

Ref. 97



UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO

FACULTAD DE ECONOMIA

POLITICA ECONOMICA Y FACTORES QUE HACE POSIBLE INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD

T E S I S
QUE PARA OBTENER EL TITULO DE
LICENCIADO EN ECONOMIA
P R E S E N T A:
ESIQUIO IBARRA LOPEZ



Universidad Nacional
Autónoma de México

Dirección General de Bibliotecas de la UNAM

Biblioteca Central



UNAM – Dirección General de Bibliotecas
Tesis Digitales
Restricciones de uso

DERECHOS RESERVADOS ©
PROHIBIDA SU REPRODUCCIÓN TOTAL O PARCIAL

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

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

**POLITICA ECONOMICA Y FACTORES QUE HACEN POSIBLE
INCREMENTAR LA PRODUCTIVIDAD**

PAG.

INTRODUCCION

Exposición de Motivos:

CAPITULO I

Conceptos y Definiciones de:

| | | |
|----|------------------------------------|----|
| a) | Política Económica | 1 |
| b) | Producción y Productividad | 8 |
| c) | Factores Productivos | 12 |
| d) | Instrumentos de Política Económica | 15 |

CAPITULO I I

PAG.

**La Productividad, Alternativa Determinante
para Satisfacer la Demanda de Alimentos y
Artículos Básicos.**

| | | |
|----|---|----|
| a) | La Política Económica Implementada en el Plan Global | 20 |
| b) | Principales Instrumentos de Política Eco nómica. | 27 |
| | 1) Permisos de Importación/Exportación | 28 |
| | 2) Precios | 32 |
| | 3) Cedís | 36 |
| | 4) Aranceles | 45 |

CAPITULO III

PAG.

Principales Factores de la Productividad

| | | |
|----|--|----|
| a) | Recursos Financieros | 49 |
| | 1) Financiamiento Interno | 52 |
| b) | Recursos Humanos | 57 |
| | 1) Población Total | 58 |
| | 2) Población Económicamente Activa | 60 |
| c) | Ciencia y Tecnología | 63 |
| | 1) Investigación Científica y Tecnológica | 65 |
| d) | Seguridad Social | 70 |
| | 1) Empleo e Ingreso | 72 |
| | 2) Vivienda | 75 |
| | 3) Educación, Capacitación y Adiestra- miento | 80 |
| | 4) Asistencia Médica, Seguridad e Hi- giene | 93 |

CAPITULO IV

PAG.

Antecedentes legales e institucionales

- a) Instrumentos vigentes que coadyuvan
al incremento de la Productividad 104

- b) Principales planes y programas vi-
gentes creados para fomentar la --
productividad 108

CAPITULO V

Alternativas para el desarrollo económico de México

- I. Aumento de la Oferta Global 123

- II. Distribución equitativa del Ingreso 132

BIBLIOGRAFIA

137

INTRODUCCION

Uno de los objetivos básicos para los economistas de todos los tiempos, ha sido sin duda, el de explicar el complejo tejido de las relaciones económicas a fin de elaborar una teoría científica, acorde con la realidad cuyos principios rectores sirvieran de fundamentación a la política económica.

En el caso de México, que atraviesa una situación crítica en cuanto la producción de productos básicos, la necesidad de establecer una política económica realista que permita incrementar la productividad es apremiante, de ahí que el estudio de los planes y programas creados para ello sean materia de estudio y análisis serio, cuestionando siempre su funcionalidad práctica.

En este trabajo se pretende cuestionar los planes y programas establecidos para incrementar la productividad en todas las ramas económicas, para después de analizarlos presentar alternativas que coadyuven a lograr las metas propuestas en ellos.

En la presente administración (1976-1982), la política económica está encaminada a beneficiar a las clases populares,

para ello se han creado estrategias e instrumentos de políticas económicas que permitan satisfacer el mercado interno, mediante el aumento de la oferta global, sin descuidar las ramas económicas exportadoras, captadoras de divisas. Para esto se ha creado una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo, el obrero y la sociedad en su conjunto.

Si se está conciente que la política económica es el motor que orienta toda la economía, surge la inquietud para conocer como la política económica del presente régimen incidirá en los factores que hacen posible el incremento de la productividad y beneficiar a los sectores populares. En este trabajo trataré de esclarecer el proceso que a de seguir la política económica para poner en práctica los planes y programas que permitan el logro de los objetivos prioritarios, como el de dar empleo y alimentación adecuados y suficientes a todos los mexicanos.

La presente administración, ha elaborado un Plan Global de Desarrollo, el cual se integra con veintidos políticas básicas, mismas que forman la columna vertebral de la política económica; por lo anterior me propongo elaborar un trabajo que permita aclarar como incidirá ésta en los principales factores de la pro

ductividad y coadyuve a elevar la producción en las ramas económicas básicas.

Para alcanzar los planes y programas establecidos en el Plan Global de Desarrollo, se buscará prioritariamente incrementar la productividad, y si admitimos que la política económica es la palanca capaz de activar toda la economía, la inquietud se encamina hacia como el Plan Global, incidirá en los factores que hacen posible dicho incremento; considerando que en la actualidad no basta con aumentar la producción para desarrollarse sino que es necesario producir con productividad y distribuir ésta racionalmente en toda la sociedad, creo que el encontrar como la política económica incidirá sobre los factores que hacen posible el incremento de la productividad, formará el marco total de este trabajo.

Analizando históricamente la política económica nacional, encontramos que después del período revolucionario 1910-1930, se ha creado planes y programas que de alguna manera pretendían resolver problemas coyunturales. En 1930 se expide una Ley General de Planeación, en la que se considera la necesidad de realizar un inventario de los recursos del país a fin de poder coordinar el desarrollo nacional.

En 1934 se elabora el primer plan sexenal elaborado por el Partido Nacional Revolucionario, para ponerse en práctica en 1934-1940, en 1953 se crea un organismo encargado de controlar la inversión pública, éste organismo se integraba por representantes de la Secretaría de Hacienda y de la Secretaría de Economía, en 1954 se desintegra dicho organismo y surge otro llamado Comisión de Inversiones, creado para informar directamente al Presidente de la República.

En 1961, se crea un plan denominado "Planeación del Desarrollo Económico y Social del País", con el fin de aprovechar las propuestas implementadas en la carta de Punta del Este, también conocida como la Alianza para el Progreso. En 1966-1970 se trabaja con el Plan de Desarrollo Económico Social, en 1970-1976 se crean planes y programas encaminados a beneficiar a la clase obrera y, fortalecer la economía, vía una mayor participación Estatal.

En 1976-1982, el Partido Revolucionario Institucional elaboró un proyecto de plan básico de Gobierno llamado "Plan Global de Desarrollo, éste establece la política Económica a seguir en ese período, por lo cual considero determinante estudiar crí-

ticamente su contenido para la elaboración de este trabajo; lo considero básico, porque la política económica implementada en él será determinante para alcanzar las metas de productividad necesarias para el Desarrollo Social, Político y Económico del - - País.

En el capítulo primero se aclaran conceptos relacionados con este trabajo como: Qué es Política Económica, que se entiende por producción y productividad, las aplicaciones de un instrumento de Política Económica, etc., de ahí que éste capítulo forme el Marco Conceptual de esta Tesis.

El capítulo segundo pretende analizar brevemente la polí--tica económica implementada en el plan global de desarrollo, --patiendo del supuesto de que, por ser un plan oficial contempla -la política más ideonea, realista y práctica para desarrollar al -país, además las metas y programas propuestas son a nivel ma-croeconómico, lo cual coincide con el tipo de análisis a elaborar en este trabajo.

También en este capítulo se analiza el papel que juegan - -los instrumentos de política económica en la práctica, conside--rando que sin ellos cualquier política por muy realista que sea, -

jamás traspasará el marco teórico; se expone brevemente el papel histórico de los instrumentos haciendo énfasis en su participación económica y en el como se han manejado para beneficiar a ciertos sectores económicos en cada sexenio; se pretende comprobar que el Estado cuenta siempre con instrumentos capaces y necesarios para encaminar la economía nacional a aumentar la oferta global beneficiando sectores populares, así también se pretende demostrar que la política económica adoptada en épocas pasadas, es resultado de situaciones coyunturales, aprovechadas por grupos hegemónicos para incrementar su capital.

Un ejemplo de lo mencionado anteriormente lo tenemos en los precios de garantía para productos agrícolas, el instrumento precio ha sido manejado de tal manera, que, en determinada época ciertos productos agrícolas con precio oficial han escaseado, debido al establecimiento de precios irreales -precios que no permiten recuperar gastos-.

Al presentarse esta situación se desalienta al productor, orillándolo a producir productos rentables generalmente para la exportación, como las hortalizas, jitomate, etc., perjudicando la producción de alimentos populares, como el frijol, maíz,

trigo, etc.

En el capítulo tercero se pretende analizar aquellos factores que en un momento dado pueden contribuir al incremento -- de la productividad como: Los recursos financieros, los recursos humanos, la ciencia y tecnología, la seguridad social, entre los principales. Aquí se criticarán las políticas adoptadas -- sobre esos factores, principalmente las implementadas en el -- Plan Global de Desarrollo, ya que éstas incidirán supuestamente en los planes y programas sectoriales y regionales creados -- para alcanzar la productividad que necesita el país para su desarrollo.

El capítulo cuarto comprende lo que yo considero que son los principales planes y programas creados para incrementar -- la productividad en la presente administración. Se muestra brevemente cuales son sus objetivos y metas a alcanzar, sin cuestionar su contenido. En el capítulo quinto se cuestiona la política económica en general y se presentan alternativas para incrementar la oferta global y el empleo mediante una buena distribución del ingreso.

C A P I T U L O I

CONCEPTOS Y DEFINICIONES

a) POLITICA ECONOMICA

"Debe entenderse por política económica la actividad que desarrolla el Gobierno en el campo económico. Supone una serie de medidas de intervención del Estado, pero el fin más importante que debe proponerse toda política económica, es el de obtener el máximo de bienestar posible de la población en su conjunto". (1)

De acuerdo con el concepto anterior, se tiene que la política económica incide, no sólo en lo económico, sino también en lo político, social, cultural, etc., para hacer posible el desarrollo de la sociedad entera.

En una sociedad concreta se crean, todo un conjunto de políticas necesarias para desarrollar ésta, de ahí que el Estado Mexicano recurra al fortalecimiento y readecuación de todas aquellas políticas que incidan de alguna u otra manera, con la política económica preestablecida, dentro de las principales tenemos:

(1) Enrique Padilla Aragón, Ciclos Económicos y Política de Estabilización. Ed. Siglo XXI, pág. 225.

Política de Empleo

Política de Bienestar Social

Política Financiera

Política Fiscal

Política Salarial

Política Energética

Política Educativa

Política Regional y de Desarrollo Urbano, etc.

Estas políticas y otras más, en conjunto forman el Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, que en la práctica, se manifiestan como "Los Planes y Programas del Gobierno de la República tienen como orientación esencial el cumplimiento de los fines del Estado Mexicano. Las acciones que de ellos se derivan deben ajustarse a las normas conforme a las cuales se organizan los Poderes Constitucionales y respetar cumplidamente las garantías individuales y sociales que la sociedad se ha dado y propicia". (2)

Según las metas a lograr en el presente régimen 1977 - 1982, la política económica estará encaminada en gran medida al empleo conciente de todos los instrumentos con que cuenta el Estado, con el-

(2) Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, Secretaría de Programación y Presupuesto, pág. 21, México, 1980.

fin de lograr una más eficiente utilización de los recursos productivos, que permitan, en última instancia incrementar la productividad de la economía en general, y en forma particular de las unidades económicas que la integran, en beneficio de la sociedad entera.

Política de Empleo

En la actual coyuntura, la política de empleo se relaciona con la productividad en general, esquemas anteriores manejaban separadamente estas políticas, dando como resultado resultados negativos.

Actualmente la productividad se considera como un medio para redistribuir el ingreso, vía creación de empleo.

La política de empleo busca la combinación adecuada entre las técnicas más eficientes que permitan incrementar la productividad sin sacrificar la mano de obra, estableciendo formas de organización social apropiadas para el trabajo.

Política de Bienestar Social

Esta política está encaminada a apoyar el mejoramiento en las condiciones de nutrición, salud, vivienda, educación y capacitación que permitan una participación más plena y efectiva de la pobla-

ción en las actividades productivas.

Para ello fomentará la capacitación y adiestramiento del trabajador, la creación de tiendas sindicales para proteger el ingreso de éste, así como el fomento de viviendas populares, por medio del **IN-FONAVIT**.

En cuanto el sector salud se buscará dar asistencia médica a la mayor población posible, por medio de programas **I.M.S.S. -CO-PLAMAR**, siempre en forma gratuita. En el terreno educativo se establecen cinco objetivos programáticos, mínimos a cumplir:

- 1. - Asegurar la educación básica a toda la población
- 2. - Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios
- 3. - Elevar la calidad de la educación
- 4. - Mejorar la atmósfera cultural del país
- 5. - Aumentar la eficiencia del sistema

Política Financiera

Por medio de esta política se buscará mantener volúmenes de financiamiento suficientes para niveles adecuados y permanentes de -

funcionamiento de la economía, dando una mayor selectividad a la canalización de los recursos hacia las actividades productoras de bienes social y racionalmente necesarios y hacia los que, complementariamente, faciliten su más adecuada y eficiente distribución.

Se dará prioridad al impulso de las actividades que contribuyan a una mayor integración del aparato productivo nacional, vía financiamiento adecuado, buscando siempre incrementos de productividad, que permitan generar excedentes para la capitalización y ulterior crecimiento.

En cuanto proyectos, se financiarán principalmente los destinados a mantener o recuperar recursos naturales, infraestructuras o instalaciones básicas para la producción.

Política Fiscal

Esta política estará enfocada a ampliar y revisar sistemáticamente los estímulos y las facilidades fiscales que se otorguen para impulsar la inversión en aquellas actividades prioritarias que produzcan bienes socialmente necesarios.

Se concederán estímulos fiscales, por tiempo definido, a las empresas que por su tamaño, ubicación y tipo de producción lo ame-

n, y que demuestren estar obteniendo incrementos importantes en productividad.

A través de los estímulos fiscales, se favorecerá la desconstrucción de las actividades económicas y el desarrollo de actividades y zonas prioritarias hasta ahora rezagadas.

Política Salarial

La política salarial o de ingresos plantea la protección de éstos revisando y mejorando permanentemente los sistemas de fijación de salarios, de tal manera que se garantice el incremento en su poder adquisitivo y en su participación en el ingreso nacional.

Además se utilizarán mecanismos indirectos de distribución hacia los grupos de población no asalariada, a través del gasto público en los precios de bienes y servicios básicos, los subsidios y los esquemas ampliados de seguridad social.

Política Energética

"Como una contribución del sector de energéticos al desarrollo industrial y a su descentralización territorial, se ha diseñado un sistema de precios diferenciales a favor de nuevas empresas, o de

ampliación de las existentes, que se ubiquen en las zonas seleccionadas como prioritarias..... La rama de hidrocarburos contribuye al desarrollo económico no sólo por sus exportaciones sino también por que suministra energéticos abundantes a la industria y a los consumidores nacionales..... El Plan considera que debe continuar la política de suministrar energéticos baratos. Es legítimo que un país con abundancia de hidrocarburos utilice un arma de esta índole en la competencia internacional". (3)

Por lo anterior se estima que la política energética ha sido - - planeada, como un instrumento más, de política económica, para favorecer la producción nacional y aumentar la oferta global de la plataforma industrial.

Política Educativa

Considerando que el sector educativo se encuentra relacionado de una u otra manera con todos los demás sectores, se crea una política educativa encaminada a satisfacer las carencias existentes - en todos los niveles, de ahí que surjan programas que permitan desarrollar e implantar sistemas de educación básica, programas para la

(3) Plan Nacional de Desarrollo Industrial, 1979 - 1982. Sría. de Patrimonio y Fomento Industrial, pág. 30 - 53.

población atípica, programas que desarrollen la educación tecnológica industrial, así como también programas para el fomento de la investigación educativa, el deporte, los derechos de autor y actividades culturales-recreativas en la juventud.

Política Regional y de Desarrollo Urbano

Esta política se apoya en los principios básicos de libertad de tránsito y de asentamientos humanos, garantizados por la Constitución. Está proyectada a contribuir con el desarrollo nacional, estatal y municipal, en términos de asentamientos humanos, considerando primordialmente el desarrollo industrial por zonas económicas.

La Política Regional y de Desarrollo Urbano fue creada con el fin de conducir los flujos migratorios en congruencia con la estrategia nacional de desarrollo, buscando siempre que éste, sea armónico espacial, optimizando el uso y distribución de los recursos económicos, materiales y del potencial humano.

b) PRODUCCION Y PRODUCTIVIDAD

Es el proceso mediante el cual se elaboran bienes y servicios. Encontramos procesos de producción en fábricas, oficinas, hospitales, supermercados, escuelas, etc.

También se puede considerar, como el sistema o la forma -- que utiliza la sociedad para transformar materias en bienes o artículos necesarios para su supervivencia.

La producción es el proceso de creación de los bienes materiales, sin los cuales es imposible la existencia del hombre; los bienes materiales creados en el proceso productivo los constituyen las cosas u objetos que, o bien son utilizados directamente por el hombre, o bien sirven a éste para su desarrollo posterior.

