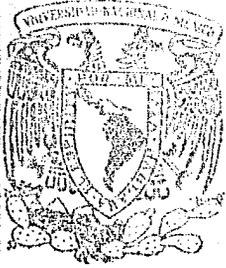


UNIVERSIDAD NACIONAL AUTONOMA DE MEXICO
FACULTAD DE ECONOMIA



LOS PLANES ECONOMICOS EN EL PAIS,
PANORAMA HISTORICO, NECESIDAD
Y PERSPECTIVAS

T E S I S

Que Para Obtener el Título de
LICENCIADO EN ECONOMIA
P r e s e n t a

JOSE ANGEL RUIZ CRUZ



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.

Con todo mi amor y respeto a mi madre, cuyo ejemplo de dedicación y entrega al trabajo germinó en mí, logrando terminar la carrera deseada.

A mi gran abuelita Consuelo por su ayuda y apoyo que siempre me ha brindado.

A mi dulce esposa por sus inapreciables consejos y gran ayuda.

A mi pequeña hija Lili por la gran fuerza que me ha dado su sonrisa.

Al Lic. Luis Alfaro por su gentileza al aceptar dirigir este trabajo.

A todos los que de una u otra manera, hicieron posible la - realización de este estudio.

INDICE GENERAL

" LOS PLANES ECONOMICOS EN EL PAIS, PANORAMA HISTORICO, NECESIDAD Y PERSPECTIVAS.

	PAGINA.
INTRODUCCION.	I
I. ANTECEDENTES DE LA PLANACION EN MEXICO	1
I.1.- Período del Presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)	
I.1.1 Consejo Nacional Económico.	1
I.2.- Período del Presidente Pascual Ortiz Rubio - (1930-1932)	7
I.2.1. Ley sobre la Planeación General de la República.	7
I.3.- Período del Presidente Abelardo L. Rodríguez - (1932-1934)	14
I.3.1 Primer Plan Sexenal.	14
I.4.- Período del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-1940)	26
I.4.1 Segundo Plan Sexenal.	26
I.5.- Período del Presidente Miguel Alemán (1946-1952)	37
I.5.1. Ley para el control de los Organismos y Empresas del Estado	37
I.5.2 Ley de Secretarías y Departamentos de Estado	43
I.6.- Período del Presidente Adolfo Ruiz Cortines - - (1952-1958)	47
I.6.1 Programa Nacional de Inversiones 1953-1958.	47
I.7.- Período del Presidente Adolfo López Mateos - - (1958-1964)	53
I.7.1 Secretaría de la Presidencia.	53
I.7.2 Plan de Acción Inmediata. (1962-1964)	56
II.- PERIODOS PRESIDENCIALES DE 1964 A 1976	63
II.1- Período del Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)	63
II.1.1 Programa de Desarrollo Económico y Social de Mé- xico 1966-1970	63
II.1.2 Programa para el Desarrollo Nacional (1971-1975)	71
II.1.3 Reforma Administrativa.	72
II.1.4 Sistema Central de Planeación.	76
II.1.5 Programas de Desarrollo Regional.	77

II.2.-	Período del Presidente Luis Echeverría Álvarez (1970-1976)	78
II.2.1	Programa Económico y Social de México 1970-1976	78
II.2.1	Coordinación Sectorial.	83.
II.2.3	Sistema Central de Planeación Presupuestaria.	101
II.2.4	Reforma Administrativa.	103
II.2.5	Programación Regional.	111
II.2.6	Sistemas de Información para la Programación - Económica y Social.	121
II.2.7	Comisión de Estudios del Territorio Nacional.	124
II.2.8	Inversión Pública Federal	128
II.2.9	Anteproyecto de Lineamientos para el Programa de desarrollo económico y Social. 1974-1980.	139
II.2.10	Proyecto de Plan Básico de Gobierno 1976-1982	160
III.-	PERIODO DEL PRESIDENTE JOSE LOPEZ PORTILLO (1976-1982)	177
III.1	Reforma Administrativa	177
III.2	Preparación del Programa de Acción del Sector Público (1978-1982)	201
III.3	Convenios únicos entre la Federación y los Es- tados.	233
III.4	Secretaría de Programación y Presupuesto.	235
III.5	Programa de Acción del Sector Público 1978-1982	243
IV.-	CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES	258
	BIBLIOGRAFIA GENERAL.	268

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

Desde hace ya varios años, se ha estado hablando de planeación en el País, se han hecho infinidad de intentos de organizar y planear la economía nacional, sin embargo, cada 6 años al terminar un período presidencial y empezar el otro, automáticamente los "planes" del Gobierno anterior se hacen a un lado y se crean nuevos planes, se proyectan nuevas políticas, dejando sin validez las anteriores.

Lo anterior ocasiona por consiguiente que día a día, nos encontremos con una tremenda separación en lo que se refiere a la realidad compleja y problemática de nuestra economía y las acciones que el Sector Público realiza para solucionar dicha problemática.

Hemos intentado en este estudio, analizar el por qué en nuestro País los Planes Económicos nunca han sido correspondidos en la práctica con una auténtica programación; llegamos a la conclusión de que la programación exige precondiciones básicas para que las metas y objetivos fijados lleguen a cumplirse, situación que no existía, ni se empezaba ya a preparar, sino hasta que en 1965 se creó dentro de la entonces Secretaría de la Presidencia, la Comisión de Administración Pública, de donde nació el actual proceso de Reforma Administrativa en donde se contempla la función planificadora como un todo para lograr el desarrollo ordenado y proporcionado de todo el País en su conjunto.

Al parecer, nos hemos salido de la fórmula tradicional en donde se analizan primeramente los sistemas de planeación en otros países y con esa base se analiza el caso Mexicano. Por el contrario, hemos tratado de adentrarnos más en la problemática nacional y sus intentos de programar la economía del País, siguiendo lo más que se ha podido, período por período Presidencial tratando de sacar de cada uno de ellos lo más relevante que con miras a programar la economía nacional se haya cuando menos

propuesto como iniciativa ante el H. Congreso de la Unión, como es el caso de la iniciativa del P.P.S. de fecha 14 de Diciembre de 1965 sobre la Ley de Planeación Económica Nacional que no fué aceptada por la Cámara y por tanto archivada sin importar que dicha iniciativa de ley tiene cosas muy interesantes.

Hemos empezado con el período del Presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928), durante ése período se organizó el Consejo Nacional Económico, fué renovado desde el punto de vista jurídico en los períodos presidenciales de Abelardo L. Rodríguez y de Manuel Ávila Camacho, sin embargo nunca operó.

En el período de Pascual Ortiz Rubio (1930-1932) se realizó lo que se ha considerado el primer intento legislativo en materia de planeación en México. Dicho intento recibió el nombre de Ley sobre la Planeación General de la República. En ella los conceptos relativos a programación económica cobran fuerza, sin embargo no se previó acción alguna que permitiera coordinar Gasto Público y Planeación.

En la época de Abelardo L. Rodríguez (1932-1934) se dá el primer Plan Sexenal que fué el punto de partida de grandes reformas en materia agraria y fué motor de una política nacionalista. Se le considera como el primer intento de entender la Política Económica del Gobierno como una totalidad, contiene orientaciones generales para normar la acción del Gobierno entrante.

Con Lázaro Cárdenas (1934-1940) se presentó el segundo Plan Sexenal no fué puesto en marcha. Muy importante es el mencionar que hace referencia a la necesidad de planear concretamente y en forma coordinada las actividades de las dependencias gubernamentales y las del Gobierno Federal con las de los Gobiernos de los Estados y de los Municipios.

En el período de Miguel Alemán (1946-1952) se expide la Ley para el control de los Organismos Descentralizados, en ella en-

contramos por vez primera lo que en términos legales habría de entenderse por Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

En ese mismo período aparece la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, en dicha Ley se habla de planeación, sin embargo, a ninguna Dependencia se le da autorización legal para poder realizar en una forma apropiada la planeación de la economía Nacional.

Durante el período de Ruiz Cortines (1952-1958) se presenta el Programa Nacional de Inversiones 1953-1958 que constituyó un avance metodológico a comparación de los Planes Sexenales anteriores (1o. y 2o), era la primera vez que se encuadraba dentro de un esquema de contabilidad nacional, planteaba cuantitativamente el manejo de variables para determinar objetivos, señalaba una estrategia de acción para toda la economía, basada en la experiencia económica de los años anteriores.

Durante el mandato de López Mateos fué creada la Secretaría de la Presidencia con la intención de reunir las atribuciones del Ejecutivo en materia de programación, iniciándose en el País una nueva etapa en los trabajos de planeación.

Se hicieron grandes y positivos esfuerzos, sin embargo, no se logró unificar en una sola Dependencia todo el sistema de planeación existente en el País ya que existían controles por parte de diferentes Secretarías de Estado, que difícilmente podían coordinarse adecuadamente para poder lograr el cambio tan urgente en nuestra realidad Nacional.

A principios de los años sesentas, el País se encontraba en una situación donde la disminución en la tendencia del crecimiento económico era muy evidente, de tal forma que se creyó necesario recurrir al crédito externo para poder financiar la inversión pública.

Por esa época los Estados Unidos hacen del conocimiento de las naciones latinoamericanas, mediante la carta de Punta del Este, que ofrecerán y darán créditos a aquellas naciones latinoamericanas que de acuerdo a lo estipulado en dicha reunión prepararan Planes Generales de Desarrollo y que se incluyera un capítulo acerca de los mecanismos administrativos que se utilizarían para ejecutar el Plan.

El Plan no contiene ninguna mención acerca de la manera en que se lograra el conocimiento de los objetivos y metas establecidas. Nunca se puso en práctica el Plan y además sólo fué difundido a nivel de funcionarios que de alguna manera tuvieron que ver con dicho Plan de Desarrollo.

Para Díaz Ordaz la planeación debería de ser determinante para el sector público e indicativa para el sector privado.

Durante su Gobierno se hicieron intentos, entre ellos están el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970 El Programa para el Desarrollo Nacional 1971-1975; intentos de Reforma Administrativa; el Sistema Central de Planeación y los Programas de Desarrollo Regional.

El Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970, decía que era necesario reforzar la Política Económica para que contribuyera con más fuerza a la ampliación del mercado interno y reducir las desigualdades de la sociedad Mexicana.

Al analizar el Programa nos damos cuenta de que podría ser la continuación de los esfuerzos de planificación iniciados en el Plan de Acción Inmediata. Al igual que el Plan anterior no se estableció formalmente.

En el mismo período Presidencial (Gustavo Díaz Ordaz) se elaboró el Programa para el Desarrollo Nacional (1971-1975), di-

cho programa se basó en el programa anterior (1966-70), fué elaborado con la intención de que sirviera como base para su actuación al Presidente que le seguiría en el poder.

Es característica de ese programa el énfasis puesto en las actividades agropecuarias. Nunca fué puesto en práctica, se trata de un documento político sin trascendencia alguna.

En Abril de 1965 la Secretaría de la Presidencia estableció la Comisión de Administración Pública con la intención de iniciar la promoción y coordinación de la Reforma Administrativa del Ejecutivo Federal.

Sus tareas principales fueron determinar la más adecuada estructura de la Administración Pública, así como las modificaciones que deberían hacerse a su organización con el fin de coordinar mejor sus actividades y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del País, introducir las técnicas modernas de organización administrativa que resulten convenientes para alcanzar este objetivo, lograr una mejor capacitación del personal gubernamental.

Los acontecimientos de 1968 alteraron substancialmente las prioridades gubernamentales, de esta manera se dejó de tener apoyo decidido para poder institucionalizar el proceso de Reforma Administrativa.

Sin embargo, la Comisión siguió trabajando sobre la necesidad de una Reforma Administrativa, aún sabiendo que ya no contaba con apoyo decidido para poder realizarla.

Al principiar su mandato como Presidente de la República - - Díaz Ordaz ordenó la integración de un sistema central de planeamiento, para lo cual se crearon las Direcciones Generales de Planeación Regional y Sectorial del Gasto Público y la Jurídico Consultiva, con la intención de que dicho sistema cumpliera con las

directrices Presidenciales en materia de Programación Económica, de esta manera se aumentó la capacidad coordinadora y promotora de la Secretaría de la Presidencia.

Con el sistema mencionado se corrigieron defectos y se fueron creando paulatinamente los instrumentos necesarios para lograr el cambio deseado.

Los programas de desarrollo regional se inician con Díaz Ordaz, con un estudio en el que se ha dividido al País en 8 grandes zonas que a su vez comprenden 70 regiones socio-económicas. En él se analizan la influencia e importancia de las inversiones Públicas en el desarrollo regional, se determinan criterios para evaluar los proyectos en las distintas regiones económicas y medir sus efectos en la economía nacional. Con todo, no existió un gran avance en esa época en lo que a desarrollo regional se refiere, sin embargo, fué la base para que en el período siguiente se formalizara dicho concepto.

Al tomar posesión como presidente de la República Echeverría se propuso estructurar un programa económico y social con el que se lograra crear la infra-estructura Nacional y ampliar la participación social, para contar con mejores medios para la acción, sin importar el que cada 6 años se cambie de presidente, asegurando de esta manera la continuación de las acciones de Programación Económica y Social; sin embargo, Echeverría consideró que no era conveniente formular un Programa de Desarrollo rígido.

De esta manera se dió origen a las unidades de Programación, Grupos Sectoriales de Programación, Comisiones de carácter Programático, Comités promotores del desarrollo Regional, el Sistema de Información para la Programación Económica y Social, la Comisión de Estudios del Territorio Nacional.

Se hicieron muchas cosas, muchos intentos de mejorar el instrumental con el que se contaba para realizar la adecuada progra

mación de la Economía Nacional, pero como se dijo en un principio, todo sin un Programa previo, sino como se iba necesitando, así se iba dando.

Por ejemplo, la Dirección General de Estudios Administrativos vino a substituir a la Comisión de Administración Pública, - con el objeto de coordinar los estudios tendientes a lograr los objetivos y metas de la Reforma Administrativa, tanto de cada Dependencia, como del Sector Público en su conjunto.

Se pidió la colaboración entre la Federación y cada una de las Entidades Federativas a fin de lograr el conocimiento exacto de la problemática Nacional y de esta manera poder instrumentar diversos elementos de apoyo al Desarrollo Regional.

Se dividió al País en 10 Regiones geoconómicas, para propiciar la formulación de Programas de mediano y largo plazo que — contemplaran coordinadamente el desarrollo Urbano y el Rural.

El sistema de información de la Dirección General Coordinadora de Programación Económica y Social, surgió para poder tener el inventario organizado y sistemático de los recursos nacionales con el fin de evitar que las actividades de programación en el País, se vieran limitadas precisamente por falta de información.

Durante el gobierno de Echeverría se presentó un trabajo - llamado "Anteproyecto de lineamientos para el Programa de Desarrollo Económico y Social 1974-1980", con dicho trabajo se perseguía aprovechar racionalmente los recursos disponibles para - lograr que en la segunda mitad del decenio actual, el incremento en la fuerza de trabajo encuentre empleo.

Los Programas Regionales de vivienda, servicios de agua y - drenaje y transporte colectivo fueron de gran importancia.

En el Anteproyecto encontramos diversos incisos como el de Educación, bienestar y salubridad social, sector agropecuario, sector industrial y energéticos, sector externo, comunicaciones y transportes, gasto público y política fiscal, crédito y política Financiera, reforma administrativa.

Seguramente ya saben cual fué la terminación de dicho Anteproyecto; se archivó y a otra cosa, pues nunca se puso en práctica.

Otro trabajo por el que se movieron grandes cantidades de técnicos y políticos fué el Plan Básico de Gobierno 1976-1982, fué elaborado por el P.R.I. en colaboración con políticos y técnicos de alto y mediano rango en el sector público, con la intención de que el candidato "destapado" para la Presidencia de la República tuviera una base firme para su actuación futura como Presidente de la República (gracias al mencionado plan).

No se trata de otra cosa que de un trabajo preparado por el partido en el poder mediante la colaboración de gentes del gabinete saliente para el nuevo gobierno.

Es importante que mencionemos que no son establecidas las prioridades entre los distintos objetivos, ni se señalan los instrumentos con los cuales éstos serán conseguidos.

Por la urgencia de dar a conocer dicho plan se sacrificaron escrúpulos técnicos por la necesidad política imperante.

Finalmente llegamos al período actual, al período de López Portillo quien con paso firme y conector de los problemas nacionales ha instaurado desde poco antes de iniciar su gobierno, la modificación del sistema a través de enviar 3 iniciativas de Ley con las cuales modificó la forma anterior de trabajo del Sector Público a nivel Nacional, las iniciativas son:

- Ley Org. de la Administración Pública Federal.
- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- Ley General de Deuda Pública.

Con la primera Ley se pretende convertir la compleja estructura burocrática que ha desarrollado la administración pública, en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, evitando la duplicidad de las funciones y permitiendo que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del País.

La segunda iniciativa de Ley era la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se complementa para poder planear o programar en una forma más completa la economía del sector público y poder de esa manera influir sustancialmente en la Economía Nacional.

La tercera, la de Deuda Pública, se encargará de lo que llamamos las obligaciones del pasivo, directas o contingentes, derivadas de financiamientos solicitados por el Sector Público.

