

UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE DERECHO

SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS
CAMINOS DE MANO DE OBRA

T E S I S

QUE PARA OBTENER EL TITULO DE LICENCIADO
EN DERECHO

P R E S E N T A

AGUSTIN VELAZQUEZ CASTAÑEDA

MEXICO, D. F.

1973



Universidad Nacional
Autónoma de México



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS

CAMINOS DE MANO DE OBRA

AL C. ING. LUIS E. BRACAMONTES, A QUIEN
APRENDI A CONOCER AL TRAVES DE MI SEÑOR
PADRE, COMO FUNCIONARIO CAPAZ, PROBO Y
CABAL, CUALIDADES QUE TRATARE DE IMITAR-
EN MI VIDA PROFESIONAL Y PARTICULAR.

AL C. LIC. ANDRES CASO, CON MI ADMIRA-
CION Y RESPETO POR LAS CUALIDADES QUE -
CONOZCO CONCURREN EN EL, MARCADAS -
DESDE MI INFANCIA POR MI SEÑOR PADRE.

A MIS HERMANAS:

ALICIA Y ROSA.

A BEVERLY, con mi cariño.

CAPITULO I

- A).- Realidades de México.
- B).- Secretaría de Obras Públicas.

1.- ANTECEDENTES.

- C).- Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores.- Nueva denominación de las Secretarías de Estado, 5 de enero de 1837.
- D).- Decreto del 12 de mayo de 1853.
- E).- Decreto del 23 de febrero de 1861.
- F).- Decreto del 13 de mayo de 1891.

CAPITULO II

FUNCIONES Y ORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS.

A).- FUNCIONES.

- 1.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

B).- ORGANIZACION.

C).- FUNCIONES ESPECIFICAS DE LAS DIRECCIONES Y COMISIONES.

- 1.- Comisión de Planeación de la Infraestructura - para el Transporte.
- 2.- Comisión del Desarrollo Urbano del País.
- 3.- Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas.
- 4.- Comisión de Ingeniería de Tránsito.
- 5.- Comisión Nacional de Obras en Parques Naturales.
- 6.- Comisión Mixta de Escalafón.
- 7.- Comisión Interna de Administración.
- 8.- Comisión de Especificaciones Técnicas.

- 9.- Comisión de Investigación.
- 10.- Comisión de Precios Unitarios.
- 11.- Dirección General de Asuntos Jurídicos.
- 12.- Dirección General de Obras a Mano.
- 13.- Dirección General de Carreteras en Cooperación.
- 14.- Dirección General de Carreteras Federales.
- 15.- Dirección General de Conservación.
- 16.- Dirección General de Control.
- 17.- Dirección General de Edificios.
- 18.- Dirección General de Ingeniería de Sistemas.
- 19.- Dirección General de Maquinaria y Transportes.
- 20.- Dirección General de Obras de Mejoramiento Social.
- 21.- Dirección General de Organización y Métodos.
- 22.- Dirección General de Personal.
- 23.- Dirección General del Presupuesto.
- 24.- Dirección General de Programación.
- 25.- Dirección General de Proveeduría.
- 26.- Dirección General de Relaciones y Difusión.
- 27.- Dirección General de Servicios Técnicos.
- 28.- Dirección General de Servicios y Prestaciones Sociales.
- 29.- Dirección General de Vías Férreas.
- 30.- Dirección General de Administración Foránea.
- 31.- Dirección General de Aeropuertos.

CAPITULO III

CARRETERAS EN CONSERVACION.

A).- ANTECEDENTES.

B).- Organización.

- 1).- Departamento de Proyectos.
- 2).- Departamento Técnico.
- 3).- Departamento de Obras.

C).- Conservación de Carreteras.

CAPITULO IV.

CAMINOS DE MANO DE OBRA.

A).- ANTECEDENTES.

1).- Análisis Crítico.

B).- Convenio para llegar a la construcción de un camino de mano de obra.

C).- Organigrama de la Dirección General de Caminos de Mano de Obra.

CONCLUSIONES.

CAPÍTULO IV.

CAMINOS DE MANO DE OBRA.

A).- ANTECEDENTES.

1).- Análisis Crítico.

B).- Convenio para llegar a la construcción de un - camino de mano de obra.

C).- Organigrama de la Dirección General de Caminos de Mano de Obra.

CONCLUSIONES.

ESTRUCTURA DE LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS.

SECRETARIO

SUBSECRETARIO "A"

SUBSECRETARIO "B"

OFICIAL MAYOR.

COMISIONES
EJECUTIVAS.

DIRECCIONES

GENERALES.

COMISIONES
NORMATIVAS.

Comisión de Planea
ción de la Infraes-
tructura para el - -
Transporte.

Comisión del Desarro
llo Urbano del País.

Comisión Nacional
de Caminos Alimenta-
dores y Aeropistas.

Comisión de Ingenier-
ría de Tránsito.

Comisión Mixta de
Escalafón.

Comisión Nacional
de Obras en Parques
Naturales.

Administración Fo
ránea.
Aeropuertos.
Asuntos Jurídicos.
Obras a Mano.
Carreteras en Coo
peración.
Carreteras Federa-
les.
Conservación.
Control.
Edificios.
Ingeniería de Sis-
temas.

Maquinaria y
Transportes.
Obras de Me-
joramiento - -
Social.
Organización
y Métodos
Personal.
Presupuesto
Programación.
Proveeduría.
Relaciones y
Difusión.
Servicios
Técnicos
Servicios y
Prestaciones
Sociales
Vías Férreas.

Comisión Interna de
Administración.

Comisión de Espe-
cificaciones Téc--
nicas.

Comisión de Inves-
tigación.

Comisión de Precios
Unitarios.

CAPITULO I

A).- Realidades de México.- Actualmente en la República Mexicana necesitamos más y mejores industrias; lo cierto es que a pesar de los propósitos de nuestra Revolución, no ha sido posible conseguir que el país entre de lleno en una promisoriosa etapa de su desarrollo económico con justicia social; subsisten y se agravan el desempleo y la subocupación; millones de mexicanos actualmente todavía soportan condiciones feudales de existencia, víctimas del usurero, del cacique, del rector de conciencias empeñado en mantener éstas en el oscurantismo; el índice de nuestro crecimiento demográfico en vez de ser un hecho satisfactorio, debe ser inquietante, puesto que no hemos conseguido la multiplicación de los satisfactores en la proporción adecuada y ese dato, a la luz de la ciencia, nos coloca desafortunadamente dentro de los niveles del subdesarrollo.

La participación de la juventud en el desarrollo del país se ha tornado activa y dinámica en la sociedad de la que forma parte; para la juventud mexicana es ya palpable el problema del capital socialmente improductivo, que se encuentra invertido en valores de renta fija, en bienes inmuebles, que es casi tan to como afirmar que se encuentra destinado a fomentar el encarecimiento de la tierra en los centros urbanos, con todas las consecuencias que esto representa para la sociedad. Es por eso que en esta etapa de desarrollo de México se comprueba que se está aplicando la fuerza, conocimiento e inteligencia de la juventud para la formulación de estudios que permitan el adecuado aprovechamiento de los múltiples recursos que todavía existen en México sin explotarse debidamente y que para utilizarlos requieren de la audacia de las mentes jóvenes y del capital aún adormeci-

do, por lo tanto, es función primordial de las nuevas generaciones crear mayor riqueza, para que pueda compar-tirse por todo el pueblo.

Es el momento de que la juventud mexicana, que es la que tiene en sus manos el destino de la patria, - satisfaga los clamores del pueblo por lo que respecta - a nuevos medios de vida.

Hace muchos siglos, este suelo que ahora forma la Patria Mexicana, asistió al florecimiento de culturas sorprendentes, cuyo contenido en muy diversas áreas del saber nunca precisaremos por completo, puesto que se - extinguieron de pronto, víctimas de circunstancias que - constituyen un enigma. Quizá dichas culturas perecieron porque no hubo previsión bastante para cuidar de las reservas del suelo y del agua; tal vez murieron como consecuencia de la pugna entre distintas clases sociales o porque sacerdotes y mandatarios ahondaron de tal manera las divergencias con los campesinos y artesanos, -- que éstos llevaron a cabo revueltas intestinas que dieron al traste con dichas sociedades. De esos enigmas, puede sin embargo extraerse una lección profunda: no es posible exponer el conjunto humano a semejantes catástrofes; debe intentarse con pasión con auténtico celo, la - búsqueda de soluciones que satisfagan las demandas del común de los hombres.

En la etapa contemporánea, los problemas sociales relativos al crecimiento económico. Así por ejemplo - el automatismo febril desplaza a un número creciente de - trabajadores calificados, las transformaciones de las actividades productivas entre los sectores primario, secundario y terciario, afectan a un mayor número de pobladores, una ley sociológica inexorable lleva al campesino hacia - la ciudad donde por su condición misma de ignorancia -- respecto de las técnicas rudimentarias, únicamente contribuye a abaratar el mercado de obra a mano, al mismo --

tiempo que multiplica los problemas urbanos, sobre todo por lo que hace a la expansión de los servicios municipales necesarios para la vida en comunidad, y consecuencia de lo anterior, se presentan los gravísimos problemas del desempleo y la subocupación; esta última tanto más grave que crea una penumbra económica, dañosa para la sociedad y para quien se ve obligado a desempeñar aparentes tareas productivas. Al mismo tiempo que todos estos fenómenos se aglomeran, es preciso tener presente el problema que significa el aumento vertiginoso de los pobladores del país, que no es por cierto único de nuestra nación, sino de todo el mundo, y muy particularmente de los pueblos subdesarrollados.

Al mismo tiempo que el crecimiento de la población agudiza todos los problemas, el mal uso de los recursos materiales insustituibles para la humanidad, como la capa arable, el agua, las condiciones atmosféricas y, en suma, lo que se conoce como potencial biológico, su fren sensibles mermas conforme se mal aprovechan, se desperdician, se destruyen o contaminan.

En resumen una tercera parte del territorio nacional está definitivamente marginado al progreso y al desarrollo económico, como consecuencia de una deficiente comunicación, lo que impide el desarrollo equilibrado y armónico que es preciso alcanzar. Tienen las poblaciones así afectadas, para conectarse con el resto de la República, únicamente las brechas abiertas según sus recursos y conocimientos empíricos. De ahí que las contingencias climáticas interrumpan el tránsito de hombres y vehículos, haciéndose imposible el acceso a los mercados de compra y venta, en forma regular. Por otra parte, las carreteras construídas a través de un período ininterrumpido de casi 50 años, no cumplen en forma adecuada su función específica, puesto que los problemas de México no son de tránsito sino de comunicación y se encuentra invertido el orden de las carreteras

troncales y los caminos alimentadores, que en los países industrializados es de 1 a 5 y en México es precisamente lo contrario.

Hoy por hoy, vivimos una etapa fascinante en México; ya se ve la necesidad urgente de intercomunicar a toda la República Mexicana, rompiendo y salvando las murallas que todavía aíslan a millones de mexicanos, -- instaurando bases para la ordenación del territorio nacional, con las miras a influir de manera determinante en el proceso económico, favoreciendo a todos los mexicanos y no solamente a un grupo oligárquico, el cual conforme -- consigue más poder, se aleja de los intereses de la Patria.

El General Plutarco Elías Calles creó la Comisión Nacional de Caminos, con finalidades de integrar -- vialmente al país consiguiendo con esto incorporar a México en el proceso evolutivo de la época. En ese entonces se ignoraba lógicamente los alcances del desarrollo natural del país, con todas sus consecuencias, igual con la técnica adecuada para realizar una funcional política caminara, por lo cual fueron establecidas especificaciones que no correspondían a la densidad del tránsito.

Más tarde las condiciones económico-sociales propiciaron el incremento de la red carretera nacional, y -- así tenemos que de 1426 kilómetros existentes en el año -- de 1930, subió hasta 10,000 kilómetros diez años más tarde, y después en proporción ascendente, pasó de 21,500 -- kilómetros en el año de 1950, a 45,000 kilómetros en el año de 1960, hasta alcanzar 71,500 kilómetros en diciembre de 1970.

