millones de desayunos escolares, 146 millones de raciones de leche en polvo y 174 millones de raciones alimentarias.

En el ramo de salud y seguridad social, descendió el número de personas no protegidas por los servicios de salud institucionales que conforman el Sistema Nacional de Salud, de 14 millones a finales de 1982 a 10.3 millones en 1986.

En este año, se llevaron a cabo los días nacionales de vacunación, aplicándose poco más de 24 millones de dosis de vacuna antipoliomelítica, alcanzando con ello una cobertura del 96% de la población susceptible de protección.

La sectorización en materia de salud, logró entre otros resultados, la homologación salarial de los trabajadores médicos y paramédicos del sector salud.

Con la nueva legislación de Asistencia Social, se le otorgó al DIF facultades de coordinador de subsector correspondiente para que se atiende de manera eficiente y sistemática a la familia, el niño, el anciano y el inválido.

En cuanto a la esperanza de vida del mexicano, se ha incrementado en 30 meses, llegando a ser en la actualidad en 68.2 años.

Las acciones más importantes del Instituto Mexicano del Seguro Social fueron: amplió a seis meses el plazo de vigencia de los derechos a servicios médicos que concedía a los trabajadores y sus familias cuando aquéllos pierden su empleo; canceló adeudos por servicios médico farmacéuticos en más de un millón

de casos; se determinó proporcionar atención de urgencia a la población que lo requiera; se incrementaron las pensiones; y se condonaron adeudos de cuotas obrero - patronales a quienes realizaron obras en sus propias casas.

Continuaron los esfuerzos para ampliar la cobertura de las prestaciones y mejorar la calidad de los servicios del ISSSTE. Este año el monto de la pensión mínima se igualó al salario mínimo vigente. Obtuvo una significativa importancia la ampliación de la infraestructura comercial del sistema de tiendas, mejorando el abasto en calidad, cantidad y oportunidad.

Para dar cumplimiento a los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1983-1988, en la materia, se puso en marcha el programa de salud y seguridad en el trabajo, en el que se seleccionaron 2,000 empresas con alto índice de siniestros y se evaluaron 5,500 pequeñas y medianas. Este programa persigue, fundamentalmente, reducir la incidencia en accidentes de trabajo.

A pesar de los acontecimientos, los programas de vivienda y su funcionamiento no se interrumpieron. El número de viviendas construídas fué superior en 30% al de los seis años anteriores.

Se avanzó en los programas emergentes de vivienda en el Distrito Federal, bajo la dirección del organismo Renovación Habitacional Popular.

Se pretende llevar a cabo en 1987, una amplia y efectiva concertación entre los principales sectores de la industria, el movimiento obrero, los campesinos organizados y las clases medias, para realizar un programa especial de vivienda que aliente el crecimiento de la economía y proporcione una alta generación de empleos.

3.4.3 La política sectorial en las áreas estratégicas. (1986)

Para proporcionar agua a los centros de población y a las zonas industriales, - se construyeron en lo que va del régimen, obras con capacidad para proporcionar 20 mil litros por segundo.

Se ejecutaron diversas acciones orientadas a fomentar la producción de bienes de consumo básico y proteger el deterioro del poder adquisitivo del salario - real. Asimismo se avanzó en el cambio estructural, previsto en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988 en el abasto popular, modernizando la infraestructura y los servicios vinculados al abasto en todo su proceso de comercialización y a consolidar la función reguladora de CONASUPO.

Este año, (1986), se suscribió un Convenio con el Congreso del Trabajo que formalizó el compromiso para desarrollar mecanismos de abasto suficiente de productos básicos y de protección del poder de compra de los trabajadores y para mejorar las condiciones generales del bienestar de la población.

Para defender la economía familiar: se consolidó el Programa de Distribución de Leche Rehidratada; se estableció el sistema de distribución de cupones para el consumo de la tortilla; se continuó fortaleciendo la comercialización de productos básicos y otros bienes de consumo generalizado en las zonas urbanas y rurales.

En el Distrito Federal, quedó garantizado el suministro de carne y productos básicos a la población. Cobran importancia para la realización de los objetivos en abasto popular, la construcción de lecherías y la modernización de mer-

cados públicos y tianguis para ofrecer bienes del paquete básico. (35)

Las demás áreas estratégicas que forman parte de la política sectorial, quedaron descritas en el apartado 3.4.1.

4.- PERSPECTIVAS DE LA POLÍTICA ECONOMICA EN GENERAL Y EN LAS AREAS ESTRATEGICAS PARA EL PERIODO 1987 - 1988.

En su cuarto informe de gobierno, el presidente De la Madrid expuso a la Nación cual será la política económica en general y en las áreas estratégicas en los dos últimos años de su régimen; de aquí que estemos en la posibilidad de hacer una breve explicación del rumbo que tomará el actuar gubernamental, para pasar a tratar con mayor detenimiento, los datos que sobre la materia nos proporciona los criterios generales de la política económica de la iniciativa de la Ley de Egresos para 1987, presentado en el mes de noviembre de 1986.

4.1 Perspectivas de la Política Económica en General y en las áreas estratégicas para el año 1987.

La política económica en general para el año de 1987 que pretende realizar el Estado Mexicano se sintetiza en diez puntos básicos:

Primero: Se pretende recobrar el crecimiento económico, en forma aunque moderada pero sostenida; esperando un crecimiento de 2 a 3 por ciento para que la economía entre en 1988 con un ritmo de expansión entre 3 y 4 por ciento.

Segundo: Reducir la inflación por debajo del nivel registrado al cierre de -

1986, esto es, del 105 por ciento al 70 u 80 por ciento.

Tercero: Dar apoyo decidido a la generación de empleos, no sólo mediante el crecimiento económico, sino también por la orientación de la inversión pública hacia los sectores de infraestructura básica, intensivos en mano de obra, y la puesta en marcha de un importante programa especial de vivienda.

Cuarto: Se espera una importante reducción en las tasas de interés más acentuada en la segunda que en la primera parte del año.

Quinto: Se pretende aumentar el crédito disponible a los particulares como resultado de un crecimiento moderado del ahorro financiero interno, de una reducción significativa del déficit del sector público y de una entrada importante de recursos del exterior.