Se empezó la preparación del Programa de Acción del Sector Público (1978-1982) con un trabajo presentado en Marzo de 1977 y que se llamó Primer Informe Periódico del Avance del Programa de Gobierno, en el que se tratan de explicar la filosofía política, el marco axiológico y las normas de la actual administración que determinan los objetivos y prioridades que todos los servidores públicos deberían de entender, dicho trabajo fué realizado y presentado sólo para el Sector Público y no se hizo del conocimiento de todos los Mexicanos.

Con la intención de tener un nuevo esquema del proceso de planeación para la actividad económica, teniendo en cuenta que el verdadero desarrollo económico consiste en el crecimiento equilibrado y armónico de las distintas regiones productoras del País

se firmaron convenios de coordinación con todos los Gobiernos de los Estados para lograr también el fortalecimiento del sistema federativo mediante una mayor participación de las entidades en la planeación del desarrollo nacional y en la ejecución de los Programas de Gobierno.

Para poder programar adecuadamente la economía nacional y de esta manera beneficiar a todo el pueblo de México, era necesario contar con un organismo cuyas funciones y posibilidades reales cumplieran con dicho requisito; de tal forma que por medio de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se creó la SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

Sus principales funciones son formular el Programa y el Presupuesto del Sector Público y la evaluación de dichas acciones; ejercer el presupuesto (control, auditoría, contabilidad, adquisiciones y contratos de obras). Producir y sistematizar la información económica y social.

Para la elaboración del Plan Quinquenal (1978-1982) se siguieron en la Secretaría de Programación dos ideas básicas dadas por el Presidente de la República y son: a) Que la programación tuviera como punto de partida la determinación de los bienes y servicios a producir.

b) Que el Plan Quinquenal pudiera ser expresado en matrices que permitieran apreciar la magnitud de los esfuerzos a realizar los cruces intersectoriales de actividades, los programas operativos fundamentales y los responsables de cada una de las acciones para poner en marcha dicho Plan.

Este trabajo pretende sustentar la tesis de que en nuestro País, actualmente, no sólo es ya urgente sino además posible el establecer la Programación de la Política socioeconómica del Sector Público para normar la actividad estatal y orientar adecuadamente al sector Privado.

Por supuesto, lo anterior no quiere de ninguna manera decir que existan ya la capacidad y atribuciones necesarias para que el Sector Público tenga el control completo de la Economía, hemos de recordar que vivimos dentro del sistema capitalista donde el mercado es el elemento importante para la asignación de recursos, sin embargo, sí podrá ser y de hecho lo es, influenciado por las actividades del Gobierno en su totalidad, y por la Política de incentivos o de desaliento para el Sector Privado que marque el Gobierno Federal.

I.- ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO.

I.1.- Período del Presidente Plutarco Elías Calles (1924-1928)

I.1.1.- Consejo Nacional Económico.

Fué creado por decreto del Presidente Plutarco Elías Calles y publicado en el Diario Oficial, el día 15 de Junio de 1928.

Los objetivos del Consejo Nacional de Economía eran los siguientes:

1.- Actuar como consultor necesario para las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos en todos los proyectos o estudios de carácter legislativo que se relacionaran con las cuestiones económicas del país.

2.- Resolver las consultas que le formularan ; el Poder Legislativo Federal, los Poderes Ejecutivo y Legislativo de los Estados o los Ayuntamientos, sobre asuntos de carácter económico-social.

3.- Presentar ante el Ejecutivo Federal las iniciativas de todas las medidas que estimase convenientes para el mejoramiento y regularización de las condiciones económico-sociales y financieras del país.

4.- Presentar ante las autoridades de los Estados en forma de sugerencias, las iniciativas de que habla la fracción anterior, cuando éstas se refieran a disposiciones legales o a medidas administrativas de la competencia de las propias autoridades locales.

Desde su creación, el Consejo quedó definido como una institución de estudio de los asuntos económico-sociales de la nación y que sería un cuerpo permanente y autónomo de consulta necesaria e iniciativa libre.

El Consejo tenía amplias facultades de investigación en todos los asuntos de carácter económico-social y en lo que se refiere a:

- 1.- Nombrar libremente a los peritos y comisiones técnicas que juzgara necesarios para el cumplimiento de sus objetivos.
- 2.- Recabar y coleccionar todos los datos de carácter estadístico, ya sean oficiales o particulares y, en general, procurarse todas las informaciones que a su juicio, facilitaran las soluciones de los problemas de índole económico-social cuyo estudio emprenda.

El Consejo estaría integrado de la siguiente manera:

- 1.- Un representante de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado mencionados a continuación: Secretaría de Gobernación, Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Agricultura y Fomento, Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, Secretaría de Industria, Comercio y Trabajo, Departamento de Salubridad y del Departamento de Estadística Nacional; además estaría integrado también por:
- 2.- Tres consejeros de la Universidad Nacional de México designados por el Consejo Universitario.
- 3.- Tres consejeros designados por las sociedades científicas y culturales existentes en el Distrito Federal, debían de tener tres años de fundadas cuando menos y contar con 100 socios activos, cuando menos.
- 4.- Dos consejeros de las instituciones nacionales de crédito, debiendo corresponder uno de ellos al Banco de México, S. A.
- 5.- Un consejero de la Comisión de Seguros.

- 6.- Cuatro consejeros de la Confederación de Cámaras - Nacionales de Comercio.
- 7.- Cuatro consejeros de la Confederación de Cámaras - Industriales.
- 8.- Tres consejeros de la Confederación de Cámaras Agrícolas.
- 9.- Dos consejeros de las Instituciones Nacionales de Transportes.
- 10.- Un consejero de las Asociaciones de Propietarios de Predios Urbanos de la República, en los términos que se halara el reglamento de la propia ley.
- 11.- Cinco consejeros de la Confederación Regional Obrera Mexicana.
- 12.- Un consejero de la Asociación de Sociedades Cooperativas de Consumo.
- 13.- Un consejero de la Asociación de Sociedades Cooperativas Agrícolas.
- 14.- Un consejero de la Asociación de Sociedades Cooperativas Industriales.

Por cada consejero propietario se nombraría un suplente Durarían en el cargo 4 años y podrían ser reelectos.

La Mesa Directiva del Consejo sería nombrada por éste - en sesión plena, con excepción del Presidente, se integraría así:

Un Presidente, dos Vicepresidentes, dos Secretarios. Du rarián un año en funciones y podrían ser reelectos.

El Presidente del Consejo sería el mismo Presidente de la República, quien podría delegar en alguno de los Secretarios de Estado, el que presida las sesiones plenarias. Los Vicepresidentes podrían, cualquiera de ellos, presidir las sesiones que no fueran plenarias.

Debería formarse una Comisión Permanente formada por 13 miembros, de la siguiente manera:

Dos consejeros del Gobierno, dos del Comercio, dos de la Industria, dos de la Agricultura, dos de los Trabajadores, uno de las Asociaciones Científicas, uno de las Instituciones de Crédito y uno de las Sociedades Cooperativas.

Dicha Comisión deberá tener un presidente y un secretario. El primero, durará en su cargo 2 años, el segundo durará 4 años; ambos podrán ser reelectos.

La Comisión Permanente nombrará dos subcomisiones auxiliares: una de Economía y Finanzas y la otra de Economía Social, que se encargarán de estudiar los asuntos que les sean sometidos a consideración.

La Subcomisión de Economía y Finanzas constará de 5 miembros elegidos uno por cada una de las representaciones siguientes: Secretarías de Estado, Comerciantes, Industriales, Agricultores y Obreros.

La Subcomisión de Economía Social tendrá 4 miembros elegidos uno por cada una de las representaciones siguientes: Secretarías de Estado, Industriales, Agricultores y Obreros.

Las Subcomisiones deberían de reunirse para tratar conjuntamente los asuntos turnados, cuando así lo solicitara cualquiera de ellas, o cuando lo acordara el presidente de la Comisión Permanente.

Ahora bien, en cuanto al funcionamiento del Consejo, - se debe señalar que éste, debía de celebrar 4 períodos de sesiones generales ordinarias en el año, sin que por ello, no se pudieran celebrar sesiones extraordinarias cuando fuera - requerido para ello, por el Presidente de la República, o -- por la Comisión Permanente del propio Consejo.

Cuando la Comisión Permanente del Consejo lo considere pertinente, podrá designar Comisiones Especiales para el estudio de asuntos determinados, que expresamente les sean --- asignados; dichas comisiones, serán auxiliares de las Subcomisiones ya mencionadas.

A medida que progresen los trabajos del Consejo Económico, se le incorporarán los Departamentos, Secciones, Comisiones o Juntas, que el Ejecutivo Federal acuerde para el mejor servicio.

Las iniciativas del Consejo se publicarán en el Diario Oficial, así como las resoluciones que recaigan a las consultas que les sean dirigidas, cuando así lo acuerde la Comi- - sión Permanente.

Como hemos podido ver, el Consejo Nacional Económico - se integró, de manera predominante, por la iniciativa privada, puesto que de un Consejo de 38 miembros, 20 correspondían a la iniciativa privada, 10 al Gobierno, 7 a Obreros y 1 a la clase Campesina.

Desde el punto de vista jurídico e institucional, fué renovado en los períodos presidenciales correspondientes a - Abelardo L. Rodríguez y de Manuel Avila Camacho.

El día 31 de Julio de 1933, apareció en el Diario Oficial, el decreto por el cual se abrogaba el Consejo Nacional Económico creado en 1928, dando paso así a la formación le--

gal del Consejo Nacional de Economía, en virtud de que por diversas razones, no dadas a conocer en la exposición de motivos, se dice que no se pudo poner en práctica dicha Ley.

En esta nueva Ley se introducen los conceptos de Consejeros Locales y de Consejeros Sectoriales, pero en lo general no se modificó.

Nuevamente en 1941, el día 17 de Abril, se publicó en el Diario Oficial la Ley que reformó al Consejo Nacional de Economía. La principal modificación, en lo que se refiere a objetivos del Consejo fue: el facultar legalmente a dicho Organismo para presentar anualmente proyectos de Ley, o sugerencias para reformar o derogar la legislación vigente, a solitud expresa de los órganos representativos.

También se redujo el número de Consejeros a 20, quedando como sigue: 7 Consejeros Gubernamentales, 10 Consejeros de la Iniciativa Privada, 3 Consejeros Trabajadores (2 obreros y uno campesino), como se puede apreciar, la iniciativa privada una vez más, tuvo la mayoría relativa en el Consejo.

El anuncio en 1973 de la formación de un Consejo Económico-Social, contiene en esencia la misma filosofía, objetivos y esquema de integración, del anunciado en 1928.

Como hemos podido ver, en diferentes períodos Presidenciales, que es como se rige la política nacional, para hacer, modificar o anular algo, se han hecho esfuerzos para crear un organismo que se encargue de planear y organizar nuestra economía, sin haber llegado a lograrlo, sin embargo, el Consejo Nacional Económico creado por Decreto Presidencial en 1928, - podemos considerarlo como un avance en la toma de conciencia acerca de la necesidad de tener lineamientos generales y coherentes para resolver y dirigir los problemas económicos fundamentales para el desarrollo del País.

I.2.- Período del Presidente Pascual Ortiz Rubio (1930-1932)

I.2.1.- Ley sobre la Planeación General de la República.

Por Decreto Presidencial, el día 12 de Julio de 1930 aparece en el Diario Oficial.

En la exposición de motivos se habla de la necesidad - urgente de proceder a formular una serie de estudios para encauzar las actividades de la Nación y coordinar los esfuerzos de sus habitantes hacia una era de prosperidad que asegure la paz orgánica, tan deseada por todos los Mexicanos.

Se habla también de la necesidad de corregir el descuido y la falta de orientación y de educación que ha prevalecido en el País, que es conveniente formar programas que regulen la vida funcional, social y económica, para lograr los mejores resultados en una acción coordinadora de conjunto, debiéndose emprender los estudios e investigaciones necesarias, mismas que serán consignadas en documentos gráficos que normarían los trabajos que deberían ejecutarse en el futuro, para lo cual será necesario encomendar dichos estudios a un cuerpo técnico capacitado, que funcionaría en la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, por lo cual ocupará lugar preferente el del mejoramiento de las condiciones en que vivían -- las clases populares, para que pudieran gozar de comodidades que fortalezcan su espíritu y conserven su salud, así pues, - para lograr cumplir los objetivos fijados al iniciarse el período presidencial 1930-1932 se expidió la mencionada Ley cuyos lineamientos generales son:

1o.- Coordinar y encauzar las actividades de las distintas dependencias del Gobierno para conseguir el desarrollo material y constructivo del País a fin de realizarlo en una forma ordenada y armónica, de acuerdo con su topografía, clima, población, historia, tradición, vida funcional, social y económica.

2o.- Para tal objetivo se hablaba de la formación del Plano Nacional de México. Dicho Plano estaría constituido - por los documentos gráficos en que se expresaran todos los estudios y aspectos concernientes con las características del - territorio nacional y de sus habitantes, con el fin de regu-- lar el desarrollo armónico del País.

3o.- El Plano Nacional de México abarcaría los siguientes estudios y aspectos:

a.- La división del territorio nacional en zonas, cla-- sificándolas de acuerdo con sus distintos caracteres, sus funciones propias y según los diferentes usos a -- que se destinen.

b.- La planeación y zonificación urbana y regional y la formación de los Planos Reguladores del Distrito y - - Territorios Federales .

c.- El plan de organización para lograr el control del sistema hidrográfico del Valle de México.

d.- La determinación de la red de todas las vías de comunicación y transporte.

e.- La ubicación adecuada y caracteres generales que - deberán satisfacer los puertos fluviales y marítimos.

f.- Ubicación adecuada y caracteres generales que debe-- rán satisfacer los aeródromos.

g.- El programa general de aprovechamiento de las aguas de jurisdicción federal y de las tierras que abarquen los proyectos de riego ejecutados por la federación.

h.- La regulación de obras de drenaje y saneamiento --

del Distrito y Territorios Federales.

i.- Los lineamientos del Programa de reforestación, así como de reservas forestales y parques nacionales en toda la República.

j.- La clasificación y ubicación adecuada de los edificios federales en toda la República.

La misma Ley establecía la creación de la Comisión Nacional de Planeación, con el carácter de Cuerpo Consultivo - de la Comisión de Programa.

Dicha Comisión se constituirá de la siguiente manera:

1.- Un representante técnico de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, del Departamento del Distrito Federal y de los territorios de la Federación, distintos de los que formaran parte de la Comisión de Programa, de la cual hablaremos más adelante.

2.- Cinco representantes de la Comisión Permanente del Congreso Nacional de Planeación.

3.- Un representante de cada una de las Instituciones siguientes: Universidad Nacional Autónoma, Academia Nacional de Historia y Geografía, Asociación de Ingenieros y Arquitectos, Asociación Médica Mexicana, Asociación Nacional para la Planificación de la República Mexicana, Barra de Abogados, Centro Nacional de Ingenieros, Comisión Nacional Bancaria, Comisión Nacional de Turismo, Confederación de Cámaras Agrícolas, Confederación de Cámaras de Comercio, Confederación de Cámaras Industriales, Sociedad de Arquitectos Mexicanos, Sociedad Científica "Antonio Alzate", Sociedad Mexicana de Geografía y Estadística, Unión de Propietarios de Casas, y por un representante técnico de cada una de las Insti

tuciones que por unanimidad de votos de la Comisión Nacional de Planeación, sean admitidas para formar parte de ésta.

Dentro de la misma Ley sobre Planeación General de la República, se hablaba de la creación de la Comisión de Programa, la cual se encargaría de llevar a cabo todos los estudios, planos y programas mencionados antes y estaría compuesta por personal de la Secretaría de Comunicaciones y Obras Públicas, así como por un representante técnico de cada una de las Secretarías y Departamentos de Estado, Departamento del Distrito Federal y de los Territorios de la Federación; dicha Comisión estaría presidida por el Secretario de Comunicaciones y Obras Públicas.

En la Ley se facultaba a la Comisión de Programa, para que en lo que se refería a la formación del Plano Nacional Mexicano, pudiera promover y dirigir la ejecución de los levantamientos topográficos y fototopográficos que se juzgaran necesarios.

Para formular el programa general para completar la formación de las cartas geográficas, meteorológicas, climatológicas y geológicas de la República.

Hacer el programa para la formación de los planos catastrales del país. Estudiar y determinar los caracteres generales de la casa habitación Mexicana, especialmente de la clase trabajadora, industrial y campesina del país. Formar la Enciclopedia Cívica Nacional.

Tener el carácter de Cuerpo Consultivo, con respecto a los Estados y Municipios, en la formación de sus respectivos Planos Reguladores. Fomentar la creación de Comisiones Locales de Planeación.

Tenía también, la facultad de requerir los datos, in-

formas y documentos que obren en los archivos públicos y - que sean necesarios para hacer los estudios mencionados.

Como hemos visto, es con esta Ley, que se da un paso más dentro del ámbito político Mexicano, puesto que los conceptos relativos a programación económica cobran fuerza, aunque como se ha visto, no se previó acción alguna que permitiera coordinar gasto público y planeación; sin embargo, debemos mencionar que dicha Ley es el primer antecedente legal y formal sobre programación en México.

El día 14 de Diciembre de 1965, el Partido Popular - Socialista, presenta ante la XLVI Legislatura en la Cámara de Diputados, una iniciativa de Ley de Planeación Económica Nacional.