En esos años (1930) el presupuesto designado a carreteras, representaba del 57% del gasto federal lo -- que puede considerarse muy elevado, en proporción al que en total ejercía la Federación. Si bien es cierto que el --

porcentaje ha venido decreciendo en forma sensible desde entonces, hasta llegar en el año últimamente citado, a sólo el 27%. También lo es, que el monto del presupuesto de egresos de la Federación se ha multiplicado en tal forma que, lo que se destina anualmente para la construcción y conservación de caminos, representa mayor asignación, siendo menor el porcentaje que el 57% que se operó en 1930.

'B).- Secretaría de Obras Públicas.

1.- Antecedentes.

La Administración pública mexicana, en su devenir histórico, constituye uno de los mejores ejemplos de que las funciones del Estado se han ido haciendo cada día más complejas, más difíciles de afrontar, haciendo necesario adecuar los organismos gubernamentales a una realidad siempre dinámica.

Esto se ve objetivamente en el proceso que ha seguido la Secretaría de Obras Públicas, hasta llegar a ser lo que es actualmente.

En el año de 1821 la administración pública estaba constituida por cuatro ministerios que con ligeras variantes habían integrado el Poder Ejecutivo; estos ministerios eran los de Relaciones Exteriores e Interiores, de Justicia y Negocios Eclesiásticos, de Hacienda Pública, de Guerra y Marina. La ejecución de las Obras Públicas estaban encomendadas al primero de éstos. Un resumen suscinto de las modificaciones que se fueron haciendo a los organismos gubernamentales es el siguiente:

El 29 de diciembre de 1836 se reunió el CONGRESO GENERAL que trató y legisló sobre LAS SIETE LEYES CONSTITUCIONALES. En una de ellas, la cuarta, artículo 28, se establecieron cuatro ministerios, uno de lo Interior,

otro de Relaciones Exteriores, otro de Hacienda y otro de Guerra y Marina.

C).- El 5 de Enero de 1837, por medio de una circular del Ministerio de Relaciones Exteriores, se asienta que la dependencia que se había denominado de Justicia y Negocios Eclesiásticos, pasaba desde el día 29 de enero anterior a ser Ministerio del Interior. El texto de la citada circular dice:

"ENERO 5 de 1837.- Circular del Ministerio de Relaciones Exteriores.- Nueva denominación de las Secretarías del Despacho. Para que tenga cumplimiento el Artículo 28 de la cuarta Ley Constitucional, ha dispuesto el Excmo. Sr. Presidente Interino que la Secretaría del Despacho que hasta este día se ha denominado de Justicia y Negocios Eclesiásticos, sea desde esta fecha en adelante el Ministerio del Interior, y que la de mi cargo sea el de Relaciones Exteriores, no haciéndose novedad respecto a los de Hacienda y Guerra y Marina".

Más tarde el 28 de septiembre de 1841, en las bases de Tacubaya de los Generales LOPEZ DE SANTANA, VALENCIA Y PAREDES ARRILLAGA, se estipuló que se nombrarían cuatro ministros: de Relaciones Exteriores e Interiores, de Instrucción Pública e Industrial, de Hacienda y de Guerra y Marina.

La Junta Nacional Legislativa acordó el 12 de junio de 1843, las bases de organización política de la República Mexicana y en el artículo 93 establecía que todos los negocios del gobierno estarían a cargo de cuatro Ministerios: de Relaciones Exteriores, Policía y Gobernación; Negocios Eclesiásticos, Instrucción Pública e Industria; de Hacienda, Guerra y Marina.

D).- El 12 de mayo de 1853, el entonces presidente Antonio López de Santana, expidió el siguiente de

creto:

"Se establece la Secretaría del Estado y de Gobernación.- Ministerio de Relaciones Exteriores.- El-excmo. Sr. Presidente se ha servido dirigirme el decreto siguiente: "Antonio López de Santana, benemérito de la Patria, General de División, Caballero de Gran Cruz de la Real y Distinguida Orden Española de Carlos III,- y Presidente de la República Mexicana, a los habitantes de ella, sabed; Que en uso de las facultades que la - - Nación se ha servido confiarme, he tenido a bien decretar los siguientes artículos adicionales a las bases para la administración de la República, decretadas en 22 del próximo pasado.- Artículo I.- Se establece una Secreta--ría de Estado y Gobernación, que comprenden a los ra- - mos siguientes: El consejo de Estado, en todo lo concer--niente a las relaciones generales como el gobierno. Todo lo relativo al gobierno interior de la República. Policía - y Seguridad. Montepíos y Establecimientos de beneficen--cia. Cárceles, Penitenciarías y Establecimientos de co---rrección. Libertad de imprenta. Festividades Nacionales,- diversiones públicas y todos los demás negocios que se le señalan en la distribución que haya que hacerse, se--gún el artículo 1o. y 2o. sección 1a. de las mismas ba--ses.- 2.- El orden y denominación de las Secretarías de Estado, será el siguiente: de Relaciones Exteriores, de - Gobernación, de Justicia, Negocios Eclesiásticos e Ins--trucción Pública. De Fomento, Colonización, Industria y Comercio.- De Guerra y Marina.- De Hacienda y Crédito Público.- Por tanto, mando se imprima, publique, circule y se le dé debido cumplimiento. Dado en el Palacio Na--cional de México, a 12 de mayo de 1853.- Antonio López de Santana.- AD. Lucas Alamán.- Y lo comunico a usted- para su conocimiento y fines consiguientes.- Dios y Liber- tad. México, mayo 12 de 1853.-Alamán".

Como podremos ver el decreto anterior, es más

que todo político, pues no marca en sí las funciones --- específicas de las Secretarías de Estado, pero merced -- al decreto expedido en el año de 1861 por don Benito -- Juárez, las obras públicas empezaron a llevar de una ma- nera más definida sus funciones, aún cuando todavía - - se encontraban vinculadas a otras actividades. Este de-- creto dió una pauta más institucional a la administración pública.

E).- "23 de Febrero de 1861.- Decreto del - Gobierno.- Distribución de los ramos de la administra- - ción pública para su despacho entre las seis Secretarías- de Estado.- El excmo. Sr. Presidente se ha servido diri- girme el decreto que sigue; El C. Benito Juárez, Presiden- te Interino Constitucional de los Estados Unidos Mexica-- nos, a los habitantes de la República, sabed; Que en uso de las facultades de que me hayo investido, he tenido -- a bien decretar lo siguiente; Artículo I.- Se distribuyen - los ramos de la administración pública para su despacho- entre las Secretarías de Estado, del modo que sigue: 1.- Corresponde a la Secretaría de Estado y del despacho de- Relaciones Exteriores; Todo lo relativo a Relaciones Exte- riores; los Consulados, la demarcación y conservación -- de los límites de la República; la naturalización de extran- jeros, la matrícula de casas de Comercio y compañías - - extranjeras; la legalización de firmas, el gran sello de la nación; el archivo general; el ceremonial; las publicaciones oficiales; II.- Corresponden a la Secretaría de Estado y -- del despacho de Gobernación; Las elecciones generales; -- Congreso de la Unión; Reformas Constitucionales; Observan- cía de la Constitución; relaciones con los Estados; divi- - sión territorial y límites con los Estados; tranquilidad pú-- blica; Guardia Nacional; Amnistias; Registro Civil; derecho- de ciudadanía; derecho de reunión; libertad de Imprenta; -- libertad de cultos y policía de este ramo; policía de Segu- ridad y Salubridad; Festividades Nacionales; epidemias, -- vacuna; Gobierno del D.F., en lo económico y administra--

tivo; beneficencia pública; hospitales; hospicios; casas-de expósitos y salas de asilo; montes de piedad; casas-de empeño; cajas de ahorro; cárceles, penitenciarías; -- presidios y casas de corrección; teatros y diversiones - públicas; impresiones del Gobierno.- III.- Pertenecen -- a la Secretaría de Estado y del Despacho de Justicia - - e Instrucción Pública; La Administración de Justicia; - - Suprema Corte; Tribunales de Circuito y de Distrito; Con- troversias, que corresponden a los tribunales de la Fede- ración, causas de piratería, expropiación por causas de - utilidad pública; Códigos, conexiones oficiales de leyes- y decretos, organización judicial en el Distrito Federal y Territorios; libertad de enseñanza; títulos profesionales, - instrucción primaria, secundaria y profesional; colegios -- nacionales; escuelas especiales, academias y sociedades- científicas, artísticas y literarias; propiedad literaria, bi- bliotecas, museos, antigüedades nacionales; abogados y - escribanos; indultos.- IV.- Toca a la Secretaría de Esta- do y del despacho de fomento: La estadística; libertad de- Industria y de trabajo; agricultura; comercio; minería; pri- vilegios exclusivos; mejoras materiales; carreteras; ferro- carriles, puentes y canales; telégrafos, faros; coloniza- - ción; terrenos baldíos; monumentos públicos; exposiciones- de productos agrícolas, industriales, mineros y fabriles; - desagüe de México; trabajos públicos de utilidad y ornato, que se hagan a costa o con la protección del Erario; ope- raciones geográficas y astronómicas, viajes y exploracio- - nes científicas, lonjas, corredores y agentes de negocios, pesas y medidas.- V.- Pertenecen a la Secretaría de Esta- do y del Despacho de Hacienda y Crédito Público: La - - administración de todas las rentas generales; aranceles de- aduanas marítimas; Correos; casas de moneda; empréstitos - y deuda pública; nacionalización de los bienes de manos - muertas.- VI.- Corresponden a la Secretaría de Estado y - del Despacho de Guerra y Marina: El ejército permanente; - la armada nacional; la Guardia Nacional, cuando esté al - servicio de la Federación; Colegio Militar; Escuela de Ná- tica; Hospitales Militares; Legislación Militar; juicios mi-

litares; colonias militares; patentes de corzo; fortalezas, cuarteles, arsenales, depósitos y almacenes de la Federación; indios bárbaros.- 2.- Los expedientes relativos-- a cada ramo pasarán a la Secretaría a que por este de-- creto quedan señalados.- 3.- Los archivos referentes -- al ramo de negocios eclesiásticos, que queda suprimido, pasarán a la Secretaría de Gobernación; si son relativos al clero de la República, y a la Secretaría de Relacio-- nes Exteriores, los relativos a negociaciones seguidas - con la Corte Romana. Por tanto, mando se imprima, pu-- blique, circule y se le dé el debido cumplimiento.-Dado en el Palacio Nacional de México a 23 de Febrero de -- 1861.- Benito Juárez. Al C. Francisco Zarco, Ministro - de Relaciones Exteriores.- Y lo comunico a usted para - su conocimiento y fines consiguientes.- Dios y liber- - tad, etc., .- Zarco."

Como se podrá ver, ya en este decreto de -- Don Benito Juárez, se empieza a hablar de las funciones específicas de las Secretarías de Estado.