La producción material incluye, la actividad útil, o el trabajo, los objetos del trabajo, como materiales diversos, naturales y -- elaborados y los medios de trabajo que sirven para accionar los objetos de trabajo, principalmente instrumentos de producción, como maquinaria, máquinas automáticas, etc.

Los objetos del trabajo y los instrumentos de trabajo forman en conjunto los medios de producción, los cuales representan la parte fundamental de la riqueza material de la sociedad; los medios de producción sólo pueden funcionar en unidad con la actividad humana, -- la fusión entre los medios de producción y los hombres, que los ponen en acción, es uno de los aspectos de la producción.

"La producción constituye siempre una actividad conjunta de los hombres... de ahí que el término "producción" expresa no sólo la producción de bienes materiales. En su más amplio sentido se entiende bajo el concepto de producción toda la actividad social de los hombres, incluso su actividad en la esfera de la ciencia, el arte, la política, así como la esfera de la producción del hombre mismo (la familia, todo el sistema de educación e instrucción del hombre, los servicios médicos y comunales, etc.)". (4)

Productividad, es un término general y cualquier elemento que interviene en la producción puede ser estudiado en función de ella, así para conocer el rendimiento de algún elemento en especial, como el de la productividad del trabajo, por ejemplo, se mide el total producido entre los obreros que intervienen.

Productividad es un término general, que se emplea para indicar el grado de aprovechamiento de algún elemento que interviene en la producción, de ahí que cualquiera de éstos pueda ser estudiado en función de ella, y así podemos hablar de la productividad del trabajo, de la productividad de la tierra, de la productividad del capital, etc.

"Para el desarrollo de la política de productividad, deben obte

(4) I. Blauberg, Diccionario Marxista de Filosofía, Ed. Ediciones de Cultura Popular, pág. 249. México, 1975.

nerse informaciones detalladas, en su mayor parte de carácter estadístico, conocer los niveles de productividad del trabajo en las empresas, industrias y países y efectuar comparaciones de establecimiento a establecimiento, región a región y sobre todo de país a país, son requisitos previos antes de emprender toda acción en este aspecto... Lenin escribió que la productividad del trabajo es en definitiva la cuestión más importante y esencial para la victoria de nuestro sistema social. El aumento de la productividad del trabajo ha figurado como uno de los fines más importantes de la política de la Unión Soviética... Todos los países han colocado este problema en el primer plano de sus preocupaciones". (5)

La humanidad se ha esforzado en obtener la máxima satisfacción con un mínimo de esfuerzo, la inversión y herramientas primitivas, así como la de máquinas más perfectas en los tiempos modernos se ha originado por este deseo de eficiencia o de productividad del es fuerzo.

A la productividad del trabajo se han dedicado los más amplios estudios a causa de su relación directa con los resultados del esfuerzo humano, de la actualización de datos relacionados con la producti-

(6) Métodos para las Estadísticas de la Productividad del Trabajo, - O.I.T., pág. 2 - 3. Ginebra, 1951.

vidad del trabajo, depende en cierta medida el aprovechamiento al - -
máximo de los factores productivos.

Samuelson dice que "La productividad marginal de un factor -
es el incremento de producto o la producción añadida por la aplica - -
ción de una unidad más de ese factor, manteniéndose constantes las -
cantidades aplicadas de los demás factores. La productividad margi -
nal del trabajo es, pues, el incremento de producto logrado al em - - -
plear una unidad más de trabajo y al mantener constantes las cantida -
des de los demás factores. Análogamente, la productividad marginal
de la tierra es la variación experimentada por la producción total al -
añadir una unidad más de tierra al proceso productivo y mantener - -
constantes las cantidades aplicadas de los demás factores. Y lo mis -
mo se puede decir de cualquier otro factor de la producción. (6)

c) FACTORES PRODUCTIVOS

Factores productivos son todos aquellos recursos que intervien
nen en el proceso de producción como:

Recursos Financieros

Recursos Humanos

(6) Paul A. Samuelson. Curso de Economía Moderna. Ed. Aguilar, -
pág. 599. Madrid, España.

Recursos Científicos y Tecnológicos

Materias Primas

Maquinaria y Equipo, etc.

El factor financiero implica a todos los recursos relacionados con el capital, de la magnitud de éste depende, hasta cierto punto, el tipo de producción a realizar, porque si el capital es escaso, aunque existan todos los demás recursos, producir bienes de capital por ejemplo, será imposible, por la complejidad de instalaciones necesarias para ello, por ende para este tipo de producción se requiere grandes capitales.

Recursos humanos, como el término lo indica, este factor es determinante para producir un bien e incluso transformar la naturaleza, ya que ninguna máquina-herramienta por muy sofisticada que sea, podrá ponerse en marcha, sin la participación del hombre, por lo cual al no existir este recurso, cualquier producción es imposible.

El factor científico tecnológico, en la actualidad juega un papel importante para cualquier tipo de producción, socialista o capitalista, de este recurso depende el avance o el atraso de un país, porque su dependencia económica y hasta política, está en función a la tecnología exterior empleada, a mayor producción con tecnología ex-

tranjera, mayor dependencia y viceversa.

Materias primas, es un recurso indispensable para producir algo, éste puede estar en estado bruto, como el árbol, el mineral, etc., o elaborado, como madera elaborada, mineral purificado, uranio, etc. También hay materias primas auxiliares, como la electricidad, el carbón, el aceite, etc.

En el proceso de producción, las materias primas forman el objeto sobre el cual se trabaja, según términos marxistas.

El que un país se caracterice por ser gran productor de materias primas y de ello dependan sus principales transacciones comerciales, indica en cierta forma un desarrollo dependiente, por lo tanto aumentar la productividad para lograr mayores volúmenes de este factor, puede ser contraproducente para el desarrollo nacional.

Maquinaria y equipo es otro de los factores indispensables para producir, ya que forma parte de los medios de trabajo en sentido estricto, este recurso puede servir como indicador de adelanto o atraso de un país.

El tipo de maquinaria y equipo empleada para producir un bien, determinará, la calidad y volumen, de ahí que cuando un país

cuenta con este recurso y lo actualiza constantemente, su capacidad productiva estará, en posibilidades de incrementar su producción y su productividad, a mediano plazo. De lo contrario, cualquier país carente de este recurso necesitará planear a largo plazo sus incrementos en la producción.

Este factor (maquinaria y equipo) es determinante en la aplicación del Know - How (como hacerlo) apropiado, puesto que si se cuenta con ellos en términos adecuados y suficientes al tratar de aplicarse equis know-how, nacional o extranjero, las barreras en términos técnicos serán menores, permitiendo mayor aprovechamiento de mano de obra y dependencia tecnológica.

d) INSTRUMENTOS DE POLITICA ECONOMICA

Se entiende por instrumentos aquellos medios de los cuales se vale el hombre para producir bienes que le permitan satisfacer sus necesidades. Luego así como el obrero necesita medios de producción para transformar la materia prima, en el terreno de la política-económica, se hacen necesarios instrumentos, que permitan poner en práctica las diferentes políticas establecidas previamente, para alcanzar una meta, un fin social, un objetivo, etc.

En el caso de México al crearse una política económica que permita reorientar la producción hacia bienes de consumo básico, y beneficiar a las clases populares, se implementa automáticamente las estrategias económicas que harán posible poner en práctica dicha política, para ésto es necesario el uso de instrumentos.

Los principales instrumentos prácticos con los cuales se realizarán los planes y programas establecidos en el Plan Global de Desarrollo son muy variados y complejos, aunque se recurre también a algunos sencillos, que han funcionado en épocas anteriores como: el precio, el arancel, los permisos de importación/exportación, los CEDIS, la Ley de Fomento Agropecuario, etc.

El precio es un instrumento que permite regular las relaciones comerciales de toda la sociedad; el Estado como principal regulador de las relaciones comerciales establece el control de éstos y crea los precios oficiales y precios de garantía.

Los precios oficiales se establecen para controlar el alza constante que sufren los artículos de primera necesidad generalmente, ya que en la esfera de comercialización existen abusos en detrimento de las clases populares principalmente. Ante ésto el Estado interviene directamente estableciendo el precio oficial, protegiendo

así de alguna manera el ingreso de las clases más necesitadas.

En cuanto los precios de garantía se constituyen en un instrumento del Estado para proteger y estimular a los pequeños agricultores y estimular la producción agrícola de productos básicos, repercutiendo esto, en el arraigo del campesino al campo, ya que si éste cuenta con precios de garantía que le permitan recuperar la inversión y obtener algo de utilidad, se evitará las migraciones rurales-urbanas y a la vez se cultivarán tierras ociosas, beneficiándose por el efecto multiplicador todos los sectores de la economía.

El arancel, es un instrumento que permite mayor eficiencia y competitividad a la industria nacional, ya que establece por medio de tarifas arancelarias, precios tope al productor nacional (precio internacional más la tarifa).

El arancel ha jugado diversos papeles, en el pasado, su función principal consistía en recaudar ingresos para el Gobierno Federal, además de ser proteccionista de la incipiente industria nacional, en la actualidad sigue jugando el papel de captador de recursos, pero tiene como finalidad principal proteger la producción nacional, de las fluctuaciones externas, apoyándose en el permiso previo de importación/exportación.

Los permisos de importación/exportación, conocido también - como permiso previo, es un instrumento con el cual se puede ejercer un control selectivo sobre las importaciones principalmente, orientándolas hacia los bienes de capital y los insumos tecnológicos que requiere el crecimiento industrial nacional en lo general.

Por medio de los permisos previos se puede lograr una protección infinita, principalmente, el productor nacional, beneficiándose - la naciente industria, además ayuda a la promoción de nuevas industrias.

Los CEDIS (Certificados de Devolución de Impuestos), instrumento importante para incrementar la producción nacional. Mediante el reintegro de los impuestos indirectos que gravan el producto y sus insumos cuando dicho producto esté destinado al comercio exterior, en un principio se aplicaba únicamente a artículos manufacturados, máquinas, maquinaria y herramientas y artículos manufacturados diversos, en la actualidad se han incrementado los artículos que gozan de este beneficio fiscal, con el fin de que los exportadores nacionales aumenten las exportaciones y compitan en el mercado exterior, lo cual repercutirá en una mayor captación de divisas.

Ley de Fomento Agropecuario, es un instrumento creado re-

cientemente colateralmente con el SAM (Sistema Alimentario Mexicano), para respaldarlo, en términos legales en los problemas que puedan surgir, con la tenencia de la tierra, el riego compartido, la reagrupación de la pequeña propiedad, el minifundio, las tierras ociosas, los distritos de temporal, etc.

"Debe destacarse, que están previstos los procedimientos, re cursos y sanciones con motivo de la aplicación correcta y eficiente - de la Ley, ya que si bien interesa al Gobierno como representante del interés social el crecimiento racional de la producción rural, es - -- también preocupación básica e imprescindible, garantizar la seguridad jurídica y la tranquilidad social de ella derivada, como base de - nuestro sistema democrático". (7)

(7) Martha Chávez Padrón, Ley de Fomento Agropecuario. Ed. Porrúa, S. A. Pág. 387, México, 1981.

C A P I T U L O I I I

LA PRODUCTIVIDAD, ALTERNATIVA DETERMINANTE PARA SATISFACER LA DEMANDA DE ALIMENTOS Y ARTICULOS BASICOS

a) LA POLITICA ECONOMICA IMPLEMENTADA EN EL PLAN GLO- BAL

La presente Administración encabezada por López Portillo - -
"ha promovido una reforma social que actualiza y proyecta los princi
plos básicos de la Revolución Mexicana. Esta reforma se ha manifes
tado en tres vertientes: La Reforma Política, que al abrir los cauces
de la participación a todas las corrientes de opinión nacional, ensan -
cha las bases del sistema con la cabal apertura de la contienda ideoló
gica; La Reforma Administrativa, que adecúa las instituciones a nues
tro tiempo y las capacita para servir mejor los objetivos de una polí
tica integral de desarrollo; y La Reforma Económica que, a través -
del esfuerzo concertado de los factores reales del país, en una alian -
za nacional, popular y democrática para la producción, persigue pro -
mover, en la independencia nacional, un crecimiento alto y sostenido
para dotar a todos los mexicanos de empleo y de los mínimos de bie -
nestar en educación, nutrición, salud, seguridad social y vivienda, -

que una nación bien organizada puede proveer, para así progresar -- más decididamente hacia una sociedad igualitaria... El Plan Global de Desarrollo se apoya en la experiencia acumulada en las tareas de planeación realizadas con anterioridad en el país.... Del diseño de la política económica y social, de la política interior y la exterior y de la estrategia definida por el Plan Global, se procura que se desprendan las diversas políticas sectoriales: agraria y forestal, pesquera, industrial, de salud, de educación, de asentamientos humanos, de transportes y comunicaciones, de comercio y de turismo.... La consecución de las metas requiere también de medios o instrumentos, como el gasto y la contabilidad, la Reforma Administrativa y la administración misma, la investigación científica y tecnológica y los avances en el marco legislativo... el plan deberá contemplar también -- las necesarias relaciones de los programas, en cada sector y entre los distintos sectores, con objeto de lograr una coordinación eficaz entre ellos... En suma, la estrategia del plan es el camino por el cual el país busca superar los retos de la modernización y la marginación social, con un modelo propio... veintidos políticas básicas integran la estrategia; ésta supone la utilización concertada de todos -- los instrumentos y medios a disposición del sector público". (7)

(7) Plan Global de Desarrollo 1980 - 1982, pág. 7 - 15.

1. - Fortalecer al Estado, para satisfacer las demandas de una sociedad en pleno crecimiento, que requieren, cada vez más, el esfuerzo común.
2. - Modernizar los sectores de la economía y la sociedad.
3. - Generar empleo en un ambiente digno y de justicia, como propósito básico de la estrategia. Se propone crear 2.2 millones de nuevos puestos de trabajo, entre 1980 y 1982.
4. - Consolidar la recuperación económica, logrando, por lo menos, un crecimiento del producto interno bruto de 8%, durante los próximos tres años.
5. - Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la creación de una industria nacional de bienes de capital.
6. - Racionalizar el consumo y estimular la inversión.
7. - Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel de vida de los campesinos y se satisfagan las necesidades alimenticias de nues

tra población.

8. - Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.
9. - Fomentar el gasto prioritario y reforzar a la empresa pública, eliminando los subsidios excesivos.
10. - Utilizar el petróleo como palanca de nuestro desarrollo económico y social, canalizando los recursos que de él se obtengan a las prioridades de la política de desarrollo.
11. - Estimular una política de productividad y una adecuada distribución de sus beneficios entre los trabajadores del campo y la ciudad, y la sociedad en su conjunto.
12. - Destinar mayores recursos para la provisión de mínimos de bienestar, particularmente para la población marginada, urbana y rural.
13. - Inducir, con pleno respeto a la libertad individual, la reducción en el crecimiento de la población y racionalizar su distribución territorial.
14. - Obtener una mejoría en el nivel de vida de la población,-

mediante un incremento sustancial del consumo, a través del empleo productivo.

- 15.- Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.
- 16.- Vincular la educación terminal -media y superior- con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales, que requiere el sistema nacional de producción.
- 17.- Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.
- 18.- Desconcentrar, concentrando, la actividad económica y los asentamientos humanos en un nuevo esquema regional, con énfasis en costas y fronteras.
- 19.- Controlar y reducir el ritmo de la inflación.
- 20.- Avanzar en la estrategia de nuevas formas de financiamiento del desarrollo.
- 21.- Establecer una vinculación eficiente con el exterior, que estimule la modernización y la eficiencia del aparato

Política Económica General del Plan Global de Desarrollo

Si bien el gasto público es uno de los principales instrumentos con que cuenta el Estado, el logro de las metas y objetivos requiere del manejo coordinado de todos los instrumentos de política económica y social, como:

Política de Empresas

Política Tributaria

Política de Estímulos Fiscales

Política de Deuda Pública

Política Financiera

Política de Comercio Exterior

Política de Empleo

Política Antiinflacionaria

Política Tecnológica

Política de Energéticos

Política Sectorial

Política Regional y de Desarrollo Urbano

Política Social

Política de Salarios, Precios, Utilidades y Fisco

Esta serie de instrumentos de política económica, tienen co--

mo finalidad prioritaria, contribuir al incremento de la producti- -
 dad. Del cumplimiento de sus metas depende el aumento de la oferta
 global, para satisfacer la demanda interna, principalmente la de ali-
 mentos y artículos básicos. El aumento de empleo y la buena distri-
 bución del ingreso, dependen también en gran medida de la interrela-
 ción y funcionamiento de éstas, de ahí el interés por estudiarlas, en-
 este trabajo, desde un punto de vista funcional, para decifrar el có- -
 mo incidirán en la productividad.

b) PRINCIPALES INSTRUMENTOS DE POLITICA ECONOMICA

Aparte de los instrumentos de política económica menciona- -
 dos en el inciso anterior, existen los manejados por el sector comer-
 cio, importantes por las repercusiones que tienen en toda la econo- -
 mía, y por el papel que pueden jugar en un momento determinado en -
 el incremento de la productividad.