En la exposición de motivos hacen referencia a la necesidad de coordinar y armonizar los trabajos de las diferentes dependencias del gobierno entre sí y con el Sector Privado, evitando la duplicidad de esfuerzos y dispendios, haciendo posible el desarrollo integral de los recursos por regiones, zonas o cuencas hidrográficas y la formulación eficaz de proyectos de propósitos múltiples y de complejos industriales, para obtener el máximo rendimiento tanto de los factores que se empleen, como de los recursos naturales que se exploten.

Se menciona en la misma exposición, que en el País no se hace lo mencionado anteriormente, sino que las obras, presas, ferrocarriles, plantas de energía eléctrica, carreteras, puertos y muchas otras obras, se proyectan y construyen sin considerar previamente sus relaciones recíprocas, - la coordinación con las obras y actividades de otras dependencias del gobierno y la organización de los beneficiarios para su debido aprovechamiento y que en muchas ocasiones, - ni siquiera se toman en cuenta los efectos y las consecuen-

cias del funcionamiento de las obras, dentro de las condiciones del medio en que se construyen.

Por todo lo anterior dicen, presentar ante la representación popular dicha iniciativa de Ley, misma que contiene:

Los objetivos a alcanzar, que de una manera general son: Coordinación y encausamiento de todas las actividades y medidas que se requieren para el aprovechamiento óptimo de los recursos humanos y materiales del país, con el fin de alcanzar un desarrollo social y económico acelerado, estable y permanente, cuyos resultados en bienes y servicios, pudieran ser aprovechados por todos los sectores de la población.

Establece también la creación de los órganos que en forma específica colaborarán con el Ejecutivo en el desempeño de las labores de planeación, como son la Comisión Nacional de Planeación y el Consejo Nacional Económico-Social, que serán los encargados de dirigir y coordinar las actividades de Planeación en el territorio nacional.

La misma iniciativa nos dice también acerca de la formulación de los Planes de desarrollo económico-social, que deberán abarcar un período de 6 años, pero que también deberá haber planes de largo plazo, mismos que podrán abarcar un período de 18 años o más.

Respecto de los planes de desarrollo, continúa diciendo la Iniciativa; la primera parte de los planes que se elaboren, deberá dedicarse a la diagnosis dinámica de la situación económica y social del país, la cual deberá incluir: -- las cuentas nacionales y el cuadro de relaciones interindustriales y su evolución, y una explicación razonada del comportamiento de los elementos y factores que las integran; la

determinación y el análisis de los sectores y de los obstáculos para el desarrollo económico del país, demostrando culitativa y cuantitativamente las causas de su existencia; el señalamiento y el exámen de los factores y sectores más dinámicos de la economía, demostrando así cuantitativa y qualitativamente su influencia en el desarrollo económico registrado; el análisis de la demanda global, la interna y la de explotación por sectores y por los principales bienes y servicios, explicando la situación en cuanto a recursos, tecnología, factores institucionales, estructura de la producción y el abastecimiento.

La segunda parte del plan deberá contener proyecciones, metas posibles y medios para alcanzarlas, estableciéndose el curso probable y el crecimiento de la demanda global - interna y de exportación, por sectores y por los bienes y -- servicios más importantes; la posibilidad de la oferta, tomando en cuenta los cambios en los factores productivos, principalmente en los relativos a las técnicas; metas máximas de - crecimiento que en forma posible y real, se puedan lograr en los años que comprenda el plan; los medios necesarios en rerecursos, políticas y factores, para alcanzar las metas establecidas; la compatibilidad entre los objetivos y los medios para alcanzarlos; los balances de disponibilidad y necesidades por factores y para toda la economía.

Las metas del desarrollo y los medios que deben utilizarse para la realización del programa, deberían presentarse en forma global, por regiones, por sectores y para los -- principales bienes y servicios. El programa incluirá, en -- forma amplia, los conceptos relativos a tasas de crecimiento del ingreso y del producto nacional y regional, mejoras en - la distribución del ingreso, tasas de incremento para cada - sector de la economía y para los principales bienes y servicios, tanto de consumo interno como de exportación, así mismo, deberán incluirse las necesidades financieras y las fuen

tes de donde provendrán, tanto internas como externas, y las posibles repercusiones del Plan, con sus efectos sobre el nivel de vida, mejoras en la habitación, en el nivel nutricional, en las condiciones sanitarias, en la educación y en la seguridad social.

Se ha podido observar que dicha iniciativa da una idea general de lo que debe ser la planeación en un país como el nuestro, aunque desgraciadamente no nos dice de que manera y que instrumentos se utilizarían para lograr el desarrollo deseado.

Después de su discusión, fué archivada y como es obvio no fué aprobada.

I.3.- Período del Presidente Abelardo L. Rodríguez (1932-34)

I.3.1.- Primer Plan Sexenal.

El día 30 de Mayo de 1933 Plutarco Elías Calles dijo: "Ha llegado el momento de formular un programa detallado de acción para el siguiente período presidencial de seis años; un programa que debe basarse en la razón, en las estadísticas y en las lecciones de la experiencia personal"

El 12 de Junio de 1933, el Presidente en turno, Abelardo L. Rodríguez, convocó una reunión de su gabinete para discutir el proyecto sugerido por Calles; designó una comisión Técnica de Colaboración el 18 de Julio de 1933 para que redactara un plan sexenal. Dicha Comisión trabajó en colaboración con la comisión nombrada por el P.N.R. el 4 de Julio de 1933, terminándose dicho proyecto el día 4 de noviembre de 1933. Abelardo L. Rodríguez y Calles lo presentaron a la segunda convención nacional del P.N.R. a principios de 1934. Dicho plan sería el programa del candidato presidencial del Partido.

El Plan abarcaba las materias siguientes: Agricultura Trabajo, Economía Nacional, Comunicaciones y Obras Públicas, Salubridad, Educación, Gobierno, Ejército, Relaciones Exteriores, Hacienda y Crédito Público y Fomento Comunal.

En el plan se marca el problema de la tenencia de la tierra como el más importante; para atacarlo, se marca como instrumentos a utilizar para sofocar dicho problema los siguientes:

a.- Aumentando los recursos económicos y los elementos humanos dedicados a resolver el problema agrario en sus fases de dotación y restitución de tierras y aguas.

b.- Simplificando los trámites y formalidades en los expedientes agrarios, hasta llegar a reducir al mínimo los procedimientos conducentes a poner a los núcleos de población rural en posesión de sus tierras y aguas, en el concepto de que en una sola instancia serán resueltos en definitiva tales expedientes.

c.- Dando el carácter de definitivas a las resoluciones sobre dotaciones y restituciones de tierras y aguas que se hayan dictado con carácter de provisional al expedirse la nueva ley.

d.- Suprimiendo las dificultades legales que incapacitan a numerosos núcleos de población para ser dotados de tierras y aguas.

Se decía en el Plan que como la dotación y restitución de tierras no son un medio bastante para resolver, por sí solas, el problema de la conveniente distribución de la tierra, puesto que no todos los campesinos pueden obtenerla por la vía ejidal y que en ocasiones las tierras cercanas a

algunos núcleos de población no bastan para satisfacer las necesidades agrícolas de sus habitantes y tomando además en cuenta que el ejido es una forma incompleta y restringida - de satisfacer las necesidades de tierras y aguas de las masas campesinas del país, se impone la adopción de otros medios que tiendan igualmente a lograr una mejor distribución agraria, los que deberán ser objeto de inmediata y eficaz - atención de parte del Gobierno Federal y de los Gobiernos - de los Estados; dichos medios son:

1.- Fraccionamiento de latifundios, ya sea hecho voluntariamente por los dueños de dichos inmuebles o en forma de expropiación forzosa prescrita por el artículo 27 Constitucional.

Para tal efecto, antes de un año, se expedirían en todos los estados de la República las Leyes Reglamentarias correspondientes, se emitirían los bonos de la deuda pública especial correlativa y se procederá enseguida a efectuar el reparto real y efectivo de los latifundios entre pequeños agricultores.

2.- Redistribuir la población rural, buscando nuevas regiones agrícolas en las cuales puedan ser establecidos -- los excedentes de población que, por cualquier causa, no lo gren obtener en el lugar de su primitiva residencia tierras y aguas bastantes para satisfacer sus necesidades.

3.- Colonización interior, llevada a cabo con Mexicanos.

En el área de trabajo los aspectos mas relevantes -- son:

1.- Todo individuo tiene derecho al trabajo que le - permita satisfacer sus necesidades y placeres honestos, como

consecuencia de la obligación que la sociedad se impone de contribuir con su esfuerzo al desenvolvimiento colectivo.

2.- El Estado intervendrá directa o indirectamente, a fin de que todo individuo pueda ejercer su derecho de trabajo.

3.- La contratación colectiva de los asalariados será fomentada con la tendencia de llegar a convertirla en la forma única, o por lo menos preponderante de establecer las relaciones entre patrones y trabajadores, a cuyo efecto, se hará imperativa la cláusula en los contratos colectivos de trabajo, por la cual, el patrón se obligue a no admitir elementos que no estén sindicalizados.

4.- El Estado protegerá la contratación del trabajo humano, con el objeto de garantizar los derechos de los asalariados; fundamentalmente los relativos al salario mínimo, que sea bastante para satisfacer sus necesidades y placeres honestos, considerándolos como jefes de familia; a la estabilidad del trabajador en su puesto, y a las demás compensaciones y garantías que les conceden la Constitución y las Leyes.

5.- El Gobierno Federal y los de los Estados quedan sujetos a las mismas responsabilidades que a los empresarios y patrones impone la Ley del Trabajo, cuando realicen obras que puedan ser ejecutadas por particulares.

Por lo que se refiere a la Economía Nacional, el Plan dice que el planteo de una política económica nacionalista, se deberá hacer en forma tal, que no dé origen al estancamiento de nuestro país, sino que implique solamente una revisión cuidadosa de nuestras actividades en materia de comercio exterior y una revisión también del régimen de nuestra producción, sobre la base de que predomine el inte-

rés nacional. El Gobierno regulará aquellas actividades de explotación de los recursos naturales y el comercio de los productos que signifiquen un empobrecimiento de nuestro territorio, de la siguiente manera:

a.- Se hará efectiva la nacionalización del subsuelo

b.- Se fijarán zonas exploradas de reserva minera, renovables, que garanticen el abastecimiento futuro de la nación.

c.- Se instituirá un servicio oficial de exploración que orientará el establecimiento de las reservas, di rija la apertura de nuevas explotaciones mineras y - estudie las zonas en donde los particulares no deban emprender esta clase de trabajos, por razones técnicas de provisión o de defensa.

d.- Se evitará el acaparamiento de terrenos y se ampliarán las zonas nacionales de reserva petrolera, a fin de que en todo tiempo se cuente con una reserva fija de terrenos petrolíferos, que cubra las necesidades futuras de nuestro país.

Menciona algo muy importante que es el que, aquellas actividades mercantiles o productoras que ejercen una acción exhaustiva sobre nuestros recursos naturales, sean reguladas por la acción del Estado; de manera que en el proceso de su desarrollo, obtenga nuestro país la mayor participación posible de las riquezas que se exploten, pues en muchos casos, la forma en que este empobrecimiento industrial de nuestro suelo, se ha llevado secularmente y se lleva a cabo, es de tal naturaleza, que los Mexicanos sólo intervienen en ella como trabajadores de bajo salario, y el país no deriva sino el beneficio de una tributación mezquina, por lo cual se impediría que las empresas extranjeras continua-

ran acaparando yacimientos minerales, se tendería a eliminar la exportación de minerales concentrados, no sólo por medios arancelarios, sino impulsando el desarrollo de la industria metalúrgica, se intervendría para lograr el equilibrio de las fuerzas económicas de la industria petrolera estimulando el desarrollo de las empresas nacionales y creando un organismo semi-oficial de apoyo y regulación.

En lo que se refiere a Comunicaciones y Obras Públicas, se hablaba de la conclusión de importantes carreteras nacionales como son: Carretera de Nuevo Laredo, Tamaulipas a Acapulco Guerrero, y la construcción de la carretera de Sonora a Chiapas; asimismo, de la construcción de caminos locales que entronquen con las vías férreas o con las grandes carreteras nacionales y que corresponde a los gobiernos de las entidades federativas, para lo cual dichos gobiernos contarán con la cooperación del Gobierno Federal.

Se hablaba también de la necesidad de ampliar el sistema ferroviario, para poder establecer comunicaciones con aquellas zonas del país que estaban desvinculadas del resto de la República, para satisfacer necesidades económicas y para integrar nacionalmente al país, para lo cual deberían invertirse un mínimo de sesenta millones de pesos en la construcción de líneas de ferrocarril.

Se fomentaría el desarrollo de la aviación, concediendo subsidios a las empresas particulares que se establecieran en el país, se construirían puertos aéreos fronterizos que requiera el servicio de aviación.

Se adquirirían buques para el servicio mercante nacional y se procurará acondicionar los puertos y litorales de la República.

En lo que se refiere a Salubridad Pública, se mencio

naba que la depresiva condición biológica de fuertes núcleos de campesinos, reduce las energías del pueblo; por lo que ha**ba** llegado el momento de darse a la obra de mejoramiento de las condiciones sanitarias en el país y dedicarle los recursos económicos y las energías morales que hasta ahora se han destinado a otros fines.

Los puntos principales de la acción sanitaria a seguir son: introducción de servicios públicos fundamentales para la vida de las colectividades, como el de agua, de atarjeas y de más relativos a la salubridad general y en combatir las causas de la endemia y epidemias y de la mortalidad infantil, -- puesto que mientras no desaparezcan las lamentables condiciones higiénicas, resultaría infructuosa la lucha por medio de medicamentos cuya acción, demasiado restringida, es sólo uno de los factores que pueden resolver el problema.

Porcentajes que, cuando menos, se destinarían al sector de Salubridad Pública en el sexenio 34 a 39 y son:

3.40	en	1934
3.86	en	1935
4.20	en	1936
4.60	en	1937
5.00	en	1938
5.50	en	1939

Deberán aumentarse los recursos destinados a la obra de higiene y salubridad. Se expedirán leyes que fijen los principios técnicos de higiene en materia de alimentación en toda la República, para evitar el alto porcentaje de mortalidad causada por la alimentación insuficiente, defectuosa o -- que contiene sustancias nocivas.

En el Sector Educación, se decidió que éste debía ser -- una de las funciones esenciales del Estado, por tanto, no --

deberán de reducirse las partidas del presupuesto destinadas a la educación, debiéndose aumentar por lo menos en las proporciones siguientes:

en 1934	15%
en 1935	16%
en 1936	17%
en 1937	18%
en 1938	19%
en 1939	20%

Se habría de llevar control por parte del Estado sobre la enseñanza primaria y secundaria que se impartiere por particulares, siendo éste:

a.- Sobre la orientación científica y pedagógica del trabajo escolar.

b.- Sobre la orientación social.

c.- Sobre el carácter de escuela no religiosa y socialista que deberá tener.

d.- Sobre la preparación profesional adecuada que se exigirá a los directores y maestros de las escuelas particulares.

e.- Sobre las condiciones higiénicas que deberán llenar los planteles privados.

Se dice que el fomento de la educación elemental deberá llevarse a su máxima extensión, para dar cabal cumplimiento al precepto constitucional que la hace obligatoria para todos los mexicanos, multiplicándose las escuelas rurales, -

se establecerán en los centros urbanos, mediante la acción coordinada de los Ayuntamientos de los gobiernos locales y del Gobierno Federal, un número suficiente de planteles que permita impartir a toda la población en edad escolar, conveniente educación primaria.

Se daría atención especial y preferente al establecimiento de escuelas normales para capacitar adecuadamente a los maestros rurales para que pudieran cumplir con la misión social de orientar en forma conveniente y aceptable a los campesinos; por lo que se deberá fomentar la educación rural.

Otro aspecto importante dentro del Plan, es el ocupado por el deporte, al que se menciona como una actividad adecuada para obtener el mejoramiento físico de la raza, así como para combatir los vicios, para lo que deberá desarrollarse un programa de actividades deportivas.

En los que se refiere al Gobierno, se decía que debería hacerse una revisión sobre las leyes y organización de los tribunales de los fueros común y federal, con el fin de corregir los vicios que entorpecen la administración de justicia y desterrar corruptelas.

Habla sobre la necesidad de hacer una revisión general y a fondo de los problemas sociales del país, para lo cual se deberán crear organismos especializados que se encarguen de cumplir con las funciones de profilaxis de nuestra sociedad.

Hace referencia también, a los problemas de la emigración y de inmigración, habla sobre la necesidad de prohibir la exhibición dentro del territorio nacional de películas que afecten a la ética, a la dignidad del país o a la verdad histórica.

En lo que se refiere al ejército, menciona el plan la necesidad de modernizar los cuarteles, hospitales militares, centros y campos deportivos militares, campos para maniobras militares y escuelas de tropa, así como de poner en práctica una adecuada política para aprovechar al máximo los recursos humanos y físicos del ejército.

En el campo de las relaciones exteriores del país, la política que deberá seguir el nuevo gobierno, es de cultivar y fomentar las relaciones de amistad con todas las naciones del mundo, desarrollo de la cooperación y comercio internacional, así como reprobado enérgicamente las guerras internacionales.

Acerca de la Hacienda y el Crédito Público, se menciona que una buena política hacendaria permitiría llegar a resultados importantes en todos los sectores de la administración pública, además de que influirá apreciablemente en la mejor distribución de la riqueza, en el aumento de la producción y del consumo de artículos de todas clases.