La Secretaría de Comunicaciones y Obras Pú-- blicas fue creada el 13 de Mayo de 1891 por el siguien-- te decreto:

F).- "Mayo 13 de 1891.- Decreto del Congre-- so.- Establece el modo como deben distribuirse los nego-- cios entre las Secretarías de Estado.- México, 13 de Ma-- yo de 1891.- El Presidente de la República se ha servido-- dirigirme el decreto que sigue:.- Porfirio Díaz, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a sus habitantes sabed:

Que el Congreso de la Unión ha tenido a bien - decretar lo que sigue: El Congreso de los Estados Unidos-- Mexicanos decreta: Artículo 1o.- Había 7 Secretarías de - Estado para el despacho de los negocios del orden adminis-- trativo federal, cuyos negocios se distribuirán de la mane-- ra siguiente: Secretaría de Relaciones Exteriores.- Corres-- ponden a esta Secretaría: Relaciones con las naciones - - extranjeras, tratados Internacionales.- Conservación de --

dichos tratados.- Autógrafos de todos los documentos diplomáticos y de las cartas geográficas donde están fijados los límites de la República.- Legaciones y Consulados.- Naturalización y Estadística de extranjeros; derechos de extranjería, extradicciones, legalización de firmas en documentos que han de producir sus efectos en el exterior, y en documentos del exterior que han de causar efectos en la República.- Nombramientos y renunciaciones de los Secretarios del despacho.- Gran sello de la Nación.- Archivo General.- Ceremonial.- Secretaría de Gobernación.- Corresponden a esta Secretaría: Medidas en el orden administrativo para la observancia de la Constitución.- Reformas Constitucionales.- Elecciones Generales.- Relaciones con el Congreso de la Unión.- Derechos del hombre y del ciudadano.- Libertad de cultos y policía de este ramo.- Policía Rural de la Federación.- Salubridad Pública.- Amnistías.- División Territorial y límites de los Estados.- Relaciones con los Estados.- Guardia Nacional del Distrito y Territorios.- Gobierno del Distrito y Territorios Federales en todo lo político y administrativo, como elecciones locales, policía urbana, Registro Civil, Beneficencia pública, hospitales, hospicios y escuelas de ciegos y de sordomudos, casas de asilo, montes de piedad, cajas de ahorro, casas de empeño, loterías, penitenciarías, cárceles, presidios y casas de corrección, teatros y diversiones públicas.- Festividades Nacionales.- Diario Oficial y Suplemento del Gobierno.- Secretaría de Justicia e Instrucción Pública.- Corresponden a esta Secretaría: Relaciones con la Suprema Corte.- Tribunales de Circuito y Juzgados de Distrito.- Expropiación a causa de utilidad pública.- Indultos y conmutaciones de penas por delitos del fuero federal y los del orden común en el Distrito y Territorios.- Relaciones con los Tribunales y Juzgados del D.F. y Territorios.- Ministerio Público.- Notarios y Agentes de Negocios.- Estadística crucial.- Instrucción primaria, preparatoria, profesional y especial en todas las escuelas nacionales del D.F. y territorios, y a las municipales lo concerniente a la dirección e inspección científica de la enseñanza.- Escuela de Bellas Artes y Oficios.-

Conservatorios de Música, academias y sociedades científicas, artísticas y literarias.- Observancia del precepto de Enseñanza Primaria obligatoria, laica y gratuita.- Títulos Profesionales.- Propiedad literaria y artística.- Bibliotecas, museos y antigüedades nacionales.- Estadística escolar.- Secretaría de Fomento.- Corresponden a esta Secretaría: Agricultura.- Terrenos baldíos.- Colonización.- Minería.- Propiedad Mercantil e Industrial.- Privilegios exclusivos.- Pesos y medidas.- Operaciones geográficas y meteorológicas y astronómicas.- Observatorios.- Cartografía, viajes y exploraciones científicas.- Exposiciones agrícolas, mineras, industriales y fabriles.- Estadística general.- Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas.- Corresponden a esta Secretaría: Correos interiores.- Vías marítimas de comunicación o vapores o correos.- Unión Postal Universal.- Telégrafos.- Teléfonos.- Ferrocarriles.- Obras en los puentes.- Faros.- Monumentos Públicos y obras de utilidad y ornato.- Carreteras, calzadas, puertos, ríos, puentes, lagos y canales.- Conserjería y obras en los palacios Nacional y de Chapultepec.- Secretaría de Hacienda y Crédito Público y Comercio.- Corresponden a esta Secretaría: Impuestos Federales.- Aranceles de Aduanas marítimas y fronterizas.- Administración de todas las rentas federales.- Policía Fiscal.- Lonjas y corredores.- Bienes nacionales y nacionalizados.- Casas de moneda y ensaye.- Empréstitos y deuda pública.- Bancos y demás instituciones de crédito.- Administración de las rentas del Distrito y Territorios Federales.- Catastro y estadística fiscal.- Presupuesto.- Secretaría de Guerra y Marina.- Corresponden a esta Secretaría: Ejército permanente.- Marina y Guerra mercante.- Guardia Nacional al servicio de la Federación.- Legislación militar.- Administración de justicia militar.- Indultos militares.- Patentes de Corzo.- Colegio Militar.- Escuelas Náuticas.- Hospitales Militares.- Fortalezas, fortificaciones, cuarteles, depósitos y almacenes militares de la Federación.- Judíos bárbaros, colonias militares.- 2.- En casos dudosos o extraordinarios el Presidente de la República resolverá, por medio de la Secretaría de Relaciones, a cual departamento corresponda despachar el asunto de que se trate.- 3.- Cada Secretaría del despacho remitirá a la de Hacienda su respectivo proyecto de --

presupuesto con la debida oportunidad, para los efectos - del artículo 69 de la Constitución.- Transitorio: Los expedientes relativos a los ramos que deban pasar a otras - - Secretarías, le serán remitidos, desde luego, por los que actualmente los tuvieren, y cada Secretaría, procederá - - a su organización interior, de conformidad con las precauciones de esta ley.- México, 28 de Mayo de 1891.- J. I. Limantour, diputado presidente F. Ibarra, Senador presidente; Rosendo Pineda, diputado secretario.- Enrique María -- Rubio, senador secretario.- Por tanto, mando se imprima, - publique, circule y se le dé cumplimiento.

Dado en el Palacio del Poder Ejecutivo de la - Unión a 13 de Mayo de 1891".

Así fue como por medio del anterior decreto - - se creó la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, y así continuó denominándose, hasta el 10. de julio de -- 1817 en que se cambió por Secretaría de Comunicaciones - únicamente.

Pero el 25 de diciembre de ese mismo año volvió a distinguirse con su anterior denominación, y así permaneció hasta el 23 de diciembre de 1958 en que se modificó la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.- -- Con esta modificación las funciones de Comunicaciones y las de Obras Públicas, se dividieron, dando paso a la - - creación de las dos Secretarías, la de Comunicaciones y Transportes y la de Obras Públicas actual.

CAPITULO II.

FUNCIONES Y ORGANIZACION DE LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS.

A).- Funciones.

1).- La Secretaría de Obras Públicas, de acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamento de Estado vigente, tiene especificadas funciones básicas para propiciar el desarrollo del país. Cumplirlas cabalmente es la meta de funcionarios empleados y trabajadores de esta dependencia.

Tales funciones están expresadas en el Artículo 11 de la Ley mencionada. He aquí lo que indican los capítulos del citado artículo.

I.- Construir, reconstruir y conservar los edificios públicos, monumentos y todas las obras de ornato realizadas por la Federación, excepto las encomendadas expresamente por esta Ley a otras dependencias.

II.- Proyectar, realizar directamente o contratar y vigilar, en su caso, en todo o en parte, la construcción de las obras públicas, de fomento o interés general, que emprenda el Gobierno Federal por sí o en cooperación con otros países, con los Estados de la Federación, con los municipios o con los particulares, y que no se encomienden expresamente a otras dependencias.

III.- Conservar directamente o contratar y vigilar la conservación, en todo o en parte, de las obras de propiedad federal, de uso común o destinadas a un servicio público de jurisdicción federal o en cuyo uso y-

aprovechamiento intervenga el Gobierno Federal en -- cooperación con autoridades o empresas extranjeras, -- con los Estados de la Federación y con los municipi-- pios o con empresas o particulares mexicanos.

IV.- Establecer las bases y normas y, -- en su caso, intervenir para la celebración de contra-- tos de construcción y conservación de obras federales o de las que señala este artículo, o asesorar a la -- dependencia que corresponda expresamente la obra.

V.- Construir y conservar los caminos fe-- derales.

VI.- Construir y conservar los puentes fe-- derales, incluso los internacionales.

VII.- Construir y conservar caminos y -- puentes en cooperación con los gobiernos de las entida-- des federativas, con los municipios y particulares.

VIII.- Construir aeropuertos federales y -- cooperar con los gobiernos de los estados y las autori-- dades municipales, en la construcción y conservación -- de obras de ese género.

IX.- Construir vías férreas de jurisdicción-- federal.

X.- Otorgar concesiones o permisos para -- construir obras que le corresponda ejecutar, y

XI.- Los demás que le encomienden expre-- samente las leyes y reglamentos.

Por otra parte, en el artículo 26 se expli-- ca que: "Corresponde originalmente a los Titulares de -- la Secretaría y Departamentos de Estado el trámite y re--

solución de los asuntos de su competencia, pero para la mejor organización del trabajo podrán delegar en sus subalternos cualesquiera de sus facultades, excepto aquellas que por Ley o por disposición del reglamento interior respectivo, deban ser ejercidas precisamente por dichos Titulares".

Y en el 28, que: "En el reglamento interior de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, que será expedido por el Presidente de la República, se establecerá la competencia de cada dependencia, así como la forma en que los Titulares deberán contener información sobre la estructura orgánica y la forma de realizar actividades de sus diversas unidades administrativas así como sobre los sistemas de comunicación y coordinación y los principales procedimientos de apoyo administrativo que se establezcan. Los manuales y demás instrumentos de apoyo administrativo interno, deberán mantenerse permanentemente actualizados".

B).- Organización Administrativa.

La Organización Administrativa de la Secretaría de Obras Públicas está constituida por un Secretario, 2 Subsecretarios, un Oficial Mayor, 10 Comisiones y 21 Direcciones tendientes a organizar el trabajo de 28,139 trabajadores con que cuenta actualmente en toda la República. Este núcleo de trabajadores se encuentra dividido en la siguiente forma: 21,623 obreros, 2,904 técnicos y administrativos.- 3,612 profesionales y directivos.

Para su organización de estos trabajadores ha sido necesaria la utilización de procedimientos modernos como los sistemas de computación electrónica, que sirven para el registro, banco de datos, agrupamiento, control de pagos, etc. etc.

Otra fase de la administración de la Secretaría de Obras Públicas es la de capacitación del trabajador, en 1959 se implantaron los primeros cursos de capacitación para el trabajador.

C).- Funciones específicas de las Direcciones y Comisiones.

En la Organización Administrativa de la Secretaría de Obras Públicas como ya mencioné, existen 10 Comisiones y 21 Direcciones de las cuales es muy importante mencionar sus funciones básicas.

1).- Comisión de planeación de la infraestructura para el transporte.

Su función básica es la de elaborar los planes a largo, mediano y corto plazo, tanto globales como por niveles geográficos, por ramas de actividad, por medios de transporte y por vías de comunicación de la infraestructura urbana y del trabajo de la Secretaría de Obras Públicas.

2).- Comisión del Desarrollo Urbano del País.

Su función básica es la de estudiar, programar, promover y coordinar la acción conjunta de la Secretaría de Obras Públicas, el Sector Público Federal, los Estados y Municipios, y el Sector Privado. - Industria, - Comercio y Finanzas - con el fin de lograr la descentralización geográfica del desarrollo urbano del país, por medio de la construcción de nuevas Ciudades Industriales en zonas adecuadas de las existentes regiones urbanas; la reestructuración de las actuales ciudades centrales y áreas metropolitanas; la ordenación del-

futuro desarrollo de las actuales ciudades pequeñas - y medianas y la regularización del plano urbano de - las comunidades rurales mayores y medianas.

3).- Comisión Nacional de Caminos Alimentadores y Aeropistas.

Su función básica es la de promover en todo el país la cooperación económica de los sectores públicos y privados para la construcción y conservación de los caminos y aeropistas que dichos sectores requieren para cumplir con sus funciones específicas, y llevar a cabo la coordinación necesaria para que los caminos alimentadores y aeropistas sean construídos para satisfacer los requerimientos de comunicación que les dieron origen.

4).- Comisión de Ingeniería y Tránsito.

Su función principal es la de señalar los criterios y proponer las normas de proyecto geométrico en las carreteras, para mejorar el aspecto operacional, y estudiar y proponer los dispositivos para el control del tránsito que deban instalarse en la red de carreteras, para obtener mejores condiciones de seguridad y eficiencia.

5).- Comisión Nacional de Obras en Parques Naturales.

Su función básica es la de promover y fomentar la construcción de obras en los Parques Naturales del País y proponer programas para la ejecución de las mismas. Al efecto, estudiará lo relativo a la localización de los Parques Naturales y sugerirá las etapas en que a su juicio, deberán llevarse a cabo las obras.