- 1) Permisos de Importación/Exportación
- 2) Precios
- 3) CEDIS
- 4) Aranceles

Los Permisos de Importación

Las restricciones cuantitativas son instrumentos flexibles que permiten un equilibrio más rápido e inmediato de las cuentas internacionales de un país. Con los permisos previos se puede ejercer un control altamente selectivo sobre las importaciones, orientándolas hacia los bienes de capital y los insumos tecnológicos que requiere el crecimiento industrial nacional.

Durante más de 20 años desde el reglamento de 20 de noviembre de 1956 estuvo vigente un sistema de protección infinito a la industria nacional, a base de someter a muchas importaciones al requisito de permiso previo.

El reglamento de 26 de noviembre de 1956 daba los siguientes criterios para que la Secretaría de Economía (ahora de Comercio) concediera los permisos:

- a) Cuando los artículos no pudieran ser sustituidos por los de producción nacional.
- b) Cuando la producción nacional fuera insuficiente para abastecer el consumo interno.

- c) Cuando sólo fuera posible adquirir los productos nacionales en condiciones desventajosas (lo cual siempre era difícil de demostrar).
- d) En circunstancias anormales de escasez, y
- e) Si a juicio de la Secretaría la competencia de los artículos importados no perjudicaba a la economía del país.

Con el transcurso del tiempo, conforme el país se industrializaba se incorporaban al régimen de permiso previo, todas aquellas mercancías de importación que podrían competir con las de fabricación nacional. De la misma manera, cuando se llegaron a presentar crisis de balanza comercial, se recurría al expediente de sujetar al requisito de permisos de importación a un número creciente de artículos, con el objeto de detener la salida de divisas. No debe extrañar, que para mediados de 1975 más del 80 % de las fracciones de la tarifa general de importación exigiera el requisito del permiso previo.

El régimen de permiso previo a la importación, tiene como finalidad el proteger a la industria naciente, así como también promover el establecimiento de nuevas industrias: el 14 de julio de 1975 en-

la revisión a la política en materia de importaciones se determinó incorporar al régimen de permiso previo, todas aquellas partes, piezas o productos que a esa fecha no estaban controlados con el objeto de continuar motivando la industrialización y como medida para aliviar el deterioro que sufriera la balanza comercial del país, así como también para salir del receso económico que nos afectara en los últimos años.

Por medio de los permisos se logra la protección infinita; esto quiere decir que si se niega la autorización a importar, el fabricante nacional goza de una protección que no tiene límite (excepto la posible competencia del contrabando). Por lo que puede considerarse el mercado interno como cautivo.

Tal situación se manifiesta en la baja calidad de mercancías hechas en México, por empresas que utilizan las mismas marcas del exterior, así como precios mucho más altos que los internacionales; aunque existe alguna razón para la diferencia de precios, no la hay para la diferencia de calidades.

Con el deseo de actualizar el sistema de 1956, el gobierno emitió el 14 de septiembre de 1977 un nuevo reglamento sobre permisos de importación de mercancías sujetas a restricciones. Las prin-

cipales innovaciones de este ordenamiento son los criterios para conceder permisos, la sustitución de los comités asesores integrado por representantes de productores, importadores y de los interesados directamente en el producto de que se tratará, por consejos consultivos y grupos técnicos, los requisitos y trámites que ahora se exigen.

Corresponde a la Secretaría de Comercio (SECOM) establecer y suprimir las restricciones a la importación, lo que se lleva a cabo por etapas, fijar las modalidades y condiciones para la aplicación de dichas restricciones y otorgar los permisos correspondientes. Esta facultad la ejerce la SECOM, a través de la Subsecretaría de Comercio Exterior, Dirección General de Controles al Comercio Exterior.

Se podrán solicitar permisos de importación en forma programada para cubrir necesidades de bienes de procedencia extranjera requeridos para la operación normal del solicitante durante los 12 meses siguientes a la fecha de su solicitud, los cuales son llamados "Permisos Globales". La Secretaría emitirá una resolución global, señalando las condiciones y modalidades para su ejercicio.

Los permisos son intransferibles. Se otorgarán únicamente a quienes se dediquen a la comercialización del producto por importarse, lo requieran para la producción o para su uso exclusivo.

Quienes obtengan los permisos deberán realizar la gestión a nombre propio, por sí, o a través de sus representantes legales, los que deben haber sido inscritos en un registro especial que la efecto lleva la Secretaría de Comercio.

Para la recepción de solicitudes de permiso de importación, de sus prórrogas o modificaciones, así como para la entrega de dichos permisos, se requerirá que se compruebe el previo pago de los derechos correspondientes a las aportaciones, los consejos consultivos y grupos técnicos. Estas aportaciones son las mismas que se cobraban antes para los comités asesores de importación, según el Decreto del 27 de febrero de 1976, que fija la tarifa correspondiente.

El Precio

Para analizar la formación del precio debemos empezar por conocer las estructuras que la forman como son:

La estructura productiva, la estructura comercial y el Estado.

Dentro de la estructura productiva el precio es tan sólo la expresión monetaria del valor, es el reflejo del tiempo de trabajo socialmente necesario para producir y vender una mercancía, por lo

que en su formación interviene principalmente el costo total de producción que está formado por el costo fijo, el costo variable más la utilidad; estas variables determinan el precio de venta.

La función de los precios en todo sistema económico es muy importante, ya que determina las condiciones en que se va a recuperar lo invertido, el margen de utilidad o pérdida.

Luego entonces, si analizamos el funcionamiento de la estructura productiva, podemos detectar el papel que juega en la formación de los precios, ya que es, en el proceso de producción donde se da mayor o menor valor a la mercancía, porque si se produce con tecnología inadecuada y mala administración los costos serán mayores que si se emplea un Know-How apropiado.

En México el proceso de comercialización como en toda economía de mercado juega un papel importante, porque de la eficiencia de ésta depende el buen funcionamiento de el abasto, distribución y consumo de las mercancías.

Dentro del proceso de comercialización destacan fundamentalmente los siguientes precios: precios de mayoreo, precios de medio mayoreo y precios de menudeo.

Los precios al mayoreo se caracterizan por estar en función - al volumen de mercancías negociadas, ya que a mayor volumen el - - precio al mayoreo puede ser menor, de aquí la importancia que tiene la venta al mayoreo, para los grandes comerciantes, en cuanto al incremento de sus utilidades.

Los precios al medio mayoreo como su nombre lo indica, son aquellos que se establecen en la compra venta de volúmenes no muy - altos de mercancías.

El precio al menudeo se caracteriza por que en él, no inter- - viene el volumen de mercancías en la fijación del precio y está dirigi- do al consumidor final.

El Estado, principal promotor de las relaciones comerciales, toma en cuenta la importancia que tienen los precios para el desarrollo del país. Por otra parte implementa los mecanismos de control - que permiten regular la economía en todos sus sectores.

Como principales instrumentos reguladores del Estado en polí- tica comercial, destaca el control de precios, que comprende: pre- - cios oficiales, precios de garantía.

Respecto a los precios oficiales podemos considerar que el --

Estado los determina para controlar el alza insistente y generalizada que sufren los precios.

El Estado para establecer el precio oficial toma en cuenta el destino y la finalidad del producto, porque si éste se destina al consumo final, el precio oficial será diferente del que se establezca para diferente uso, (en el caso de el azúcar, cuando éste se utiliza como insumo para la elaboración de otros productos), es por esto que nos encontramos con que un mismo producto tiene varios precios oficiales.

Cuando se establece el precio para el consumidor final se pretende proteger el ingreso de las capas populares, inclusive se establecen precios subsidiados como medida para contrarrestar el bajo poder adquisitivo de la población. Cuando se establece el precio para un producto que servirá como insumo en la fabricación de otro, se toma en cuenta que la finalidad es lucrativa y se establece un precio diferente, por lo general más elevado que el establecido cuando va al consumidor final.

Los precios de garantía son establecidos en 1937, como una arma que se constituyó como el principal instrumento con que cuenta el Estado para proteger a los pequeños agricultores y estimular la --

producción agrícola de productos básicos.

El precio de garantía se fija tomando en cuenta los costos totales que comprenden los siguientes rubros: la rentabilidad de la tierra, mano de obra, depreciación de maquinaria y equipo, semillas, fertilizantes.

En 1977 se crea por decreto un comité técnico para el estudio de los precios de garantía, este comité se integra por representantes de la Secretaría de Comercio que lo preside, de la SARH, de BANRURAL y de la CONASUFO, asistiendo como invitados representantes de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Programación y Presupuesto, del Gabinete agropecuario y de la Comisión Nacional del Maíz.

C E D I S

Por acuerdo del 15 de marzo de 1971, se dispone la devolución de impuestos indirectos y el general de importación a los exportadores de productos manufacturados (certificado de devolución de impuestos). Tal acuerdo preveía el reintegro de los impuestos indirectos que gravan al producto y sus insumos cuando estuvieran destinados al comercio exterior, se aplicaban inicialmente a las secciones:

- VI (Artículos Manufacturados)
- VII (Máquinas, Maquinaria y Herramientas)
- VIII (Artículos Manufacturados Diversos)

De la tarifa del impuesto general de exportación, sólo que dichas secciones se fueron ampliando.

La devolución podía comprender los impuestos a la importación de las materias primas si el exportador no se acogía al régimen de importación temporal. Las devoluciones correspondientes a los impuestos indirectos se determinaban conforme al monto de insumos nacionales que hubiera alcanzado el producto exportado; esta devolución se otorgaba en relación directa según fuese el grado de integración, tan es así que si el producto contenía un 40 % de costo primo, se le permitía la importación temporal libre de impuestos de materias primas, partes y componentes; si el exportador no se adhería a los beneficios del régimen de importación temporal mediante la presentación del documento aduanal, podía devolverse la totalidad de los impuestos de importación; si era de 50 a 59 % se devolvía la mitad de los impuestos indirectos y del 60 al 100 % se devolvía la totalidad de los impuestos indirectos.

Las características del CEDIS fueron en ese entonces:

- Intransferible
- Con vigencia de cinco años
- Utilizable exclusivamente para pagar Impuestos Federales

Asimismo el sistema favorecía también a los comisionistas, - estas ayudas fiscales se otorgaban también a los industriales que concurriesen a las zonas y perímetros libres y a la frontera norte, cuando no lesionasen a las industrias establecidas en dichas regiones.

Para obtener la devolución del Impuesto de Importación, era - requisito que el exportador hubiere obtenido el permiso de importa- -ción de la Secretaría de Industria y Comercio, si la mercancía esta- -ba sujeta al régimen de permiso previo.

La legislación de los CEDIS contemplaban varias modalidades de transacciones, que iban desde la mera devolución de los impues- -tos indirectos hasta la devolución de impuestos indirectos y el gene- -ral de Importación.

Por decreto del 26 de agosto de 1975 se derogó el de 1971, so- -bre el cual fueron creados los CEDIS; siendo emitido en el mismo - -sentido bajo la salvedad de emitir cambios en el porcentaje requisi-

do sobre el grado de manufactura nacional.

El porcentaje de devolución se plasmó en una nueva table:

| Grado de Manufactura | Devolución de Impuestos Indirectos |
|----------------------|------------------------------------|
| De 40 a 49 % | 50 % |
| De 50 a 59 % | 63.6 % |
| De 60 en adelante | 100 % |

Un nuevo requisito exigido al productor era que debía demostrar un incremento del 15 % anual sobre sus ventas.

A los consorcios de comercio exterior (que aglutinaban a varios productores) se les otorgaba además de los CEDIS un 4 % adicional del valor de las exportaciones, dicho beneficio se considera en forma independiente al otorgado por el CEDIS.

Para las empresas de servicio también se concedían los CEDIS, tales empresas comprenden a las medianas y pequeñas.

El incentivo fiscal se concedía a las empresas siempre y cuando a partir del segundo año de su funcionamiento incrementen sus exportaciones en un 20 % para los cuatro años siguientes. El incremento deberá ser del 15 % acumulativo anual.

Este instrumento pretendía grandes alcances en relación a - - impulsar el desarrollo del país hacia el exterior, aprovechando para- - ello la capacidad instalada.

Las implicaciones de la devaluación del peso mexicano de - - agosto de 1976, propiciaron efectuar medidas correctivas dentro de - - la mecánica con que venían operando los CEDIS, de tal manera que - - éstos fueron suprimidos en septiembre de 1976. El cese de los efec- - tos devaluatorios inmediatos más las nuevas políticas económicas - - creadas por la actual administración, influyeron en el restablecimien- - to de los CEDIS, plasmados en el decreto del 1.º de abril de 1977.

Se integraron nuevos criterios para el otorgamiento de los - - CEDIS en cuanto que la base de la devolución dependerá tanto del gra- - do de integración nacional, como del grado de manufactura, así co- - mo del incremento anual de exportación del producto respectivo. - - Los exportadores se sujetarán a la relación de seis categorías en - - cuanto al contenido local y clases de manufacturas, según la siguien- - te tabla:

| Contenido Local % | Grado de Manufactura % de Devolución | | | |
|-------------------|--------------------------------------|----------|----------|----------|
| | <u>A</u> | <u>B</u> | <u>C</u> | <u>D</u> |
| 30 a menos de 40 | 25 | 35 | 45 | 55 |
| 40 a menos de 50 | 30 | 40 | 50 | 60 |
| 50 a menos de 60 | 35 | 45 | 55 | 65 |
| 60 a menos de 70 | 40 | 50 | 60 | 70 |
| 70 a menos de 80 | 45 | 55 | 65 | 75 |
| 80 en adelante | 50 | 60 | 70 | 80 |

Estas tasas nuevas son diferentes de las que regían anteriormente en tres puntos:

- 1) El grado mínimo de contenido local se ha reducido hasta el 30 %, (antes era del 40 %)
- 2) La tasa de devolución ha disminuido para algunos casos, ya que anteriormente era como mínimo del 50 %, y ahora puede descender un 25 %
- 3) Ningún producto tiene derecho a la devolución total de los impuestos indirectos, sino al 80 % como máximo siempre y cuando no incrementen sus exportaciones. El contenido nacional se calculará restando el valor de -

las materias primas y materias importadoras, así como los aranceles de estas importaciones, del valor unitario del producto en cuestión.

Existen otras devoluciones para empresas que incrementen progresivamente sus ventas a la exportación, las bases las tenemos contenidas en la siguiente tabla:

| Incremento Anual de % | Devolución de Impuestos % |
|-----------------------|---------------------------|
| De 5 a menos de 10 | 10 |
| De 10 a menos de 15 | 15 |
| De 15 en adelante | 20 |

Las industrias que soliciten estos beneficios cuentan con 90 días desde la fecha en que realizaron propiamente las exportaciones.

Bajo los lineamientos de la Reforma Administrativa la Dirección General de Estímulos Fiscales de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público por decreto presidencial, pasó a formar parte de la Secretaría de Comercio, integrándose a ésta con el nombre de Dirección General de Estímulos al Comercio Exterior, dependiente de la Subsecretaría de Comercio Exterior que en colaboración con la SIE creó el sistema CEDIS (SICEDIS), diseñado con el objetivo de agili-

zar y optimizar el proceso de cálculo para las devoluciones de los -- impuestos a exportadores. Este sistema empezó a funcionar el mes -- de marzo de 1978 y terminó sus operaciones en abril de 1978, sin -- embargo, por las necesidades crecientes de la DGECE, debidas a la -- adición de nuevas modalidades y conceptos para los CEDIS, se reali -- zó un rediseño del sistema mecanizado, siendo éste el resultado de -- la necesidad orgánica de crecimiento para apoyar el servicio que la -- Secretaría proporciona a los exportadores a través de la DGECE. -- Este nuevo sistema entró en vigor a partir del mes de mayo de 1979, -- generándose a la fecha los siguientes resultados acumulados desde el -- inicio del proyecto.

| | |
|--|---------------------------------|
| Exportación total..... | 41 mil millones de pesos |
| Devolución de Impuestos Indirectos..... | 2,700 millones de pesos |
| Devolución de Impuestos de Importación..... | 218 millones de pesos |
| Devolución a Consorcios..... | 550 millones de pesos |
| Devolución de Programa de Exportadores..... | 213 millones de pesos |
| Devolución por Petroquí- micos..... | 4 millones de pesos |
| DEVOLUCION TOTAL | 13,200 millones de pesos |

La creación de los CEDIS implantada en 1971, contempló la necesidad de impulsar a los empresarios mexicanos a incrementar sus ventas al exterior para cimentar las bases de una industria nacional exportadora que diera la oportunidad de competir adecuadamente en el mercado externo.

En el fondo se pretendía que los empresarios invirtieran, de aquí que se les estimulará además de que se veía la posibilidad de aprovechar la capacidad instalada y elevar la ocupación, sin embargo la realidad demuestra que de 1971 a 1976, los CEDIS más que contribuir a impulsar las condiciones internas, se centraron a orientar el aparato productivo hacia el exterior; medida poco atinada por los problemas internos como es el atrazo tecnológico.

Los CEDIS no han dado los resultados para lo que fueron creados pues los beneficios que representan, el sacrificio fiscal del Estado, vienen a caer en manos del capital extranjero por medio de sus inversiones extranjeras directas al venir participando, ésta en mayor proporción en el nivel de las manufacturas, esta situación se pone de manifiesto, en cuanto que México actualmente es el segundo país en donde más invierten los Estados Unidos, pues de 770 millones de dólares que se invertirán en este año 85 % de estas inversiones ha

brán de destinarse a la industria manufacturera.