Sexto: Alentar la inversión productiva de los particulares, a través de una reforma fiscal que otorgue incentivos permanentes. De igual manera mantener una política realista de precios y tarifas que, además de elevar los ingresos públicos, aliente una asignación más eficiente de recursos en la economía.

Séptimo: Mantener de manera estricta orden y disciplina en el ejercicio del gasto corriente del sector público. Se proyecta un crecimiento real de la inversión pública del orden de 15 por ciento, que atienda prioritariamente la ampliación de la infraestructura básica del país y el mantenimiento de la capacidad de oferta de insumos estratégicos.

Octavo: Seguir el proceso racionalizador de la protección comercial, sustituyendo el uso del permiso previo y del precio oficial de importación - por aranceles adecuados y procedimientos modernos contra prácticas - desleales de comercio. Lo anterior para incrementar las exportaciones no petroleras.

Noveno: Extender el proceso de reconversión industrial del sector público estratégico y prioritario como es el caso de: FERRONALES, DINA, INMECAPE, BANPESCA, PROPEMEX y al sector de ciencia y tecnología; asimismo intensificar dicho proceso en las áreas actualmente sujetas a él, entre las que destacan SIDERMEX, AZUCAR, FERTIMEX y Astilleros.

Décimo: Continuar con el proceso desincorporador de entidades públicas, que - no son ni estratégicas ni prioritarias, con el objeto de liberalizar los recursos para fortalecer las áreas fundamentales para la rectoría económica del Estado; en ese marco, el sector público se retirará totalmente de las ramas cuyo fomento no requiere su presencia.

Por otra parte, la iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1987 se desprende que adicionalmente se persigue: imprimir mayor - esfuerzo a la descentralización de la vida nacional, al desarrollo regional y a la atención de las necesidades de los Estados; asegurar la prestación y ampliación de bienes y servicios básicos con un claro propósito de mejoramiento social y de protección al salario de los trabajadores; lo anterior mediante el - orden y la disciplina en el ejercicio del gasto público.

En síntesis, lo que persigue el Estado Mexicano para 1987 es consolidar los es-

fuerzos de reordenación de las finanzas públicas y el crecimiento económico con estabilidad financiera, al mismo tiempo que garantizar la atención de las necesidades de bienestar social de las mayorías, para ello las áreas estratégicas - son instrumentos fundamentales que la rectoría económica del Estado, a través - de nuestro marco jurídico, proporciona al gobierno para cumplir con el fin esta tal que nuestra Constitución establece.

Pasando a las áreas estratégicas, se persiguen metas en 1987, que continúan - con toda congruencia con los propósitos establecidos en el Plan Nacional de Des arrollo 1983 - 1988.

En el sector energético, la estrategia mantiene como tareas principales: la - autosuficiencia nacional; mejorar la posición de nuestro país en el mercado - externo, mediante la cooperación internacional; mejorar la estructura financie ra; elevar la reserva patrimonial y mejorar sus indicadores de eficiencia y li quidez.

Se mantendrá una producción de 2 millones, 525 mil barriles diarios de petróleo, que permitirá satisfacer, tanto la demanda nacional como cubrir la meta de ex-- portación de 1 millón, 300 mil barriles diarios de petróleo.

Los programas de exploración mantendrán su nivel de importancia. Para ello, se perforarán 152 pozos, agrupados en el sureste del país. Para la extracción de crudo y gas, se instalarán 32 plataformas: 18 de perforación, 3 de producción, 2 de compresión, entre otras.

También son prioritarias las obras que se llevan a cabo para aumentar la capaciu

dad de proceso en la segunda etapa de la refinería de Tula, Hgo., continuar - con el proyecto de la refinería de petroquímica y realizar ampliaciones en algunos centros similares para satisfacer la demanda esperada en el mediano plazo.

En el ámbito eléctrico, perseguirá la voluntad de abatir las insuficiencias de abasto en las zonas marginadas deprimidas e incrementar la electrificación del medio rural, por lo que se electrificarán 185 colonias y 715 poblados.

Se reactivará la política tarifaria que estará encaminada a equilibrar gradualmente la relación precio-costo, para evitar desperdicios de este energético y a la vez coadyuvar con el propósito de sanear las finanzas públicas.

El sistema de comunicaciones y transportes constituye un elemento estratégico de vital importancia para la reactivación económica, así lo considera el presupuesto de egresos de la Federación para el año de 1987.

De aquí que se incremente en términos reales el gasto en inversión en el área para 1987, el cual se canalizará básicamente a programas de conservación y reconstrucción en la infraestructura y a la terminación de obras en proceso.

Asimismo, se pretende dinamizar el cambio estructural en el sistema ferroviario y del transporte aéreo, de igual manera consolidar los nuevos organismos descentralizados que son el Sistema Postal Mexicano y Telégrafos Nacionales.

En el transporte carretero se estima que en 1987, se transportarán alrededor de 300 millones de toneladas de mercancías y 1 millón 670 mil personas por la red

de carreteras que lo conforman 226 mil kilómetros.

Se proyecta ampliar a cuatro carriles de diversos tramos del sistema troncal - que presenta serios problemas de congestionamiento, entre los que destacan Querétaro-San Luis Potosí, Reynosa-Matamoros y Guaymas-Nogales.

En el transporte ferroviario la obra más importante es la terminación de la vía doble electrificada México-Querétaro, reviste también importancia la reconstrucción de la vía México-Veracruz y la construcción de la vía directa Guadalajara-Monterrey, que constituyen importantes ejes transversales. Dentro de esta área estratégica se acelerarán los cambios administrativos y operativos que permitan elevar la eficiencia perseguida, como lo es la fusión de las cuatro empresas ferroviarias y la de servicios de coches dormitorio con Ferrocarriles Nacionales de México.

Para 1987 el transporte marítimo tendrá un papel primordial, ante la necesidad - de incrementar nuestras exportaciones no petroleras. De aquí que se espere que el tráfico de altura llegue a las 131 millones de toneladas y a 56 millones de toneladas el de cabotaje.

Se dará prioridad a la terminación de obras en proceso y a la rehabilitación de la red aeroportuaria, de las que destacan los aeropuertos de Colima, Huatulco, Ixtepec y Tepic.