6).- Comisión Mixta de Escalafón.

las vacantes de los puestos de base y boletinarlas al personal, programar la selección de candidatos con la oportunidad debida y dictaminar la concesión de las vacantes en base a lo establecido en el Reglamento de Escalafón en vigor.

7).- Comisión Interna de Administración.

Su función es la de promover la Reforma Administrativa en la dependencia, asegurar la eficiencia operativa de la Secretaría y contribuir a la eficacia del sector público en su conjunto.

Esta Comisión está integrada por un Presidente (que es el titular del ramo), de 3 Secretarios, -- que lo representan, el Subsecretario "A", el Subsecretario "B" y el Oficial Mayor del Ramo; un Secretario Técnico y de Actas representado por el Director General de Organización y Métodos y de varios Vocales que son: -- los Directores Generales, los Coordinadores Generales y los Vocales Ejecutivos.

8).- Comisión de Especificaciones Técnicas.

Esta Comisión se encuentra integrada por un Presidente que es el Subsecretario "A", y por 13 -- Directores Generales de: Programación, Control, Ingeniería de Sistemas, Vías Férreas, Carreteras en Cooperación, Carreteras Federales, Aeropuertos, Servicios Técnicos, Obras de Mejoramiento Social, Edificios, Obras a Mano, Conservación, y Maquinaria y Transportes.

La función básica de esta Comisión es la de conocer las modificaciones a las especificaciones de proyecto geométrico y a las generales de construcción que propongan las Direcciones Generales y la Comisión de Ingeniería y Tránsito, para que, en su caso, --

BIBLIOTECA
D. N. A. M.

se sometan a la consideración del Secretario del Ramo.

9).- Comisión de Investigación.

Esta Comisión se encuentra integrada-- por un Presidente que es el Subsecretario "A", y -- por 14 Directores Generales de: Obras a Mano, Carreteras Federales, Aeropuertos, Edificios, Conservación, Servicios Técnicos, Maquinaria y Transportes, Carreteras en Cooperación, Ingeniería de Sistemas, - Vías Férreas, Control, Obras de Mejoramiento Social, Programación y el Coordinador General de la Comisión de Ingeniería de Tránsito.

Su función principal de esta Comisión - es la de llevar a cabo la planeación de las investigaciones que sean necesarias para el desarrollo de - los trabajos en la Secretaría y proponer en su caso, - las que se llevarán a cabo por conducto del Instituto de Ingeniería de la UNAM y las que estarán a cargo de la Dirección General de Servicios Técnicos.

10).- Comisión de Precios Unitarios.

Esta Comisión está formada por un Presidente que es representado por el Subsecretario "A" y - por 13 Directores Generales de: Edificios, Obras de - Mejoramiento Social, Ingeniería de Sistemas, Carreteras en Cooperación, Conservación, Aeropuertos, Maquinaria y Transportes, Control, Servicios Técnicos, - - Carreteras Federales, Obras a Mano, Programación y - Vías Férreas.

La función básica de esta Comisión es - la de proponer al Secretario del Ramo, los catálogos - generales de precios unitarios por zonas, que deberán de servir de base para cubrir el importe de las obras -

que realice la Secretaría mediante adjudicación directa. Conocer los estudios e investigaciones que lleven a cabo las Direcciones Generales, sobre elementos y factores que integran los precios unitarios.

II).- Dirección General de Asuntos Jurídicos.

A esta Dirección le toca asesorar a las dependencias de la Secretaría de Obras Públicas en el campo jurídico; representar a la Secretaría en la elaboración de convenios y contratos, así como litigios que afecten los intereses de la propia institución.

12).- Dirección General de Obras a Mano.

Su primordial función es la de promover, coordinar y construir caminos empleando la mano de obra rural, aprovechando la existencia de brechas que comunican deficientemente a las comunidades rurales, con el objeto de hacerlas transitables en todo el tiempo por los vehículos que deben proporcionar el servicio de transporte a dichas comunidades.

13).- Dirección General de Carreteras en Cooperación.

Su trabajo es el de proyectar, construir, mejorar y atender a la conservación, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y con los particulares, de caminos, puentes y aeropistas. Representar a la Secretaría de Obras Públicas ante las Juntas Locales de Caminos, vigilando la integración y el ejercicio de los fondos cooperativos.

14).- Dirección General de Carreteras Federales.

Su función principal es la de proyectar, - construir, reconstruir y mejorar las carreteras y puentes federales, incluyendo sus obras conexas y accesos. Intervenir en el otorgamiento de permiso para -- construir dichas obras que soliciten otras dependencias, las empresas y los particulares.

15).- Dirección General de Conservación.

Su función básica es la de mantener en - buen estado la red de carreteras y el sistema de aeropuertos que se pongan bajo su cuidado. Vigilar que - se respete el derecho de vía e intervenir en la vigilancia de la conservación de carreteras y aeropuertos que no están directamente a su cuidado, así como el otorgamiento de permisos de construcción de obras -- conexas que soliciten otras dependencias, empresas - o particulares.

16).- Dirección General de Control.

Su función es la de llevar a cabo de - - acuerdo a los lineamientos que marque el C. Secretario de la Secretaría de Obras Públicas, la superación de las actividades de las dependencias de la Secretaría atendiendo los aspectos de programación, proyecto, realización y pago de las obras, calidad de las obras y funciones administrativas; verificar toda clase de -- hechos que causen o puedan causar daños y perjuicios a la Secretaría; llevar el registro de contratistas y producir los informes internos y externos que se le ordenen.

17).- Dirección General de Edificios.

Su función básica es la de estudiar, proyec tar, construir, adaptar y mejorar los edificios públicos,

monumentos, obras de ornato y obras conexas a las anteriores, que realice la federación, así como la - de aquella naturaleza, que emprenda el Gobierno Federal en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, con los municipios y con los particulares. Conservar los edificios de la Secretaría de Obras Públicas, así como sus instalaciones.

18).- Dirección General de Ingeniería -- de Sistemas.

Tiene la función de llevar a cabo el estudio de las decisiones que conduzcan a la asignación oti, de los recursos de la Secretaría mediante el uso de las técnicas que se han desarrollado, el análisis de sistemas de investigación de operaciones, utilizando los sistemas de computación que permitan la formulación de modelos matemáticos para computadora electrónica que el estudio de decisiones requiera y diseñar los sistemas de información que permitan mantener actualizado el banco de datos de la Secretaría, así como la fácil y eficaz recuperación de la información.

19).- Dirección General de Maquinaria y Transportes.

Su función básica es la de intervenir en la adquisición de las máquinas y los vehículos de la Secretaría. Llevar a cabo el mantenimiento preventivo, vigilar y proponer las normas e instructivos de operación de máquinas y vehículos.

Atender las solicitudes de transportes terrestres, aéreo y marítimo que formulen las dependencias de la Secretaría, según las disposiciones del C.- Secretario del Ramo.

20).- Dirección General de Obras de Mejoramiento Social.

Su función básica es la de proyectar, construir y mejorar conjuntos, parques y ciudades industriales, campos y ciudades deportivas, obras de mejoramiento urbano y otras de fomento e interés general que emprenda la Secretaría por sí o en las que participen los Gobiernos de las entidades federativas, los municipios y los particulares. Promover, coordinar y construir obras en beneficio de las comunidades rurales, que tiendan a dotarlas de los servicios urbanos procurando la participación de dichas comunidades.

21).- Dirección General de Organización y Métodos.

Su función básica es la de llevar a cabo los estudios administrativos que coadyuven a la superación de las actividades a cargo de la Secretaría de Obras Públicas y proporcionar el servicio de estadística administrativa, procurando el adecuado aprovechamiento de los recursos disponibles acorde a los lineamientos fijados por las autoridades superiores, a fin de asegurar la eficiencia operativa de la dependencia.

22).- Dirección General de Personal.

Su función básica es la de proporcionar el personal idóneo para el puesto adecuado; planear programas de motivaciones e incentivos; pugnar por la actualización y desarrollo de los trabajadores y llevar a cabo las operaciones de trámite y registro respectivos.

23).- Dirección General del Presupuesto.

Su función básica es la de formular los proyectos de presupuesto; vigilar la adecuada aplicación presu-

puental, programar y supervisar las posibles modificaciones y administrar, oportunamente, los suministros autorizados por la superioridad.

24).- Dirección General de Programación.

Su función básica es la de elaborar los programas de inversión y gastos corriente anual, de corto, mediano y largo plazo de la Secretaría y programar el proceso de trabajo, en permanente confrontación con los objetivos buscados.

25).- Dirección General de Proveduría.

Su función básica es la de planear y programar las adquisiciones y suministros necesarios para el desarrollo de las actividades de la Secretaría; seleccionar las casas proveedoras en base a las mejores condiciones de precio, calidad y oportunidad de entrega; establecer sistemas de almacenamiento que permitan la mejor conservación de los artículos y vigilar la existencia mínima de los bienes de consumo permanente.

26).- Dirección General de Relaciones y Difusión.

Su función básica es la de difundir interna y externamente la imagen óptima de la Secretaría de Obras Públicas, como parte integrante del Sector Público, recabar, analizar y evaluar la información que haga referencia a la Secretaría y a sus funcionarios. Promover, establecer y mantener relaciones entre el personal de la Secretaría con dependencias del Sector Gubernamental y Privado que sean necesarias y con el público en general.

27).- Dirección General de Servicios Técnicos.

Su función básica es la de estudiar y proponer los criterios de proyecto, métodos de cálculo, numéricos y experimentales, pruebas de laboratorios y modelos que deban aplicarse para el mejor desempeño de las labores de la Secretaría. Proporcionar a las Direcciones Generales que la soliciten, asesoría en materia de proyectos, construcción y conservación de obras, particularmente técnicas especializadas de más frecuente aplicación.

28).- Dirección General de Servicios y Prestaciones Sociales.

Su función básica es la de proporcionar los servicios generales necesarios para el funcionamiento de las dependencias de la Secretaría; promover la superación cultural del personal y despertar su interés de participación en actividades deportivas y sociales.

29).- Dirección General de Vías Férreas.

Su función básica es la de proyectar, construir y reconstruir y mejorar vías férreas de jurisdicción federal, incluyendo las obras conexas y accesorias que complementen las vías. Intervenir en la vigilancia de la conservación de vías férreas y de las obras que realicen quienes las explotan, así como el otorgamiento de permisos para construir dichas obras.

30).- Dirección General de Administración Foránea.

Su función básica es la de coordinar los servicios administrativos de los Centros de Trabajo foráneos, participando en la administración de su personal; promoviendo y verificando la adecuada aplicación de su asignación presupuestal y pugnando por el mejor aprovechamiento de los recursos materiales y humanos.

31).- Dirección General de Aeropuertos.

Su función básica es la de formular los estudios generales, elaborar los proyectos, construir, reconstruir, ampliar y mejorar los aeropuertos federales y sus instalaciones y obras conexas.

Intervenir en la conservación de estas obras - y en el otorgamiento de permisos de construcción que -- soliciten otras dependencias, empresas o particulares.

Independientemente de las funciones básicas - asignadas, coordinarse en la forma que lo determine el - Secretario del Ramo con las demás dependencias de la - Secretaría, para la ejecución de los programas a cargo - de ésta.

Esta nueva y dinámica organización que tiene - en la actualidad la Secretaría de Obras Públicas, le dá - una gran flexibilidad, rompiendo con la rigidez anterior, - para atender los 11 programas básicos a desarrollar. Es - tos programas tienen como base la ideología del Régi- - men, la que a su vez se apoya en los preceptos Consti- - tucionales de 1917. Todo programa y acción tiene que -- tener como base un contenido ideológico y político y es - por esto que vale la pena mencionar los 11 programas, - para darnos cuenta de que su finalidad es el mejoramien- - to del pueblo de México. Dichos programas son los si-- guientes:

De Desarrollo Rural, de Carreteras Urbanas, -- de Carreteras, de Instalaciones Deportivas, de Vías Fé-- rreas, de Bibliotecas Populares, de Conjuntos y Corredores Industriales, Turísticos y Comerciales, de Integra-- ción de la Infraestructura para el Transporte del Sistema- Político y Administrativo del país, de Edificios para el -- Gobierno Federal, Aeroportuarios y el de Parques Natura-- les.