Se habla de la adecuada organización de un sistema nacional fiscal que es indispensable para llevar a cabo el robustecimiento de la unidad económica del país, por lo cual deberá incorporarse a la brevedad posible a la Constitución Política del país, las bases por medio de las cuales se delimitan los campos impositivos de la Federación, de los Estados y de los Ayuntamientos, asegurando la colaboración de las diversas autoridades dentro de un régimen unitario.

Se reorganizará el sistema de impuestos, persiguiendo el predominio de los directos sobre los indirectos y generalizando la implantación de la progresividad en las cuotas, en todos los casos en que sea aplicable.

El impuesto sobre la renta, también deberá de ser or-

ganizado para corregir las desviaciones existentes, en lo que se refiere a que los únicos que se les tiene control absoluto, es a los asalariados, puesto que a ellos se les descuentan de sus salarios, no sucediendo lo mismo con los comerciantes, los industriales y los agricultores. Así pues, se corregirán los defectos que desde su implantación en el país se han presentado.

El impuesto sobre herencias y legados deberá uniformarse y utilizarse como corrector y complementario del impuesto sobre la renta, impidiendo de esa manera la acumulación de la riqueza a través de la perpetuación de las grandes fortunas.

Deberán de acabarse los impuestos alcabulatorios y la tributación sobre la industria y el comercio, deberá simplificarse estableciendo un gravamen uniforme que administren los Estados, con participación de la Federación en el rendimiento.

Ahora bien, en lo que se refiere al campo de los egresos, se decía que los presupuestos de egresos no deberían de ser un simple cálculo contable, sino por el contrario, la expresión genuina del desarrollo del programa que el Gobierno se proponía realizar en materia social y económica.

Se habla de campos preferenciales financieramente hablando, de las erogaciones destinadas a: resolver los problemas de salubridad pública, agricultura, educación y comunicaciones, campos que merecerán el máximo apoyo, por lo que serán los campos a los que se destinen las mayores cantidades disponibles.

En el campo monetario se decía que el Banco de México en su carácter de Banco Central, seguiría sustraído a toda influencia política.

Darán facultades al Banco de México para que opere en -

la compra y venta de títulos y valores, primero a través de las instituciones de crédito asociadas y después directamente, una vez constituido el mercado de valores.

Como complemento de la política de crédito y con apoyo en la acción del Banco de México, deberá procurarse que la organización del crédito agrícola se perfeccione a través del Banco de Crédito Agrícola, como organismo mediador que ofrezca amplias oportunidades de utilización del crédito a todas las fuentes de producción rural movilizando las obligaciones hipotecarias y facilitando a los agricultores en general el empleo del ahorro nacional.

Se buscará la integración de un sistema nacional de seguros, que substraiga del interés privado a la importante rama de la economía formada por los pequeños y medianos productores.

Finalmente habla de la necesidad de la realización de obras públicas en las comunidades, para lo que deberán formarse programas de necesidades sobre: Escuelas, Campos deportivos, Granjas Escolares, Pequeñas empresas de irrigación, carreteras vecinales, reforestación, introducción de agua, drenaje, rastros, hospitales, casa de maternidad, etc.

Se formarán por cada estado, un programa de necesidades que quedarán bajo el control y responsabilidad de los gobiernos de los estados y de los ayuntamientos.

Bien, hemos visto en forma muy general los principales aspectos y enunciados de lo que se llamó el primer Plan Sexenal, mismo que, aunque en una forma incompleta, se le debe reconocer el mérito de ser el que inició la etapa de los programas sistematizados.

Hemos podido observar que el primer Plan Sexenal con-

tiene orientaciones generales para normar la acción del gobierno entrante, sin embargo, aparte de no contener ningún instrumento práctico para su ejecución, así como tampoco especificaba metas globales o sectoriales con las que se pudieran alcanzar los objetivos establecidos, sin embargo, debemos reconocer que en esa época, México no contaba con ningún organismo estadístico o económico que realizara estudios serios así como necesarios, para que pudiera traducir las indicaciones generales del Plan a términos cuantitativos.

Debemos entender perfectamente que el primer Plan -- Sexenal, más que un plan general de desarrollo, es un Plan político preparado por un presidente saliente, en este caso Abelardo L. Rodríguez, para un período presidencial siguiente; sin embargo, fué el punto de partida de grandes reformas en materia agraria, riego, infraestructura, transportes y legislación, al mismo tiempo, fué motor de una política nacionalista como lo fué la de Cárdenas. Sin embargo, apeándonos a lo que ahora se entiende por Plan técnicamente es deficiente.

Como último comentario al respecto, diremos que a pesar de todas las deficiencias que le encontremos a dicho -- Plan, es el primer intento de entender la política económica del gobierno como una totalidad.

I.4.- Período del Presidente Lázaro Cárdenas (1934-40)

I.4.1-Segundo Plan Sexenal.

Hacia 1939, el Presidente de la República en ese momento, Lázaro Cárdenas, ordena a un grupo técnico, dentro de la Secretaría de Gobernación, la elaboración del segundo -- Plan Sexenal, que aprovechando la experiencia del primero, -- inició una discusión acerca de los problemas relacionados -- con la planeación de la economía y la coordinación entre las dependencias responsables de este campo.

Consta de doce capítulos que son:

- 1.- Reparto Agrario y Producción Agrícola.
- 2.- Economía Industrial y Comercio.
- 3.- Hacienda y Crédito Público.
- 4.- Comunicaciones y Obras Públicas.
- 5.- Trabajo y Previsión Social.
- 6.- Educación Pública.
- 7.- Salubridad Pública.
- 8.- Asistencia Pública.
- 9.- Relaciones Exteriores.
- 10.- Gobierno.
- 11.- Publicidad.
- 12.- Defensa Nacional.

Contiene una exposición de la doctrina revolucionaria y además presenta los postulados y acciones concretas que normarían el período presidencial de 1940-1946.

Empezaremos por hablar del capítulo primero: Reparto Agrario y Producción Agrícola.

En dicho capítulo se proponía afianzar lo realizado en reforma agraria hasta ese momento, como lo fué la restitución dotación y ampliación de ejidos con tierras y aguas, tratando de que se diera con la prontitud del sexenio por terminar. Se garantizaría la posesión y el usufructo a quienes quedaran en posesión de la tierra, también se determinaría perfectamente la pequeña propiedad y se darán las garantías suficientes a que el pequeño propietario tuviera derecho. Se debería de realizar una reforma general al régimen de concesiones y de permisos en materia de aguas para riego, para acordar su otorgamiento preferente a las comunidades indígenas, así como también a los ejidos explotados en forma colectiva.

2.- Economía Industrial y Comercio.

En este aspecto los postulados principales eran: Con-

solidar la independencia económica nacional y ajustar la producción industrial a la plena satisfacción de las necesidades nacionales. Asegurar para el Estado un grado cada vez mayor de dirección de la economía nacional. Proteger el ingreso real del pueblo, mediante la organización del consumo. Racionalizar la contribución del trabajo en los procesos industriales. Establecer y consolidar la posición nacional en los mercados exteriores. Racionalizar económicamente las importaciones y estabilizar los precios en los mercados interiores, de forma que no se abatan en perjuicio del productor ni aumenten a expensas del consumidor.

Para lograr todo lo anterior, se proponía: estudiar e implementar las reformas necesarias a la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y a las demás que sea necesario, para que las dependencias oficiales e institucionales controladas por el estado, cuya acción más importante se ejerce de manera directa con los sectores de la economía industrial y del comercio, queden sometidas a una dirección gubernativa única, excepto las que estén dedicadas a dirigir la producción agrícola.

Debería establecerse un organismo de estrecha coordinación entre el organismo que dirija y maneje la economía industrial y el comercio, y aquel que tenga encomendada la dirección de la economía agrícola.

Se decía también que era necesario relizar el inventario general de los recursos naturales del territorio nacional que sean utilizados en la producción industrial, de manera especial se registrarán los recursos naturales de explotación exhaustiva, para determinar el grado de agotamiento de éstos y la velocidad con que disminuyan, con el fin de tomar las medidas necesarias a reducir su explotación hasta el límite en que la economía lo soporte.

Se organizará e impulsará la explotación de los recursos naturales hasta ahora no utilizados mediante el establecimiento de industrias nuevas que los aprovechen costeablemente.

Se hará un plan general de la industrialización del país, para lograr una mejor localización de los establecimientos industriales para evitar el recargo innecesario de costos, para impedir la sobrecapitalización de ciertas industrias, para regular la necesaria renovación del equipo industrial y en general, para satisfacer de mejor manera las necesidades económicas del país.

3.- Hacienda y Crédito Público.

En este aspecto tan importante, los postulados eran los siguientes: Obtener los ingresos suficientes para incrementar las actividades del Gobierno en beneficio de las mayorías populares, concurrendo así a la realización de la mejor distribución de la riqueza.

Imponer una contribución progresivamente mayor para cubrir los gastos públicos a quienes tengan mayor participación en la riqueza y a disminuir correlativamente las cargas fiscales que pesen sobre los contribuyentes de modestos recursos.

Utilizar los sistemas impositivos para regular y mejorar la producción y facilitar la distribución de productos en beneficio del pueblo, para combatir los vicios sociales y crear mayores posibilidades de cultura y bienestar en la colectividad.

Encauzar el crédito preferentemente hacia el fomento de la producción ejidal y agrícola, de la producción industrial realizada por empresas obreras y de participación esta

tal, de las obras públicas y servicios de urbanización y saneamiento; al impulso y control del comercio exterior y a la dirección de la producción en general, para que el crédito - desempeñe una función concordante con los propósitos revolucionarios.

4.- Comunicaciones y Obras Públicas.

En este punto, se hacía referencia a la importancia - de coordinar los diferentes sistemas de comunicaciones y - - transportes de modo que sean complementarios unos de otros.

Mantener el principio de cooperación y coordinación - de los gobiernos de los Estados y Federal, y a establecer la coordinación y cooperación de los ejidatarios y demás fuer--zas económicas que deben ser interesadas.

Comunicar ejidos y zonas agrícolas de una misma región por medio de sistemas que, además los enlacen con los sistemas troncales.

Establecer y mejorar las rutas de tránsito de comer--cio internacional y del turismo a través de nuestro territorio.

Contribuir al desarrollo y organización de la marina mercante.

5.- Trabajo y Previsión Social.

Se deberán crear las posibilidades de todas clases pa--ra que el Estado impulse la transformación del sistema econó--mico existente, en otro que esté organizado de tal manera -- que, al mismo tiempo que aplique al proceso de la producción todos los progresos de la técnica, evite la injusticia so---cial y el desorden económico en la distribución de la rique--

za, especialmente mediante el apoyo que otorgue al proletariado para unificarse y robustecer su organización.

Contribuir a la redistribución de la riqueza producida de modo que la clase trabajadora obtenga la máxima participación compatible con la posibilidad de utilidades razonables - que conserven y atraigan capital hacia las empresas productoras, y se distribuya esa participación entre el mayor número de trabajadores.

Que los asalariados disfruten, de la mejor manera posible, de la parte de riqueza producida que les corresponde y - que quede protegida contra el gravámen de inútiles intermedios.

Proteger a los asalariados contra las contingencias - que les resten capacidad para ganar el salario.

Para llevar a cabo lo anterior, se proponía: promover una reforma a la Constitución General de la República, con el objeto de que la ley Federal del trabajo y la previsión social, sean aplicadas exclusivamente por las autoridades federales.

Se debería hacer una revisión de la Ley Federal del Trabajo, para hacer de los tribunales del trabajo un verdadero servicio eficaz, de justicia gratuita y rápida.

6.- Educación Pública.

Sus principales postulados en este campo fueron: Elevar el nivel cultural de la población extra-escolar, multiplicar las posibilidades de educarse para la población en edad - escolar. Elevar el nivel de productividad de las instituciones educativas y al mejoramiento de la preparación profesional de los trabajadores de la enseñanza. Establecer el con-

trol del Estado sobre la preparación de los profesionistas y técnicos egresados de los establecimientos de educación superior. Fomentar la organización y el trabajo de investigación científica.

Para lograr lo anterior, las propuestas eran: Se deberá impulsar la campaña contra el analfabetismo en todos los campos de acción a que la escuela no llega, procurando incorporar a esta labor el esfuerzo y la cooperación de todos los sectores sociales. Deberá intensificarse la obra de ediciones populares sobre los temas más importantes en materia social, científica y técnica; además se deberá apoyar económicamente todo esfuerzo en este sentido que realicen las organizaciones de campesinos y trabajadores, y los grupos revolucionarios en general.

Es muy importante que se mejore el servicio de bibliotecas, así como el renovar y acrecentar el número de volúmenes.

Se deberá multiplicar las audiciones, conciertos y conferencias en los centros populares, así como utilizar la radio, el teatro y las artes plásticas para difusión de la cultura, la historia, la ciencia y se generalizará la labor de educación física, dentro del sector campesino, obrero, burocrático y militar.

Deberán aumentarse los jardines de niños, las escuelas primarias, dando preferencia a la creación de dichas instituciones en las zonas rurales y semi-urbanas.

Se tendrá que planear y aplicar un sistema adecuado de formación profesional de los técnicos intermedios entre el obrero calificado y el director técnico de la unidad productora.

Se deberá fomentar la creación de los institutos de investigación científica o tecnológica.

Deberá fomentarse la labor de la Comisión Mexicana de Cooperación Intelectual, con el objeto de aprovechar las experiencias de los demás países en materia de investigación científica y de dar a conocer en el extranjero los resultados de la investigación científica nacional.

En el campo de la salubridad pública, se decía que ésta debería ser considerada como uno de los más urgentes y fundamentales aspectos de la obra social del Gobierno.

Deberá recibir especial atención la higiene de la alimentación y de la vivienda, lo mismo que la campaña contra enfermedades que se encuentran extendidas entre la población en grado alarmante, así como el crear mediante las obras y medidas adecuadas, una mayor confianza hacia la nación, tanto en el intercambio internacional de productos, como en las corrientes de turismo.

Para poder lograr lo anterior era necesario: Continuar la política de abasto de agua a los pequeños poblados.

Se fomentará el consumo de los alimentos que mejoren los existentes en cada región y la extensión de los sistemas para laborarlos.

Deberá lucharse por todos los medios posibles para que desaparezcan las habitaciones demasiadas estrechas, sin luz ni ventilación o dispositivos sanitarios indispensables.

Se continuará fundando unidades sanitarias en los centros indígenas.

En el campo de la asistencia pública, se deberán tomar medidas pertinentes para que la obra de asistencia social no se circunscriba al Distrito Federal, sino que se ejerza uniformemente en todo el país; muy importante será el que las obras de asistencia social, no sean un recurso para amortiguar la conciencia de clase, así pues, para lograr lo anterior se deberá de: Realizar una enérgica acción que aumentará cada año, en favor de la madre y el niño, a fin de abatir la mortalidad infantil, procurando, mediante el mejor cuidado de la niñez, obtener generaciones mejor dotadas.

Se aumentará el número de desayunos escolares en el Distrito Federal y en cada uno de los Centros de Asistencia que se establezcan en las Entidades de la Unión. Se aumentarán dos Casas Amigas de la Trabajadora por año en los distritos obreros que más urgentemente lo requieran.

En el campo de las relaciones exteriores, la política mexicana será la de defender en todo momento la autonomía de la Nación, sin perjuicio de lo anterior, se buscará el cultivo y fomento de las relaciones de amistad de México con todas las naciones de la tierra y de manera muy especial, estrechar las relaciones políticas y económicas con los países hispanoamericanos.

Se deberá favorecer la celebración de tratados comerciales, con una política que tienda a equilibrar la balanza de comercio y robustecer nuestros mercados.

En el capítulo referente a Gobernación, diremos que el segundo Plan Sexenal proponía: reforzar la plena vigencia del sistema democrático constitucional mediante la reglamentación de la función electoral, en forma tal que se garantice la efectividad del sufragio, asegurando de esa manera el respeto debido a la voluntad de las mayorías, acerca de -

la integración del gobierno. También se buscará el poder - garantizar la institución del municipio libre, sostener los derechos de los trabajadores al servicio del estado y obtener el reconocimiento de tales derechos en las legislaciones de las entidades federativas.

Establecer un adecuado régimen de responsabilidades de los funcionarios y empleados públicos.

Implantar una política de población que contribuya a satisfacer mejor las necesidades económicas y sociales de la colectividad nacional y de los grupos que la integran, así como el seguir fomentando el desarrollo económico y social de los Territorios Federales.

Para dichos efectos se: estudiará y expedirá una adecuada Ley Electoral para la renovación de poderes federales que comprenda el derecho de voto de la mujer.

Se elaborará el proyecto de ley sobre la reorganización de los Organos del Gobierno, adaptándolos a la función eminentemente activa de intervención, dirección y desarrollo económico y social que este plan atribuye al Estado.

Se coordinará en toda la República la lucha contra el vicio del juego, interesando en ella a las organizaciones obreras y campesinas, así como a las de las mujeres y de las juventudes.

En el penúltimo capítulo que es el de la Publicidad - se habla de la necesidad de mantener informado al público de la marcha de la administración Pública y de cuantos acontecimientos influyan hondamente en la vida nacional o interesen a una fracción popular importante.

Explicar y sostener las tesis de la Revolución Mexica-

na, en cuanto se relacione con el Estado y propagar los principios en que se inspira la política del Gobierno, así como también activar la colaboración popular en la obra gubernativa en las tareas promotoras de la prosperidad general.