Para las señales de larga distancia se modernizarán los enlaces de la red de - microrondas; se ampliarán la red de telex y los servicios públicos de teleinformática y transmisión de datos.

En telefonía, el número de líneas de operación, tendrá un crecimiento moderado - en 8.2%.

Se mecanizará el servicio postal y se automatizará el servicio telegráfico, que concluirá su etapa de instalación, al mismo tiempo se reestructurarán los servicios, modernizando los procedimientos a través de los organismos descentralizados recientemente constituidos.

En 1987 las acciones estarán encaminadas a elevar la calidad de la educación; -- racionalizar los recursos disponibles; ampliar el acceso a la educación; regionalizar y desconcentrar la educación superior; vincular la educación y la investigación científica y tecnológica con las necesidades del país, como lo considera el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.

En educación preescolar se atenderán 2.9 millones de niños, 9.5% más que el año anterior, con lo que se incrementará la atención al 74.5% de los niños de cinco años y al 49.4% de los de cuatro años.

Se mantendrá al 100% la satisfacción de la demanda de educación primaria, atendiendo a 14.8 millones de niños y se buscará disminuir el índice de deserción.

Se atenderán a 4.6 millones de estudiantes dentro de la educación secundaria en todas sus vertientes: general, técnica, telesecundaria y para trabajadores, con lo que se incrementará al 87% de la demanda.

Abatir el índice de analfabetismo continuará siendo un propósito importante para el año de 1987, de aquí que se persiga alfabetizar a 800 mil personas.

En educación para adultos, tanto en primaria como en secundaria, se atenderán a 1.4 millones y se capacitarán a 830 mil personas en regiones agropecuarias, industriales y de servicios.

El Sistema Nacional de Salud para 1987, perseguirá tres importantes aspectos: - la consolidación del propio sistema; la reorganización y modernización de los servicios y el mejoramiento del nivel de vida de la población.

En las metas propuestas para 1987 sobresalen: otorgar 189.3 millones de consultas médicas tanto generales como especializadas, 5.3% mayor que en 1986; brindar asistencia social a 29.5 millones de personas y a otorgar 341.6 millones de raciones alimenticias.

Para la seguridad social, se fortalecerán los programas para garantizar al trabajador y su familia las atenciones de salud y prestaciones, ampliando la cobertura. En general, se propiciarán subsidios y ayudas a 5.1 millones de personas, 6.1% más que en 1986; se pagarán pensiones y jubilaciones a 1.1 millones de personas, 4.4% superior a 1986.

El programa de vivienda que realiza el Fondo Nacional de Habitaciones Populares, permitirá efectuar en 1987 acciones que serán mayores que en 1986, orientando - los principales recursos en los estados de Nuevo León, Michoacán, Jalisco, Coahuila, Tamaulipas, Sonora, Aguascalientes y Veracruz.

Para el Distrito Federal, continuarán los programas que comprenden los de Renovación Habitacional Popular, el Emergente de Vivienda fase II, y el de Reconstrucción Democrática de Tlaltelolco.

En cuanto al cambio estructural sobre la materia, se prevén, entre otras acciones, reducir y simplificar trámites para construcción y adjudicación de vivienda, así como el desarrollo de procedimientos de financiamiento, operación, recuperación crediticia e incentivos fiscales que apoyen la construcción de vivienda tipo medio y de interés social para venta y arrendamiento.

Para el abasto popular, el sector que lo conforma continuará con las acciones que promuevan el equilibrio y articulación entre los procesos y fases de producción abasto-distribución-consumo.

Se proseguirá con la consolidación de la infraestructura que asegure el abasto nacional de los productos básicos y con las acciones de un claro impacto económico-social; se fortalecerá la programación financiera para la atención de las actividades industriales y comerciales prioritarias y la modernización de las estructuras de abasto popular.

Durante 1987, Conasupo adquirirá 6.6 millones de toneladas de maíz, trigo, frijol, arroz, sorgo y oleaginosas en el mercado nacional y 3 millones de toneladas de importación de maíz, sorgo, frijol y leche en polvo, y venderá 8.9 millones de toneladas.

Los sistemas de almacenamiento, manejarán, considerando la revolvencia 66 millones de toneladas de productos básicos. Por otra parte, las empresas estatales del ramo, producirán 1669 millones de litros de leche; 1020 millones de toneladas de harinas de maíz y trigo, aceites y mantecas; se distribuirán productos hasta por 869 mil millones de pesos, con especial atención a las comunidades rurales y zonas marginadas; se consolidará la atención a 145 mil peque-

ños comerciantes a los que se venderán 310 mil millones de pesos.

Con estas principales acciones, podemos conocer la política económica que pretende realizar el gobierno para el año de 1987, con los resultados más relevantes que se persigue obtener en las áreas estratégicas y en la política económica en general.

4.2 Perspectivas económicas para el año 1988.

Se pretende retomar en forma sostenida y con bases sólidas, el crecimiento dentro de un contexto de estabilidad. De aquí que el objetivo sea crecer entre 3 y 4% para el bienio 1987 - 1988.

Dicho crecimiento se sustentará en los avances en la reordenación económica y en el cambio estructural. Tomando en consideración que existen bases en la planta productiva para generar una mayor oferta de empleos y proteger las fuentes de trabajo existentes, a la vez que las reformas en marcha abren mejores perspectivas de desarrollo.

Continuará el combate a la inflación corrigiendo sus causas fundamentales; por ello, es indispensable efectuar las acciones de fondo que requiere su combate, en su lucha se propone no descartar ninguna opción que sea viable y consistente, siempre y cuando evite espejismos de avances momentáneos y retrocesos permanentes.

Se ha seguido y mantendrá el camino de la no confrontación, que reconozca corresponsabilidad en la generación del problema de la deuda y el pago de acuerdo

con la capacidad que permita crecer. Se dió un paso importante al lograr un - acuerdo con la comunidad financiera internacional que reconoció la necesidad de crecer y mitiga la inestabilidad que provoca la incertidumbre petrolera.*

El presidente De la Madrid expone que la solución al problema de la deuda, que no significa una carga para las generaciones futuras, radica en que nuestra eco nomía crezca, se haga más productiva y exporte más y de esta manera reduzca el peso del endeudamiento respecto a la producción interna y la capacidad exportadora del país.