Para la realización de todos estos programas, se han dividido las funciones de las distintas Direcciones y Comisiones que se señalan en este capítulo y -- todas participan en forma directa en uno o varios de -- estos programas.

La tradicional Secretaría de Obras Públicas se ha transformado en una Secretaría de Estado con un sentido eminentemente social, desapareciendo su estructura rígida que en el pasado actuaba en forma fría, realizando obras materiales, pero sin sentido social y humano. En la actualidad, en cualesquiera de estos 11 programas -- se constata, como última consecuencia el logro de beneficios para los sectores más desprotegidos con que desafortunadamente todavía cuenta nuestro país y que siguen constituyendo una mayoría.

CAPITULO III

CARRETERAS EN COOPERACION.

A).- ANTECEDENTES.- La Dirección General de Carreteras en Cooperación maneja los programas bipartito y tripartito de construcción de caminos alimentadores, de modesta especificación, pero de alto rendimiento social y económico para el país. Su estructura básica es similar a la de las demás Direcciones de Obras de la Secretaría. De acuerdo con la reestructuración, que como parte de la reforma administrativa se puso en vigor, se integra por un Director y por los Departamentos de Obras, Técnico, de Proyectos y la Oficina Administrativa.

Sin embargo, la Dirección General de Carreteras en Cooperación tiene características que la hacen diferente a las demás Direcciones, pues no sólo maneja fondos federales sino también los correspondientes a las aportaciones estatales y de particulares. Por sí misma desarrolla actividades tales como proyectar, construir y conservar carreteras; controla, a través del Representante de la Secretaría, a las Juntas Locales de Caminos y, por último, debe conciliar los intereses particulares de comunicación e integración social de cada estado con los más amplios de carácter nacional, a fin de que al integrarse la red general resulte armónica y funcional. Su política, que le ha sido marcada es la de resolver problemas de comunicación y no de tráfico; propugna llegar a los sectores marginados, a los compatriotas que más precisan de ayuda, y aniquilar la situación de discriminación geográfica en que se encuentran.

Como antes se dijo la Dirección proyecta, --

construye, reconstruye, mejora y conserva, en cooperación con los gobiernos de las entidades federativas, - con los municipios y con los particulares, caminos, - puentes y aeropistas, y representa a la Secretaría ante las Juntas Locales de Caminos, vigilando la integración y el ejercicio de los fondos cooperativos.

B).- ORGANIZACION.- Cuenta con tres Departamentos, a los que se encomiendan las siguientes actividades:

1).- Departamento de Proyectos.

Realizar estudios para la selección de ruta.

Efectuar estudios de campo (topográfico, hidrológico, geotécnico).

Elaborar anteproyectos.

Realizar el proyecto geométrico y diseño estructural, incluyendo puentes.

Realizar el proyecto de pavimentos.

Revisar los proyectos elaborados por las Juntas Locales de Caminos.

Elaborar los presupuestos.

Realizar proyectos en especial, y asesorar las Juntas.

2).- Departamento Técnico.

Intervenir en la adquisición de derecho de vía.

Estudiar las especificaciones generales y propo-

ner precios unitarios.

Elaborar proyectos de convenios de uso general.

Preparar concursos para otorgar contratos de obras.

Obtener los costos reales de las obras, y

Elaborar estudios estadísticos e informes.

3).- Departamento de Obras.

Formular los programas de obras en cooperación bipartita, con base en las proposiciones presentadas por las Juntas.

Formular los programas de caminos vecinales, con base en las proposiciones de los gobernadores de las entidades y particulares.

Formular los contratos, estimaciones y liquidaciones.

Vigilar el cumplimiento de los contratos y programas.

Vigilar el trabajo de las juntas, y vigilar el control de calidad de las obras.

La construcción de caminos en cooperación bipartita se inició en el año de 1933.- Hasta el año anterior, toda la iniciativa para la construcción de carreteras estaba en manos del Gobierno Federal. Los caminos se financiaban con el producto del impuesto federal sobre consumo de gasolina y con partidas anuales que gravaban del presupuesto de Egresos de la Federación.-

En esta forma se construyeron 1814 kilómetros de terracerías, 1112 kilómetros de revestimiento y 645 kilómetros de pavimento, invirtiéndose 72 millones de pesos.

El 22 de diciembre de 1932, el Presidente de la República, General Abelardo Rodríguez, dictó un Acuerdo disponiendo que la Federación contribuyera con una cantidad igual a la que aportara cada entidad federativa para la construcción de caminos, señalando como uno de los requisitos para impartir esta ayuda, la creación de una Junta Local encargada de dirigir las obras y administrar el fondo cooperativo. Posteriormente, el 20 de abril de 1934, se expidió la Ley sobre Construcción de Caminos en Cooperación con los Estados, aún en vigor, ley que ha permitido que actuando en conjunto la Federación y las diversas entidades federativas, se invirtieran, durante el lapso 1933-1971, 7624 millones de pesos en la construcción y conservación de 35 438 kilómetros de caminos, muchos de los cuales forman ahora parte de la red troncal federal.

Las juntas Locales de Caminos, que como antes se dice son indispensables para que el estado reciba la ayuda federal, son organismos oficiales encargados de la construcción y conservación de los caminos locales, aprobados por la Secretaría de Obras Públicas. Se integran por un Presidente, que es el Gobernador del Estado, por un Representante Técnico y Administrativo de la Secretaría de Obras Públicas, por un Representante de las Empresas de Auto-Transporte y por un Representante de la Cámara de Comercio, y son auxiliadas por un Secretario y un Tesorero.

El Representante de la Secretaría de Obras Públicas, además de las funciones que le corresponden como miembro de la Junta, tiene el carácter de Director de los trabajos y la vigilancia de la ejecución del programa.

ma y de la exacta y fiel inversión de los fondos.

Las Juntas administran el fondo cooperativo - y llevan a cabo la conservación de los caminos que - forman la red a su cuidado y la construcción, por administración o por contrato, de los que integran el programa que anualmente se les aprueba. Los contratos a --- que antes me refiero son celebrados por la Junta con - la probación de la Secretaría de Obras Públicas, y se otorgan previa publicación de las convocatorias que previenen las leyes respectivas, si las obras son parcial-- mente financiadas con créditos externos, o bien directamente cuando la inversión afecta el patrimonio propio -- de la institución.

El cometido de estos organismos es amplísimo, abarca, en lo técnico: desde la localización de un - - camino hasta su construcción y, posteriormente, su conservación, y en lo administrativo todo lo necesario para el correcto manejo del fondo cooperativo, y, por lo - - mismo, están organizados de modo que el Ingeniero Representante de la Secretaría esté en posibilidad de controlar cada una de estas fases de su comisión.

Las labores se distribuyen en dos ramas: técnica y administrativa. La primera comprende: elaboración de programas, estudios de campo, localización, proyecto, presupuestos, ingeniería de tránsito, análisis de -- precios unitarios, revisión de estimaciones e informes, - Incluye también las Residencias de construcción que controlan las obras a contrato y elaboran sus estimaciones, y las Superintendencias encargadas de la conservación - de los trabajos que se ejecutan por administración. La - segunda abarca: contabilidad, tomadura de tiempo, compras, almacenes, costos, servicio médico, etc. etc.

Como las Juntas poseen equipo propio o facilitado por la Secretaría de Obras Públicas para la con- -

servación o reconstrucción de sus caminos, cuentan -- con una Superintendencia de Maquinaria, que, además de las labores específicas de vigilancia del empleo adecuado y buen mantenimiento del equipo, controla los -- talleres.

En cada uno de estos organismos funciona -- un laboratorio que actúa como asesor del Ingeniero -- Representante y se encarga del ensaye de materiales, -- del control de calidad y determina los procedimientos -- de construcción.

El sistema contable de las Juntas fue recientemente modernizado, implantando sistemas que permiten -- conocer en cualquier momento el estado financiero de la institución. Se encarga de esta labor un contador que -- funge como auxiliar administrativo del Representante de la Secretaría.

Todo el personal encargado de las labores -- técnicas, administrativas y de campo es nombrado por -- el Ingeniero Representante, con la aprobación de la Se-- cretaría, y depende directamente de él, quien, de acuer-- do con el Reglamento de Construcción de Caminos en -- Cooperación con los Estados, es el conducto necesario -- para todos los asuntos que las Juntas deseen tratar con la Secretaría.

Las treinta y una Juntas que funcionan en el -- país cuentan con un personal de aproximadamente diez-- mil individuos, de los cuales, seiscientos son técnicos, novecientos administrativos y ocho mil quinientos, obre-- ros.

Por último existe una Tesorería, cuyo titular -- es nombrado por la Junta. El Tesorero recibe los fondos -- que mensualmente entrega la Federación y el Estado y -- es responsable de ellos; debe depositarlos inmediatamen-- te en una institución bancaria a nombre de la Junta y --

para retirarlos, a fin de cubrir erogaciones, firma mancomunadamente con el Ingeniero Representante.

Aún cuando, como antes se ha dicho, las Juntas Locales son organismos con personalidad propia, están relacionadas íntimamente con la Secretaría de Obras Públicas, en la medida que determinan la Ley y el Reglamento respectivo.

Toda la intervención de la Secretaría se efectúa a través de la Dirección General de Carreteras en Cooperación, dependencia que coordina la política federal en materia de carreteras, con la política de cada Estado, para que como antes se dijo, el desarrollo de la red general forme un conjunto armónico.

En el año de mil novecientos cuarenta y siete, nuestra red de carreteras era de 19,500 kilómetros que unían a la ciudad de México con las principales poblaciones, pero era necesario ampliar su zona de influencia y remediar el abandono en que se encontraban y desgraciadamente aún se encuentran muchas de ellas, la mayoría poblaciones del medio rural en que habita el cincuenta por ciento de la población del país.

Para lograrlo, el Gobierno Federal planeó la construcción de caminos de especificaciones modestas que denominó vecinales y encomendó al Departamento de Planeación y Fomento de Caminos Vecinales, creado en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas el 14 de mayo de 1947. En estos caminos se invertían exclusivamente fondos federales, de los que para el primer año de labores se destinaron dos millones de pesos.

Esta acción despertó un gran interés en todos los sectores privados, los que junto con los gobiernos de las entidades federativas y los municipios manifestaron espontáneamente su deseo de cooperación con es-

te esfuerzo nacional. Las plantas armadoras de automóviles y camiones, las fábricas de llantas y otras importantes industrias fundaron la Asociación Mexicana de Caminos con el fin de contar con una institución capacitada para dar forma a esta colaboración. Con este propósito se promovió la firma de un convenio entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y las citadas empresas, mediante el cual dicha Secretaría destinaría el veinte por ciento del producto del impuesto especial sobre ingresos derivados de la venta de automóviles ensamblados en el país, al fomento y construcción de caminos vecinales, con lo que en los términos del citado convenio, podría cubrirse una tercera parte del costo de las obras (16.66% por parte del Gobierno Federal y otro por las empresas ensambladoras).

Para la realización de estos caminos, aprovechando el subsidio del veinte por ciento antes mencionado y la cooperación de los gobiernos de los Estados, de los municipios, de las entidades privadas y del público en general, se creó el 12 de octubre de 1949 un organismo privado con funcionamiento autónomo, denominado Comité Nacional de Caminos Vecinales. La dirección técnica y la planeación de la red vecinal quedó encomendada al Departamento de Planeación y Fomento de Carreteras Vecinales, el que con anterioridad se encargaba de la ejecución del programa con cargo al presupuesto de la Federación.