Aranceles

El Arancel es un instrumento más de la política comercial - - mexicana, su función primordial durante las décadas de los 20 y 30 - era recaudar ingresos para el Gobierno Federal (en 1930, 40 por - - ciento de los ingresos gubernamentales provenían de impuestos al comercio exterior), pero también tenían un papel proteccionista (sobre todo a partir de 1924) ya que el nivel del arancel dependía del tipo de industria y de su potencialidad.

Así, durante 1930 - 34 el sector más protegido (arancel del - 63 por ciento) era el de hilados y textiles (que 100 años antes, durante el intento de industrialización de Lucas Alamán, era también el - - más protegido, amparándose en el argumento de la industria infantil). Le seguían en importancia productos alimenticios (56 por ciento), manufacturas de lujo (38 por ciento) y productos químicos (24 - - por ciento). Para 1931 el promedio ponderado del arancel era de 24 - por ciento.

El arancel también ha sido utilizado para tratar de prevenir - variaciones en el tipo de cambio. Así la gran depresión de Estados -

Unidos y el consecuente deterioro de la balanza de pagos mexicana hizo que en 1930 se aumentara el impuesto a las importaciones en un 25 por ciento (y una tasa mayor a los sectores prioritarios mencionados anteriormente, por lo que se usó también como instrumento de protección). La fuerte inflación interna de 1937 y la recesión estadounidense de ese año, pusieron en peligro el tipo de cambio y en consecuencia, se incrementaron los impuestos de importación en 40 por ciento, usando el argumento de "proteger nuestras actividades internas" contra los decrecientes precios del exterior.

Durante la Segunda Guerra Mundial, el convenio comercial celebrado con Estados Unidos en 1943 (que duró hasta diciembre de 1950) limitó los grados de libertad para variar las tarifas, los problemas cambiarios que siguieron a la terminación de la Segunda Guerra Mundial hicieron que, respetando el convenio mencionado, en 1946 se duplicará el nivel de impuesto a la importación de 340 fracciones arancelarias, y que, en 1947 5,000 fracciones elevarán su tarifa de importación.

Hasta 1947 las tarifas eran específicas por lo que la inflación de la gran guerra y años subsecuentes habían reducido el grado de protección de la industria nacional. Por tal razón, en 1947 se intro--

dujeron ad-valorem (en combinación con las tarifas especificaciones).

En la época de los setenta se modificaron las fracciones arancelarias de tal manera que quedaron solamente 7,273 que requerían de ciertos trámites para recibir tratamientos favorables se trató de reducir la disparidad de niveles arancelarios entre grupos de productos pero sin tratar de llegar a la uniformidad arancelaria, ya que explícitamente se decidió gravar a los bienes importados según su grado de elaboración, a mayor grado de elaboración mayor tarifa.

Por último el arancel es un instrumento que permite mayor eficiencia y competitividad a la industria nacional, desde el momento que establece un precio tope al productor nacional (precio internacional más la tarifa), además el arancel permite aumentar los ingresos tributarios que de otra manera, a través del permiso previo, se transfieren al importador.

Sin embargo, el arancel es un instrumento que puede ser manejado en el corto plazo con la misma flexibilidad que el permiso, pero, el arancel tiene la ventaja de que puede proteger al comercio exterior por problemas de balanza de pagos, estableciendo un límite de la protección. Si ha ésto le aunamos que el arancel elimina el

elemento de direccionalidad que caracteriza el otorgamiento de los permisos, al fijar una regla general a todas las importaciones: por ejemplo, si se manifiesta un saldo negativo en la balanza de pagos, se podrá realizar algún ajuste al impuesto arancelario para equilibrar la balanza de pagos, dicho ajuste podrá llevarse a cabo en rubros que en el corto plazo permitan cambios sin afectar otros renglones de la Balanza de Pagos.

CAPITULO III

PRINCIPALES FACTORES DE LA PRODUCTIVIDAD

a) RECURSOS FINANCIEROS

Los recursos financieros después de los recursos humanos, creo yo, son los más determinantes para lograr un incremento en la productividad, ya que con ellos se puede agenciar otros recursos: Como Tecnología, Patentes, Herramientas, Maquinaria y hasta Recursos Humanos-Capacitados: los recursos financieros son el factor determinante con el cual se pueden superar carencias de toda índole.

En un proceso económico que tiene como finalidad prioritaria incrementar la productividad nacional, los recursos financieros son fundamentales para alcanzar las metas establecidas; en el caso de México el Plan Global de Desarrollo, establece los medios e instrumentos con los cuales se captarán los recursos financieros necesarios.

"La evolución de las finanzas públicas representa un elemento crucial en la estrategia propuesta.

El esquema propuesto contempla una evolución de los ingresos netos del sector público presupuestal, que en relación al producto interno bruto pasarán de 24.6% a 28.5% en 1982. Este comportamiento resulta de la combinación de diversos elementos. Por lo que se refiere al Gobierno Federal, este observará un gran dinamismo en sus ingresos, tanto por el monto mayor de los impuestos derivados de las exportaciones de petróleo crudo, como por los efectos de mejoras en la eficiencia de la administración tributaria y por la implantación del impuesto al valor agregado.

En el caso del sector paraestatal, se contempla un paquete de precios y tarifas que, a la vez que proporcionará un uso más racional de los recursos básicos, permitirá elevar sus ingresos y su capacidad de inversión para atender las prioridades nacionales. Como resultado de las ventas de crudo, PEMEX muestra un gran dinamismo, lo que permitirá que sus ingresos sean superiores al 9% del producto interno bruto en 1982. En consecuencia, el ahorro del sector público se incrementa en 3.1 puntos del producto respecto a 1979, alcanzando un nivel de 7.4% también en relación al producto.

Las necesidades de financiamiento y mayor volumen de ahorro interno de los próximos años hacen indispensable un crecimiento dinámico de la captación bancaria y de otros instrumentos crediticios. -- El abatimiento de la inflación, conjugado con un manejo adecuado de la política de tasas de interés, permitirá lograr una mayor absorción y una mejor canalización de los recursos internos. Si a lo anterior se añade el fuerte crecimiento del ingreso nacional considerando en el presente esquema.

En el esquema propuesto, se reconoce la necesidad de dar mayor flexibilidad a la política monetaria, para lo cual se hace indispensable diversificar las fuentes de financiamiento del Gobierno Federal. En especial, aumentar la importancia del financiamiento directo del público ahorrador. Por lo anterior se requiere impulsar el uso de valores como los certificados de Tesorería y los Petrobonos, tanto para

financiar al Gobierno Federal, como por su papel de instrumentos de regulación monetaria" (10).

Lo anterior es una síntesis de como el Gobierno Federal captará recursos financieros internos y externos que le permitan financiar sus planes y proyectos a corto y mediano plazo, dentro de los cuales destaca el de elevar la productividad nacional.

1) FINANCIAMIENTO INTERNO

La Política financiera del régimen López Portillista contempla la captación de recursos internos y para esto crea instrumentos nuevos y modernizados ya existentes. Los principales instrumentos que se usarán para alcanzar las metas de financiamiento interno son los siguientes:

Impuestos Directos

Impuestos Indirectos

Impuestos al Comercio Exterior

Ley de Valoración aduanera

C. E. T. E. S.

Petrobonos

La política tributaria implementada en el Plan Global de Desarrollo para captar recursos financieros.

La modernización y actualización en los métodos empleados para captar el impuesto sobre la renta permite que ésta (captación) se adapte a las condiciones cambiantes de la economía. Considera la modernización y actualización, así como las perspectivas económicas para el futuro, establece mecanismos que permitan revisar las tarifas y deducciones de este impuesto para que sea un mecanismo ágil y flexible que permita tratar igual a los iguales y gravar en mayor proporción a quienes más tienen, convirtiéndose así en un instrumento eficaz de redistribución del ingreso.

Para los impuestos indirectos, la política tributaria a determinado sustituir el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles por el Impuesto al Valor Agregado (IVA), supliendo este impuesto a diversos im---

puestos especiales federales y a múltiples impuestos estatales. Esto significa un importante avance en la modernización del sistema tributario ya que permite corregir y evitar distorsiones en la economía, - un trato más equitativo para los causantes y un fortalecimiento del -- Control Administrativo ante la evasión, repercutiendo esto en una -- mayor recaudación.

Como todo instrumento nuevo, su introducción ha provocado -- algunos desajustes en el corto plazo, pero estos tienden a superarse a medida que aparecen sus beneficios. El IVA, evita el impuesto encascada, grava todos los bienes gravables a una misma tasa, permite un tratamiento igual a las importaciones y a los bienes producidos anteriormente.

Socialmente beneficia a las personas de escasos recursos al - eximir de ese impuesto a los bienes de consumo popular y a los --- sectores que los producen.

En cuanto a los impuestos al Comercio Exterior, se pretende establecer una sustitución gradual de permisos de importación por -

aranceles, esta sustitución aunada al incremento de las compras al exterior, propiciado por el mayor crecimiento de la economía, permitirá que se aumente la recaudación en este renglón. Este efecto se reforzará por las mayores ventas de PEMEX al extranjero, que significará un incremento en los ingresos fiscales.

La Ley de Valoración Aduanera entró en vigor el 10. de julio de 1979, eliminó los precios oficiales para los artículos importados salvo en los casos de los productos en que haya indicios de competencia desleal a la industria nacional.

La aplicación de esta Ley significa un trato equitativo en materia fiscal a los importadores, debido a lo siguiente: Los impuestos a las importaciones serán cubiertos en función de los valores de los artículos comprados en el exterior; se pretende con la aplicación de esta ley se agilizen los trámites aduanales, otorgar credibilidad a los importadores al aceptar que el pago del impuesto de importación se haga conforme a las declaraciones de valor elaboradas por los interesados. Por otro lado, se evita la evasión de subvaluación, a la vez que se da trato equitativo para el importa-

dor y para el fisco al dar una base objetiva para aplicar los derechos de importación. En fin esta ley, otorga facilidades para la importación, evitando trámites difíciles y da transparencia.

Otro instrumento importante creado por el Estado para agenciarse recursos financieros es el certificado de la Tesorería - - - - CETES, con éstos el Estado fomenta el ahorro y lo canaliza hacia sectores prioritarios, como la agricultura, la pesca, la educación, etc.

Los Petrobonos fueron creados en la presente administración tienen como finalidad principal fomentar el ahorro, garantizando al tenedor de éstos una tasa de interés lo suficientemente atractiva; el que el petróleo garantice la circulación de los Petrobonos, - ha permitido que estos tengan aceptación en el mercado interno y externo, captándose por este medio recursos financieros considerables.

Este instrumento financiero lo pueden crear sólo países que cuentan con excedentes petroleros; México aprovechando la coyun

tura mundial y la demanda de este energético ha establecido una política energética que le permite captar recursos financieros y canalizarlos hacia los sectores estratégicos vía política fiscal, como el sector agrícola y el industrial, de ahí que el petróleo ha jugado un papel importante en la amortización de la crisis económica presentada al final del período Echeverrista; en el presente las exportaciones de este energético alcanzaron el 61.6% del total exportado en 1980. (11).

b) RECURSOS HUMANOS

Entre los factores principales que influyen en forma directa en la elevación de la productividad, se deben considerar los recursos humanos en este trabajo se considerará a los recursos humanos como un factor, independientemente de que existan polémicas sobre si lo es o no, además en última instancia, el presente trabajo se enfoca a otra problemática y cuestionar lo anterior implicaría abordar otro tema.

(11). La economía Mexicana en Gráficas, S. P. P. No. 4 marzo de 1981. Méx. D. F.

Según el último censo la población total para 1980, alcanza en números redondos los setentas millones de habitantes*, lo cual representa una tasa de crecimiento anual del 3.2, misma que se viene presentando desde 1976, en 1970 ésta era de 3.5.

Los datos anteriores han influido para que el Estado establezca una política de población, con el objeto de influir en su volumen, crecimiento, estructura y distribución, para armonizar los procesos demográficos con los del desarrollo y elevar la calidad de vida de toda la población.

La estrecha relación de los fenómenos demográficos con los aspectos sociales y económicos, determina que la política de población sea considerada como parte de la estrategia general del desarrollo nacional. La política de población ha establecido metas de crecimiento demográfico al año 1982 y al 2 000, con el fin de reducir la tasa de crecimiento actual al 2.5% y al 1% respectivamente.

* Datos preliminares del Consejo Nacional de Población.

Para alcanzar una tasa del 1% anual, en el año 2 000, la política de población ha creado programas enfocados a la educación en población, comunicación y planificación familiar.

Si consideramos que el 45% de los setentas millones de habitantes estimados para 1980, son individuos con edades de cero a catorce años, tenemos que:

- I) Potencialmente México cuenta con recursos humanos suficientes para cubrir ese factor indispensable para producir, y por ende para buscar un incremento en la Productividad.

- II) No se debe descuidar la educación, capacitación y adiestramiento de esos recursos humanos, si se quiere contar con Técnicos preparados y suficientes, porque si bien es cierto que en algunos sectores de la economía contamos con las estructuras necesarias, también es cierto, que en esos sectores hay escases de Técnicos capacitados que permiten aprovechar estas e incrementen la producti

vidad.

III) De acuerdo a las proyecciones del Consejo Nacional de Población para 1985 la estructura poblacional de la gente joven permanecerá igual que en 1980. En 1990 se modificará pasando del 45% al 57.60%, -- la población con edades de cero a catorce años, -- para el año 2 000, se considera que la población con edad de cero a catorce años representará el -- 43% del total. *

2) Población económicamente activa.

La incorporación de población a la actividad económica se debe a diversos factores, como son: La organización social, el crecimiento de la economía, el desarrollo de la educación, la posición de la mujer en la sociedad, el bajo salario mínimo, el escaso ingreso familiar y la inflación sostenida en la última década, han sido los principales factores para que esta población se incremente.

* Proyección con tendencia histórica de crecimiento de 3.2% constante.

En términos absolutos la P. E. A. , ha aumentado de 13 millones existentes en 1970 a 18 millones en 1978. Se estima que con las políticas de empleo establecidas en el Plan Global de Desarrollo para 1980 la población E. A. , alcance los 19 millones de personas.

Tomando en cuenta lo anterior se tiene en términos relativos que mientras en 1970 el 26.77% de la población total mantenía al 100% de los mexicanos, al cabo de 10 años o sea en 1980, los setenta millones de personas existentes son sostenidos económicamente por tan sólo el 27.15%*. Estos datos estadísticos indican que de 1970 a 1980 la población E. A. , ha aumentado en términos absolutos, pero en términos relativos a permanecido casi igual, lo cual es factor de análisis:

La P. E. A. , en México ha disminuido en términos relativos desde 1960 hasta la fecha actual, ya que en ese año ésta representaba el 32.45%, mientras que en 1970 representó el 26.77%, alcanzando en 1980 un 27.15%. Esto indica que la creación de empleos no ha sido lo suficientemente sostenida en los sexenios pasados; -

* Haciendo los 70 millones = a 100.

la no existencia de una política de empleo realista, que permitiría captar mayor mano de obra desocupada, para que la P. E. A. , creciera a la par con la población total, ha sido la causa de ese desequilibrio entre la población total y la económicamente activa en los últimos 20 años.

En cuanto la estructura poblacional por sectores tenemos, que en 1970 los sectores de actividad económica más representativos en cuanto a ocupación de personal son: El Sector Agropecuario con un 41.4% del total de la P. E. A. , le sigue el Sector Servicios con un 34.7% por último el Industrial con un 23.9%. Para 1980 esa estructura se modifica en la siguiente forma:

La agricultura, silvicultura y pesca participa con un 31.10%* de la P. E. A. , esto es 4'878,165 millones de personas el sector industrial absorbió al 12.40%*. Por lo que toca al sector servicios, fue el que asimiló la mayor cantidad de la P. E. A. , 56.50%* del total.

* Sistema de Cuentas Nacionales de México, S. P. P. y Banco de México, S. A. Enero 1981.

Las cifras anteriores muestran que el Sector Servicios aporta el mayor nivel de ocupación, hecho que corresponde a la evolución desequilibrada del crecimiento económico, caracterizado por el descuido de la producción agropecuaria frente a la industrialización. Por su parte, como reflejo de la política de sustitución de importaciones, el Sector Industrial de Transformación dá cabida a 18% de la población económicamente activa.

La hipertrofia de la estructura ocupacional se expresa en que el sector terciario, compuesto por el comercio y los servicios lleva el primer lugar de ocupación dentro de la P. E. A., como efecto de las distorsiones productivas del resto de los sectores que generan desajustes económicos por su contribución al desempleo.

c) CIENCIA Y TECNOLOGIA

A partir de 1977, al iniciarse la administración López Portillo, se reconsideran las prioridades y metas de política económica y con ellas la política científica y tecnológica, para emprender la urgente tarea de atenuar los efectos de la crisis económica y sal-

var los obstáculos que inhibían el crecimiento de la producción y del empleo.

Para 1978-1982, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), ha coordinado la elaboración del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, este programa toma en cuenta los cambios efectuados por la reforma administrativa, las nuevas prioridades de política económica adoptadas para controlar la devaluación y las necesidades que nos impondrá el desarrollo y aprovechamiento de los recursos petroleros.

El Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982, considera la política económica actual relativa a la producción de energéticos convencionales y no convencionales, la necesidad de lograr la autosuficiencia alimentaria, la urgencia de mejorar la salud pública en toda la nación, combatir el desempleo y alcanzar la autodeterminación científica y tecnológica.

"El CONACYT, con la participación del sector productivo, público y privado de miembros de diferentes especialidades de la

comunidad científica, de técnicos de diversos institutos de investigación, de organismos del sector privado como la confederación de Camaras Nacionales de Comercio (CONCANACO), y la Confederación de Camaras Industriales (CONCAMIN), y los directores de nuestras principales instituciones de enseñanza superior, ha elaborado programas y proyectos y ha estimado sus costos y sus periodos de realización, así como los costos y los plazos para la capacitación del personal técnico y científico necesarios para llevarlos a cabo, metas todas que requieren de cuantiosos insumos de ciencia y tecnología". (12).

1) INVESTIGACION CIENTIFICA Y TECNOLOGIA

El monto de recursos financieros que emplea un pueblo para fomentar la ciencia y tecnología adecuada para su desarrollo, es el principal indicador que nos permite comparar entre varios países, la importancia que cada uno presta a este factor, fundamentalmente para la Independencia.

(12) Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982, Documento, CONACYT, Méx. 1978.

En México "hasta hace pocos años la sociedad mexicana ni siquiera se daba cuenta del atraso científico-tecnológico en que se encontraba el país. A muy pocos se les ocurría pensar en la necesidad apremiante de formular una política científico-tecnológico -- estatal, ya que comunmente se consideraba que el problema del -- subdesarrollo en estos campos se resolvería de manera más o -- menos automática con la importación de la tecnología extranjera -- ampliamente disponible al norte del Río Bravo; apenas en los últi-- mos años, al empezar a ganar terreno las dudas acerca de la bon-- dad ilimitada del modelo mexicano de desarrollo y de su automati-- cidad Rostouriana, se dejó sentir en varias partes la preocupación por el desarrollo tecnológico y científico del país. Esta preocupa-- ción no ha surgido, sin embargo, ni las autoridades encargadas -- de la educación pública, ni de la comunidad científico-tecnológica -- en su conjunto, ni de las élites empresariales, los tres grupos -- de los que podría esperarse - en otras condiciones - actitudes de -- inteligente comprensión y modernizantes hacía el esfuerzo cienti-- fico y tecnológico nacional. Las razones de este fenómeno parecen estar estrechamente ligadas a la burocratización de los estratos -- dirigentes del sistema educativo, a la ausencia de un esprit de -- corps en la comunidad científica-tecnológica, y a la persistencia -- del desdén para el intelectual entre la nueva burguesía. La preo-

pación por el subdesarrollo tecnológico-científico general de México provino de otras direcciones: De los economistas políticamente no comprometidos pero llenos de dudas respecto al futuro del modelo de crecimiento basado en la sustitución de las importaciones a ultranza sin la expansión del mercado interno; de la limitada generación, todavía nueva numéricamente, de los tecnólogos y científicos que durante sus estudios en el extranjero se dieron cuenta del progreso continuo de la tecnología y la ciencia modernas, y de los pequeños y medianos industriales amenazados por el Creciente Control de las Tecnologías de origen externo de las empresas oligopolísticas extranjeras, nacionales y mixtas". (13)

En la actualidad para respaldar el Plan Global de Desarrollo 1980-1982 y considerando las áreas prioritarias del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, y previendo programas futuros de expansión tecnológica, se ha programado en el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología una distribución de becas, de la siguiente manera:

(13) Miguel S. Wionczek, El subdesarrollo científico y tecnológico: Sus consecuencias, La Sociedad Mexicana Presente y Futuro # 8 F.C.E. Págs. 361, 363 y 364.

**PROGRAMA DE FORMACION DE RECURSOS
HUMANOS 1979-1982**

| Areas | Costo total (miles de pesos) | Total de becas | Doctorado | Maestría | Especialización académica | Entrenamiento técnico | Becas de tesis |
|---|-----------------------------------|-------------------|--------------|--------------|------------------------------|--------------------------|-------------------|
| Investigación básica | 384 377 | 2 289 | 270 | 1 150 | 142 | 307 | 420 |
| Agropecuario forestal | 489 760 | 2 362 | 301 | 860 | 618 | 463 | 120 |
| Pesca | 201 012 | 1 236 | 126 | 517 | 117 | 163 | 313 |
| Nutrición y salud | 308 379 | 1 924 | 180 | 619 | 231 | 536 | 358 |
| Energéticos | 468 382 | 2 924 | 270 | 708 | 544 | 1, 047 | 355 |
| Industria | 748 370 | 3 740 | 313 | 1 265 | 751 | 1 317 | 94 |
| Construcción, transpor te y comunicaciones | 112 391 | 1 213 | 32 | 75 | 151 | 747 | 208 |
| Desarrollo social | 309 217 | 1 549 | 301 | 927 | 216 | 55 | 50 |
| Administración Pública | 76 232 | 447 | 15 | 198 | 69 | 165 | - - |
| TOTAL | 3 098 120 | 17 684 | 1 808 | 6 319 | 2 839 | 4 800 | 1 918 |

FUENTE: Revista de Comercio Exterior del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A.
Vol. 28 No. 12 México, diciembre de 1978, Pág. 1527

Si se observa la columna del Costo Total en el cuadro anterior, se tiene que el monto de los recursos financieros manejados por CONACYT en el período 1979-1982, para la formación de recursos humanos, será superior a los 3 000 millones de pesos con esto la mencionada institución podrá otorgar casi 18 000 becas de las cuales el 40% (casi 7 000) están ya comprometidas mediante convenios con instituciones de la educación superior e investigación, o con dependencias del sector público, lo que garantiza en mayor grado la incorporación de los exbecarios al trabajo. Por niveles académicos se plantea otorgar 36% (6 319 becas) para maestrías, 27% (4 800 becas) a entrenamientos técnicos 16% (2 839 becas), a especialización académica, 11% (1 918 becas) a tesis y 10% (1 808 becas) para estudios de Doctorado y Posdoctorado.

Aunque lo anterior representa un sacrificio financiero para el Gobierno Federal, los montos monetarios, así como la cantidad de becas que se otorgarán en el período mencionado, no son muy representativos si consideramos el atraso científico-tecnológico en que está sumergido el país. Por otro lado si comparamos el producto interno bruto (P. I. B.) de 1979, con los recursos financieros del CONACYT para el período 1979-1982, para formar cuadros que contribuyan a elevar el nivel científico-tecnológico, se --

tiene que en términos relativos dichos recursos sólo representan el 1% del P. I. B. , generando en 1979 según datos del Banco de - - México.

Ahora bien si se toma en cuenta que esos 3 000 millones - proporcionados al CONACYT, para el renglón mencionado, serán para un período de tres años, se tiene que el porcentaje anual - - otorgado por el gobierno federal es de . 33% del P. I. B. indicado. - lo cual denota que la política establecida en éste terreno (priorita - - rio para formar recursos humanos que contribuyan a elevar el -- nivel científico-tecnológico del país), no es muy realista.

d) SEGURIDAD SOCIAL.

"El fin último de la política de desarrollo es el desarrollo social, entendido como un proceso de transformación de la riqueza nacional en un factor de justicia. Si bien el crecimiento económico es requisito y plataforma para generar el desarrollo so- - - cial, éste es condicionante del crecimiento, en la medida en que le marca ciertas pautas y lo revierte hacia la satisfacción de - - necesidades sociales.

La política sobre seguridad social se apoya en los distintos niveles del Plan Global, traduciendo objetivos y estrategias en -- metas, lineamientos y programas específicos, que a su vez se -- complementan con las acciones de políticas de gasto, económica, energética, sectorial y regional. La preocupación más apremiante de la política social es lograr una eficaz y eficiente movilización de recursos públicos, privados y sociales para proporcio-- nar a todos los mexicanos la capacidad de satisfacer sus necesi-- dades, transformándolas en demandas efectivas, sobre la base-- de la realización de los derechos sociales consagrados en nues-- tras leyes". (14)

Las políticas componentes de la política social abarcan -- políticas de: Salud y Seguridad Social, Educación, Población, -- Habitacional, de Alimentación y Nutrición, Laboral, de organi-- zación y participación social, de atención a marginados urba-- nos, de deportes y todas aquellas políticas sectoriales crea--- das para responder a las necesidades de una nueva escala - - productiva para incrementar el empleo y el bienestar más am-- plio para toda la población.

1) EMPLEO E INGRESO

El empleo es, al mismo tiempo, propósito y consecuencia del Plan Global y los planes y programas sectoriales. Es un vínculo entre lo económico y lo social y por lo tanto un medio para redistribuir el ingreso y tener acceso a prestaciones sociales; - es en ese sentido que la política de distribución del ingreso se - apoya ante todo en la generación de empleo, dando vigencia al -- derecho al trabajo consagrado por la Constitución, ampliando -- así, la población en posibilidades de gozar de los derechos laborales que garantizan nuestras leyes.

En una economía mixta, como la mexicana, existen múltiples factores que determinan la distribución del ingreso, entre los principales factores tenemos: salarios, precios, utilidades, - propiedad privada, pública y social de medios productivos, fisco, eficiencia del sector paraestatal, Reforma Agraria, etc. De ahí que la Política Económica y Social debe contar con los suficientes medios e instrumentos para incidir sobre esos factores, teóricamente según el Plan Global se incidirá por medio de dos vertientes. Por un lado, las acciones que integran la Política Económica general, que influyen directamente en la actividad económica y -

que, en el plan, incluyen el objetivo de fortalecer la demanda -- efectiva de los grupos mayoritarios. Destacando las políticas de empresas públicas, tributaria, salarial y la de precios y utilidades.

La otra vertiente reside en las políticas sectoriales, regional y social. La política sectorial contribuye al objetivo de -- distribución del ingreso apoyando a los productores de bienes -- socialmente necesarios, lo que incluye medidas de fortalecimiento de la agricultura de temporal, la diversificación de cultivos -- y la captura de especies marinas, la organización de productores y el impulsar al sistema agroindustrial-alimenticio. En el caso de productores industriales, la política respectiva plantea -- fortalecer la capacidad de reinversión de pequeños empresarios, equilibrar las estructuras de mercado y apoyar las mejoras en -- las condiciones laborales de los trabajadores de las industrias -- mediana y pequeña.

Especial repercusión en los ingresos de pequeños productores y en la racionalización de los precios al consumo, tiene la -- modernización del sector comercio, adecuando los márgenes de comercialización, el impulso al abasto de bienes básicos, y el --

establecimiento de la red de mercados de origen -centrales de -
costo- mercados de destino.

En la política regional, una mejor distribución espacial de actividad económica permitirá generar nuevas oportunidades de ingreso en las regiones prioritarias, y así reorientar flujos migratorios internos que, en otro caso, sólo expanden la marginalidad urbana. Por otra parte, el fortalecimiento de ciudades intermedias incrementa la demanda de construcción, infraestructura, servicios a productores y servicios personales, como resultado de acciones en donde se encuentran las políticas de empleo, regional y de asentamientos humanos.

A su vez, la política social complementa el objetivo de distribución del ingreso con programas para enfrentar directamente carencias de educación y capacitación, salud rural, nutrición infantil, apoyo a la autoconstrucción de vivienda y requerimientos de infraestructura, servicios y regularización de terrenos en el sector de los asentamientos humanos.

En general, la expansión de servicios básicos, principalmente salud, seguridad social y educativos, tiene una elevada

contribución a la generación total de puestos de trabajo, de acuerdo a las metas del Programa Nacional de Empleo. La ubicación de estos empleos se relaciona con los programas educativos y sanitarios más importantes, como son los de educación básica, primaria completa, castellanización y primaria bilingüe para grupos étnicos, -- atención sanitaria preventiva, atención curativa y saneamiento y -- mejoramiento del medio ambiente.

El avance hacia la reorientación de una parte del aparato -- productivo distributivo para satisfacer necesidades básicas, con -- los contenidos y acciones indicados en el capítulo de política secto-- rial, en un marco de políticas demográficas, educativas, sanita-- rias, habitacionales y de combate a la marginalidad, muestra la -- manera de mejorar la integración entre los aspectos económicos -- y sociales en el proceso de planificación. El Plan Global destaca -- la interrelación entre la satisfacción de necesidades esenciales y -- la generación de empleo, con lo que se ofrece la posibilidad de -- crecer y distribuir en forma simultánea.

2) VIVIENDA

En este apartado se presenta el diagnóstico, los lineamien-- tos, las acciones y el programa de vivienda, partiendo de los --

lineamientos del capítulo de Política Regional y de Desarrollo Urbano.

A partir de la última década, el Estado ha aumentado en forma creciente su participación en la solución del problema habitacional. En el período comprendido entre 1947 y 1964, se estima que el sector público construyó 121 200 viviendas y de 1965 a 1970, 119 759, de las cuales el Fondo de Operación y Descuento de la Vivienda, FOVI, promovió directamente 15 572 y el Programa Financiero de la Vivienda 76 443 unidades, más del 75% del total realizado por el sector público. A partir de la década de los setentas, se registra un cambio notable.

A 1976 se construyeron aproximadamente 318 000 viviendas con un promedio anual de 53 mil. En ese proceso tuvieron una participación relevante los entonces recién creados fondos solidarios, que construyeron el 66% del total del sector público; INFONAVIT el 49.8%, FOVISSSTE el 15.8% y FOVIMI el 0.4% restante. En este período ha sido también importante la acción del Programa Financiero de la Vivienda que construyó 106 689 unidades, 33% del total.

Durante 1977-1979 el problema de la vivienda ha recibido atención prioritaria. Un primer balance sobre las acciones realizadas por INFONAVIT, FOVISSSTE e INDECO durante esos años arroja los resultados de 153,084 acciones de vivienda terminada, 35 574 de vivienda progresiva, 5,095 de mejoramiento de vivienda y 24 923 créditos.

En los años posteriores, con el Programa Nacional de Vivienda se busca un incremento sustancial de la participación estatal, que para 1982 llegará a un 45% de la construcción total de vivienda en ese año.

Además de la participación directa en la construcción de vivienda, el Estado ha debido enfrentar los problemas surgidos de la expansión acelerada y no controlada de los centros urbanos del país. De aquí la importancia de regularizar la tenencia de la tierra y de dotar de equipamiento a las ciudades, con servicios y transportes, principalmente.

En este contexto resalta la necesidad no sólo del fortalecimiento financiero de los organismos e instituciones gubernamentales relacionados con la vivienda, sino además de la creación de facilidades para que la iniciativa privada, el sector social y -

individuos en lo particular incrementen su participación en la -- construcción de vivienda y en la dotación de servicios. La solución de la problemática habitacional no puede concebirse como -- un servicio público a cargo del Estado. Corresponde a éste apoyar la construcción de vivienda a través de medidas financieras, administrativas y técnicas, con el fin de que la población mayoritaria se asegure la creación de un patrimonio propio.

El problema de la vivienda está directamente relacionado con el nivel de desarrollo general del país. Además, el grado -- de satisfacción de las necesidades de vivienda varía según los -- diferentes grupos de la sociedad. En la mayoría de los casos, la población destina, en primer término gran parte de su gasto a -- productos básicos no duraderos y sólo la parte restante de su -- ingreso a vivienda, un promedio de 16%. Esta situación determina que dentro de la política gubernamental se confiera una especial importancia a los programas de vivienda progresiva, que implican un desembolso gradual del ingreso familiar y que constituyen una solución real para el problema habitacional de grandes -- sectores de la población.

La población ha cubierto en forma importante los rezagos -- habitacionales a través de la autoconstrucción, 65.5% de las ac-

ciones de 1970 a 1979. Es por ello que el Estado ha apoyado esa actividad, tanto a través de asesoría técnica, como de asignación de créditos y de acceso a materiales de construcción a bajo costo.

En este último aspecto, resalta el interés de la acción gubernamental para evitar la especulación con los materiales de construcción. No obstante, aún son numerosos los grupos que no cuentan con la capacidad económica para tener acceso a una vivienda con los servicios básicos indispensables.

En cuanto a la situación del uso de la tierra, CORETT y CODEUR son los organismos abocados a la regularización y legalización de la tenencia de la tierra en las áreas urbanas, incluyendo tierras ejidales y comunales invadidas por la mancha urbana, a la promoción de ciertas obras de infraestructura básica y del desarrollo urbano en su conjunto. La acción de estos organismos para expropiaciones, ejecuciones de decretos y aprobación e inscripción de cartografía urbana en el Registro Público de la Propiedad, se apoya en una amplia coordinación institucional entre la Secretaría de la Reforma Agraria y su cabeza de sector, los gobiernos de los estados, el Departamento del Distrito Federal, la Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públ

cas y la Confederación Nacional Campesina básicamente, con el fin de agilizar los trámites y dar cumplimiento a las metas propuestas en este aspecto.

3) EDUCACION, CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO

En un régimen de economía mixta como el nuestro, la impartición de la educación, la capacitación y el adiestramiento la fomenta el Estado y la iniciativa privada, el primero es el más interesado en su fomento, de ahí que establezca directrices para su mejoramiento, aunque no siempre encuentre eco al poner en práctica los planes y programas creados exprofeso, ya que el sector privado en este aspecto sólo trata de cumplir con el mínimo legal determinado por la Ley Federal del Trabajo.