Se profundizará, en 1988, con decisión firme la estrategia del cambio estructural en marcha, ante la necesidad de recimentar nuestro sistema económico para - adecuarlo a las nuevas circunstancias internacionales y la nueva realidad nacio nal. En el ámbito del sector público, incluidas las áreas estratégicas en su - aparato productivo, en la vinculación eficiente con el mercado mundial, y su re conversión, se logrará que mejore nuestra economía y que sea más eficaz y equi- tativa.

Se acelerará el cambio estructural en el gasto público, mediante la elevación - de su eficiencia y productividad, fortaleciendo la disciplina y el control de - su ejercicio y la profundización en la simplificación de trámites y procedimien- tos. En materia tributaria se perseguirá incrementar los ingresos en términos reales, otorgando mayor equidad al sistema impositivo, y de esta manera prote- ger el ingreso real de los contribuyentes y promover el trabajo, el ahorro y la inversión productiva.

Se continuará evitando que los precios y tarifas del sector público, fundamental

mente en sus áreas estratégicas, se vean rezagados respecto de la inflación.

Se seguirá con el proceso de desincorporación de entidades públicas no estratégicas ni prioritarias para fortalecer aquéllas que sí lo son. Otro aspecto importante es la reconversión del sector paraestatal para racionalizar su operación, modernizar su tecnología, fortalecer su productividad y elevar la calidad de los bienes que provee y de los servicios que presta. Imprimir mayor eficiencia y eficacia en el manejo de los instrumentos de política bancaria y financiera, a efecto de impulsar y robustecer el proceso ahorro-inversión del país, es otro de los propósitos.

En áreas prioritarias y liberadas: se simplificarán trámites administrativos; se racionalizará la protección comercial con bases claras y ciertas; se seleccionarán las ramas industriales para aplicar medidas de reconversión y modernización. Lo anterior contribuirá a impulsar las exportaciones no petroleras.

En cuanto a las áreas estratégicas de comunicaciones y transportes, éstas se continuarán modernizando, expandiendo para dar acceso a estos servicios en todas las zonas geográficas del país. Se perseguirá incrementar la calidad en correos y telégrafos; se introducirá novedosa tecnología telefónica; el Sistema Morelos trabajará a su capacidad óptima; se continuará impulsando el sistema ferroviario; se mantendrá la conservación en la infraestructura carretera, portuaria y aeroportuaria; a la vez que se tomarán las medidas necesarias para modernizarlas, para atender las demandas que traerá consigo el aumento de las exportaciones.

Se consolidará el Sistema Nacional para el Abasto, mediante la racionalización

de subsidios a la producción, transfiriéndolos a los productos finales cuando - su permanencia se justifique, a través de mecanismos de apoyo al consumo social.

En 1988 se redoblará la atención a los derechos sociales plasmados en la Constitución. Se procurará la autosuficiencia en alimentos, elevar los niveles nutricionales de la población de bajos recursos.

En la educación se profundizarán las acciones de la revolución educativa en: - disminuir el analfabetismo, mejorar la formación y capacitación de los maestros; revisar planes y programas de educación básica; mejorar los libros de texto - gratuito; elevar el nivel académico de las universidades y escuelas técnicas;- descentralizar la educación y atender grupos indígenas, entre otras.

Se perseguirá la expansión de los servicios básicos de salud en el medio rural disperso, se fortalecerá el programa de planificación familiar, se concluirá el programa de reconstrucción de las instalaciones de salud dañadas por los sismos.

Otro objetivo importante es incrementar las medidas de coordinación para cumplir con las metas previstas en vivienda.

Se pretende actualizar el Plan Nacional de Desarrollo en función de las nuevas condiciones que enfrenta el país y llevar a cabo una evaluación a fondo de los resultados sectoriales del Plan, a fin de adecuar los programas nacionales respectivos; lo anterior bajo el esquema del Sistema Nacional de Planeación Democrática, fortaleciendo su aspecto conceptual y la interrelación de sus componentes.

CAPITULO VII

LA POLITICA ECONOMICA EN LAS AREAS ESTRATEGICAS DEL ESTADO MEXICANO 1983 - 1988

NOTAS Y BIBLIOGRAFIA BASICA ESPECIFICA.

- 1) Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. "La Constitución Comentada". p. 80 Edit. U.N.A.M., México, 1985.
- 2) De la Madrid, Miguel. "Cuarto Informe de Gobierno". p. 42 Talleres Gráficos de la Presidencia de la República, México, 1986.
- 3) "Plan Nacional de Desarrollo". p. 165 Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983.
- 4) Ob. cit. p. 170
- 5) Ob. cit. p. 173
- 6) Ob. cit. p. 180
- 7) Ob. cit. p. 197
- 8) Ob. cit. p. 209
- 9) Ob. cit. p. 230
- 10) Ob. cit. p. 237
- 11) Ob. cit. p. 244
- 12) Ob. cit. p. 285
- 13) Ob. cit. p. 328
- 14) Ob. cit. p. 339
- 15) Ob. cit. p. 355
- 16) Ob. cit. p. 368
- 17) De la Madrid, Miguel. "Cien Días contra la Crisis". p. 17 Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República. México, 1983.
- 18) Unidad de la Crónica Presidencial. "Las Razones y las Obras". Segundo Año - de Gobierno de Miguel de la Madrid. p. 18 Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- 19) Unidad de la Crónica Presidencial. "Las Razones y las Obras". Primer Año de Gobierno de Miguel de la Madrid, p. 77. Fondo de Cultura Económica, México, 1984.
- 20) De la Madrid, Miguel. "El Primer Tramo" p. 23 Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, México, 1984.