El 4 de abril de 1956 se reestructuró el Comité, ampliando y diversificando su acción, denominándolo Comité Nacional de Comunicaciones Vecinales. El 10 de julio de 1960 se modificó nuevamente la estructura de este organismo y se creó la Comisión Nacional de Caminos Vecinales, encomendada a la Secretaría de Obras Públicas, y, por último el 19 de abril de 1967,-

el C. Presidente de la República; expidió un Decreto que deroga el del lo. de julio de 1960, y, consecuentemente, desaparece la Comisión Nacional de Caminos Vecinales y deja a cargo de la Secretaría de Obras Públicas las funciones que hasta esa fecha venía realizando la Comisión. Esta disposición se basó, fundamentalmente, en que, de acuerdo con la política impositiva del Gobierno Federal, la recaudación por concepto de impuestos especiales sobre la venta de automóviles, fabricación de llantas y a los vehículos que consumen diesel o gas licuado, disminuyó en forma extraordinaria y, por ello, los recursos de que se venía disponiendo para el funcionamiento de la Comisión eran insuficientes, por lo que, todo lo necesario para cubrir la parte que corresponde aportar al Gobierno Federal para la construcción de caminos vecinales, provendrá de las ampliaciones líquidas al presupuesto de la Secretaría de Obras Públicas que, según Acuerdo Presidencial del lo. de julio de 1960, hará la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las normas que rigen la planeación, proyecto y construcción de los caminos vecinales, pueden resumirse en lo siguiente:

I.- Se denominan caminos, puentes y aeropistas vecinales las obras de esta naturaleza construídas mediante financiamiento bipartito.

II.- El Gobierno Federal contribuye invariablemente con la tercera parte del valor de estas obras; las dos terceras partes restantes quedan según el caso, a cargo de:

a).- El Gobierno Local.

b).- Los particulares interesados.

c).- El Gobierno Local y los interesados en

la proporción que fije el primero.

III.- La cooperación de los particulares puede ser en efectivo o en obra de mano y

IV.- En todos los casos la planeación, el proyecto y la dirección técnica y vigilancia de las obras corresponden a la Secretaría de Obras Públicas y de Carreteras en Cooperación.

No obstante las sucesivas modificaciones de forma del organismo promotor de los caminos vecinales, el criterio tripartita ha prevalecido y la magnitud de sus realizaciones, que en gran parte han propiciado el desarrollo del país y han sido eficaces promotores de la riqueza pública del México nuevo que se ha estado formando en los últimos años, dan una visión cabal las siguientes cifras: sólo en el lapso comprendido entre los años de 1960 a 1971 en que la planeación, proyecto y dirección técnica ha estado en manos de la Secretaría de Obras Públicas, se han invertido 2268 millones de pesos, con los que se construyeron 16 mil kilómetros de caminos.

En la planeación de los caminos de cooperación bipartita y tripartita, la Secretaría de Obras Públicas considera dos grupos:

I.- Los de motivación social, que tienen por objeto romper el aislamiento de núcleos de población enclavados en zonas pobres, casi siempre de baja precipitación pluvial, y

II.- Aquellos que tienen un propósito esencialmente económico de desarrollo.

Para el primer grupo, cuya finalidad primordial es de índole social, se relaciona el número de habitantes por beneficiar con el costo de la obra estudiada.

Por lo que toca al segundo grupo, que tiene como meta principal el desarrollo económico de las regiones que atravesarán estas rutas, el criterio de evaluación es el que se deriva del interés por incrementar o generar la producción agropecuaria. Al relacionar los beneficios con los costos de construcción, es decir, relación de producción inducida al costo de construcción, se define el orden de preferencia en su realización.

Las características geométricas y estructurales de los caminos alimentadores, las determina el volumen probable de tránsito que generará el área drenada. No es posible establecer especificaciones rígidas para todos ellos, pues satisfacen distintas necesidades pero generalmente son más modestas que las de los caminos troncales. Asimismo, su superficie de rodamiento la constituye el material de revestimiento, por lo menos mientras se logra el pleno desarrollo de la zona que atraviesa. Siempre debe tenerse en cuenta que el tránsito de estos caminos será reducido y que no es razonable derrochar los recursos disponibles cuando lo que en realidad se requiere es comunicar un mayor número de poblaciones.

Para finalizar mi exposición, quiero mencionar algunos datos que resumen los logros y metas de la Dirección General de Carreteras en Cooperación.

Durante el lapso 1933-1971 se invirtieron 7624 millones de pesos en la construcción y conservación de 35,438 kilómetros de caminos en cooperación bipartita.

Entre 1960 y 1971, período en que la planeación, proyecto y construcción de los caminos vecinales han estado en manos de la Secretaría de Obras Públicas, se construyeron 16 mil kilómetros, con una inversión de 2268 millones de pesos.

En el año de 1971, la inversión en carreteras fue de 2426 millones de pesos y se aumentó la red en 3547 kilómetros. El 56 por ciento corresponde a caminos construídos en cooperación bipartita o tripartita.

La red de caminos a cargo de la Dirección alcanza los 41 mil kilómetros, de los cuales mil corresponden a brechas, 5 mil a caminos en terracerías, 20 mil a revestidos y 15 mil a pavimentados. +

En cooperación bipartita se invirtieron, durante el año de 1972, a través de la Dirección, 716.6 millones de pesos en la construcción o reconstrucción de 273 obras (caminos, puentes o aeropistas) y en la conservación de 41 mil kilómetros de carreteras. +

En cooperación tripartita se invirtieron, durante el mismo año de 1972, 750 millones de pesos en la construcción de 712 obras.

Se invirtieron en 1972, 22.8 millones de pesos en 7 obras federales encomendadas a la propia Dirección. +

C.- CONSERVACION DE CARRETERAS.

La Conservación de las carreteras en el país ha sido uno de los más grandes problemas con que se han encontrado todos los Gobiernos ya que para dar cumplimiento al programa de conservación de la red

a cargo de las Juntas Locales de Caminos, se venía disponiendo de \$5,000.00 por kilómetro año, que no es suficiente y que solamente era el producto del aumento periódico de una cantidad que fue fijada hace varios años. Esta modalidad, con vicio de origen, ha conducido a lo que malamente se llama "Conservación diferida" que no es en realidad sino una conservación deficiente, que puede llevar a condiciones graves de deterioro de un camino. En el año pasado se hicieron estudios técnicos para determinar el gasto que se requiere para mantener en satisfactorias condiciones de transitabilidad los caminos a cargo de las Juntas, habiéndose obtenido la cifra promedio de \$9,000.00 por kilómetro año. Los trabajos de conservación abarcan también los puentes y el mantenimiento y reposición del señalamiento.

Es una verdadera lástima que en la actualidad la Secretaría de Obras Públicas no disponga de mayores recursos para emplearlos en la conservación de carreteras, ya que se siguen construyendo caminos, pero si la conservación va a ser deficiente, por insuficiencia presupuestal, el progreso será difícil, puesto que dentro de unos años no vamos a contar con verdaderas carreteras, sino con las ruinas que necesariamente generará su deficiente o mala conservación.

C.-ORGANIGRAMA DE
LA DIRECCION GENERAL DE CAMINOS DE
OBRAS A MANO.

DIRECCION

GENERAL

DEPARTAMENTO DE CONSTRUCCION.

ACTIVIDADES.

- . Formular los convenios de construcción.
- . Formular los contratos de alquiler de maquinaria, complementaria de la obra de mano.
- . Proponer los precios unitarios.
- . Formular los programas de obra.
- . Realizar las obras de acuerdo con convenios, especificaciones y -- proyectos tipo, en su caso.
- . Formular las listas de raya, estimaciones y liquidaciones.
- . Vigilar los costos.

OFICINA ADMINISTRATIVA

DEPARTAMENTO DE ESTUDIOS

ACTIVIDADES.

- . Elaborar el manual de proyectos tipo.
- . Elaborar la cartilla de conservación.
- . Definir las especificaciones por aplicar en cada caso.
- . Determinar los costos reales.
- . Elaborar estudios estadísticos e informes.
- . Elaborar estudios sobre nivel de sub-ocupación en el medio rural.

DEPARTAMENTO DE PROMOCION

ACTIVIDADES.

- . Realizar el estudio de las necesidades específicas por municipio.
- . Atender a las solicitudes formuladas por comunidades.
- . Efectuar convenios con las comunidades.
- . Proponer la obra por ejecutar en cada brecha.
- . Llevar a cabo la coordinación con las Juntas Locales de Caminos, para la conservación.

CAPITULO IV.

CAMINOS DE OBRAS A MANO.

A).- ANTECEDENTES.

1.- A más de cincuenta años de haberse -- iniciado el movimiento revolucionario, no se ha logrado a la fecha que se distribuyan equitativamente los beneficios del progreso entre todos los sectores de la población, menos aún en las regiones rurales que han permanecido marginadas, lo que ocasiona que el campesino abandone la tierra y emigre a las ciudades en busca de un medio de vida más favorable, casi siempre ilusorio, como lo revelan los cinturones de miseria y los tugurios en que habitan, viniendo con esto a agudizar el desempleo en los núcleos urbanos y los problemas que ello ocasiona.

También pese a que durante las últimas administraciones el Estado ha destinado una buena parte del gasto público a la construcción de caminos, México es aún un país deficientemente comunicado, pues si bien es cierto que la red troncal sirve a las áreas más desarrolladas, quedan infinidad de pequeñas poblaciones aisladas, a tal grado, de que solamente tienen caminos un cuatro por ciento del total de los centros de población que existen en la República Mexicana, los cuales son aproximadamente cien mil.

Por consiguiente y pugnando por la distribución más racional de la riqueza y un sistema más justo de vida para millones de mexicanos geográficamente discriminados; actualmente la Secretaría de Obras Públicas se ha avocado, para que, en su ámbito, ayude a resolver los problemas mencionados mediante la cons--

trucción de caminos de obras a mano.

Esta política contempla la posibilidad de --
disminuir substancialmente el desempleo utilizando --
gente para construir obras de infraestructura, cuyas --
características lo permitan, como es el caso de este --
tipo de caminos.

Conviene mencionar que de los 70,000 kiló-
metros que integran la red Nacional, solamente cerca-
del veinte por ciento son alimentadores, porcentaje --
que contrasta con el de países altamente industriali--
zados como Francia y los E.U. en que representa el --
ochenta por ciento. Es claro, pues, que para buscar --
el desarrollo integral de México, es necesario resol--
ver primero el problema de la Infraestructura del --
Transporte.

Por disposición del Presidente de los Esta-
dos Unidos Mexicanos, se creó el 26 de enero de --
1972, la Dirección General de Caminos de Obras a --
Mano, asignándosele la tarea de incrementar la cons-
trucción de este tipo de caminos.

Teniendo como antecedentes la construcción
de los caminos rurales de acceso, obras de especifica-
ciones muy modestas cuyo objetivo era comunicar a --
poblaciones entre quinientos y dos mil quinientos habi-
tantes que no se encontraran a una distancia mayor --
de diez kilómetros de un camino en servicio.

Dada la imperiosa necesidad que existe de --
comunicación, se vió la conveniencia de reducir las --
especificaciones y ser más tolerantes en cuanto a lon-
gitud y número de habitantes por servir, para que en --
un plazo mínimo, todas aquellas comunidades que cuen
ten con una brecha susceptible de mejorar, participen-
de este programa aumentando en forma rápida la cons--

trucción de este tipo de obras que venga a incrementar la red alimentadora.

Debido a la necesidad de emplear la mano de obra campesina subocupada en la ejecución de este programa, se vió la conveniencia de hacer un análisis -- de las condiciones actuales del medio rural que permittiera conocer en forma muy aproximada el desempleo -- que existe en el campo, con el fin de ver la disponibilidad de fuerza de trabajo para lo cual fue necesario recurrir a los datos publicados en el último censo, por la Dirección General de Estadística de la Secretaría de -- Industria y Comercio, obteniéndose los siguientes resultados: La población con que actualmente cuenta el país es de 48,377,400 habitantes, la que está distribuida en urbana y rural, correspondiéndole el 59% a la urbana -- y el 41% a la rural. Del total de la población rural -- únicamente 5,720.839 habitantes integran la económicamente activa, compuesta por el 77% de hombres y el -- 23% de mujeres, siendo los primeros los que deberán -- considerarse como posibles participantes del programa. -- Del total de la fuerza de trabajo disponible, el 87% se pueden considerar medianamente ocupados y el 13% carecen por completo de ocupación, por lo que, para estar en posibilidades de proporcionar una fuente de trabajo -- a ese importante sector de la población, se requiere -- un incremento en este tipo de obras.