Para ello será necesario: mantener por los medios -- más eficaces la debida coherencia en los servicios de publicidad del Gobierno y las funciones de éstos deberán obedecer a la política que sigan los diversos ramos de la Administración Pública, a cuyos fines la publicidad oficial está destinada a coadyuvar.

Como toma final, se trata el de la Defensa Nacional, cuyos postulados son: La obra de la defensa nacional debe ser el resultado de la cooperación y coordinación organizadas, de todos los recursos naturales, humanos y técnicos de la nación; además, ésta debe ser planeada por un organismo -- que contenga representantes de todas las fuerzas y de los elementos disponibles.

Para tales efectos se: hará un estudio estratégico de las fronteras y litorales, así como la preparación de los planes de defensa correspondientes y la implantación de las medidas tendientes a la defensa nacional.

Hemos visto en forma sintetizada, la estrategia presentada en el segundo Plan Sexenal; hemos podido apreciar como dicho plan es una copia, pero eso sí, mejorada, del primer Plan Sexenal.

Encontramos en este nuevo Plan un capítulo introductorio especial que no encontramos en el primero, donde se examinaba con amplitud todo lo relacionado con la Planeación concreta del Gobierno y la coordinación de sus diferentes dependencias; además, la coordinación entre las autoridades federales quienes delinearón su plan de acción en el terreno eco

nómico en términos cuantitativos, e inclusive, se llegaba a recomendar el establecimiento de un Consejo Nacional en el que estuvieran representadas todas las fuerzas económicas, sociales, políticas y militares.

Podemos afirmar con seguridad de no equivocarnos, que el segundo Plan Sexenal no pasó de ser un proyecto, siendo al igual que el primero, solamente exhortaciones genéricas sin resultado práctico.

La razón más importante que desde mi personal punto de vista considero es: el hecho de que, al igual que su antecesor, el segundo plan sexenal no se puso en práctica, es que fué preparado por una administración saliente para la que le sucedería en el mando, situación que analizada desde el punto de vista de nuestra política a la Mexicana, es algo no funcional, sino más bien un programa de buenos deseos, además que como se había dicho ya, fué preparado en una época en que los conocimientos de planeación no eran muy aceptables por carecer del conocimiento de los métodos de planeación a una sociedad muy desarrollada como la nuestra, que además, sufría de escasez de especialistas en la materia.

I.5.- Período del Presidente Miguel Alemán (1946-1952)

I.5.1.-Ley para el Control de los Organismos y Empresas del Estado:

El 30 de Diciembre de 1947, se expidió la primera Ley para el Control de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

Encontramos que dicho mandato tiene por vez primera, una definición acerca de lo que en términos legales, habría de entenderse por Organismos Descentralizados y empresas de participación estatal en el ámbito de la administración pú-

blica en México.

La Ley para el control, facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para poder controlar y vigilar las operaciones de los organismos y empresas del gobierno a fin de saber adecuadamente de su marcha administrativa y procurar su correcto funcionamiento económico, a través de una auditoría e inspección técnica permanente, con tal motivo, - se autorizaba a la Secretaría de Hacienda, como ya se había dicho, a establecer los siguientes procedimientos:

- 1.- Solicitar informes financieros.
- 2.- Revisar, reformar o en su caso, vetar o reformar presupuestos y programas anuales o de operación e inversiones.
- 3.- Practicar auditorías de cuentas y revisar los balances que se practicaran.
- 4.- Revisar las erogaciones antes de su pago, así como las compras, pudiendo vetarse aquellas que se salieran -- del presupuesto, programa o acuerdo de su consejo o junta de administración, a la legislación vigente, o que por algún - motivo, lesionaran su economía.
- 5.- Promover las innovaciones en su organización y en su funcionamiento.
- 6.- Determinar las responsabilidades que resultaran - del manejo y operación de los bienes de los organismos descantalizados y empresas de participación estatal.
- 7.- Autorizar la cancelación de créditos a favor de - esas instituciones.

Además de los anteriores procedimientos que la ley au

torizaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público a poner en práctica también se le autorizaba a designar al personal que asumiría la inspección material de los organismos y empresas mencionadas, teniendo la más amplia libertad de revisar la contabilidad, archivos, documentos en general, así como los libros de actas; de ésta manera se obligaba a las entidades de que hablamos, que facilitarán toda la información correspondiente a los inspectores, con el fin de que pudieran desempeñar mejor su cometido.

Otra de las atribuciones de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, era el promover la liquidación o traspaso de las empresas de participación estatal, cuando éstas no -- realizaran funciones de utilidad pública o compitieran con -- otras empresas que fueran privadas, que cumplieran adecuadamente con su cometido. También se le facultaba para crear -- el organismo administrativo que se encargaría de aplicar la Ley para el control mencionado, dicho organismo sería el conducto entre la Secretaría y los organismos y empresas, así -- como también el encargado de vigilar los fideicomisos.

Debemos mencionar que en la Ley de la que hablamos en este momento, establecía también que , a la entonces recientemente creada Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, correspondían las funciones relacionadas con la revisión y formulación de contratos de obras e inspección de aquellas que llevaran a cabo los organismos del sector público.

Los organismos y empresas oficiales, no podían adquirir mercancías en igualdad de especificaciones a precios superiores de los fijados por la Secretaría de Bienes Nacionales, según marcaba la nueva Ley; asimismo, le daba facultad a dicha Secretaría para que realizara investigaciones sobre los casos concretos de compras que se consideraran lesivas a la economía de alguna de las empresas públicas, siempre y --

cuando dicha investigación fuera solicitada por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Ahora bien, en lo que se refiere a los inventarios de bienes inmuebles y muebles de las entidades de que hablamos, éstos eran enviados a la Secretaría de Bienes Nacionales e - Inspección Administrativa, a la cual se le informaba inicialmente de los movimientos que se hicieran al respecto, de manera que todo aquello que afectare el patrimonio de las entidades de que hablamos sólo podría llevarse a cabo previo acuerdo presidencial refrendado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Bienes Nacionales e Inspección administrativa.

Otra cosa de la que habla la ley cuyo estudio estamos realizando, era el que: quedaba prohibido a los organismos y empresas de participación estatal, realizar trabajos y actividades diferentes del de su objeto, asimismo, se les prohibía hacer donaciones, gratificaciones y obsequios sin autorización del Ejecutivo, dictada por conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

El día 4 de Enero de 1966 siendo ya presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz, apareció publicada en el Diario Oficial, la nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno Federal, de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal. Dicha Ley establecía que la - Secretaría de Patrimonio Nacional que en el año de 1958 sustituyó en funciones a la Secretaría de Bienes Nacionales e - Inspección Administrativa, sería en adelante el órgano de - control y vigilancia, de las operaciones de los organismos y empresas, que ejercía por medio de una auditoría permanente, así como una inspección técnica con la intención mencionada antes de informarse de su marcha administrativa y procurar - su eficiente funcionamiento económico y correcta operación, así como verificar el cumplimiento de las disposiciones que

dictara la Secretaría de la Presidencia, en materia de vigilancia de las inversiones y con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señalaba la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

En esta nueva ley, el órgano principal para el control y vigilancia de las empresas oficiales, era la Secretaría de Patrimonio Nacional, misma que tenía autoridad para realizar auditorías, así como dictar medidas para mejorar sistemas, - revisar los estados financieros mensuales y anuales, vigilar el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar servicios e instalaciones al mismo tiempo que inspeccionar los sistemas y procedimientos de trabajo de cada entidad, vigilar que el presupuesto anual se llevara a cabo dentro de las normas establecidas por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Otra disposición de la Ley, era el que la Secretaría del Patrimonio Nacional sometería a la consideración del Eje cutivo, después de haber escuchado el parecer de las Depen--dencias del Presidente de la República, cuyas funciones tu--vieran que ver con las empresas oficiales, la iniciativa pa--ra disolver o liquidar aquellas que no cumplieran con su fin social, o cuyo funcionamiento no fuera conveniente desde el punto de vista de la economía nacional, o del interés públi--co.

Otra disposición importante que se establecía en la - nueva ley, era el que: los organismos y empresas comprendi--das dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, te--nían obligación de concentrar en la Tesorería de la Federa--ción, todos los ingresos que percibieran, cualquiera que fue--ra el concepto que los originara, de conformidad con lo dis--puesto por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien daría aviso a la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Para 1970, se expide otra Ley que aparece publicada el día 31 de Diciembre de ese año, cuyo nombre queda intacto, - así como quedan también intactos los mecanismos y procedimientos de control y vigilancia de la Ley para el control anterior asimismo siguen siendo la Secretaría de Hacienda, Presidencia y fundamentalmente Patrimonio Nacional, los órganos por medio de los cuales ejerce sus funciones el Ejecutivo Federal.

Encontramos en la nueva Ley una modalidad nueva en lo que se refiere al Registro de Organismos Descentralizados y - Empresas de Participación Estatal que llevaría la Secretaría del Patrimonio Nacional, los organismos y empresas están obligados a inscribirse dentro de los treinta días siguientes a - la fecha de su constitución, en dicho registro; además de que deberían comunicar también dentro de ese plazo, las reformas o modificaciones que afecten su estructura; presentar oportunamente a la Secretaría del Patrimonio Nacional sus presupuestos y programas anuales de operación, además de los estados - financieros mensuales y anuales y en fin, como ya habíamos dicho con anterioridad, dar todas las facilidades para que dicha secretaría pueda conocer, investigar, revisar, sin limitación alguna, la contabilidad, actas, libros, registros, documentos y en general todo lo que se relacione con los organismos y empresas de que hemos estado hablando.

Debemos de considerar como una innovación en la nueva Ley, aquella que se refiere a que los organismos y empresas - que consideren improcedente el registro, o la negativa para - registrarlos en los términos descritos, podrán ocurrir ante - la Secretaría del Patrimonio Nacional, manifestando su inconformidad y aportando los elementos de prube necesarios. La - resolución a dichas inconformidades será de la competencia -- del Presidente de la República.

Considero que exponiendo este interesantísimo tema, en forma sintetizada, hemos podido apreciar como poco a poco se

van perfeccionando los sistemas de planeación en México, y digo lo anterior, no por considerar perfecto lo realizado y analizado en éste período, sino porque a través de ese sistema el Estado va a pasos agigantados participando más en la economía nacional de tal manera que organizar y supervisar a las empresas públicas obligándolas a que se guíen por un -- plan anual de inversiones, fijándoles metas a alcanzar, es -- ya un progreso que no debe de pasar inadvertido, puesto que eso demuestra que se ha logrado crear conciencia acerca del problema al que se enfrenta una sociedad cuyos recursos físicos, naturales y monetarios no se organizan adecuadamente en un plan, a fin de que esa organización traiga los frutos correspondientes, por supuesto, siempre y cuando dicho plan se elabore técnica y políticamente hablando, acorde con las necesidades sociales del país y por supuesto, considerando adecuadamente el potencial económico del mismo así como tomando en cuenta la situación del momento presente.

I.5.2.- Ley de Secretarías y Departamentos de Estado.

El día 10. de Enero de 1947 entra en vigor la Nueva - Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, misma que en su artículo 10. dice así: Para el despacho de los negocios del poder administrativo de la Federación y para el estudio y - planeación de la política de conjunto que en ciertos ramos debe conseguirse, habrá las siguientes Dependencias del Ejecutivo Federal.

A continuación mencionaba las Secretarías de Estado y Departamentos que formaban parte del Gabinete Presidencial, como:

Secretaría de Gobernación, de Relaciones Exteriores; de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Economía, de Agricultura y Ganadería, de Recursos Hidráulicos, de Comunica

ciones y Obras Públicas, de Educación Pública, de Salubridad y Asistencia, del Trabajo y Previsión Social, de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, Departamento Agrario y el Departamento del Distrito Federal.

Para los fines que nos interesan hemos de revisar lo correspondiente a las funciones de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Economía, de Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos, Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

Según la Ley, a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, correspondían las siguientes áreas: Política fiscal, crédito público, política monetaria y en general, todos aquellos que afecten al patrimonio de la Federación al igual que serán de su competencia los asuntos referentes a la Hacienda Pública del Distrito Federal.

A la Secretaría de Economía correspondía atender lo relacionado con la producción distribución interior y exterior y el consumo, se excluía de la producción lo referente a la producción agrícola forestal de caza y pesca. Tendría además competencia en la conservación y desarrollo de los recursos naturales del país, cuya atención no se atribuya por esta Ley a otras dependencias.

Por lo que toca a la Secretaría de Agricultura y Ganadería se debía encargar de: los problemas de desarrollo, organización y fomento de la producción agrícola, forestal ganadera, de la caza y de sus aspectos de crédito y experimentación.

A la Secretaría de Recursos Hidráulicos correspondía el atender los asuntos relacionados con la dirección, organización, control y aprovechamiento de los recursos hidráulicos nacionales y la construcción de obras de riego, drenaje,

abastecimiento de aguas potables y defensas en contra de las inundaciones, ya sea directamente o en cooperación con las autoridades locales o particulares.

Por último, hemos de ver las funciones específicas y generales de la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa cuyas funciones eran: atender los asuntos relacionados con la conservación y administración de los bienes nacionales con la celebración de actos y contratos de obras de construcción que se realicen por cuenta del Gobierno Federal de los territorios Federales y del Departamento del Distrito Federal, con la vigilancia de la ejecución de los mismos y la intervención en las adquisiciones de toda clase, también será de su competencia, realizar los estudios y sugerir las medidas tendientes al mejoramiento de la administración pública.

El día 10. de Enero de 1958 entra en vigor la Ley de Secretarías, y Departamentos de Estado abrogando la Ley de 1947, crea entre otras una Secretaría denominada de Presidencia, que se encargaría de asumir las funciones de la Comisión Nacional de Inversiones y de algunas de las que tenía la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa.

En la exposición de motivos, el Presidente de la República expresó: "Ha venido operando con base firme sin estar comprendida dentro de las dependencias del Ejecutivo, -- que establece la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado vigente; esta omisión se subsana en el proyecto conceptuándola como una Secretaría de Planeación, Coordinación y Vigilancia, pero no propiamente de ejecución; ella atenderá la programación de las actividades generales o determinadas del Gobierno Federal, que estarán ejecutadas por las seis -- Secretarías, ampliándose de este modo el radio de proyección que debe emanar de la Presidencia de la República".

A continuación veremos las funciones que la nueva Ley otorgaba a la Secretaría de la Presidencia a quien le tocaba atender los asuntos relacionados con:

Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales, para su debida ejecución.

Recabar los datos para elaborar el plan general del gasto público e inversiones del poder ejecutivo y los programas especiales que fije el Presidente de la República.

Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general.

Coordinar los Programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse.

Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

Como hemos podido observar, en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se habla de planeación, sin embargo, a ninguna dependencia se le dá la autorización legal para poder realizar en una forma apropiada la planeación de la economía nacional.

Por lo que corresponde a la segunda Ley que aparece en el año de 1958, podemos decir que se dió un paso gigantesco al poner en una sola Secretaría las funciones mencionadas de coordinación y planeación a nivel de Sector Público.

Poco a poco la Secretaría de la Presidencia ha ido -

ampliando su campo de acción en lo que se refiere a programar la economía, no sólo del sector público, sino a nivel nacional, aunque como se ha visto, con resultados no muy positivos, por no tener la autoridad legal suficiente para funcionar como un órgano de planeación institucionalizado.

I.6.- Período del Presidente Adolfo Ruiz Cortinez (1952 - 1958).

I.6.1.-Programa Nacional de Inversiones 1953-1958.

Fué preparado por la Comisión de Inversiones, que funcionara directamente bajo las órdenes del Presidente de la República de 1954 a 1958, el trabajo por primera vez en el país, presenta un plan nacional de inversiones que abarcaría el período de 1953 a 1958, para realizarlo se tomaron en cuenta los cálculos de las inversiones realizadas con anterioridad.

Nos encontramos al leer el documento, con que en él se advierte: "las estimaciones que se presentan a continuación son solo meras aproximaciones, y de ningún modo pretenden sustituir un plan de inversiones debidamente elaborado; sin embargo, consituye el primer paso para llegar a su elaboración.

Los objetivos del Programa fueron:

- 1.- Mejorar el nivel de vida de la población.
- 2.- Lograr una tasa de incremento satisfactoria en el desarrollo de la economía del país.
- 3.- Alcanzar el desarrollo más coordinado de la economía.
- 4.- Lograr un mayor incremento de la producción.
- 5.- Obtener cierta estabilidad de los precios.

6.- Lograr el financiamiento de la inversión sin incursionar en déficit.

7.- Conseguir la mayor participación del capital nacional dentro del financiamiento de la inversión.

8.- Canalizar los recursos financieros de preferencia hacia aquellos sectores más requeridos de fondos o hacia la resolución de los mayores problemas económicos.

En el proyecto de Inversiones propuesto, se asignó a la Agricultura una cantidad mayor de la inversión total que en la década anterior, en virtud de que uno de los problemas más graves en ese momento, eran los precios que habían llegado a niveles superiores a las posibilidades económicas de la mayoría del pueblo, como se sabe los precios están en una forma muy importante vinculados a la oferta de cultivos agrícolas, principalmente de unos cuantos productos, en los que la mayoría de los Mexicanos basa su alimentación; además se decía que si se hacía una correcta utilización de los recursos dados a la agricultura, se mejoraría la producción, lo que traería como consecuencia que a medida que avanzase el sexenio 1953-1958 se podrían ir destinando cada vez menores cantidades a dicho sector.