- 21) Ob. cit. p. 66
- 22) Ob. cit. p. 121
- 23) Ob. cit. p.p. 154-192
- 24) Unidad de la Crónica Presidencial. "Las Razones y las Obras". Segundo Año - de Gobierno de Miguel de la Madrid. p. 718 Fondo de Cultura Económica, México, 1985.
- 25) Ob. cit. p. 62
- 26) Ob. cit. p. 255
- 27) Unidad de la Crónica Presidencial. "Las Razones y las Obras". Tercer Año - de Gobierno de Miguel de la Madrid. p. 83 Fondo de Cultura Económica, México, 1986.
- 28) De la Madrid, Miguel. "Segundo Año de Renovación Nacional". p.p.231-263 Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, - México, 1985.
- 29) De la Madrid, Miguel. "A Mitad del Camino". p. 15 Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, México, 1986.
- 30) De la Madrid, Miguel. "Tercer Informe de Gobierno". Presidencia de la República, México, 1985.
- 31) Ob. cit.
- 32) Ob. cit.
- 33) Ob. cit.
- 34) De la Madrid, Miguel. "A Mitad del Camino", p.p. 133-147. Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, México, 1986.
- 35) De la Madrid, Miguel. "Cuarto Informe de Gobierno". Presidencia de la República, México, 1986.

CAPITULO VIII
PRESENTACION DE RESULTADOS

CAPITULO VIII
PRESENTACION DE RESULTADOS

Finalmente y para cumplir con nuestro propósito metodológico, que fué dar respuesta a la hipótesis planteada en el capítulo referente a los lineamientos de investigación de manera interrogativa sobre sí:

¿CONTRIBUYE Y RESPONDE AL MANDATO CONSTITUCIONAL DE IMPULSAR EL DESARROLLO NACIONAL LA INTERVENCION DEL ESTADO MEXICANO MEDIANTE SU POLITICA ECONOMICA EN LAS AREAS ESTRATEGICAS DE LA ECONOMIA NACIONAL?.

Debemos señalar y a manera de resultados que es precisamente en el período tratado, en donde se realizaron las reformas constitucionales, las que tuvieron como finalidad elevar a norma suprema, los lineamientos fundamentales de la política económica del Estado Mexicano en las áreas estratégicas, prioritarias y liberadas, acordes con: nuestros sistemas político, económico y jurídico y a la propia estructura del Estado Mexicano.

Es así, como la rectoría del Estado en la Economía y nuestro sistema de Planeación Democrática, contemplan: las áreas estratégicas, tanto las contenidas en el artículo 28 constitucional en su párrafo cuarto, como las de carácter estrictamente sociales contempladas por nuestro sistema jurídico; las áreas prioritarias del desarrollo, en las que pueden participar los sectores público, privado y social; y finalmente, la decisión de la ley de alentar y proteger la actividad que realicen los particulares, para garantizar que el desarrollo nacional sea integral, se fortalezca la Soberanía de la Nación, y se permita el pleno ejercicio de la libertad y la dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

Por lo tanto, durante el desarrollo de la investigación se despejó la hipótesis propuesta; sin embargo, es necesario que precisemos con claridad nuestra posición al respecto, ya que consideramos, que efectivamente, la intervención que realiza el Estado en las áreas estratégicas, contribuye y responde al mandato constitucional de impulsar el desarrollo nacional.

La afirmación anterior se fundamenta en que la acción estatal, durante el periodo 1983 - 1988, les ha brindado un apoyo fundamental, para mantenerlas y fortalecerlas, por tratarse de la producción de bienes y servicios que constituyen los pilares de la actividad económica de las dos áreas restantes, es decir, de la totalidad del aparato productivo nacional y que influyen en el mismo.

Por lo que la política económica en estas áreas, ha permitido dinamizar la reorientación del aparato productivo, para modernizarlo y hacerlo más competitivo para incrementar nuestras exportaciones, es así como en las áreas prioritarias y liberadas, se ha racionalizado la protección comercial con bases claras y ciertas, a través de la selección de las ramas industriales, para aplicar medidas de reconversión y modernización.

Se ha promovido el desarrollo social, mediante la prestación de bienes y servicios básicos, reestructurando el sistema de subsidios con el propósito de redistribuir el ingreso.

Se han incrementado los ingresos del sector público debido a una política realista de precios y tarifas que permite el saneamiento, consolidación y expansión eficaz de la mayoría de las áreas estratégicas.

Se dió comienzo a la reconversión del sector industrial estratégico, para que -
cuenta con una tecnología adecuada que repercuta en la mayor calidad en la pro-
ducción de bienes o en la prestación de servicios.

Dentro del propósito de reordenación económica, y con el fin de racionalizar el
gasto público, se han eliminado entidades públicas que no son ni estratégicas,-
ni prioritarias.

Entró en vigor un nuevo marco jurídico que procura honradez, eficiencia y con--
trol en la ejecución de programas en las áreas estratégicas.

En cada área estratégica, tanto de carácter económico, como las de carácter so-
cial, han obtenido logros tanto cualitativos como cuantitativos.

En el sector petrolero se ha consolidado la planta productiva existente, y su -
crecimiento ha sido moderado, lo que ha permitido reestructurar y fortalecer el
resto de las áreas estratégicas.

Se sustituyeron importaciones, por productos nacionales, apoyando la integra- -
ción del aparato productivo nacional.

Si bien es cierto que continuamos inmersos en la peor crisis económica de la -
historia del México contemporáneo, y que consecuentemente, el crecimiento econó-
mico no ha sido el deseado debido a diversos factores que hemos descrito. Sí -
se han obtenido logros en las áreas estratégicas, descritos a lo largo de la in-
vestigación, en comunicación, electrificación, petróleo, petroquímica, obras -
hídricas, en alimentación, salud, educación, vivienda, entre otros, que han

coadyuvado al desarrollo nacional, en tanto que, a pesar de la - crisis, se han mantenido la prestación de estos bienes y servicios fundamenta-- les como lo establece la Constitución, lo que ha permitido al país, no sólo su estabilidad, sino además comenzar los cambios que requiere para afrontar el re- to de la construcción de un México mejor, por lo que concluimos que:

CONCLUSIONES

C O N C L U S I O N E S

- 1) La metodología utilizada nos auxilió en el desarrollo de este trabajo de investigación.
- 2) El título del trabajo nos llevó a una temática compleja y amplia, sobre todo y básicamente bajo el aspecto de las Ciencias Sociales de la Administración, de la Economía y del Derecho, lo que nos llevó a elaborar un esfuerzo de síntesis y de interrelación sumamente difícil entre estas ciencias.
- 3) La incursión dentro del Derecho Económico en la parte general y dentro del Derecho Administrativo, en la parte específica fué indubitablemente necesaria para la comprensión del problema.
- 4) La intervención del Estado en la actividad económica, ya es un hecho irrefutable e irrefutable, aún dentro de las naciones cuyo sistema económico gravita primordialmente en el liberalismo.
- 5) La tradicional confrontación entre las diversas doctrinas político económicas, tales como, el liberalismo en contraposición al socialismo, ya no se dedán con toda su esencia, predominando en la actualidad la llamada posición mixta.
- 6) En el caso de México, la Constitución Política define nuestro proyecto nacional, debido a que se inspira fundamentalmente tanto en principios de contenido liberal como social, así como de otras doctrinas político económicas que conforman nuestra estructura eminentemente de Estado Social de Derecho.