Si se cuenta con una asignación de - - - 7 500,000.000.00 de pesos para la ejecución del programa de Caminos de Obras a Mano, en lo que resta -- de la presente administración y de dicha cantidad corresponde el 80% aproximadamente para el pago de salarios, esto anualmente proporcionará un beneficio directo a 1,285.000 habitantes del medio rural.

PARTICIPACION DE LA OBRA DE MANO.

Es importante destacar la conveniencia -- del empleo de la obra de mano en este programa, - para lo cual se ha realizado un análisis comparativo de la inversión en la construcción de caminos. Apoyados en los estudios preliminares efectuados por el Instituto de Ingeniería de la UNAM, que analiza - - la participación de la obra de mano en la ejecución de estas acciones, así como algunas experiencias - adquiridas ya por esta Dirección.

La distribución inicial de la inversión con métodos manuales nos indica que el mayor porcentaje del presupuesto es aplicado a salarios que a su vez, se transforma en bienes de consumo básicos, - en cambio, si este mismo presupuesto se distribuye para ejercerlo empleando métodos mecanizados, gran parte de la asignación se destina a gastos originados por la maquinaria, que incluye fugas de divisas por concepto de importaciones.

Concluyendo por lo anterior, que es recomendable el empleo de métodos manuales, pues aunque la inversión directa a la obra es prácticamente - la misma, en ambos sistemas la utilización final de ella es mucho mayor en consumos básicos cuando -- se emplea obra de mano, en comparación a cuando - se emplea maquinaria, lo que representa un benefi- - cio considerable y directo para las gentes del campo, y en general a la economía del país.

FUNCIONES.-

La Dirección General de Caminos de Obras-- a Mano promueve, coordina y construye caminos. Para

ello utiliza la mano de obra campesina y aprovecha la existencia de brechas que en la actualidad comunican deficientemente a las comunidades rurales, con el -- objeto de hacerlas transitables en todo tiempo.

El mejoramiento de las brechas y acondicio-
namiento de las mismas tiene un costo promedio de -
\$50,000.00 kilómetro, y se ejecuta principalmente con
mano de obra, excepto en aquellos trabajos que por -
su naturaleza es indispensable el auxilio de maquina-
ria, como es el caso del acarreo de materiales, etc.

OBJETIVOS.

De aproximadamente trescientos mil kilóme-
tros de brechas con que cuenta el país y que son sus-
ceptibles de mejorar, se pretende habilitar por lo me-
nos ciento cincuenta mil kilómetros. Contrastando con-
la política caminera del pasado, se recurre al empleo-
de la mano de obra subocupada de las comunidades ru-
rales, cubriéndoles el salario mínimo regional, logran-
do con lo anterior la creación de fuentes de trabajo y
al mismo tiempo incorporar a un número considerable -
de mexicanos que se encontraban marginados del progre-
so. Buscando eminentemente, que todos aquellos pobla-
dos que en la actualidad cuentan con una brecha tran-
sitable en ciertas épocas del año, queden ligados a la
red nacional de carreteras, por una obra que les asegu-
re permanentemente la comunicación.

De acuerdo a la asignación total de la fuen-
te económica autorizada para el presente año, se ha -
elaborado un programa en el cual se pretende atender-
2,000 comunidades, con una longitud por mejorar de -
12,000 kilómetros aproximadamente, utilizando para - -
ello a 75,000 campesinos.

FUNCIONAMIENTO.

Las actividades de la Dirección General de Caminos de Obras a Mano, se inician una vez que se dispone del programa para el ejercicio anual, que es integrado por todas aquellas solicitudes que se canalizan a través de la Presidencia de la República, del Señor Secretario, de las distintas Asociaciones Campesinas, de esta Dirección tanto en oficinas centrales como en las jefaturas regionales, así como aquellas que se reciben en forma directa de la Dirección de Programación.

Para que las mencionadas solicitudes puedan quedar incluidas en el programa, previamente se investigan para verificar que reúnan los requisitos establecidos, con los cuales la Dirección General de Programación, de acuerdo a los presupuestos autorizados, formula el programa por entidades sometiénolo a la consideración del C. Titular del Ramo, para recabar su visto bueno, enviándose posteriormente para su aprobación al Sr. Presidente de la República.

Con la autorización respectiva, se envía a esta Dirección dicho documento, el cual se hace del conocimiento de las jefaturas regionales en su parte correspondiente, para que proceda a la formulación de los convenios con las Juntas Locales de Caminos, comunicándole al promotor con objeto de que integre las Asociaciones Civiles, interviniendo las jefaturas regionales representando a la Secretaría en la firma de los documentos que permitan a la Asociación contratar con las Juntas su participación con Obra de Mano; al mismo tiempo toman providencias en la organización de los trabajos de construcción, solicitando al Departamento de Estudios, los proyectos Tipo y Especiales en caso de que éstos se requieran.

Durante la etapa constructiva existe la super-

visión de acuerdo con la estructura foránea que se -- ha creado para tal fin, encargada a su vez de formu-- lar las estimaciones e informes de avances y erogaciones que se remitan a la Dirección General para -- su trámite.

Una vez concluída la obra, se convoca -- a asamblea en la localidad, con el fin de organizar la participación de los habitantes en la conservación, realizando aquellos trabajos que no requieran el empleo de equipo.

Al mismo tiempo se hace entrega a la Di-- rección General correspondiente para que se encargue de la conservación mayor.

APLICACION DE LOS RECURSOS.

Por lo que respecta a los recursos una -- vez que se cuenta con la aprobación respectiva, a -- través de los conductos establecidos, se hace del -- conocimiento de la Secretaría de Hacienda y Crédito -- Público, para que efectúe la reservación de los recursos autorizados, procediendo a informar a la Secretaría de Obras Públicas y ésta, en función del programa de obra, elabore el calendario de pagos.

Conforme a éste, se le solicitan los recursos necesarios, situándolos en las jefaturas regionales las que a su vez remitirán a las residencias las cantidades correspondientes al avance de la obra, que utili-- zarán en el pago de salarios, servicios y adquisicio-- nes, formulando las estimaciones respectivas de acuer-- do a los trabajos ejecutados, sirviendo de comproba-- ción.

Las jefaturas regionales envían a esta Di-

rección las estimaciones de obra del mes correspon--
diente, para que de acuerdo con los calendarios de-
pagos se formulen las cuentas por liquidar, enviando
ambas a la Dirección del Presupuesto para que otor-
gue el visto bueno y las envíe a la Secretaría de -
Hacienda para su liquidación, asimismo a la del Pa-
trimonio Nacional para los fines que correspondan.

B).- Convenio para llegar a la construc-
ción de un camino de obra de mano.

En la Secretaría de Obras Públicas para
llegar a la construcción de un camino de obra de -
mano, como primer paso se tiene que constituir un-
comité, en el cual se elige un Presidente, un Secre-
tario, un Tesorero y si se considera necesario se --
nombran unos vocales. Para la formación de dicho --
comité es fundamental que esté presidido por la auto
ridad municipal, la cual al designarse las personas-
en los mencionados cargos, da fé del acto de las -
firmas de los miembros directivos electos, exhortán-
dolos para que pongan todo su empeño en la cons- -
trucción de la obra vecinal que se proponen realizar.

Como siguiente paso, el comité ya debida-
mente constituido, con el apoyo del Gobernador del-
Estado, se dirigen por medio de un oficio al Secreta-
rio de Obras Públicas. En dicho oficio se le dá a co
nocer al Secretario de la mencionada dependencia, el
nombre de la obra, la longitud aproximada que se va
a construir, la etapa hasta la que se desea llegar, -
el estado actual de la ruta existente, la longitud pro
bable de puentes, el costo aproximado de la obra, -
el número de habitantes que se va a beneficiar, el -
sistema de trabajo que se va a seguir etc. Este ofi-
cio se manda firmado por el Gobernador del Estado, -
el Secretario de Gobierno, el Presidente de Caminos-
Vecinales en el Estado y por el Presidente del Comi-
té, adjuntando a este oficio el acta constitutiva del

Comité y el plano de la obra. Ya cubiertos los mencionados requisitos, y ya que la Secretaría acepta el plano de la obra a construirse, se procederá a elaborar un convenio en el cual dentro de sus cláusulas se estipulará el monto total del costo del mencionado proyecto, el tiempo que se llevará, etc.etc.

Para que nos formemos una idea completa de cómo son estos convenios, a continuación transcribo uno:

CONVENIO QUE PARA LA CONSTRUCCION DE OBRAS DEL PROGRAMA DEL DESARROLLO RURAL CELEBRAN POR UNA PARTE EL GOBIERNO FEDERAL, POR CONDUCTO DE LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS, REPRESENTADA EN ESTE ACTO POR EL SECRETARIO DEL RAMO, Y POR LA OTRA LA JUNTA LOCAL DE CAMINOS DEL ESTADO REPRESENTADA POR SU PRESIDENTE, GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL PROPIO ESTADO, PARTES QUE PARA LOS EFECTOS DE ESTE CONVENIO SE DENOMINARAN "LA SECRETARIA" Y "LA JUNTA" RESPECTIVAMENTE.

DECLARACIONES.

I.- Para los efectos de este Convenio, se entiende por Obras del Programa del Desarrollo Rural aquéllas que mediante el empleo de la mano de obra campesina, permitan la creación tanto de fuentes permanentes de trabajo como la dotación de obras de infraestructura que superen las actuales condiciones de vida de las comunidades rurales del país, teniendo las características de construcción que en cada caso se indiquen.- II.- "La Secretaría" manifiesta que por oficio No. 5-73-12 de fecha diciembre 26 de 1972, se autorizó por conducto de la Secretaría de la Presidencia, la inversión correspondiente -

a la construcción de obras del Programa del Desarrollo Rural a que se refiere este Convenio. III.- Por su parte "La Junta" declara que es un organismo público oficial; que está capacitado legalmente para suscribir este Convenio y cuenta con la organización y otros elementos necesarios, para tal objeto. IV.-- Ambas partes manifiestan que dadas las circunstancias de las obras y el propósito de beneficio social que se persigue con la construcción de ellas, es necesario aprovechar al máximo la obra de mano de los campesinos de la región. Sentado lo anterior, las partes celebran el presente Convenio con sujeción a las siguientes:

C L A U S U L A S : PRIMERA.- El monto total que en el presente año se destinará a la construcción de obras en el Programa del Desarrollo Rural es la cantidad de 2'000.000.00 que se distribuirá de acuerdo con el Programa que oportunamente formulará "La Secretaría".-SEGUNDA.- I.- "La Junta" se obliga a llevar a cabo los trabajos, de acuerdo con los proyectos, especificaciones o instrucciones que en cada caso le proporcione "La Secretaría" los que formarán parte integrante del presente Convenio.- II.- "La Junta" se obliga a concluir totalmente las obras dentro de un término de 347 días de calendario contados a partir de la fecha señalada para la iniciación de los trabajos. TERCE- RA.- El importe de los trabajos se liquidará con base en los precios unitarios que se agregan al presente Convenio y que forman parte del mismo. Para los efectos de liquidación existirá como "Cuenta del Programa del Desarrollo Rural". En dicha cuenta, "La Secretaría" ingresará las cantidades que procedan, a fin de cumplir en sus términos con el calendario de pagos que se agrega a este Convenio. - -