En lo que se refiere a las inversiones que se deberían de hacer en cada sector, éstas se calcularon después de realizar un estudio de cada actividad, así se realizaron proyecciones para las siguientes actividades.

1.- Agricultura; 2.- Silvicultura; 3.- Ganadería; -
4.- Pesca; 5.- Petróleo y energía eléctrica; 6.- Manufacturas; 7.- Ferrocarriles; 8.- Construcción Privada; 9.- Hospitales; 10.- Mercados y Obras Urbanas.

En lo que se refiere al financiamiento de dichas in-

versiones, se suponía que en el período mencionado, la inversión pública que representaría un 42.1% de la inversión total, se financiaría con impuestos; de esta manera, se decía, los ahorros y el financiamiento a través de impuestos sería del orden del 90.5% de la inversión, mientras que el resto, - éste es el 9.5% de la inversión tendría que ser financiado por mayores ahorros y capital del exterior.

Se trataba de convencer a los ahorradores, principalmente a aquellos que atesoran el dinero, que lo invirtieran principalmente en la Bolsa de Valores puesto que de esta manera podría obtenerse una mayor participación de los ahorros en el financiamiento de la inversión.

La suma que no pudiese financiarse ni con ahorros, - ni con impuestos, se decía era conveniente que se financiara con la participación de capital extranjero, para evitar así el peligro de recurrir a la emisión monetaria, así pues se - darían preferencia a los créditos internacionales sobre las inversiones directas del exterior aunque sin excluir a estas últimas del financiamiento, por supuesto, deberían acogerse a las disposiciones de la legislación existente.

En lo que se refiere a la tasa de crecimiento del - P.I.B. en el período 1953 - 1958 fué del 5.8% anual, muy cercana a la tasa proyectada que era del 5.9% anual.

Ahora bien, en cuanto a la distribución del ingreso, mostró una ligera participación en contra de la participación de sueldos y salarios que pasaron de 33.4% del ingreso nacional en 1952 al 32.3% en 1958.

En lo que se refiere al objetivo perseguido de independencia económica externa, por lo menos en lo que se refiere al uso de ahorro externo, no se vió cumplido puesto que - fué bastante dinámico el ingreso de inversiones extranjeras

directas y se amplió el uso de crédito externo, así de esta manera nuestra deuda externa pasó de 185.5 millones de dólares en 1953, a 602.7 millones de dólares en 1958.

Debemos anotar también que para financiar la inversión pública, no fué posible, como era la intención del programa; -esto es, con los ahorros del sector público, sino - que por el contrario, fue necesario recurrir al financiamiento interno y externo por supuesto se utilizó más el financiamiento externo. Así tenemos que para el año de 1958, año en que el programa terminaba, ambos financiamientos significaban el 41% de la inversión pública federal, frente al 18% que había sido en 1953.

Los precios tampoco lograrían la deseada estabilidad relativa, puesto que en 1954 se presentó una devaluación de nuestra moneda. Durante el período del programa, el índice de precios del P.I.B. Ascendió a una Tasa Anual media de - 8.4%, o sea, el correspondiente a la formación bruta de capital lo haría al 10.9%, sin embargo, es necesario señalar que para 1955 a 1960, se alcanzó la estabilidad relativa de precios por más de una década.

Es muy importante el que se mencione que el Programa Nacional de Inversiones 1953-58 constituyó un avance metodológico muy importante en comparación a los Planes Sexenales anteriores, o sea primero y segundo planes sexenales.

Por vez primera se encuadraba dentro de un esquema de contabilidad nacional, planteaba cuantitativamente el manejo de variables para determinar objetivos, señalaba una estrategia de acción para toda la economía basada en la experiencia económica de los años anteriores y además ampliaba su cobertura más de lo que se nombre indicaba.

Presentaremos a continuación un cuadro en el que podremos apreciar fácilmente las diferencias acerca de lo - que se planteaba sería la inversión en ese plazo y lo realizado.

DESTINO DE LA INVERSION TOTAL Y PUBLICA

(a) total proyectada respecto al total%

(b) Pública realizada

<u>Años</u>	<u>Total</u>	<u>Des. Agrop.</u>	<u>Des. Ind.</u>	<u>Com. y Tr.</u>	<u>Otras</u>	<u>Total</u>	<u>Fom. Agrop.</u>	<u>Fom. Ind.</u>	<u>Cyt.</u>	<u>Ben. Soc.</u>
1953	100.0	17.6	34.4	23.8	24.2	100.0	18.3	24.8	43.7	8.4
1954	100.0	17.1	36.2	23.3	23.4	100.0	15.0	32.6	35.6	9.4
1955	100.0	17.1	36.8	22.7	23.4	100.0	13.7	39.4	32.3	13.5
1956	100.0	17.4	36.0	22.8	23.8	100.0	14.2	28.2	37.3	18.7
1957	100.0	17.5	36.5	22.4	23.6	100.0	11.3	30.9	35.8	18.8
1958	100.0	17.3	38.3	21.4	23.0	100.0	11.3	33.8	38.4	14.1

(a) Inversión territorial pública y privada, según el Programa Nacional de Inversiones - - 1953-1958

(b) Inversión pública autorizada según México, Inversión Pública Federal, 1925-1963

FUENTE: Secretaría de la Presidencia. Dirección de Inversiones Públicas, México, 1964.

I.7.- Período del Presidente Adolfo López Mateos (1958-1964).

1.7.1.-Secretaría de la Presidencia:

Con el fin de reunir las atribuciones del Ejecutivo en materia de programación, fué creada por decreto presidencial, por la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado y a pareció publicada en el Diario Oficial el día 24 de Diciembre de 1958.

De esta manera se iniciaba en México una nueva etapa en los trabajos de planeación, puesto que la mencionada Secretaría de Estado fué concebida como un órgano de Planeación coordinación y vigilancia, quedando bajo su responsabilidad - la programación de las inversiones públicas, mismas que habían estado encomendadas a la Comisión Nacional de Inversiones; además se le encomendó la labor desempeñada hasta entonces por la Secretaría de Bienes Nacionales e Inspección Administrativa, o sea atribuciones sobre el mejoramiento administrativo, asumiendo además labores encargadas a la Secretaría Particular del - Presidente de la República.

Las atribuciones de la nueva Secretaría de Estado - eran:

a.- Estudiar y dar forma a los acuerdos presidenciales para su debida ejecución.

b.- Recabar información necesaria para poder llevar adelante la elaboración del plan general del gasto público e inversiones del Poder Ejecutivo Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República.

c.- Planear obras, sistemas y aprovechamiento de - los mismos, proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República, para el mayor provecho general.

d.- Coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública y estudiar las modificaciones que a ésta deben hacerse.

e.- Planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación es total.

f.- Registrar las leyes y decretos promulgados por el Ejecutivo y los acuerdos y resoluciones del presidente de la república.

g.- Las demás que le fijen expresamente las leyes y reglamentos o que le encomiende el Presidente de la República.

Para coordinar las inversiones públicas, se estableció la Dirección General de Inversiones Públicas y para la elaboración de los programas de desarrollo y lineamientos de desarrollo económico, se estableció la Dirección de Planeación transformada más tarde en la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social.

Como la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado sólo contiene una mención general acerca de las funciones de la Secretaría de la Presidencia en esta materia, fué necesario en primer lugar, precisar con mayor amplitud el campo de acción de esta Secretaría y señalar la política que al respecto seguiría el Gobierno Mexicano. Para ello se realizaron cuatro acuerdos presidenciales que son:

1.- Acuerdo del 30 de Junio de 1959, que dispone la elaboración de un programa de inversiones para 1960-64, en el que se definen también los criterios para la elaboración de los programas de inversión.

2.- Acuerdo del 24 de Abril de 1961 que establece -

las reglas de los actos y contratos de las obras de instalación y reparación del Gobierno Federal y que obliga a la Secretaría de la Presidencia a enviar a la del Patrimonio Nacional, copia de la inversión Pública autorizada.

3.- Acuerdo del 2 de Agosto de 1961, para la planeación del desarrollo socio-económico del país.

4.- Acuerdo del 2 de Marzo de 1962, con el que se crea la comisión Intersecretarial que formularía los planes nacionales para el desarrollo económico y social del país.

Debemos mencionar algo muy importante y trascendente como fué el que por decreto presidencial del 28 de Enero de 1975, se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, como un organismo de coordinación de las instituciones del Sector Público Federal con participación en la materia y se otorgó a la Dirección General de Desarrollo Regional las funciones de Secretariado Técnico de la propia Comisión, la que desaparece por decreto presidencial publicado en el Diario Oficial del 28 de Junio de 1976, al integrarse la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y Urbano.

Hemos de decir que aunque se han hecho esfuerzos muy positivos en la Secretaría de la Presidencia hasta el momento (me refiero hasta el 28 de Diciembre de 1976), no se había logrado unificar en una sola dependencia la elaboración de los planes de desarrollo y políticas a seguir con la elaboración y control del presupuesto de la federación, las estadísticas nacionales tan importantes para la correcta y adecuada elaboración de los planes de desarrollo y también para la elaboración de los presupuestos en base a las necesidades reales de cada dependencia, eran atendidas por otra Secretaría, también por lo que se refiere a los organismos descentralizados, empre

sas de participación estatal y fideicomisos oficiales, existían controles por parte de diferentes Secretarías de Estado, por ejemplo: la Secretaría de Hacienda y Crédito Público ejercía un control y vigilancia presupuestal; la Secretaría de la Presidencia, control y vigilancia de inversiones; la Secretaría de Patrimonio Nacional ejercía control y vigilancia de la operación financiera y administrativa. Como hemos visto la función de programación así como la del presupuesto de ingresos y gastos, estaba dividida entre diferentes Secretarías de Estado de forma tal, que difícilmente podían coordinarse adecuadamente para poder sanear nuestra ya maltratadísima y aporreada economía, de tal manera que era necesario ya llevar a cabo un cambio en la política seguida por nuestro gobierno en cuanto a materia y programación económica se refiere.

I.7.2.- Plan de Acción Inmediata (1962-1964)

Al comenzar los años sesentas, el país se encontraba en una situación en donde la disminución en la tendencia del crecimiento económico era muy evidente, por ese motivo se creyó pertinente recurrir al crédito externo para poder financiar la inversión pública.

El día 10. de Marzo de 1962, se crea la Comisión Intersecretarial, formada por funcionarios de las Secretarías de la Presidencia, de Hacienda y Crédito Público, para preparar planes generales de desarrollo; lo anterior, es consecuencia de la Carta de Punta del Este en donde se da a conocer que los Estados Unidos ofrecerán y darán créditos a los países latinoamericanos que efectuaran las reformas indicadas en la carta mencionada, que salió de la reunión de la Alianza para el Progreso.

Se da la orden inmediatamente a la nueva Comisión intersecretarial para que prepare un plan de corto plazo al que

se le llamó Plan de Acción Inmediata, mismo que cubría un período de 3 años, de 1962 a 1964.

Los aspectos más importantes del Plan fueron:

a.- Que el P.I.B. creciera a una tasa anual media no menor del 5% para el quinquenio 61-65.

b.- para lograr lo anterior era necesario:

1.- Que la inversión bruta interna que en 1960 fué del 15.5% del producto bruto, se elevara al 18.4% en 1965.

2.- Sería necesario que la carga fiscal aumentase del 10.3% en 1960 al 15% en 1965.

3.- Era necesario también incrementar la capacidad de los organismos y empresas del Sector Público para financiarse a sí mismo.

4.- Estimular la reinversión de utilidades de las empresas privadas, además de movilizar también el ahorro privado disponible para nuevas inversiones.

c.- El Plan proponía que el Sector Público invirtiera 39,800 millones mientras la inversión privada no recuperara su ritmo adecuado para poder lograr una inversión bruta de - - - 79,200 millones de pesos.

d.- En recursos internos, descansaría el financiamiento del programa global de inversiones para el período 1962-64, los cuales se esperaba que crecerían por medio de la reforma tributaria que se esperaba realizar con el fin de que se pudiera financiar un mínimo del 25% de la inversión del Sector Público y que con recursos propios de los organismos descentralizados y las empresas del estado se pudiera financiar casi el -

otro 25%.

e.- Se pensaba que no era conveniente el recurrir al crédito interno, sino en pequeña medida, en virtud de las limitaciones que se presentan en los mercados de capitales y también por la conveniencia de hacer espacio en esta área para el sector privado, quien podría hacer un amplio uso de dicho crédito. Además, era necesario llevar a cabo una política financiera y monetaria que permitiera asegurar la estabilidad de la balanza de pagos.

f.- Se decía que era sano el financiar parte de las inversiones del sector privado con crédito externo a mediano y largo plazo, aunque la mayor parte de los recursos provenirían del ahorro interno.

g.- La formulación del programa de inversiones del sector público federal para 1962-64 fue hecha en base a los proyectos y previsiones de gasto de las distintas dependencias del Gobierno Federal, organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, se decía que era el mínimo necesario para ejercer efectos estimulantes en la producción en general, al mismo tiempo que serviría para mejorar las condiciones sociales.

h.- En caso de realizarse el plan y de disponer también del complemento de recursos del exterior por 1,600 millones de dólares, se estimaba que se habría logrado fortalecer al sector agropecuario, así como a la estructura industrial del país. Lograr mantener el equilibrio de la balanza de pagos se pensaba sería posible por medio de la sustitución de importaciones y el estímulo de la producción para la exportación.

i.- El poder llevar a cabo el mencionado Plan, significaría poder satisfacer adecuadamente las metas sociales, -

cumplir con los programas educativos, asistenciales de vivienda, de mejoramiento rural, urbano de los grupos de bajos ingresos como también cumplir con los programas de seguridad social de salud e higiene.

Se nos había pasado un punto que consideramos muy importante, se trata de que el Plan de acción inmediata constituye el primer intento para elaborar un programa Nacional de Inversiones que comprende al Sector Privado.

Es pues importante el mencionar como se le había considerado al Sector Privado dentro del Plan, así tenemos que:

Se pensaba que el Sector privado podría invertir durante el período de 1962-64 unos 39,400 millones de pesos, pero que estas previsiones se cumplirían sólo si se acentuaban -- los estímulos fiscales y se coordinaban eficientemente las políticas de desarrollo agrícola e industrial.

Podemos decir respecto del Plan de Acción inmediata que las principales limitantes del Plan fueron:

- 1.- La falta de una marco general en el que se encuadraran los niveles de inversión.
- 2.- La carencia de una reforma Administrativa que implementara la ejecución del Plan.
- 3.- La falta de medidas de política específicas.
- 4.- Poca disponibilidad de material estadístico.

La carta de Punta del Este exigía que en los planes de desarrollo se incluyera un capítulo acerca de los mecanismos administrativos que se utilizarían para ejecutar el plan, -- ahora bien, en el Plan de Acción inmediata, no existe ni si-

quiera alguna mención acerca de la manera en la que se logrará el cumplimiento de los objetivos y metas establecidas, en base a lo antes dicho, se ha llegado a pensar que el Gobierno nunca se interesó en llevarlo a cabo. De hecho el Plan nunca fué puesto en acción, aparte de que su difusión se circunscribió a los funcionarios de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la Secretaría de la Presidencia.

INVERSION DEL SECTOR PUBLICO 1962-1964

<u>Conceptos</u>	<u>MILL. DE PESOS</u>	<u>%</u>
Inversión básica de desarrollo	30,148	75.7
Fomento agropecuario:	7,078	17.8
Irrigación	6,758	17.0
Otras inversiones agrícolas	196	0.5
Forestales	124	0.3
Fomento Industrial	11,429	28.8
Electricidad	5,345	13.4
Petróleo	4,923	12.4
Siderúrgica	465	1.2
Otras inversiones	696	1.7
Comunicaciones y Transportes	11,383	28.6
Carreteras	4,693	11.8
Ferrocarriles	5,130	12.9
Otras inversiones	1,560	3.9
Otros conceptos	258	0.6
Obras de beneficio social	9,321	23.4
Obras para la administración y la defensa	373	0.9
 SUMAS	 39,842	 100.0

Fuente: Plan de Acción Inmediata 1962-1964

COMPOSICION DE LA INVERSION PRIVADA: 1962-1964

<u>Conceptos:</u>	<u>Mill. de Pesos</u>	<u>%</u>
Actividad agropecuaria	5,600	14.2
Minería	300	0.8
Industria manufacturera	16,000	40.6
Mecánica	5,847	14.9
Química	2,799	7.1
Siderúrgica	3,742	9.5
Textil	1,082	2.7
Equipo eléctrico	716	1.8
Cemento	510	1.3
Papel y sus productos	283	0.7
Otras (alimenticias y otros bienes de consumo)	1,021	2.6
Construcción	13,000	33.0
Transporte	3,800	9.6
Otras inversiones	700	1.8
 SUMAS:	 39,400	 100.0

Fuente: Plan de Acción Inmediata 1962-1964

CAPITULO II.- PERIODOS PRESIDENCIALES DE 1964 a 1976

II.1.- Período del Presidente Gustavo Díaz Ordaz (1964-1970)

II.1.1-PROGRAMA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL DE MEXICO 1966-1970

Las directrices dadas por Gustavo Díaz Ordaz para la planeación del país fueron:

"Nunca nos apartaremos del principio de que nuestra -- programación no es imperativa ni suprime la posibilidad de a justos o reacomodos. En el Sector Público, jerarquiza y determina. Para el Sector Privado indica, informa, orienta. Le concierna establecer pautas y realizar acciones que coordinen a ambos sectores de la economía nacional. No hemos erigido la programación como un fin en sí; la consideramos medio e instrumento".