- 7) La intervención del Estado Mexicano en la economía se fundamenta por principios constitucionales, bajo una postura ecléctica, que permite conjugar las libertades de los individuos y la permanente tutela de las clases marginadas.
- 8) La intervención del Estado Mexicano en la economía data de tiempos lejanos, existiendo en mayor o menor proporción, pero se eleva a rango Constitucional a partir de 1917, tomando incipiente vigencia práctica con los primeros intentos de planeación en 1930, misma que se ha ido desarrollando en los subsecuentes regímenes de gobierno.
- 9) La planeación como técnica e instrumento superior de la política económica del Estado Mexicano en 1983 es innegable que es traducida en Plan de Gobierno que permite dar una auténtica rectoría del Estado en la actividad económica de la Nación de acuerdo a un Sistema de Planeación Democrática, que expresamente ordena el artículo 26 Constitucional.
- 10) La Rectoría del Estado Mexicano en la actividad económica de la Nación, elevada a rango Constitucional en 1983, persigue: propugnar por el desarrollo nacional de manera integral, fortalecer la Soberanía Nacional y nuestro Régimen Democrático, con la intervención de todos los sectores sociales en la toma de decisiones pugnando por una distribución más equitativa de la riqueza nacional, bajo la conducción del Estado como coordinador de esfuerzos.
- 11) El Plan Nacional de Desarrollo, como Programa de Gobierno 1983 - 1988, que fué el período investigado, y como responsabilidad constitucional se propone alcanzar cuatro objetivos:

A.- Conservar y fortalecer las instituciones democráticas.

B.- Vencer las crisis.

C.- Recuperar la capacidad de crecimiento.

D.- Iniciar los cambios cualitativos que requiere el país en sus estructuras económicas, políticas y sociales.

12) En el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, se programa la política económica rectora para las tres áreas básicas de nuestro sistema jurídico, político y económico.

13) Las reformas Constitucionales de 1983 conforman la incorporación de un capítulo económico a la Carta Magna, sin que formalmente se haya introducido un capítulo económico expreso, pero de hecho los artículos 25, 26, 27 y 28 reformados, constituyen en la práctica, el sustento constitucional de la estructura político económica del Estado Mexicano, sin desconocer otros preceptos constitucionales de contenido económico.

14) El artículo 25 Constitucional señala que corresponde al Estado Mexicano la rectoría del desarrollo nacional, planeando, conduciendo, coordinando y orientando la actividad económica mediante: las áreas estratégicas, tanto las contenidas en el artículo 28 Constitucional en su párrafo cuarto, como las de carácter estrictamente sociales contempladas por nuestro sistema jurídico; las áreas prioritarias del desarrollo, en las que pueden participar los sectores público, privado y social; y finalmente, la decisión de la ley de alentar y proteger la actividad que realicen los particulares, para garantizar que el desarrollo nacional sea integral, se fortalezca la Soberanía de la Nación, y se permita el pleno ejercicio de la libertad y la

dignidad de los individuos, grupos y clases sociales.

- 15) La política económica del Estado Mexicano contenida en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, para las áreas estratégicas, se ha instrumentado de acuerdo a lo planeado y programado con toda perseverancia; otorgando mayor importancia a ciertos renglones de la política económica que los acontecimientos han orillado, tal es el caso del Programa Inmediato de Reordenación Económica, el Plan de Aliento y Crecimiento.
- 16) Por lo que afirmamos definitivamente, que sí contribuye y responde al mandato Constitucional la intervención del Estado Mexicano para impulsar el Desarrollo Nacional de acuerdo a la política económica plasmada en el Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988, respecto a las áreas estratégicas de la economía nacional, presentada en todo el trabajo genéricamente y desde un punto de vista específico en lo afirmado en el Capítulo de "Presentación - de Resultados". Por lo que, cualquier afirmación en contrario sería una especulación controvertida de los hechos debido a la presentación de datos y cifras contundentes.

BIBLIOGRAFIA DE CONSULTA

BIBLIOGRAFIA DE CONSULTA

- 1.- Acosta Romero, Miguel. "Teoría General del Derecho Administrativo". Edit. - Porrúa, México, 1981.
- 2.- Arronte Carrillo, Ricardo. "Las Experiencias en la Planificación Económica de México". Revista de Economía Política, No. 42 - 43.
- 3.- Aspectos Jurídicos de la Planeación en México. Secretaría de Programación y Presupuesto. Edit. Porrúa, México, 1981.
- 4.- Burgoa, Ignacio. "Las Garantías Individuales". Edit. Porrúa, México, 1983.
- 5.- Brito Moncada, Ramón. "Derecho Internacional Económico". Edit. Trillas, México, 1982.
- 6.- Carrillo Castro, Alejandro y García Ramírez, Sergio. "Las Empresas Públicas en México". Edit. Porrúa, México, 1983.
- 7.- Cuadra, Héctor. "Las Vicisitudes del Derecho Económico en México a partir de 1917". Obra Colectiva. Lecturas Universitarias Núm. 28. U.N.A.M. México 1978.
- 8.- De la Cueva, Mario. "Nuevo Derecho Mexicano del Trabajo". Edit. Porrúa, México, 1984.
- 9.- De la Madrid, Miguel. "Los Grandes Problemas Nacionales de Hoy". (El Reto - del Futuro). Edit. Diana. México, 1982.
- 10.- De la Madrid, Miguel. "Cien Días contra la Crisis". Dirección General de - Comunicación Social de la Presidencia de la República, México, 1983.
- 11.- De la Madrid, Miguel. "El Primer Tramo". Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, México, 1984.
- 12.- De la Madrid, Miguel. "Segundo Año de Renovación Nacional". Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, México, 1985.
- 13.- De la Madrid, Miguel. "A Mitad del Camino". Dirección General de Comunicación Social de la Presidencia de la República, México, 1986.
- 14.- De la Madrid, Miguel. "Primer Informe de Gobierno". Presidencia de la República, México, 1983.
- 15.- De la Madrid, Miguel. "Segundo Informe de Gobierno". Presidencia de la República, México, 1984.
- 16.- De la Madrid, Miguel. "Tercer Informe de Gobierno". Presidencia de la República, México, 1985.
- 17.- De la Madrid, Miguel. "Cuarto Informe de Gobierno". Presidencia de la República, México, 1986.
- 18.- De Pina, Rafael. Diccionario de Derecho. Edit. Porrúa, México, 1983.
- 19.- Diccionario de la Lengua Española. Real Academia Española, Madrid, España - 1970.