La presente administración tomando en cuenta que a medida que una comunidad pierde autosuficiencia en materias de ciencia y tecnología está dependiente del resto del mundo y se vulnera en alguna medida a la idea de la independencia; por esto se ha considerado en el Plan Global el aspecto de la seguridad social, no sólo enfocado al empleo y la vivienda, sino también a la asistencia médica, la educación, la capacitación y el adiestramiento, en cuanto a esto último la Unidad Coordinadora del Empleo la --

Capacitación y Adiestramiento (U. C. E. C. A.), ha creado programas alternativos para mejorar la educación técnica.

Considerando que la educación técnica surgió como una alternativa al sistema educativo formal, procurando en un tiempo relativamente corto, proveer los conocimientos y habilidades especializados a individuos que ingresarían una unidad productiva. Congruente con esto, la educación técnica se ha clasificado como capacitación y adiestramiento para el trabajo.

Ahora bien, al dar un vistazo a la ya consabida desvinculación que existe entre el ambiente académico, -educación profesional-, y el ámbito laboral en cuanto a actividades, fue inevitable pensar en instrumentar un mecanismo que permitiera -convertir a la empresa, en un agente de formación permanente.

Para ello, en nuestro país, fueron apareciendo diversas disposiciones legales, en 1870, el Código Civil incluía un capítulo destinado al aprendizaje; en 1931, la Ley Federal del Trabajo destinó su título tercero al Contrato de Aprendizaje; con la nueva Ley Federal del Trabajo (1970), se suprime el Contrato de Aprendizaje y se establece, a través de la Fracción -KV del Artículo 132, la obligación patronal de capacitar a los trabajadores.

Sin embargo, dichas disposiciones no dejaron de ser un principio retórico, fundamentalmente porque no existía -- contraparte legal que exigiera su observancia.

En la década de los 70 se inicia una etapa de desarrollo -- en relación a estas materias, ya que el concepto de educación; -- s nuevos enfoques para el desarrollo de los recursos huma-- -- s así como las aspiraciones de orden personal y social, ad-- -- tieren gran significación al comenzarse a detectar deficien-- -- s en el aparato productivo nacional, debido al acelerado avan-- -- e tecnológico y a la gran cantidad de mano de obra no califica--

Durante los inicios del presente régimen, se había mani-- -- stado, como necesidad prioritaria, lograr mejores índices de -- roductividad y el sector obrero organizado luchaba denoda-- -- mente por mejorar los niveles de vida de los trabajadores: por -- que era indispensable plantear el establecimiento de un sis-- -- ema nacional de capacitación y adiestramiento que tuviera ca-- -- racterísticas adecuadas para satisfacer dichos requerimientos.

Ante esto, el Gobierno Mexicano elevó a rango constitucional el derecho obrero a la capacitación y al adiestramiento. (15).

Esta reforma, decretada el 27 de diciembre de 1977, modificó la Ley Reglamentaria correspondiente, es decir, la Ley Federal del Trabajo. Tales modificaciones fueron publicadas -- en el "Diario Oficial" de la Federación el 28 de abril de 1978, -- entrando en vigor el 1o. de mayo del mismo año.

La capacitación y el adiestramiento implican un reto para los mexicanos, ya que siendo una garantía en favor de los trabajadores y un beneficio para los empresarios, dependen de la -- participación de todos y cada uno de los individuos involucra -- dos en los procesos productivos.

Esto es, si el país necesita mayor productividad; una mejor calidad de vida de los mexicanos; mano de obra suficientemente calificada y en general, un bienestar social, político y-

(15) Decreto por el que se adiciona la fracción XII y se reforma la fracción XIII, ambas del apartado "A", del Artículo 123- de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Diario Oficial de la Federación 9 de enero de 1978.

económico con la finalidad de aspirar a un desarrollo integral -- como nación, es imperativo que estrategias como la capacita--- ción y el adiestramiento sean verdaderos factores que provoquen el cambio en los individuos a los cuales se dirigen.

Si uno de los factores para el incremento de la productivi-- dad es la eficacia en el trabajo, y la capacitación y el adiestra-- miento son factores para que éste se realice adecuadamente al -- mejorar los niveles de calificación de la mano de obra, es in--- cuestionable que, aún al haberse convertido en una obligación -- para el patron, éste resulte beneficiado al mejorarse los nive-- les de calidad y aprovechamiento de sus recursos.

Asimismo, si uno de los factores para el bienestar social de los trabajadores, es tener una vida más digna, que se logra-- al mejorar su condición y propiciar cambios económicos me--- diante una formación integral, la capacitación y el adiestramien-- to a la cual tiene derecho, le da la oportunidad de aumentar sus-- posibilidades de acceso a mejores niveles de bienestar.

Por otra parte, el desarrollo conlleva una serie de cam-- bios en los sectores productivos; uno de ellos, es la modifica-- ción tecnológica, cuyo avance requiere que los trabajadores ---

estén en aptitud de operar mecanismos y aparatos que las necesidades de los procesos del trabajo requieren. También entre mayor sea el complejo tecnológico son más los riesgos de trabajo, los cuales, aumentan el índice de accidentes en la empresa y obstaculizan el bienestar del trabajador y de su familia. En tales condiciones, al establecerse la capacitación y el adiestramiento al interior de las empresas, se tienen como objetivos los señalados en la Ley Federal del Trabajo, en su Artículo 153-F:

- a) Actualizar y perfeccionar los conocimientos y habilidades del trabajador en su actividad; así como proporcionarle información sobre la aplicación de nueva tecnología en ella;
- b) Preparar al trabajador para ocupar una vacante o puesto de nueva creación;
- c) Prevenir riesgos de trabajo;
- d) Incrementar la productividad; y.

- e) En general, mejorar las aptitudes del trabajador.

En conclusión, aún cuando la capacitación y el adiestramiento es una obligación para los empresarios, ésta los beneficia, siempre y cuando la realicen adecuadamente; concientes de su importancia, siguiendo los objetivos de la misma, y no considerándola como una imposición más por parte del estado, sino una solución a sus problemas de producción.

2. EL SISTEMA NACIONAL DE CAPACITACION Y ADIESTRAMIENTO.

La supresión del Contrato de Aprendizaje en el año 1970, motivada porque el mismo se había constituido en un instrumento de explotación del trabajador, señala el inicio de una etapa de investigación y análisis en la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, como paso previo a la elaboración de un proyecto nacional en materia de formación profesional de los trabajadores.

En tal sentido, se llevaron a cabo estudios e investigaciones en el ámbito nacional y se efectuaron análisis compara

vos de las experiencias realizadas en este aspecto en otros países.

Los resultados de las actividades desarrolladas en esta etapa condujeron a plantear la necesidad de emprender acciones globales, mediante la implantación de una estructura que estableciera una estrecha vinculación entre todos los aspectos que inciden en el proceso de capacitación y adiestramiento de los trabajadores y procurara la intervención activa y comprometida de los factores productivos.

Conforme a ello, se elaboró el planteamiento técnico del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento y posteriormente se promovieron las reformas constitucionales y legales que constituirían el fundamento jurídico necesario para el establecimiento del mismo.

2.1. Marco Jurídico.

- Reformas Constitucionales

En relación a las modificaciones que en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores --

se introdujeron en la Ley Fundamental, es preciso señalar previamente que el Artículo 123 Constitucional - establecido:

"Artículo 123

El Congreso de la Unión, sin contravenir a - - bases siguientes, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán:

A. Entre los obreros, jornaleros, empleados, domésticos, artesanos y, de una manera -- general, todo contrato de trabajo:

.

B. Entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.

.

Las reformas introducidas al Apartado "A" del artículo citado, fueron las siguientes: (16).

(16). Publicadas en el "Diario Oficial" de la Federación del 9 de enero de 1978.

La reforma a la fracción XIII consagró la obligación patronal de capacitar y adiestrar a los trabajadores, conforme a los sistemas, métodos y procedimientos que determine la Ley Reglamentaria, esto es, la Ley Federal del Trabajo.

Mediante reforma a la fracción XXXI se federalizó la aplicación de las Leyes Laborales con respecto a nuevas ramas industriales y, asimismo, se estableció la competencia exclusiva de las autoridades federales respecto a la aplicación de las disposiciones de trabajo en lo tocante al cumplimiento de la obligación patronal de capacitar y adiestrar a sus trabajadores, así como en materia de seguridad e higiene en los centros de trabajo.

- Reformas a la Ley Federal del Trabajo.

Conforme con lo anterior, el Ejecutivo Federal sometió a consideración del H. Congreso de la Unión, la Iniciativa de Decreto encaminada a modificar la Ley -

Federal del Trabajo en materia de capacitación y adiestramiento de los trabajadores y de seguridad e higiene.

Respecto a las modificaciones propiciadas en lo atinente a capacitación y adiestramiento, la Exposición de Motivos de la Iniciativa de Decreto expresa:

"En materia de capacitación y adiestramiento para los trabajadores y desde un punto de vista sustantivo, la reforma de que se trata permitirá elaborar, al igual que en los aspectos de seguridad e higiene en el trabajo, un sistema nacional que abarque a toda la población del país.

Dicho sistema se ha pensado que debe quedar abierto a las influencias del medio: ser eminentemente participativo; y, esta dotado de flexibilidad, a fin de que pueda adaptarse por sí y oportunamente a los cambios sociales, sin necesidad de variar su estructura".

Aprobadas que fueron las reformas al ordenamiento laboral, éstas se publicaron en el "Diario Oficial" de la Federación del 28 de abril de 1978.

2.2 Estructura y Características Generales del Sistema Nacional de Capacitación y Adiestramiento.

Las reformas constitucionales y legales antedichas constituyen el fundamento jurídico conforme al cual se procedió a instrumentar el Sistema; a tales fines, dichas reformas establecen una estructura básica, dotada de mecanismos que permiten la adaptación del Sistema a nuevas situaciones, sin necesidad de alterar sustancialmente dicha estructura.

Las nuevas normas incluidas en el ordenamiento laboral estatuyen derechos y obligaciones, señalan procedimientos y crean el Servicio Nacional del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, a cargo de la UCECA; asimismo, disponen la constitución de órganos de integración paritaria, a fin de garantizar la activa participación de los factores productivos.

El Sistema se estructura en 4 niveles, a saber:

El primer nivel lo forman las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento, que deben constituirse en cada empresa del país. Dichos organismos son la base del Sistema:

El segundo nivel corresponde a los Comités Nacionales de Capacitación y Adiestramiento, por rama industrial o actividad económica, órganos auxiliares de la UCECA.

En el tercer nivel se encuentran los Consejos Consultivos Estatales de Capacitación y Adiestramiento, y el Consejo Consultivo de la Unidad Coordinadora del Empleo, Capacitación y Adiestramiento, -órganos asesores de dicha Unidad; y,

En el cuarto nivel se coloca la UCECA, organismo al que, en materia de capacitación y adiestramiento la Ley asigna actividades de organización, promoción y supervisión, así como de registro de las constancias de habilidades laborales.

En lo relativo a métodos, procedimientos y modalidades implantadas al interior de las empresas para proporcionar -- capacitación y adiestramiento a sus trabajadores, los mismos serán establecidos por acuerdo entre patrón y sindicato, o a falta de éste, entre patrón y trabajadores. A las Comisiones Mixtas de Capacitación y Adiestramiento que se constituirán - en cada empresa compete la vigilancia de las acciones que se desarrollen.

4) ASISTENCIA MEDICA SEGURIDAD E HIGIENE

Si se analizan los principales indicadores de las condiciones sanitarias, la tasa general de mortalidad y la esperanza de vida se observa que ha habido avances en este renglón. - Entre 1930 y 1960, la tasa de mortalidad general del país se - redujó de 26.6 por mil habitantes a 11.1, en 1965 se redujó a - 9.4, llegando en 1975 a 7.2. La esperanza de vida al nacer - también ha mostrado modificaciones sensibles como resultado de mejores condiciones económicas y sociales. En 1930 - la esperanza de vida para los hombres fué de 36.8 años y -- para las mujeres de 38.2. En 1960 los datos correspondientes fueron de 57.6 y de 60.3, en 1970 subió a 61.1 y 64.9 --

respectivamente y para 1975 alcanzó los 62.8 y 66.6 años respectivamente.

Lo anterior significa una duplicación efectiva del tiempo promedio de vida de los mexicanos en cuatro décadas.

La población amparada por los sistemas de seguridad social y de salud se ha incrementado considerablemente hasta 1979 ambos sistemas amparaban alrededor del 80% de la población del país; el I. M. S. S., amparaba un 31%, el I. S. S. S. T. E., un 8% y diversos organismos como Ferrocarriles Nacionales de México, PEMEX y otros amparaban al 4% el resto 38% fueron atendidos por Instituciones Públicas y Privadas dedicadas a la prestación de servicios médicos asistenciales; la S. S. A., el DIF y otras Instituciones Gubernamentales propiciaron servicios a un 18%, el resto fué atendido por Instituciones Privadas.

La acción del sector salud -en la actualidad- está orientada al logro de la ampliación de la cobertura a través del escalonamiento de servicios, dándole prioridad a las actividades de carácter preventivo sin descuidar las de orden curativo poniendo énfasis en el grupo materno infantil.

En seguridad social, las acciones están encaminadas a garantizar a los derechohabientes una protección integral contra daños y riesgos; entre ellas resaltan las actividades de protección a la salud y la promoción de prestaciones económicas y sociales. Además, en este rubro se incluyen acciones de asistencia social orientadas a la población no amparada por los sistemas institucionales, tales como ancianos, inválidos y niños que sufren abandono total o parcial.

Las metas que se proponen para la política de salud y seguridad social para el período 1980-1982 son:

- Aplicar los esquemas completos de vacunación a la población menor de cinco años que así lo requiera.
- Proporcionar servicios de detección oportuna de enfermedades a la población que los solicite.
- Otorgar a la población materna consulta para detección oportuna de enfermedades; vigilancia y capacitación para el cuidado del embarazo, así como para el desarrollo del niño; alimentación complementaria durante el embarazo y la lactancia y atención directa o indirecta

del parto y después de éste.

- Extender los servicios de planificación familiar a toda la población que lo demande.
- Proporcionar atención curativa y rehabilitatoria a la población que lo solicite.
- Extender los servicios básicos indispensables en las zonas marginadas que carecen de ellos.
- Contribuir a reducir los índices de desnutrición en las zonas marginas a través del otorgamiento de alimentación complementaria a los menores de cuatro años.
- Garantizar el sano crecimiento físico, mental y espiritual de la niñez dentro de un marco integral en el desarrollo de la familia.
- Incrementar los desayunos escolares para que los reciba un mayor número de niños en el ciclo de enseñanza básica.

- Reducir la presencia de materias, sustancias, elementos o formas de energía que comprometan la salud y/o degraden la calidad del ambiente.
- Ampliar la población atendida con los servicios de agua potable y alcantarillado.
- Incorporar a la población ocupada que permanece al margen de los beneficios de la seguridad social.
- Proteger progresivamente al total de las personas en edad avanzada y a los infantes que sufren abandono en las zonas rurales y marginadas urbanas.

La prestación de los servicios de salud se instrumenta a través de un sistema por niveles de atención, con énfasis en las actividades preventivas y sobre la base de la reubicación de recursos y su regionalización. El sistema se estructura en tres niveles de acuerdo a prioridades, recursos y tecnologías disponibles.

El primer nivel se orienta a atacar problemas de salud -

recuentes que requieran una tecnología simple y la participación activa de la comunidad. La importancia de este nivel reside en que sus características, en el corto plazo, permiten ampliar la cobertura actual. El segundo nivel comprende servicios de especialidad.

La estrategia de salud consiste, en la integración de los niveles de atención, con una adecuada coordinación institucional en los niveles local y regional, a través de convenios de subrogación entre las instituciones de salud y seguridad social, con el fin de evitar duplicidad de funciones y lograr el mejor aprovechamiento de los recursos. En la actualidad se dan pasos graduales hacia la integración del sector salud.

Por lo que respecta a la seguridad e higiene, el Plan Global de Desarrollo considera acciones para apoyar el poder adquisitivo del salario, orientar el consumo, fomentar la producción de bienes socialmente necesarios para la clase trabajadora, promueven la organización social para el trabajo, apoyan el movimiento cooperativo y proporcionan asistencia técnica, para que las negociaciones contractuales, además de incrementar el poder adquisitivo de los salarios, permitan la obtención de mejores prestaciones sociales.

Los objetivos laborales complementan la política de empleos, presentada en la política económica general, con acciones de previsión social, como el apoyo y la promoción de actividades culturales y de bienestar que elevan la calidad de la vida de los trabajadores, proponiendo la inclusión y satisfacción de demandas culturales y recreativas en los contratos colectivos de trabajo. Este tipo de actividades se ejerce a través de la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores, Consejo Nacional de Cultura y Recreación de los Trabajadores, dependencias en el sector laboral, y Comisiones Intersecretariales, tales como la de Fomento Cooperativo.

Sin embargo, en la medida en que existe una proporción importante de la población sin acceso a prestaciones fijas por la naturaleza de sus fuentes de ingreso o la inestabilidad en su trabajo, tienen una gran importancia los servicios que prestan a toda la población, organismos como el Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia, Instituto Nacional de Protección al Consumidor, Fondo Nacional para Actividades Sociales, Instituto Nacional del Deporte, Consejo Nacional de Recursos para la Atención de la Juventud, Instituto Nacional de la

pectud, Comisión Coordinadora del Servicio Social de Estu--
ntes de Instituciones de Educación Superior y Movimiento --
Voluntariado Nacional.