"La Junta" manifiesta estar de acuerdo en que las estimaciones de obras que mensualmente se formulen, -
- c n intervención de "La Secretaría", sean liquidadas -
- con cargo a la cuenta de que se trata, con base en -
- los precios unitarios a que se refiere el párrafo anterior. CUARTA.- Las partes convienen en que mensualmente se harán los ajustes correspondientes, tomando en cuenta los depósitos efectuados y los trabajos -- realizados según estimaciones; en la inteligencia de que cualquier crédito que resulte a favor de una u -- otra parte, deberá ser liquidado a más tardar el 31 - de diciembre del presente año.- QUINTA.- Queda - - expresamente convenido que "La Junta" se obliga a - utilizar en la realización de los trabajos a que se - refiere este Convenio, preferentemente obra de mano. SEXTA.- Queda expresamente estipulado que las obras materia de este Convenio no podrán ser subcontrata-- das, salvo con las Asociaciones Civiles que se cons-- tituyan con aprobación de "La Secretaría" en cada -- región, con objeto de participar en la construcción - de obras del Programa citado. Para tal efecto "La -- Junta" se obliga a estipular en los Convenios que -- celebre con dichas Asociaciones que las Obras que - se les encomienden serán ejecutadas bajo la direc-- ción y supervisión de "La Secretaría", que se respon-- sabilizarán de que la obra de mano sea de campesi-- nos de la región, miembros de las citadas organiza-- ciones, que las estimaciones de obra correspondien-- tes serán formuladas aplicando el tabulador de precios unitarios de "La Secretaría" y que sólo serán cubiertas previa autorización de la misma. SEPTIMA.- "La-Secretaría" llevará a cabo su intervención en el cumplimiento de este convenio, a través de la jefatura - regional de su Dirección General de Obras a Mano - o del Representante de dicha dependencia que expresa-- mente se designe para tal efecto.- OCTAVA.- El presente Convenio podrá ser rescindido administrativamen

te por "La Secretaría" en caso de incumplimiento por parte de "La Junta" a cualquiera de las obligaciones en él estipuladas; asimismo "La Secretaría" podrá -- dar por terminado en cualquier tiempo este Convenio, cuando así convenga a sus intereses, dando aviso - con 30 días de anticipación a "La Junta" y liquidán- dolo en todo caso las cantidades por ella erogadas - en la ejecución de las obras. NOVENA.- Las Secre- tarías del Patrimonio Nacional y de Hacienda y Cré- dito Público tendrán en el otorgamiento y ejecución- del presente Convenio la intervención que les confie- ren las Leyes y los reglamentos aplicables. DECIMA. Para la interpretación y cumplimiento del presente -- Convenio, y para todo lo que no esté expresamente- estipulado en el mismo, las partes se someten a las leyes y tribunal competentes en el Distrito Federal.- Este Convenio se firma en la Ciudad de México, el décimo día del mes de enero de mil novecientos se- tenta y tres.

POR "LA SECRETARIA"
EL SECRETARIO DE OBRAS

POR "LA JUNTA LOCAL
DE CAMINOS".

SRIO. DEL RAMO.

PRESIDENTE

REVISO
EL DIRECTOR GENERAL DE
OBRAS A MANO.

REVISO
EL DIRECTOR GENERAL
DE ASUNTOS JURIDICOS.

Este contrato para el Gobierno Federal - viene a representar un arma muy poderosa para abatir al desempleo, pues si bien nos damos cuenta -- que estamos viviendo una inflación de precios en -- los artículos de primera necesidad, no podemos ignorar o dejar de hacer caso omiso del problema que representa actualmente el desempleo en el país. Pues bien, el Gobierno Federal a través de la Secretaría - de Obras Públicas, se ha impuesto la tarea de resolver este problema, si no totalmente, sí en gran parte, por medio de los Caminos de Obras a Mano, -- que como lo he venido repitiendo, la base de este - programa es la Obra de Mano campesina.

Ahora bien, los Gobiernos de los Esta-- dos que han entrado de lleno al Programa de los Caminos de Obras a Mano, se sienten auxiliados puesto que este Programa viene a beneficiar a todas las poblaciones, rancherías, etc., que al estar incomuni cadas no podían ampliar sus mercados limitándose -- a un círculo muy reducido. Todo esto viene a representar para el Gobierno de un Estado un triunfo, pues no solo es la ampliación de los mercados, sino -- que se abaten muchos otros problemas como es el - analfabetismo, las enfermedades, epidemias, etc., - y como ya dije antes el desempleo. Esto para el -- campesino viene a ser otra fuente de trabajo, pues - ya no solo va a vivir de lo que la tierra produce, - ya que como todos sabemos la clase campesina se - encuentra marginada al desarrollo del país, y en la presente administración, una de las metas que se ha marcado es la de integrar al desarrollo del país a -- toda la clase campesina. Ahora bien, la derrama de - dinero que con motivo de este Programa se va a originar, es de unos alcances que probablemente no nos imaginemos, pues si bien nos damos cuenta del beneficio inmediato que representa el que una entidad se le comunique por medio de un Camino de Obra a Ma-

no, sirvió como base para la construcción de un camino debidamente pavimentado, que vendría a superar las actuales condiciones de vida en que viven los campesinos.

Aparentemente existe confusión entre las funciones específicas de la Dirección General de Cooperación y la de Caminos de Obras a Mano, esto no es -- así y me permito tratar de aclararlo en los siguientes párrafos.

Aún cuando en las dos Direcciones a que hago mención las obras que realizan son muy parecidas, hay que tomar en cuenta que en la Dirección General de -- Cooperación, se cuenta con personal manual, técnico y administrativo que labora en forma permanente para la -- construcción, reconstrucción y conservación de sus cami -- nos, independientemente del especializado que opera -- los distintos tipos de maquinaria que en los mismos -- se emplea.

Las dos Direcciones buscan metas idénticas, la comunicación de las poblaciones pequeñas, para que puedan sacar los productos regionales hacia los centros de consumo, independientemente de los beneficios que se obtienen en la comunicación entre un camino alimentador y un troncal. Entre las múltiples ventajas, se --- pueden señalar, como las más importantes, las de contribuir al abatimiento del analfabetismo, a la debida -- atención de la sanidad pública y a la integración política de esas zonas con sus cabeceras municipales.

Otra de las diferenciaciones importantes, es que el programa de caminos de obras a mano contrata -- trabajadores de extracción campesina y precisamente -- de la población que se va a beneficiar con el camino. -- Esto no lo hace la Dirección de Cooperación por contar como ya se dijo antes, con personal que se contrata -- en forma permanente y no por obra determinada como en este caso.

Por lo anterior, nos damos cuenta que con es

ta acción se trata de abatir el desempleo y el subempleo, problemas que en la actualidad se están -- reflejando en forma aguda en nuestro país. Al lograr que sean los campesinos y futuros usuarios del camino los que lo construyen, se obtiene que le tengan un cariño especial, ya que el hombre por naturaleza es ególatra y lo que construye, lo cuida y desea que se conserve en el mejor de los estados. - Adicionalmente, el producto de los ingresos que obtienen estos campesinos, trae como consecuencia - una derrama de los mismos dentro de su Comunidad, generando beneficio en las distintas actividades de la población.

También existe diferenciación, en muchos casos, en las especificaciones de la construcción - del camino. Asimismo hay que hacer mención que -- los caminos que construye la Junta Local de Caminos con sus propios trabajadores, éstos cuentan con una variedad de insumos de apoyo, pudiendo señalar entre otros, sus laboratorios y la maquinaria tan variada que se utiliza para estas obras, no así en los -- Caminos de Obras a Mano.

Otra diferenciación substancial es la de -- que al emplear maquinaria en la construcción de los caminos, esta es de importación, lo que equivale -- a tener una fuga de divisas, que en la actualidad -- tanto daña a la economía de nuestro país.

Por último, cabe mencionar que al personal campesino contratado para ejecutar la construcción -- de un camino de obra de mano, no se les considera como empleados de la SOP, ya que actúan como trabajadores dependientes de un contratista, el que fun girá para todos sus efectos como patrón. Estas fun ciones las desempeña el Comité que está constituido

como se dijo anteriormente, por un Presidente, un -
Secretario, un Tesorero y varios Vocales y está pre-
sido por la autoridad municipal. Por lo tanto, no -
existe relación contractual entre estos trabajadores -
y la Secretaría de Obras Públicas.

C O N C L U S I O N E S .

- 1a.- A más de 50 años de haberse iniciado el movimiento revolucionario que transformó al país, a la fecha no se ha logrado que se distribuya equitativamente los beneficios generados por el progreso, entre todos los sectores de la población. Salta a la vista que el sector menos beneficiado es precisamente aquél que más sangre derramó para lograr el triunfo de la revolución mexicana. Han transcurrido varios regímenes de gobierno y este sector ha permanecido marginado en muchos de sus aspectos. Es por esto que el campesino abandona la tierra y emigra a las ciudades en busca de un medio más favorable, lo que resulta casi siempre ilusorio. Esto se puede constatar por los cinturones de miseria que rodean a las ciudades y por los tugurios en que habita este sector. Con esto coadyuvan a agudizar el problema del desempleo en los núcleos urbanos, con todas las consecuencias que ello ocasiona.
- 2a.- Pese a que durante las últimas administraciones, el estado ha destinado una buena parte del gasto público a la construcción de caminos, México es aún un país deficientemente comunicado, pues si bien es cierto que la red troncal sirve a las áreas más desarrolladas, quedan infinidad de pequeñas poblaciones aisladas a tal extremo, que solamente tienen caminos un 4% del total de los centros de población que existen en la República Mexicana, los que aproximadamente -

suman la cantidad de cien mil.

3a.- Quiero hacer hincapié que si bien en México - no existe la discriminación racial, sí existe - la discriminación geográfica, que a mi manera- de ver, hace más daño que la racial. Las po-- blaciones discriminadas geográficamente, sufren todos los males imaginables y es por esto que- el actual régimen, con el programa que con an- terioridad se menciona, trata de terminar con -- una injusta e inexplicable situación, pugnando - por una distribución más racional de la riqueza, un sistema de integración social y un sistema - más justo de vida para los millones de mexica- nos geográficamente discriminados.

4a.- Considero que la solución que se presenta a -- la vista, será la de incrementar el programa de caminos de obras a mano, hasta terminar con la injusticia que se viene cometiendo con el sector campesino.

Es bien sabido que la máquina nunca podrá des- plazar al hombre en su actividad creadora, por- el contrario, debe ser su mejor auxiliar para so- meter las fuerzas naturales y convertirlas en un beneficio directo de la sociedad.

Con planteamientos correctos y cuidadosamente- calculados, desaparecerán las consecuencias del maquinismo; la máquina no representa un fin en- si misma, más bien debe considerársele como -- un medio para satisfacer las demandas del hom-- bre, elevando su capacidad de realización.

5a.- Considero que los esfuerzos de la Secretaría de- Obras Públicas no deben ser aislados, se requie- re de la colaboración de otras dependencias del

Ejecutivo.

Los trámites complicados, derivados de reglamentos obsoletos o de disposiciones caducas, impiden el progreso del país y es por esto - que muchos proyectos quedan en eso, simplemente proyectos. Se deben de introducir cambios fundamentales en la administración pública de México, para que toda disposición que no funciona por las razones antes expuestas, - desaparezca y se dicten nuevas medidas que - sean acordes con las necesidades que el progreso del país reclama. Sólo con una administración pública ágil y eficiente, podremos remontar los errores administrativos del pasado.

- 6a.- Tomando como base los antecedentes que expongo con anterioridad, considero necesario -- y de vital importancia que se amplíe el presupuesto destinado para el programa que lleva -- a cabo la Secretaría de Obras Públicas, por medio de la Dirección General de Caminos de --- Obras a Mano. Esto vendría a disminuir en un gran porcentaje el desempleo que existe en el medio rural mexicano, ya que la base en que - se finca este programa, es el empleo de la mano de obra del campesino, lo que viene a representar un beneficio considerable y directo para la deteriorada economía del país.

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

LEY DE SECRETARIAS Y DEPARTAMENTOS DE ESTADO.

LEY DE VIAS GENERALES DE COMUNICACION.

LEY DE INSPECCION DE CONTRATOS DE OBRAS PUBLICAS.

REGLAMENTO INTERIOR DE LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS.

DERECHO ADMINISTRATIVO.- GABINO FRAGA.

DECRETO DEL 12 DE MAYO DE 1853.

DECRETO DEL 13 DE MAYO DE 1891.

DOCUMENTOS PARA LA HISTORIA DE LAS CARRETERAS EN MEXICO.- 1925-1963.

ORGANO INFORMATIVO DE LA SECRETARIA DE OBRAS PUBLICAS.