- 20.- Drom, José Roberto. "Diccionario Administrativo Económico". Edit. Astral, Buenos Aires, Argentina, 1977.
- 21.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. "La Constitución Mexicana: Rectoría de Estado y Economía Mixta". Edit. Porrúa, México, 1985.
- 22.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. "La Constitución - Comentada". Edit. U.N.A.M. México, 1985.
- 23.- Instituto de Investigaciones Jurídicas de la U.N.A.M. "Diccionario Jurídico Mexicano". Edit. U.N.A.M., México, 1983.
- 24.- Kardischew, L. A. y Sorokin, G. M. "Leyes Económicas y Planeación Socialista". Edit. Grijalbo, México, 1970.
- 25.- La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al través de los Regímenes Revolucionarios. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1982.
- 26.- Ley Federal de las Entidades Paraestatales. Secretaría de la Contraloría General de la Federación. México, 1986.
- 27.- Ley de Planeación. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, - 1986.
- 28.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal. Secretaría de Programación y Presupuesto, México, 1985.
- 29.- López Gallo, Manuel. "Economía Política en la Historia de México". Edit.- El Caballito, México, 1974.
- 30.- Malpica De Lamadrid, Luis. "¿Qué es el GATT?" Edit. Grijalbo, México, 1979.
- 31.- Montenegro, Walter. "Introducción a las Doctrinas Político-Económicas, - Edit. F.C.E., México, 1984.
- 31.- Moran, Francisco. "Política Económica" Edit. Gráficas Valera, Madrid, España, 1964.
- 33.- Nussbaum, Arthur. "El Nuevo Derecho Económico Alemán". Universidad de Berlín, R.F.A. 1964.
- 34.- Olivera, H. G., Julio. "Derecho Económico", Edit. Macchi, 1981.
- 35.- Palacios Luna, Manuel. "El Derecho Económico en México." Edit. Porrúa, México, 1985.
- 36.- Pardinas, Felipe. "Metodología y Técnicas de Investigación y Ciencias Sociales". Edit. Siglo XXI, México, 1969.
- 37.- Pérez, Gustavo. "La Revolución Mexicana". Edit. Conmemorativa Documental.
- 38.- Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988. Secretaría de Programación y Presupuesto. México, 1983.

- 39.- Presidencia de la República, Unidad de la Crónica Presidencial. "Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid". Primer Año, México, 1984.
- 40.- Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. "Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid". Segundo Año, México, 1985.
- 41.- Presidencia de la República. Unidad de la Crónica Presidencial. "Las Razones y las Obras. Gobierno de Miguel de la Madrid". Tercer Año, México, 1986.
- 42.- Rangel Couto, Hugo. "El Derecho Económico". Edit. Porrúa, México, 1982.
- 43.- Revista del Banco Nacional de Comercio Exterior. "La Política Económica de México". Varios Números.
- 44.- Ruiz Massieu, José y Valadés, Diego. "Nuevo Derecho Constitucional Mexicano". Edit. Porrúa, México, 1983.
- 45.- Senado de la República. "Información Básica sobre el GATT y el Desarrollo Industrial y Comercial de México". México, 1985.
- 46.- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Administrativo". Edit. Porrúa, México, 1974.
- 47.- Serra Rojas, Andrés. "Derecho Económico". Edit. Porrúa, México, 1981.
- 48.- Tena Ramírez, Felipe. "Leyes fundamentales de México". Edit. Porrúa, México, 1976.
- 49.- Vargas Gameros, Enrique. "Comentarios a la Ley Sobre Atribuciones del Ejecutivo Federal en Materia Económica". Tesis Profesional. Facultad de Derecho, U.N.A.M., México, 1963.
- 50.- Vargas Gameros, Enrique. "El Poder Político en el Sistema Federal". Tesis Doctoral. Facultad de Ciencias Políticas y Sociales. U.N.A.M., México, 1983.
- 51.- Vargas Gameros, Enrique. "Historia de la Doctrina Político-Económicas".- Escuela Nacional de Economía. U.N.A.M., México, 1969.
- 52.- Vargas Gameros, Enrique. "Ciencia Política". Facultad de Derecho. U.N.A.M. México, 1986.
- 53.- Vargas Gameros, Enrique. "Derecho Económico". Facultad de Derecho, U.N.A.M. México, 1986.
- 54.- Vargas Gameros, Enrique. "Principios y Bases Jurídicas del Intervencionismo de Estado en la Economía". Escuela Nacional de Economía. U.N.A.M., México, 1969.
- 55.- Vargas Gameros, Enrique. "La Doctrina del Estado y la Planeación Democrática". Facultad de Economía. U.N.A.M., México, 1985.

- 56.- Vernon, Raymond. "El Dilema del Desarrollo Económico de México". Edit. Diana, México, 1969.
- 57.- Villagordo Lozano, José Manuel.- "La Doctrina General del Fideicomiso". - Edit. Porrúa, México, 1982.
- 58.- Witker, Jorge. "Antología de Estudios sobre Derecho Económico". U.N.A.M.,- México, 1978.
- 59.- Witker, Jorge. "Derecho Económico". Edit. Harla, México, 1985.
- 60.- Witker, Jorge. "Las Empresas Públicas de México y España". Edit. Civitas,- Madrid, España, 1981.