En especial, además de su participación en el sector - -
tud, cumple con la función de proteger jurídica y socialmen-
a la niñez y a la familia, atendiendo su problemática en los-
mbitos familiar y comunitario. A su vez, para los jóvenes, el
DE y el CREA tienen por objetivo fomentar el desarrollo inte-
al de la juventud para su eventual incorporación en los proce-
s nacionales como factor de cambio. Otro caso destacado es
atención a las personas de edad avanzada que no cuentan con
s servicios establecidos de seguridad social.

Las metas, lineamientos y acciones propuestos por estos
rganismos para 1980-1982 se presentan en tres secciones: la-
orales y de previsión social, de fomento cooperativo y de - --
tención a grupos específicos de la población.

Laboral y previsión social.

Las metas propuestas consisten en:

- Asegurar una estrecha vigilancia para el cumplimiento del salario mínimo y de las condiciones de seguridad e higiene de los trabajadores en los lugares de trabajo.
- Lograr una mayor difusión de las condiciones del mercado de bienes y servicios y de los derechos del trabajador, a fin de proteger el poder adquisitivo de su remuneración y proporcionarle mejores condiciones de vida, a través del Comité Nacional Mixto de Protección al Salario.
- Continuar con la concesión de créditos baratos y oportunos al consumo de los trabajadores en todas las regiones del país.
- Fomentar la creación de tiendas sindicales que disminuyan márgenes de intermediación y otorgarles facilidades de financiamiento.
- Fomentar la cultura y recreación de los trabajadores y sus familiares, mediante la promoción de eventos culturales, recreativos y deportivos, extendiéndolos a un total de 25 millones de personas.

- Continuar con los estudios para la detección de formas idóneas de organización social para el trabajo, así como el asesoramiento técnico y administrativo a las distintas formas organizativas.

- Vigilar más estrechamente el cumplimiento de las normas de seguridad social que establece la Ley Federal del Trabajo, así como su ampliación a grupos marginados.

Las acciones en el ámbito del sector laboral, además de la aplicación de la justicia laboral y el logro de un mayor equilibrio entre los factores productivos, incluyen funciones como la asesoría a los trabajadores para la defensa de sus derechos laborales, la concesión de créditos baratos y oportunos, la promoción de actividades culturales y de recreación y el desarrollo de asociaciones sindicales.

En materia de protección al ingreso de los asalariados, se cuenta con los programas del Comité Mixto de Protección al Salario, cuyas acciones más importantes son las de fortalecimiento del convenio para el mejoramiento del consumo de los-

trabajadores, la extensión de la campaña publicitaria sobre la calidad y el costo de productos básicos y la difusión de los derechos laborales, a través de los medios de comunicación masiva.

A través del FONACOT, se amplía la cobertura para la adquisición de bienes de consumo temporal y no duradero, se promueve la adquisición de bienes duraderos en las áreas marginadas rurales y urbanas y se otorgan créditos a la fabricación de mobiliario de interés social.

El Consejo Nacional de Cultura y Recreación de los Trabajadores se propone, junto con el Congreso del Trabajo, ampliar los programas tendientes a elevar el nivel cultural e inducir un mejor aprovechamiento del tiempo libre de los trabajadores y sus familias.

CAPITULO IV

ANTECEDENTES LEGALES E INSTITUCIONALES

- a) Instrumentos vigentes que coadyuvan al incremento de la Productividad.

I. LEYES

II. DECRETOS

III. REGLAMENTOS

La presente administración se ha caracterizado por la -- creación de instrumentos legales que coadyuven con la Productividad, de ahí que a los instrumentos arriba mencionados se les halla aplicado modificaciones más acordes con la realidad eco--nómica coyuntural, legislando sobre esos instrumentos se han -- creado nuevas leyes, se han modificado otras y reformado par--cialmente las existentes, dentro las legislaciones más importantes se encuentran las siguientes:

En el área laboral a la Ley Federal del Trabajo se le han reformado fracciones como la que se refiere a la capacitación y

adiestramiento, mediante la reforma de la fracción XIII del apartado "A" del artículo 123 constitucional, donde se consagra el derecho de los trabajadores a recibir de sus patronos capacitación y adiestramiento para el trabajo. El decreto de promulgación fué publicado el 9 de enero de 1978 y tiene vigencia desde el siguiente día 10.

En materia de política industrial se creó la Ley de Impuestos y Fomento a la Minería, en ella se establecen concesiones y subsidios para incrementar la producción en ésta actividad, así como disposiciones para el desarrollo de esta rama económica. Esta Ley fué publicada en el "Diario Oficial" de la Federación del 30 de Diciembre de 1977.

Para el Sector Agrícola se creó la Ley de Fomento Agropecuario, publicada en el "Diario Oficial de la Federación" del 2 de enero de 1981. Esta Ley tiene como finalidad principal -- apoyar al Sistema Alimentario Mexicano y a la Ley Federal de Reforma Agraria, es un instrumento legal de muy nueva creación que requiere de análisis serios por las repercusiones sociales que implica para el sector campesino.

Dentro de las disposiciones legales en materia de polítia industrial se establecieron los siguientes decretos:

- I. Decreto para el Fomento de la Industria Automotriz, publicado en el "Diario Oficial de la Federación" del 20 de junio de 1977.
- II. Decreto mediante el cual el Ejecutivo Federal otorgará estímulos a las empresas que lleven a cabo nuevas instalaciones industriales, publicado en el "Diario Oficial de la Federación", del 29 de Diciembre de 1978..
- III. Decreto por el que se establecen zonas geográficas para la ejecución del programa de estímulos para la desconcentración territorial de las actividades industriales, publicado en el "Diario Oficial de la Federación" del 2 de febrero de 1979.

- IV. Decreto que establece los estímulos fiscales para el fomento del empleo y la inversión en las actividades industriales, publicado en el "Diario Oficial de la Federación", del 6 de marzo de 1979.
- V. Decreto que dispone la ejecución del Plan -- Nacional de Desarrollo Industrial y establece las bases de concertación para su cumplimiento, publicado en el "Diario Oficial de la Federación", del 19 de marzo de 1979.
- VI. Decreto que reforma y adiciona el del 27 -- de Diciembre de 1978, que otorga precios -- diferenciales en energéticos y productos petroquímicas básicas a las empresas que lleven a cabo nuevas instalaciones industriales, publicado en el "Diario Oficial de la Federación", del 19 de junio de 1979.

Entre los reglamentos más sobresalientes en las negociaciones comerciales que inciden en el incremento de la productividad destacan los siguientes:

I. Reglamento del Código Aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de operaciones temporales de importación y exportación, publicado en el "Diario Oficial de la Federación", del 7 de mayo de 1979.

II. Reglamento del párrafo tercero del artículo 321 del código aduanero de los Estados Unidos Mexicanos, para el fomento de la Industria Maquiladora, publicado en el "Diario Oficial de la Federación", del 27 de octubre de 1977.

b) Principales Planes y Programas Vigentes creados para el Fomento de la Productividad:

PLAN GLOBAL

PLAN INDUSTRIAL

PLAN NACIONAL DE EDUCACION

SISTEMA ALIMENTARIO MEXICANO

PROGRAMA NACIONAL DE CIENCIA

Y TECNOLOGIA.

1. De las veintidos políticas básicas que integran el Plan -- Global de Desarrollo 1980-1982, siete tienen como finalidad -- principal elevar la producción mediante el incremento de la -- productividad.

Las políticas que incidirán a elevar la productividad en -- las diferentes ramas de la economía según el Plan Global, son -- las siguientes:

- I. Reorientar la estructura productiva hacia la generación de bienes básicos y a la -- creación de una industria nacional de bienes de capital.
- II. Desarrollar, en forma acelerada, el sector agropecuario, para que se eleve el nivel -- de vida de los campesinos y se satisfagan -- las necesidades alimenticias de nuestra po -- blación.
- III. Impulsar el Sistema Alimentario Mexicano.

- IV. Ampliar y mejorar la educación básica para niños y adultos.

- V. Vincular la educación terminal media y superior con las necesidades de trabajadores capacitados, técnicos medios y profesionales, que requiere el Sistema Nacional de Producción.

- VI. Impulsar la capacitación y la organización social para el trabajo.

- VII. Ampliar la concertación de acciones entre los sectores público, social y privado, en el marco de la alianza para la producción.

Para la determinación de las políticas mencionadas se tomaron en consideración las experiencias históricas de la planeación nacional. Se estudiaron con mayor atención los programas y demandas de las organizaciones sociales y políticas del país y, en general, las opiniones de las fuerzas productivas. Se revisaron los principales estudios sobre los temas incluidos dentro del documento y se compararon, finalmente, las técni-

cas, características y resultados de diversos planes vigentes - en otros países en los que ya existen sistemas de planeación - en operación todo ello, para recoger las experiencias más útiles a los propósitos del plan.

2. Plan Industrial.

El Plan Industrial es un Plan Federal, tiene como premisa fundamental expandir el federalismo del ámbito político al ámbito económico, o sea que el Estado determinará campos de prioridades de lo que debe producirse y en donde debe hacerse lo cual permite una intervención estatal más directa en la economía.

Metas del Plan Industrial.

El Plan Industrial toma como base principal el excedente financiero derivado de la explotación de hidrocarburos, contempla también a las empresas estatales en cuanto el papel que -- juegan como agentes multiplicadores de ese excedente; ya que además de producir bienes y servicios básicos, el volumen de compras es considerable como para contribuir al desarrollo de

la industria nacional.

El Plan Industrial comprende aspectos como producción, empleo, utilización de la capacidad productiva, inversión, exportación y sustitución de importaciones, tomando en cuenta la distribución regional; para elevar la productividad en esos factores sugiere mayor eficiencia aumentando el tamaño de las plantas y emplear toda su capacidad, aprovechando los recursos y la habilidad de la fuerza de trabajo existente.

El Plan Industrial comprende aspectos como producción, empleo, utilización de la capacidad productiva, inversión, explotación y sustitución de importaciones, tomando en cuenta -- la distribución regional, sugiere aumentar el tamaño de las -- plantas empleando toda su capacidad, aprovechando los recursos y la habilidad de la fuerza de trabajo, para lograr una mayor eficiencia.

Este Plan da prioridad a la agroindustria, la fabricación de bienes de capital y a la pequeña industria, sin desatender a las ramas como la química, petroquímica, farmacéutica, textil, del calzado y automotriz que producen para la exportación;

establece incentivos hasta del 30% de descuento en electricidad, - gas, combustóleo y productos petroquímicos, lo cual permite - - bajar costos de producción, además de los descuentos en el precio de los energéticos, destacan apoyos fiscales, financiamientos y protección arancelario, créditos hasta del 25% al empleo adicional generado sobre nómina y facilidades para expandirse o - - establecerse en parques industriales que cuentan con la infraestructura necesaria.

OBJETIVOS CONCRETOS DEL PLAN

- I. Reorientar la producción hacia bienes de consumo básico.
- II. Desarrollar ramas de alta productividad, capaces de exportar y sustituir exportaciones.
- III. Integrar la industria
- IV. Desconcentrar territorialmente la actividad económica.

V. Articular la mediana y pequeña industria, para restar fuerza de concentración oligopólica en las industrias más dinámicas.

VI. Usar el poder de compra del sector público para fomentar industrias prioritarias.

3. Plan Nacional de Educación.

En 1977 se elaboró el Plan Nacional de Educación, comprendió un análisis cualitativo completo de la situación educativa en México y un señalamiento de posibles soluciones a los problemas encontrados.

Durante 1978, se completó y concretó el Plan de Acción, concibiéndolo como proceso permanente. A la fecha se han precisado los objetivos programáticos para orientar y organizar toda la acción educativa, se han definido prioridades, se han fijado metas y se conocen los recursos que se requerirán año con año de 1979 a 1982.

OBJETIVOS PROGRAMATICOS DEL PLAN

- I. Asegurar la educación básica a toda la población; consiste en procurar a todos los mexicanos el uso del alfabeto y la educación básica indispensable que mejore la calidad de su vida y les permita participar en el desarrollo nacional.

- II. Vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, principal objetivo que orientará el desarrollo de los diversos sistemas de educación media terminal y superior.

- III. Elevar la calidad de la educación con mejores planes y programas de estudio y métodos adecuados, material didáctico, instalaciones y sobre todo, con maestros cada vez más capacitados.

- IV. Mejorar la atmósfera cultural del país, se busca además transformar en colaboración con - -

otras dependencias la atmósfera cultural para apoyar la tarea educativa y contribuir a que la población pueda reconocer calidad, creando así una demanda por cultura cada vez de mejor nivel.

V. Aumentar la eficiencia del sistema, considerando que los recursos que se destinan a la educación son siempre limitados.

De los cinco objetivos programáticos del Plan Educativo, el segundo está relacionado al incremento de la productividad, ya que pretende vincular la educación terminal con el sistema productivo de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios mediante los siguientes programas:

- a) Propiciar el desarrollo armónico de la educación superior en todo el país, racionalizando el uso de los recursos que se destinan a ella.
- b) Fomentar la educación profesional de nivel medio superior.

- c) Fomentar profesionales que contribuyan al desarrollo agropecuario.
- d) Desarrollar la educación tecnológica industrial.
- e) Ampliar la educación en ciencias y tecnologías del mar.
- f) Fortalecer a nivel regional la educación tecnológica superior.
- g) Apoyar los programas gubernamentales de capacitación para y en el trabajo, en coordinación con las dependencias responsables.
- h) Desarrollar la educación y la investigación técnica superior.
- i) Regular el ejercicio profesional.

4. Sistema Alimentario Mexicano

El Programa de producción de alimentos básicos también conocido como Sistema Alimentario Mexicano, es un programa nuevo puesto en marcha en el ciclo primavera-verano de 1980, para esto se seleccionaron regiones que se caracterizan por -- su mayor potencial productivo para maíz y frijol, los resulta-- dos se obtendrán y afinarán al terminar el ciclo agrícola mencio-- nado.

Los principios generales del programa se resumen en -- los siguientes términos:

- a) El programa tendrá un desarrollo dinámico, -- extendiéndose desde áreas seleccionadas por -- su potencial productivo en sus fases iniciales, hasta abarcar la totalidad del país en el media-- no plazo.

Los esfuerzos en los próximos tres años darán mayor énfasis al fomento de la producción del maíz y frijol, para incorporar paulatinamente acciones orientadas hacia el resto de los cultivos básicos.

b) Desde sus primeras iniciativas, el programa se dirigirá con prioridad hacia los distritos de temporal, incitvando la producción de las tierras de temporal y de aquellas áreas beneficiadas con pequeñas obras de irrigación. La población del programa serán principalmente los productores campesinos temporaleros, haciendo énfasis en los campesinos ubicados en los estratos denominados de infra-subsistencia y estacionarios, que cuentan con recursos productivos potenciales, aún cuando algunas políticas generales impulsadas por el programa beneficiarán a un espectro más amplio de productores.

"El S. A. M. , considera el potencial de las tierras de temporal, la productividad de la tierra, la necesidad de inducir el cambio tecnológico y la capitalización de los predios, así como sanear la comercialización para que ello permita a los productores producir y retener excedentes y así generar un proceso auto sostenido de incremento de la producción del ingreso y acceder-

a mejores niveles de nutrición" (17).

5. Programa Nacional de Ciencia y Tecnología.

El Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982, fué elaborado bajo la coordinación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), "considera la política económica actual relativa a la producción de energéticos convencionales y no convencionales, la necesidad de lograr la autosuficiencia alimentaria, la urgencia de mejorar la salud pública en toda la nación, combatir el desempleo y alcanzar la autodeterminación científica y tecnológica." (18).

El Programa Nacional de Ciencia y Tecnología se basa en un inventario minucioso de ofertas y necesidades planteadas por numerosas instituciones y grupos de los especialistas más desta-

(17) Sistema Alimentario Mexicano, primer planteamiento de metas de consumo y estrategia de producción de alimentos básicos para 1980-1982, México, D. F., Pág. 33.

(18) Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982 - - CONACYT, México, 1978.

cados del país.

Mecanismos de Vinculación del Programa.

El enlace entre el gobierno, las instituciones de enseñanza superior e investigación y el sector productivo es la base de la estrategia de desarrollo científico y tecnológico.

Para la ejecución de este programa es necesario que el CONACYT, emprenda dos nuevas acciones:

- 1o. Ampliar la vinculación del sistema de ciencia y tecnología, que comprende las instituciones cuyo propósito es descubrir, transferir y promover conocimientos, con los sectores productivos, el gobierno federal, los gobiernos estatales y municipales.
- 2o. Dar mayor importancia al desarrollo tecnológico, hasta ahora virtualmente desatendido.
- 3o. Además de los mecanismos con que se operaba anteriormente el CONACYT, propone crear --

los siguientes:

- a) Grupos interinstitucionales de programación y presupuestación sectorial (GIPPS).
- b) Comités intersectoriales de programación en ciencia y tecnología.
- c) Convenios entre los sectores productivos público y privado de las instituciones de investigación.
- d) Acuerdos entre el Estado y el Sector Privado. Mediante estos acuerdos se estimulará al Sector Privado a la investigación y uso de Tecnologías congruente con las Políticas Nacionales de Empleo y Balanza de Pagos entre otras.