El programa 1966-1970 fue elaborado por la Comisión Intersecretarial encargada de la formulación de Planes nacionales de desarrollo económico y contiene: las metas globales, - el programa de acción del Sector Público y las reformas necesarias a la administración pública como instrumento de desarrollo.

Las directrices y objetivos nacionales del Programa eran:

- 1.- Lograr que el P.I.B. aumentara por lo menos el 6% al año.
- 2.- Dar preferencia a las actividades agropecuarias y - programar su desarrollo acelerado, produciendo el fortalecimiento del mercado interno, mejorando las condiciones de vida de la población rural y garantizando el abastecimiento de alimentos, de materia prima para la industria y la producción de bienes de exportación.
- 3.- Impulsar más la industrialización y mejorar su efi--

ciencia productiva a fin de que la industria y los servicios estén en condiciones de abosorber los excedentes de la población rural y el incremento de la fuerza de trabajo urbano. Mejorar asimismo su capacidad competitiva y aumentar las exportaciones de manufacturas y semimanufacturas. Al mismo tiempo incorporar plenamente los adelantos de la ciencia y de la técnica al desarrollo económico.

4.- Atenuar y corregir los desequilibrios en el desarrollo tanto en las diversas regiones, como entre las distintas ramas de actividad.

5.- Distribuir más equitativamente el ingreso nacional para que todos los trabajadores y campesinos se beneficien con el aumento de la productividad por hombre y para que el desarrollo brinde mayores oportunidades y beneficios sociales a todos.

6.- Mejorar la educación y las condiciones sanitarias asistenciales y las de seguridad y bienestar social en el país para elevar el nivel de vida de la población.

7.- Continuar fomentando el ahorro interno a fin de que el desarrollo se apoye cada vez más en los recursos nacionales.

8.- Mantener la estabilidad del tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.

9.- Introducir las reformas y procedimientos necesarios para que la administración pública de manera más eficaz, contribuya a la la aceleración del proceso de desarrollo.

El Programa está estructurado en 6 capítulos que son:

1.- Introducción.- En este capítulo se dan las principales ideas y directrices que serían la base para la planeación de la economía nacional durante el período de 1966-1970.

Se mencionaba que era necesario reforzar la política económica para que ésta contribuyera con más fuerza a la ampliación del mercado interno, al mismo tiempo que reducir las desigualdades de la sociedad mexicana.

Se marcaba también la necesidad de que el gobierno orientara adecuadamente el aprovechamiento de los recursos humanos y naturales, como del capital de que dispone la nación, - programando en forma sistemática el desarrollo de la nación, - evitando de esa manera el desperdicio, buscando que por cada hora trabajada y por cada peso invertido, se obtuviera el rendimiento más alto posible; se proponía estimular a la iniciativa privada por medio de marcos indicativos, con el fin de promover un equilibrio dinámico entre el sector público y la iniciativa privada con el propósito de lograr los objetivos mencionados.

2.- Metas Globales de Desarrollo Económico.- Se establecían con la intención de lograr un crecimiento promedio del P.I.B. del 6.5% anual para realizar efectivamente su participación en la producción, consumo e inversión en relación al crecimiento establecido como meta mínima; por tal motivo, se programaba que la inversión bruta fija absorbiera en 1970 19.5% - del P.I.B. en comparación con el 19% de 1965, lo que implicaba una tasa media de crecimiento de 7.2% de la inversión bruta fija en el período 1966-1970.

La Inversión Pública sería de 95,000 millones en dicho período, de esta manera, el sector público haría la misma contribución que la efectuada en el período 1960-1965.

Por lo que se refiere a la iniciativa privada, ésta - debería de contribuir con una inversión bruta fija de 180,000 millones de pesos, superando la realizada en el período 1960-65 que fué de 151,000 millones de pesos. Se decía que en caso de

que la iniciativa privada no llegara a invertir toda esa cantidad, el Sector público enfrentaría los requerimientos del desarrollo adoptando las medidas compensatorias necesarias. Ahora bien, el aumento del ingreso real por habitante en 1966-1970 generaría demandas crecientes de bienes y servicios para satisfacer las necesidades directas de consumo; además de que también la inversión, la exportación y el abastecimiento de materias primas y bienes intermedios estimularían las actividades productivas.

3.- Desarrollo Social.- El Plan daba prioridad a los servicios sociales que en el corto plazo proporcionarían mayor bienestar a la población. Las políticas a seguir serían:

a.- Lograr mediante una mejor coordinación, un alto grado de eficiencia en los servicios médicos y asistenciales en operación.

b.- Intensificar los programas en marcha tendientes a eliminar o limitar los padecimientos y enfermedades de carácter endémico y epidémico.

c.- Ampliar los servicios sociales tales como agua potable, alcantarillados y otros que eliminan las causas más frecuentes de enfermedades endémicas en el país

d.- En materia de seguridad social se incorporaría el aumento de la fuerza de trabajo urbano y se proseguiría el programa de hacer llegar los beneficios de la seguridad social a los campesinos.

Uno de los aspectos sobresalientes de la política del sector público sería la construcción y regeneración de viviendas de interés social, para lo cual se coordinarían mejor los planes, sin embargo, con todo ese gran esfuerzo no se podrían satisfacer la totalidad de la demanda rural y urbana, era ne-

cesaría la cooperación activa del sector privado para poder cons
truir viviendas de bajo costo.

En materia de educación, la acción del Estado en los años dentro del Plan acentuaría el programa de alfabetización. Así que de 15,000 centros de alfabetización en 1965, se programaba que para 1970 debería llegar a unos 25,000. Se deberían de instalar además 2,500 salas móviles de lectura en 1966-1970

Se extenderían los beneficios de la enseñanza primaria a la totalidad de la población urbana en edad escolar y a una parte creciente de la rural. La educación media, técnica y superior, se vería encaminada por el Estado en el sentido de aumentar el número de alumnos a más de 220,000; se daría ayuda a las Universidades, los centros de investigación y a los Institutos especializados de educación superior, se establecerían 18 centros coordinadores indigenistas que, sumados a los 10 ya existentes, permitirían elevar el número de personas atendidas de 850,000 a 1'850,000 durante 1966-1970.

4.- Programa de Inversiones Públicas.- Para 1966-1970 la inversión pública federal ascendería a 95,000 millones de pesos, para que realizara lo que se esperaba de ella era necesario que su estructura respondiera a las políticas del Programa 1966-1970, sumados los 95,000 millones indicados a los 15,500 millones de pesos autorizados para 1965, se alcanzaría en el sexenio 1965-1970 un total de más de 110,000 millones de pesos, ésto representaría un incremento de 65.3% sobre el monto de la inversión pública autorizada en el sexenio anterior.

DESTINO DE LA INVERSION PUBLICA FEDERAL 1966-1970

	<u>Millones de Pesos.</u>	<u>%</u>
Total	95,000	100.0
Fomento Agropecuario	13,500	14.2
Agricultura	11,700	12.3
a) Irrigación	10,500	11.1

1. Grande	9,000	9.5
2. Pequeña	1,500	1.6
b) Otras inversiones agrícolas	1,200	1.2
Ganadería	400	0.4
Forestal	100	0.1
Pesca	300	0.3
Almacenes y rastros	1,000	1.1
Industria	<u>37,500</u>	<u>39.5</u>
Petróleo	19,500	20.5
a) Petróleo y gas	15,500	16.3
b) Petroquímica	4,000	4.2
Electricidad	12,000	12.6
Siderurgia	2,500	2.6
Minería	500	0.6
Otras Industrias	3,000	3.2
Transportes y comunicaciones	<u>21,500</u>	<u>22.6</u>
Carreteras	9,900	10.4
Ferrocarriles	7,400	7.8
Obras marítimas y portuarias	500	0.5
Aeropuertos y transportes aéreos	1,900	2.0
Telecomunicaciones	1,800	1.9
Bienestar social	<u>21,000</u>	<u>22.1</u>
Servicios públicos	9,300	9.8
a) Agua potable y alcantarillado	6,600	7.0
b) Otros	2,700	2.8
Hospitales y centros asistenciales	3,200	3.3
Educación e investigación	5,500	5.8
Vivienda	3,000	3.2
Administración y defensa	1,500	1.6

Fuente: Programa del Sector Público 1966-1970, Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social 1966-1970.

5.- Sector Externo.- La política de importaciones y exportaciones se proponía orientar los esfuerzos internos para conseguir que los intercambios con el exterior se convirtieran en un factor estimulante del desarrollo. Las exportaciones alcanzarían según el plan, 16,250 millones de pesos para 1970, ésto es, un incremento del 27% sobre 1964 y estarían formadas por: 39% de productos agropecuarios; 15% minero metalúrgico y 40% manufacturas.

Por lo que se refiere a las importaciones, la política a seguir según el programa, sería continuación de la anterior, ésto es, 23,750 millones de pesos para 1970 sería la meta máxima de importaciones, tomando en cuenta las realizadas en los perímetros libres.

En cuanto a la inversión extranjera, el programa proponía: poner especial cuidado en orientarla según las necesidades más urgentes de avance tecnológico, hacia ramas en que la aplicación de la ciencia en la producción no hubiera tenido -- respaldo del capital mexicano y desalentar aquellas que compitieran con las inversiones nacionales cuya capacidad tecnológica se juzgara suficiente.

La deuda externa tendería a reducirse para evitar así presiones sobre la balanza de pagos.

Por lo que se refiere al turismo y transacciones fronterizas, el Plan les otorgaba un papel muy importante como suministradores de divisas.

6.- Incentivos a la inversión privada.- El Plan otorgaría incentivos suficientes para que esa capacidad se tradujera en decisiones oportunas y planteaba objetivos sectoriales y formas de coordinar más eficazmente políticas diversas para -- dar mayor fluidez y cohesión al proceso de inversión.

Se decía en el Plan que el desarrollo económico y la estabilidad continuarían generando volúmenes cada vez mayores de ahorro interno, de tal modo que su canalización era promovida hacia la inversión privada por medio de las diferentes - instituciones bancarias financieras y de seguros, tanto públicas como privadas.

Se señalaba que el impuesto sobre la renta permite la libre reinversión de utilidades con el fin de promover la formación de capital; y que la depreciación acelerada del equipo industrial para fines fiscales y la posibilidad de que disponían las empresas de compensar pérdidas, conducían a la introducción de nuevas técnicas y a efectuar inversiones en proyectos de rendimiento a largo plazo. Los incentivos existentes - y aquellos que aconseja la experiencia en función de las metas sectoriales de inversión privada, se conjugarían con el continuo perfeccionamiento de la administración fiscal. El clima de confianza y de convencimiento ya logrado contribuiría a un mejor entendimiento entre el Estado y los causantes que facilitaría - cada vez más, la adopción de mecanismos capaces de abatir la - evasión impositiva y situar a todos los causantes en igualdad - de condiciones.

INVERSION BRUTA, FIJA, PUBLICA Y PRIVADA.

(Millones de pesos en 1965)

<u>CONCEPTO.</u>	<u>TOTAL</u>	<u>PUBLICA</u>	<u>PRIVADA.</u>
Promedio 1960-1965	38,187	13,070	25,117
Participación relativa en 1960-1965	100.0	34.2	65.8
PROMEDIO 1966-1970	55,000	19,000	36,000

FUENTE: Secretaría de la Presidencia y Banco de México, Departamento de Estudios Económicos.

Hemos visto al analizar lo que sería el Programa de Desarrollo Económico y Social de México 1966-1970, que se -- podría decir que es la continuación de los esfuerzos de planificación iniciados en el Plan de Acción Inmediata. Se puede -- decir también que en términos generales, el Programa constituye un esquema limitado a la Jerarquización y coordinación de -- programas de inversión pública y su financiamiento. Fué un in -- tento para realizar programas de inversiones que abarcaran tam -- bién al sector privado, sin embargo se debe mencionar que la base de información estadística así como la investigación ecó -- nómica de que disponían los planificadores sobre la inversión privada, era muy escasa; otro problema es que no se preveían -- medidas administrativas que aseguraran su ejecución y por otra parte, no se proponían medidas adecuadas y correctas así como programas específicos de política económica con las que se lo -- graran alcanzar las metas del Plan.

Finalmente hemos de decir que el programa de desarrollo económico y social 1966-1970 no se estableció formalmente; se dice que ésto sucedió seguramente debido a que, atendiendo al argumento de la inconveniencia de ceñirse a un patrón -- que pudiera resultar demasiado rígido ante circunstancias rápi -- damente cambiantes, ésto, según la opinión del entonces Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz.

II.1.2.- PROGRAMA PARA EL DESARROLLO NACIONAL (1971-1975)

Fué elaborado durante el Gobierno de Díaz Ordaz, se -- hicieron proyecciones y se basaron en el Programa de Desarrollo Económico y Social de México (1966-1970) para que sirviera de base al Presidente que le seguiría en el poder.

El mencionado programa abarcaba los sectores público -- privado y social. Hablaba de dejar intactas la libertad y la iniciativa de los particulares, fortaleciéndola con una infor --

mación oportuna para satisfacer las necesidades inaplazables-
que requería el progreso del país.

Caracteriza a ese programa el énfasis puesto en las ac-
tividades agropecuarias, con el fin de impulsar la producción y
mejorar las condiciones de vida de la población rural.

Al igual que el Plan anterior, nunca se puso en prác-
tica, puesto que fué elaborado por un gobierno saliente, sien-
do más que nada, un documento político sin trascendencia algu-
na.

II.1.3.- REFORMA ADMINISTRATIVA.

En uno de sus discursos Díaz Ordaz decía:

"El progreso de la administración pública no corresponde a los
espectaculares avances logrados en muchos aspectos del desarro-
llo del País. Las entidades oficiales han podido conducir con
éxito tareas, pero es evidente que la organización estatal re-
sulta obsoleta y sus sistemas son viejos y gastados respecto a
la moderna técnica de la administración.

Nos proponemos iniciar una reforma a fondo dentro de
la administración pública, que sin tocar la estructura jurídi-
co-política, tal como lo consigna la constitución, se logre --
una inteligente y equilibrada distribución de facultades entre
las diversas dependencias del poder público, precise sus atri-
buciones, supere anticuadas prácticas y procedimientos; en re-
sumen, lograr una administración pública moderna, ágil y efi-
caz que sirva mejor a los intereses del país. Esa labor será
de años!

En Abril de 1965 la Secretaría de la Presidencia esta-
bleció la Comisión de Administración Pública para iniciar la -
promoción y coordinación de la reforma administrativa del Eje-
cutivo Federal. Funcionó de 1965 a 1970.

Originalmente en ella se concibió la reforma administrativa ligada estrechamente a la planeación económica nacional que se pensó existiría en ese sexenio.

Ese planeamiento era el siguiente: Toda reforma administrativa tenía que referirse a los programas del Gobierno, puesto que no se le concebía como un fin en sí misma, pero ponía especial énfasis en aquellos programas vinculados directamente al logro de los objetivos de desarrollo económico que se señalarían del plan que se pensaba habría de establecer el Gobierno Federal.

Encontramos en la definición oficial de la reforma administrativa empleada durante los dos primeros años de la vida de la Comisión, que se señalaba: que lo que se perseguía era - elevar la capacidad administrativa de los organismos públicos - para que el gobierno pudiera realizar en la forma más eficiente la tarea que le correspondía, en la elaboración, aplicación y - el control de dicho Plan Nacional de Desarrollo.

Los miembros de la comisión advertían los riesgos de - atar a la reforma administrativa a la planeación económica. Se decía, que en caso de no existir el plan nacional de desarrollo durante el sexenio, la reforma administrativa ligada a dicho -- plan correría la misma suerte.

Se sugería la posibilidad de postular que podría = = darse la reforma administrativa sin un plan formal de desarrollo económico a nivel nacional, aduciendo que no todos los países - del mundo están en condiciones políticas y técnicas de elaborar planes de desarrollo económico que sean útiles.

Como parecía que el plan de desarrollo funcionaría ese sexenio, la Comisión de Administración Pública adoptó como estrategia vincular la reforma administrativa con la programación económica y social.

Inicialmente al programa de reforma administrativa se le consideró como un capítulo del Programa de acción del sector público para el período de 1966-1970, cuya elaboración se encomendó a la comisión intersecretarial para la formación de planes nacionales de desarrollo, integrada por representantes de la Secretaría de la Presidencia y de la Secretaría de Hacienda.

Por acuerdo presidencial de Marzo de 1965, la Secretaría de la Presidencia solicitó a todas las dependencias oficiales la información que serviría de base a las actividades de programación durante el período 1965-1970 los lineamientos de política de cada una, los problemas nacionales y regionales que tratarían de resolver, metas por alcanzar, los medios y los recursos financieros que requerirían para lograrlas y las necesidades de la población que atenderían.