I N D I C E

I N D I C E

"LA POLITICA ECONOMICA EN LAS AREAS ESTRATEGICAS
DEL ESTADO MEXICANO 1983 - 1988".

INTRODUCCION

CAPITULO I

LINEAMIENTOS DE INVESTIGACION

	Pág.
1) Planteamiento del Problema.	2
2) Ubicación Histórica de la Investigación.. . . .	5
3) Proposición de las Hipótesis.	5

CAPITULO II

DERECHO ECONOMICO

1) Generalidades	10
2) Antecedentes del Derecho Económico.	11
2.1 Antecedentes Europeos	11
2.2 Antecedentes del Derecho Económico en México	13
3) Concepto.	15
4) Definición.	17
5) Fuentes del Derecho Económico	18
6) Objeto del Derecho Económico.	20

CAPITULO III

SISTEMAS POLITICOS, SISTEMAS ECONOMICOS Y SISTEMAS JURIDICOS

1) Generalidades.	24
2) Conceptos	28
2.1 Sistema Político	28
2.2 Sistema Económico.	28
2.3 Sistema Jurídico	28
3) Definiciones	29

	Pág.
3.1 Sistema Político	29
3.2 Sistema Económico	29
3.3 Sistema Jurídico	29
4) Evolución de los tres Sistemas Económicos	29
4.1 Sistema de Economía Libre o de Mercado	29
4.2 Sistema de Economía Centralmente Planificada	30
4.3 Sistema de Economía Mixta	31
5) Economía Política y Política Económica	32
6) Intervención del Estado en la Economía	35
6.1 Grados de intervención	36
6.2 Grados de participación	38
7) Ubicación del Estado Mexicano de Acuerdo a su Estructura	40

CAPITULO IV

ESTRUCTURA JURIDICO ADMINISTRATIVA DE LA POLITICA ECONOMICA
DEL ESTADO MEXICANO

1) Generalidades	48
2) Constitucionalidad del Derecho Económico en México	49
3) Ley Orgánica de la Administración Pública Federal	61
4) Ley Federal de Entidades Paraestatales	64

CAPITULO V

LA RECTORIA DEL ESTADO MEXICANO EN LA ECONOMIA

1) Generalidades	67
2) Marco Constitucional de la Rectoría del Estado Mexicano en la Economía	68
3) Conceptualización de la Rectoría del Estado en la Economía	73

CAPITULO VI

LA PLANEACION EN MEXICO

	Pág.
1) Generalidades.	77
2) Antecedentes de la Planeación en México.	81
3) Marco Constitucional de la Planeación.	86
4) Regulación Jurídico - Administrativa de la Ley de Planeación .	89
5) Plan Nacional de Desarrollo 1983 - 1988.	91
5.1 Aspectos Generales del P. N. D..	91
5.2 Estructura y Contenido del Plan	92
5.3 Naturaleza Jurídica del P. N. D..	95

CAPITULO VII

LA POLITICA ECONOMICA EN LAS AREAS ESTRATEGICAS DEL
ESTADO MEXICANO 1983 - 1988.

1) Generalidades.	101
2) Las Areas Estratégicas en el Plan Nacional de Desarrollo - 1983 - 1988.	104
2.1 Perspectivas macroeconómicas para el período 1983 - 1988 en las áreas estratégicas.	105
2.2 Las áreas estratégicas y la política de gasto público . .	107
2.3 La política en la empresa pública estratégica.	112
2.4 Contribución de las áreas estratégicas para la política - de financiamiento del desarrollo	117
2.5 Capacitación y productividad para las áreas estratégicas.	120
2.6 La política social en las áreas estratégicas.	123
2.6.1 Educación	124
2.6.2 Alimentación y Nutrición.	126

	Pág.
2.6.3 Salud	128
2.6.4 Seguridad Social	130
2.6.5 Vivienda	131
2.7 La política sectorial en las áreas estratégicas	133
2.7.1 Agua	134
2.7.2 Energéticos	136
2.7.3 Sistema Integral de Transportes	139
2.7.4 Abasto Popular	144
2.7.5 Sistema Integral de Comunicaciones	147
3) Acciones y Evaluación de la Política Económica, en las Areas Estratégicas 1983 - 1986.	150
3.1 Acción Gubernamental 1983	150
3.1.1 La Política Económica en general y en las áreas - estratégicas (1983).	152
3.1.2 La Política Social en las áreas estratégicas (1983)	159
3.1.3 La Política Sectorial en las áreas estratégicas - (1983)	163
3.1.4 Adecuación Legislativa en las áreas estratégicas - (1983)	164
3.2 Acción Gubernamental 1984.	170
3.2.1 La Política Económica en general y en las áreas - estratégicas. (1984)	172
3.2.2 La Política Social en las áreas estratégicas (1984)	180
3.2.3 La Política Sectorial en las áreas estratégicas - (1984)	183
3.2.4 Adecuación Legislativa en las áreas estratégicas - (1984).	185

	Pág.
3.3 Acción Gubernamental 1985	188
3.3.1 La Política Económica en general y en las áreas - estratégicas (1985).	193
3.3.2 La Política Social en las áreas estratégicas (1985)	198
3.3.3 La Política Sectorial en las áreas estratégicas - (1985)	204
3.3.4 Adeucación Legislativa en las áreas estratégicas - (1985).	206
3.4 Acción Gubernamental 1986	213
3.4.1 La Política Económica en general y en las áreas es- tratégicas (1986).	217
3.4.2 La Política Social en las áreas estratégicas (1986).	224
3.4.3 La Política Sectorial en las áreas estratégicas - (1986).	228
4) Perspectivas de la Política Económica en general y en las Areas - Estratégicas para el período 1987 - 1988.	229
4.1 Perspectivas de la política económica en general y en las - áreas estratégicas para el año de 1987.	229
4.2 Perspectivas económicas para el año 1988.	238

CAPITULO VIII

PRESENTACION DE RESULTADOS	244
CONCLUSIONES	249
BIBLIOGRAFIA DE CONSULTA	254
I N D I C E	259