CAPITULO V

Alternativas para el Desarrollo Económico de México.

- 1o. Aumento de la Oferta Global**
- 2o. Distribución del Ingreso**

México como todos los países subdesarrollados que se caracterizan por mantener una explotación demográfica sostenida, se enfrenta al reto de satisfacer una demanda creciente de productos básicos, bienes salario, vivienda, educación y empleo, porque de lo contrario las inquietudes sociales se manifestarán hasta hacerse antagónicas.

Para satisfacer el déficit que presenta la oferta global en todos los sectores económicos, se puede pensar que basta con incrementar la productividad en cada uno de ellos (primario, secundario, terciario), lo cual sería ideal para crecer con desarrollo, pero tomando en cuenta las carencias estructurales y coyunturales del país, para plantear un pro-

o de tal magnitud, creó que lo mejor es priorizar en --
to la selección de las ramas económicas que por su ac--
ad juegan un papel prioritario en la producción de bie--
populares, independientemente del sector al que pertene--

Luego tomando en cuenta que la oferta global está com--
ta por la producción interna bruta de bienes y servicios
os tres sectores económicos más las importaciones, se--
e necesario escoger dentro de los tres sectores las acti--
des económicas que más inciden en la producción de --
es populares como: Alimentos, vestido, calzado, bienes--
rio en general, por un lado, por el otro lado, se debe--
der la producción de bienes de capital necesarios, en --
na discriminada para evitar producir bienes de capital --
sticados que desplacen mano de obra, colateralmente se--
e incrementar también la educación básica, el deporte y--
cultura en general.

Considerando que históricamente ningún pueblo se ha --
arrollado sin antes solucionar sus carencias alimenticias, --
necesario que en las políticas económicas creadas para --

Desarrollar al país se enfatice en el sector primario y se dé preferencia sobre el resto de los sectores económicos, anteriormente se deben considerar las actividades industriales prioritarios, hasta abarcar todas las actividades comprendidas en la oferta global, buscando siempre incrementar ésta para satisfacer la demanda interna en un mediano plazo, sin descuidar la plataforma de exportaciones captada de divisas.

"El Estado Mexicano, como pocos, puede actuar ampliamente desde una perspectiva estratégica, induciendo acciones, concertando alianzas populares para transformar, finalmente, viejas necesidades en activas demandas." (19).

Dentro de los proyectos más significativos para elevar la producción de alimentos básicos tenemos al S. A. M., Sistema Alimenticio Mexicano, elaborado colateralmente con el Plan Global, para resolver el problema alimenticio del pueblo mexicano.

(19) Sistema Alimentario Mexicano, primer planteamiento de metas de consumo y estrategia de producción de alimentos básicos para 1980-1982.

Componen al S. A. M., veinte subproyectos, mismos que aumentarán en la medida de las necesidades, su planteamiento estratégico se divide en dos vertientes fundamentales, para lograr un rápido aumento en la producción de alimentos básicos y apoyos múltiples al consumo de las mayorías empobrecidas de México.

Se cuenta para ello con un perfil actualizado de la situación nutricional del país (de ahí la tardanza de su presentación para aprobación oficial, hasta el 5 de marzo de 1980), y con un análisis de la estructura del consumo de alimentos que nos permite fijar y cuantificar metas alimenticias para segmentos específicos de población y regiones críticas desde el punto de vista de nutrición y pobreza.

Dentro lo sobresaliente de este proyecto se tiene la determinación del Estado de compartir los riesgos aparejados en la producción agrícola, agropecuaria y pesquera, con lo cual se dará seguridad al productor; se tomarán medidas especiales en las áreas temporales para elevar su productividad y se eliminarán barreras burocráticas para agilizar los créditos.

Sugerencias para el incremento de la oferta global en la agricultura.

- I. Organizar a los productores en cooperativas con sistemas colectivos de producción, la cual les permitirá aumentar su poder de contratación y gestión en créditos y comercialización de sus productos.

- II. Intensificar la capacitación, la asistencia -- técnica y asesoría adecuada y oportuna en -- los centros de producción, por medio de brigadas bien remuneradas que convivan con el campesino en las etapas básicas de la producción.

- III. Agilizar el crédito otorgandolo oportuna y su- ficientemente de acuerdo con las necesidades de cada región, con tasas de interés accesi-- bles.

- IV. Establecer precios de garantía reales para cada producto y permita al productor obtener utilidades atractivas lo cual lo arraigará al campo evitando la migración rural-urbana.

- V. Crear redes de comunicación suficientes para agilizar la comercialización y penetrar a regiones temporaleras que hasta hoy han tenido poco acceso al mercado nacional.

- VI. Controlar mediante el permiso previo la importación-exportación de productos básicos, otorgándolo discriminadamente para evitar la producción masiva de productos exportables como jitomate, café, algodón, etc. cuando hay carencia de maíz, frijol, trigo y otros productos.

- VII. Programar la producción de productos agrícolas a las necesidades de la demanda mediante el Programa Nacional de Desarrollo Agrícola.

En el sector industrial se debe incrementar la oferta de bienes salario en general, sin descuidar la creación de bienes de capital con tecnología nacional; porque si bien es cierto que la escasa disponibilidad de capital financiero en México, ha sido uno de los factores que han determinado el que esta rama -- puede desarrollarse adecuadamente, debido al volumen de capital que requiere, también es cierto que en esta rama es donde más se ha desaprovechado la tecnología local, ya que se prefiere recurrir a tecnología extranjera sin dar la mínima oportunidad a la nacional.

Alternativas para incrementar la oferta del sector secundario y actividades industriales prioritarias:

- I. Se deben considerar prioritarias todas aquellas actividades industriales que contienen un alto grado de utilización de mano de obra y se les debe prestar más atención en términos de financiamiento -- por parte del Estado, ya que son las únicas que -- establecen procesos de producción acordes a las -- necesidades de empleo del país.

II. Considerando que en este sector, esta contemplado integrar los procesos para aprovechar la mano de obra campesina, ocupar de manera óptima la población económicamente activa y crear empleos adicionales a los que se generarían en un crecimiento sin plan para la creciente fuerza de trabajo del país, es necesario apoyar a la pequeña y mediana industria (principalmente a las que producen productos populares y de exportación), con subsidios y regalías fiscales que hagan posible su continuidad en el mercado y su expansión.

III. Las actividades industriales prioritarias que deben considerarse en los planes y proyectos para incrementar la oferta global en el sector secundario son:

1o. Todas las actividades agroindustriales, todas las actividades industriales dedicadas a la fabricación de alimentos, todas las actividades industriales relacionadas con los fertilizantes para el sector agropecuario.

- 2o. Todas las actividades relacionadas con la fabricación de bienes de capital son: la maquinaria y equipo para la producción de alimentos, la maquinaria y equipo para la industria lización de productos alimenticios, la fabricación de tractores, cosechadoras e implementos agrícolas, fabricación de maquinaria y equipo para la industria petrolera y petroquímica, la maquinaria y equipo para la industria eléctrica, la maquinaria y equipo para la industria minero-metalúrgica, la maqui neria y equipo para la industria de la construc ción, equipo de transporte y la fabricación de maquinaria y equipo industrial diverso.
- 3o. La fabricación de bienes de consumo no duradero, la fabricación de bienes de consumo duradero y bienes intermedios.
- 4o. La fabricación de productos químicos para uso industrial y productos para medicamentos del cuadro básico.

50. Fabricación de utensilios escolares, de papel y cartón, fabricación de materiales para la construcción y abrasivos industriales.

Para que las ramas industriales mencionadas alcancen indicadores de productividad aceptables e incrementen la producción global, es necesario incentivarlas con apoyos fiscales, de financiamiento y de protección arancelaria, descuentos en el precio de energéticos y de ser necesario el estado debe participar como accionista en este tipo de empresas.

Además el personal técnico que labora en estas actividades industriales, debe tener prioridad dentro de los programas de capacitación y adiestramiento así como incentivos materiales considerables para aquellos que sobresalgan y muestren aptitudes en las áreas técnicas.

DISTRIBUCION DEL INGRESO

"Cada vez es mayor, la conciencia de la importancia que

tienen, dentro de una política de desarrollo los factores que determinan la distribución del ingreso entre capital y trabajo, y - la relación tan estrecha que existe entre las formas de distribución y las posibilidades de crear empleos productivos para sectores crecientes de la población.

Ya quedó claro que los dos obstáculos más serios que - - frenan la política de producción, son el desequilibrio de la balanza de pagos y la tendencia constante a la inflación, que surge por la poca capacidad productiva del sistema. En consecuencia, el objetivo central de la política económica es el de encontrar la tasa máxima de crecimiento del ingreso y del empleo -- compatible con el equilibrio interno y externo.

Cualquier alteración de estos factores produce el desequilibrio fundamental del desarrollo, que se presenta cuando crece más rápidamente el ingreso total que el de los sectores populares, lo que eventualmente frena la tasa de crecimiento de - la economía, toda vez que disminuye la dimensión del mercado interno; de aquí la importancia que tiene la mejor distribución-

del ingreso entre capitalistas y trabajadores". (20)

La estrategia apuntalada en el Plan Global de Desarrollo, - encaminada a lograr una mejor distribución del ingreso, se pueden explicar a dos niveles.

Por un lado se intenta alcanzar tasas de crecimiento elevadas que superen las históricamente logradas. Ello permitirá alcanzar un alto índice de crecimiento en las tasas de empleo que se transformará en una nueva modalidad de distribución del ingreso.

El lograr alcanzar mayores fuentes de empleo por medio de la producción será la forma más real de distribución, permitiendo la incorporación de nuevos grupos al aparato productivo.

Por otro lado, los aumentos en el empleo que llevan implícito una mejor distribución del ingreso, deberá ser apoyada por-

(20) Horacio Flores de la Peña "Una nueva Política Económica - Biblioteca C. I. D. E. Ensayo 2 de Febrero de 1977.

una política de gasto, fiscal de unidades, salarial y de precios - que se traduzcan en: una inversión más adecuada, mayor recaudación fiscal, equidad entre salarios y una disminución en la -- tasa inflacionaria.

Para lograr los objetivos arriba mencionados es necesario llevar adelante una política distributiva que garantice el empleo y mínimos de bienestar con la prioridad de atender las necesidades de alimentación, salud y vivienda, concretamente se pretende dentro de los objetivos particulares lo siguiente:

En el aspecto Demográfico reducir el crecimiento de la población a 2.5 anual en 1982 y al 1% al año 2 000 y a concentrar la migración hacia los polos de desarrollo que señala el Plan Global.

En educación avanzar hacia la dotación de primaria completa a todos los niños de edad escolar. Reducir en 1982 el monolingüismo de la población adulta al 25%. Reducir el analfabetismo -- en el país del 20% actual al 10% de la población adulta.

Dar a la población adulta la oportunidad de recibir la educación -
(primaria o secundaria) o complementarla en su caso.

En la salud aplicar el cuadro completo de vacunación a la -
población que lo requiera. Proporcionar servicios de detección -
oportuna de enfermedades. Ampliar los servicios de planifica- -
ción familiar. Ampliar la cobertura de seguridad social a nue- -
vos grupos.

En la vivienda regularizar jurídicamente la situación de - -
los terrenos de origen comunal y ejidal que actualmente sean ob-
jeto de uso urbano. Reforzar los programas de vivienda progresi-
va con participación comunitaria y apoyar la vivienda de autocons-
trucción.

La meta general será: Lograr un crecimiento sostenido y -
crear las fuentes de empleo que vayan acompañadas de una me--
jor distribución de ingreso.

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

1. - Plan Global de Desarrollo 1980-1982
Secretaría de Programación y Presupuesto
México 1980
2. - Plan Nacional de Desarrollo Industrial 1979-1982
Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial
México 1979
3. - Sistema Alimentario Mexicano
4. - Plan del Sector Comercio 1980-1982
Secretaría de Comercio
México, D. F. 1980
5. - Plan Nacional Educativo
Secretaría de Educación Pública
México 1977
6. - "Los Conceptos Elementales del Materialismo Histórico"
Marta Harnecker
Ed. Siglo XXI. México, D. F. 1976
7. - Carlos Tello
"La Política Económica en México 1970-1976"
Ed. Siglo XXI. México, D. F. 1979
8. - Fernando Rello y Rosa Elena Montes de Oca
"Acumulación de Capital en el Campo Mexicano"
Cuadernos Políticos No. 2. México, D. F. 1974
9. - Carlos Tello
"Un Intento de Análisis de la Distribución Personal del Ingreso"
La Sociedad Mexicana: Presente y Futuro
No. 8
10. - Pablo Latapi
"Las Necesidades del Sistema Educativo Nacional"
Op. Cit.

11. - Miguel S. Wionczek
"El Subdesarrollo Científico y Tecnológico: Sus Consecuen- -
cias"
Op. Cit.
12. - Paul A. Samuelson
"Curso de Economía Moderna"
Ed. Aguilar. Madrid España 1974
13. - J. Tinbergen
"La Planeación del Desarrollo"
Ed. Fondo de Cultura Económica. México, D. F. 1974
14. - Michel Gutelman
"Capitalismo y Reforma Agraria en México"
Ed. Era. México, D. F. 1975
15. - Ernest Mandel
"Ensayos Sobre el Neocapitalismo"
Ed. Era. México, D. F. 1974
16. - Carlos Marx
"El Capital, Crítica de la Economía Política"
Ed. F. C. E. México, D. F. 1974
17. - Caves
"La Industria Norteamericana, Estructura, Conducta y Fun- -
cionamiento"
Ed. U.T.E.H.A. México, D. F. 1966
18. - Arturo Anguiano
"El Estado y la Política Obrera del Cardenismo"
Ed. Era. México, D. F. 1975
19. - Alberto Trueba Urbina, Jorge Trueba Barrera
Ley Federal del Trabajo
Ed. Porrúa, S. A. México, D. F. 1970
20. - Ley del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores

21. - Felipe Pardini
"Metodología y Técnicas de Investigación en Ciencias Sociales"
Ed. Siglo XXI. México, D. F. 1973
22. - Edmundo Flores
"Tratado de Economía Agrícola"
Ed. F. C. E. México, D. F. 1976
23. - ILPES.
"Guía para la Presentación de Proyectos"
Ed. Siglo XXI. México, D. F. 1976
24. - Héctor Soza Valderrama
"Planificación del Desarrollo Industrial"
Ed. Siglo XXI. México, D. F. 1977
25. - "Algunos Aspectos del Proceso de la Producción en México"
Manual de Trabajo
U.N.A.M. Centro de Economía Aplicada
Escuela Nacional de Economía. 3er. Sem. Abril 1973
26. - Arturo Núñez del Prado Benavente
"Estadística Básica para Planificación"
Ed. Siglo XXI. México, D. F. 1977
27. - J. K. Galbraith
"El Nuevo Estado Industrial"
Ed. Ariel. Barcelona, España 1974
28. - Paul M. Sweezy
"Teoría del Desarrollo Capitalista"
Ed. F. C. E. México, D. F. 1974
29. - Angel Bassols Batalla
"Geografía Económica de México"
Ed. Trillas. México, D. F. 1972
30. - Antonio Pesenti
"Lecciones de Economía Política"
Ed. Ediciones de Cultura Popular. México, D. F. 1973

31. - Alonso Aguilar Monteverde
"Dialéctica de la Economía Mexicana"
Ed. Nuestro Tiempo, México, D. F. 1975
32. - Alma Chapoy Bonifaz
"Problemas Monetarios Internacionales"
Ed. U.N.A.M. México, D. F. 1971
33. - Roger Bartra
"Estructura Agraria y Clases Sociales en México"
Ed. Serie Popular Era, México, D. F. 1974
34. - Revista Investigación Económica
U.N.A.M. No. 134
México, abril-junio 1975
35. - Revista Investigación Económica
U.N.A.M. No. 1
Enero-Marzo 1977. México, D. F.
36. - Revista Investigación Económica
U.N.A.M. No. 3
Julio-Septiembre 1977. México, D. F.
37. - Digesto
"Lecturas Sobre Microeconomía Dinámica"
Primer y Segundo Curso
U.N.A.M. División de Estudios Superiores
México, D. F.
38. - Martha Chávez Padrón
"Ley Federal de Reforma Agraria y Ley de Fomento Agropecuario"
Ed. Porrúa, S. A. México, 1981
39. - Enrique Padilla Aragón
"Ciclos Económicos y Política de Estabilización."
Ed. Siglo XXI.
40. - I. Blauberg
"Diccionario Marxista de Filosofía,
Ed. de Cultura Popular, México, 1975.

41. - "Metodos para las Estadísticas de la Productividad del Trabajo,"
O. I. T. Ginebra, 1951
42. - "La Economía Mexicana en Gráficas,
ED. S. P. P., México, 1981.
43. - "Sistema de Cuentas Nacionales de México,"
Ed. S. P. P. y Banco de México, S. A.
Enero, 1981.
44. - "Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982
Documento, CONACYT, México, 1978
45. - "Diario Oficial de la Federación del 9 de Enero de 1978
Reforma al Artículo 123 de la Constitución P.
46. - "Programa Nacional de Ciencia y Tecnología 1978-1982
CONACYT, México, 1978.