Mediante el análisis y discusión de los informes proporcionados por las entidades, se procedió a la formulación del "Programa de acción del Sector Público (1965- 1970)"

La Comisión de Administración Pública tuvo como tarea

- 1.- Determinar la más adecuada estructura de la administración pública y las modificaciones que deberían hacerse a su organización, a fin de coordinar mejor sus actividades y acelerar el proceso de desarrollo económico y social del país;
- 2.- Introducir las técnicas modernas de organización administrativa que resulten convenientes para alcanzar este objetivo;
- 3.- Lograr una mejor capacitación del personal gubernamental.

Para lograr dichos objetivos, la Comisión de Administración Pública acordó utilizar la siguiente metodología: - - -

- a) realizar un diagnóstico de la administración pública Mexicana;
- b) presentar modelos o esquemas alternativos tendientes a reformar la administración pública;
- c) proponer medidas concretas, estructurales y globales para la reforma administrativa.

Sin embargo, vino a afectar seriamente las labores de la Comisión de la Administración Pública, dos hechos muy importantes: 1.-la decisión de no formalizar el plan nacional de desarrollo; 2.- la alteración de las prioridades gubernamentales a fines de 1968.

A fines de 1967 era claro que el Ejecutivo Federal había decidido no establecer formalmente el Plan Nacional de Desarrollo y atendiendo seguramente al argumento de la inconveniencia de ceñirse a un plan rígido ante circunstancias cambiantes.

Eso determinó que la comisión intentase salvar la idea de la reforma administrativa alterando la concepción original de ligarla a la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo, convirtiendo al propio programa de reforma, en el mecanismo que estableciera las condiciones e instrumentales que permitieran la elaboración del Plan Nacional de Desarrollo.

Como fase inicial de la nueva estrategia se decidió publicar los resultados del diagnóstico realizado en 1965-1967 por la propia comisión, bajo el título de informe sobre la reforma de la administración pública. En dicho informe se propusieron los principios fundamentales que deberían regir las reformas de la administración pública y los principales mecanismos para ejecutarlos como son: 1.- Contemplar los problemas de la administración Pública con una visión global y no sólo lo dependencia por dependencia, lo que permitió así la incorporación de los criterios programáticos y sectoriales a las tareas de la reforma. Sin embargo, se necesitaba actuar en los dos problemas de coordinación de todo el Sector Público y de dependencia por dependencia con sus especiales y particulares problemas como son su funcionamiento administrativo interno.

De esa manera se llegó a lo que ahora se llama macro y microadministrativo.

La alteración substancial de las prioridades gubernamentales al finalizar 1968, impidió que de ahí en adelante se contara con un apoyo decidido para institucionalizar el proceso de reforma más allá de lo realizado hasta ese momento.

Se estableció la directriz de intentar el máximo de acciones que se pudieran realizar sin contar con mayor apoyo de ahí en adelante.

Las instrucciones que se giraron al respecto fueron: "que no se gaste ni se elimine la idea de la necesidad de una reforma administrativa aún cuando ya no se contara con apoyo decidido para poder llevarla a cabo.

De esa manera se generaron los mecanismos de participación, convocados por la Secretaría de la Presidencia para analizar los aspectos fundamentales que habrían de rendir fruto el siguiente sexenio, en especial el establecimiento del presupuesto por programas y el análisis prioritario del sector agropecuario y el del comercio exterior.

II.1.4.- SISTEMA CENTRAL DE PLANEACION.

Al entrar en funciones como Presidente de la República Gustavo Díaz Ordaz ordenó se integrara un sistema central de planeación para lo cual se crearon las Direcciones Generales de Planeación Regional y Sectorial del Gasto Público y la Jurídico Consultiva, dicho sistema central de planeación debería dar cumplimiento a las directrices presidenciales en materia de Programación económica.

Con la creación de las direcciones antes mencionadas, se establecieron los instrumentos legales y administrativos adecuados logrando de esa manera aumentar la capacidad coordinadora y promotora de la Secretaría de la Presidencia.

La importancia del sistema central de planeación es - que gracias a él se han ido corrigiendo defectos y creando paulatinamente los instrumentos necesarios para lograr el cambio deseado.

Con el Sistema Central de Planeación se han logrado - realizar; el programa simultáneo de inversión y financiamiento; el estudio del territorio nacional mediante estudios aereofotogramétricos; etc.

Con la reciente creación de la Secretaría de Programación y Presupuesto, el día 29 de Diciembre de 1976, parece - ser que finalmente se ha logrado en verdad crear el Sistema - Central de Planeación, puesto que ahora sí la Nueva Secretaría cuenta con todos los atributos de la Ley para poder funcionar como sistema central de planeación.

II.1.5.- PROGRAMAS DE DESARROLLO REGIONAL.

Por primera vez en la historia del país, encontramos en la época de Díaz Ordaz el término Desarrollo Regional. Hemos encontrado, revisando los informes presidenciales de 1964-1970 que en ellos se habla de que para lograr un crecimiento - equilibrado, se inició la planeación regional; se menciona tam - bién un estudio en que se ha dividido al país en 8 grandes zonas que a su vez comprenden 70 regiones socio-económicas.

Dicho estudio analiza la influencia e importancia de las inversiones públicas en el Desarrollo Regional; se promueve su coordinación para acelerarlo a elevar la productividad de las propias inversiones; se determinan criterios para evaluar los proyectos en las distintas regiones económicas y medir sus efectos en la economía nacional; también se estudian los casos en que es conveniente crear conjuntos de inversiones o impulsar las existentes, mediante programas regionales que tomen

en cuenta las características y recursos de cada área a fin - de fortalecer su integración y desarrollo.

Todo lo anterior sirvió de base para que en el período siguiente o sea el de Echeverría, se formalizara el concepto de Desarrollo Regional, mientras tanto, en la época de Díaz Ordaz no se avanzó gran cosa.

II.2.- PERIODO DEL PRESIDENTE LUIS ECHEVERRÍA (1970-1976).

II.2.1.- Programa Económico y Social de México 1970-1976

El nuevo presidente de la República a partir de 1970 Luis Echeverría, se propuso estructurar un programa económico y Social con el que se lograra crear la infraestructura nacional y ampliar la participación social para contar con mejores medios para la acción que independientemente de los cambios de poderes presidenciales llevados a efecto en el país cada seis años, se pudiera asegurar la continuidad en las acciones de -- programación económica y social.

Se consideró que no era conveniente formular un programa de desarrollo rígido, basado únicamente en estudios de gabinete, sino que era necesario contar con el mecanismo adecuado de información y consulta por parte de las instituciones públicas y de éstas con los distintos sectores de la población para poder delinear los instrumentos de política, sobre bases realistas y prácticas adecuadas a las necesidades del país y de acuerdo a la disponibilidad de recursos y factores productivos para así poder lograr los siguientes objetivos básicos:

1.- Apresurar el desarrollo económico y social del - país.

2.- Distribuir más equitativamente el ingreso.

3.- Consolidar la independencia económica dentro de un ámbito de libertad.

Al mismo tiempo, encontramos una serie de sub-objetivos, que vienen a complementar los objetivos mencionados; dichos sub-objetivos son:

- a.- Aumento de productividad.
- b.- Implementar una sana política demográfica.
- c.- Proporcionar ocupación permanente y productiva a población.
- d.- Fomentar y coordinar el desarrollo regional.
- e.- Incrementar el producto agrícola.
- f.- Lograr una mejor distribución del consumo.
- g.- Impulsar las exportaciones.
- h.- Fortalecer la capacidad financiera del sector público.
- i.- Extender y mejorar los servicios de salud, nutrición, vivienda y seguridad social.
- j.- Mejorar los niveles educativos ajustándolos a las prioridades nacionales.
- k.- Realizar una reforma administrativa para el mejor funcionamiento del sector público.
- l.- Adaptar la tecnología a las necesidades del país.
- m.- Aumentar la participación de la población en

- n.- Expansión de nuestras fuentes de energía.
- o.- Someter a control las presiones inflacionarias.
- p.- Apoyar las actividades turísticas.
- q.- Modernizar y ampliar las industrias minero-metalúrgicas.
- r.- Apoyar las actividades pesqueras.
- s.- Perfeccionar el marco legal para la promoción y regulación de la actividad económica en general.

Los principales instrumentos que se utilizarían para

poder alcanzar los objetivos mencionados son:

1.- Política de empleo: estaría encaminada a mejorar la distribución del ingreso en el país, contribuyendo además al incremento de la producción.

2.- Estímulos a las exportaciones: Deberían de consolidar la independencia económica del país y facilitarían el -- crecimiento de la producción.

3.- El gasto Público: El principal instrumento que - hasta ahora ha manejado el gobierno para programar el desarrollo del país, ha sido el presupuesto de egresos de la federa-- ción, en virtud de que se le considera de vital importancia en la asignación de recursos para lograr las metas propuestas ya que tiene un gran impacto sobre el crecimiento global, sectorial y regional de la economía; en la mejor distribución de in gresos, en el abatimiento del desempleo; en la expansión de las inversiones que favorezcan un desarrollo social más equili-- brado, así como también a las actividades nacionales prioritarias; en el mejoramiento de servicios que como la educación, - la salud, la vivienda, inciden en el nivel de vida de la pobla-- ción.

Podemos afirmar que aunque dicho plan de desarrollo - no fué un documento escrito, sino más bien una política de a-- pertura, que en un principio ganó el apoyo de los intelectua-- les y de la clase media del país, que se apoyaba en los linea-- mientos generales de desarrollo.

El nuevo carácter implantado por Echeverría a la Pro-- gramación dió origen a: Unidades de programación y la forma--- ción de grupos sectoriales de programación, comisiones de carác-- ter programático, los comités promotores del desarrollo regio-- nal, el sistema de información para la programación económica y social, la Comisión de Estudios del Territorio Nacional (CE-

TENAL) etc. Como hemos visto a grandes rasgos, se hicieron muchas cosas, muchos intentos por mejorar el instrumental con el que se contaba para realizar la adecuada programación de la economía nacional, así pues, veremos enseguida qué se realizó en el sexenio 1970-1976 por lo que se refiere al campo de la programación económica y qué resultados dió todo aquello que se hizo.

Vamos a empezar a analizar la nueva estrategia de desarrollo económico y social diseñado por el gobierno de Echeverría a fin de mejorar el sistema de programación de nuestra economía, empezaremos por la estructura fiscal: independientemente del por qué el país entró al decenio de los setentas enfrentando serias dificultades en distintos campos, el elemento común que las explica, se encuentra en el papel del estado, quien ha tenido que desempeñar sus tareas sin la magnitud de la capacidad necesarias para atender las responsabilidades que le reclama la sociedad. Su debilidad la advertimos comparando internacionalmente la participación de las recaudaciones impositivas en la economía nacional.

Lo anterior no quiere decir que en la primera mitad de este decenio el Estado haya alcanzado la proporción y fortaleza necesarias, sin embargo, se ha adelantado mucho.

En términos de la carga fiscal, en relación con el P.I.B. puede observarse que el Estado ha ampliado su capacidad económica, siendo éste uno de los cambios más importantes que se han registrado en el sistema de planeación. Ha quedado claramente establecida la política de que la carga fiscal debe ser mayor. Es indudable que para sostener una acción más amplia del Estado sobre bases sanas, se requiere aún más la generación de ingresos

A pesar de los grandes esfuerzos realizados para que aumenten los ingresos del estado, éstos no han sido suficientes

para sostener completamente la acción pública con que se ha res-
pondido a las presiones de los distintos problemas económicos
y sociales. Se ha realizado una gran actividad por parte del
Estado, lo que le ha exigido un financiamiento cada vez mayor,
vía endeudamiento interno y externo; de ahí que el déficit pre-
supuestal ha crecido aceleradamente alcanzando altísimos nive-
les.

Es urgente aumentar aceleradamente la eficiencia del
gasto público, así como los ingresos del Estado para poder man-
tener, dentro de los límites razonables, el endeudamiento públi-
co, interno y particularmente el externo, aunque por supuesto,
existe la posibilidad de que éste último se regule adecuadamente
manejando el presupuesto público atinadamente y por supuesto, -
que dicha regulación también depende del comportamiento global
de la economía y de las necesidades del desarrollo, además, por
supuesto, de los incentivos para importar y exportar.

Como consecuencia del análisis racional de este pro-
blema, se decidió un cambio de política: Realizar en la Hacia-
da Pública adecuaciones fiscales que produzcan un mayor ingreso
para el Estado. Se hicieron esfuerzos para disminuir la eva-
sión de los causantes; se incrementaron los productos que los -
organismos públicos tienen a su cargo, tales como la energía e-
léctrica, el agua, los combustibles y respecto a los productos
agrícolas básicos, se autorizaron incrementos considerables en
sus precios de garantía.

Algunos de los ajustes anteriores responden al propó-
sito de fijar precios más razonables a los productos que permie-
ten a su vez reducir considerablemente el subsidio al usuario,
al vender los bienes o servicios a precios cercanos a su costo,
lo que incrementa la eficiencia en el uso de los recursos. A-
quellos que se realizaron sobre el maíz, trigo y otros produc-
tos agrícolas proporcionan mayores incentivos a los agriculto-
res de temporal, el sector de la población que más carece de -
recursos para cubrir sus necesidades. También se modificaron

disposiciones impositivas que afectan tanto los impuestos de ingreso como al gasto.

Para mejorar la equidad del impuesto al ingreso personal, se modificó la tarifa correspondiente a los niveles más altos de ingresos. Se eliminaron algunas deducciones que no afectan la marcha normal de los negocios, pero que representan una forma de pago a nivel ejecutivo.

También sufrieron modificaciones las tasas y períodos respectivos para reducir la especulación en bienes raíces y se aumentaron las tasas impositivas que afectan ciertos bienes, con el fin de reducir el gasto en artículos de consumo indispensable.

II.2.2.- Coordinación Sectorial.

Se decía que para poder programar el desarrollo económico y social del país en forma participativa, era necesario la organización y el trabajo de grupos sectoriales formados por las dependencias del Gobierno Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, representantes de las asociaciones de obreros, campesinos, empresarios y sociedades profesionales, de tal forma se establecieron grupos de estudio y ejecución, integrados por las dependencias responsables de las políticas en diversos campos.

La coordinación que se pretendía lograr con el funcionamiento de las comisiones y grupos sectoriales, formales e informales, tenía en realidad dos dimensiones:

- 1.- Asegurar la coherencia entre las medidas específicas de cada dependencia y los objetivos económicos y sociales más importantes fijados por el jefe del Ejecutivo.

- 2.- Organizar entre sí las acciones tomadas por las -

distintas dependencias, puesto que no bastaba que cada entidad elaborara su programa, era urgente que todos en un solo cuerpo programático, compartieran logros y experiencias, evaluando y armonizando el efecto de sus actividades.

De acuerdo con la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, a la Secretaría de la Presidencia le correspondía - proyectar y coordinar los programas de desarrollo económico y social, por tal razón fué facultada para que se encargara de - compatibilizar los propósitos así como de organizar los esfuerzos de cada dependencia, para establecer los sistemas y normas que articulen la realidad económica y social con los criterios de racionalidad para dar cabal contenido a la programación participativa.

A continuación vamos a exponer las características de los diferentes grupos sectoriales que se formaron, así como la forma en la que han desempeñado sus funciones, comenzaremos por la Comisión que desde nuestro muy particular punto de vista tiene una gran importancia; dicha Comisión es la Coordinadora del Sector Agropecuario.

COMISION COORDINADORA DEL SECTOR AGROPECUARIO.

Los problemas de la insuficiencia de producción de alimentos básicos, las cuantiosas importaciones de los mismos, así como la carencia de un mecanismo participativo de programación y ejecución de programas, originaron que el Gobierno Federal dirigiera su atención en forma prioritaria a dar solución a ese tipo de problemas.

Es así como en 1973 en el mes de Febrero, se acordó - por orden presidencial la creación de la COMISION COORDINADORA DEL SECTOR AGROPECUARIO, que se integraría por las Dependencias organismos Descentralizados y las Empresas de participación Estatal, que de una u otra manera participan en la toma de desi-

ciones y actividades del Sector Agropecuario, coordinados todos estos organismos por la Secretaría de la Presidencia.

La comisión inició sus actividades formulando un diagnóstico del Sector Agrícola, con el propósito de obtener un mejor conocimiento sobre su comportamiento global, así como de las variables explicativas de dicho comportamiento; cubierta dicha etapa, habría de ser necesario precisar cuáles serían los objetivos a seguir y cuáles las metas a cumplir en períodos de tiempo definidos.

Se precisó que las actividades agrícolas deberían orientarse a la consecución de un crecimiento de la producción en proporción suficiente para abastecer primero las necesidades internas y para proporcionar materias primas a la industria dándose preferencia a los productos alimenticios básicos, como lo son el maíz, el frijol, el arroz, el trigo, sorgo y las oleaginosas.

Se planeó incrementar la ocupación productiva en la medida en que el aumento anual de la fuerza de trabajo rural así lo exigiera, para incrementar al mismo tiempo, el nivel general de ingresos de los productores, principalmente en el sector ejidal.

Se formuló y se puso en práctica el plan Nacional Agrícola 1973-1974, que incorporó metas aún más precisas. Habría de ser necesario compilar e interrelacionar los programas de producción y de abastecimiento de insumos y servicios colaterales, tales como crédito, semillas mejoradas, fertilizantes y otros a nivel nacional, por entidad federativa y por cultivo, con el objeto de descubrir deficiencias e incompatibilidades entre dichos programas, en relación con las metas y prioridades de producción asignadas al Sector. Esto sirvió para hacer ajustes y afinar el plan. Además de los programas de siembra y apoyo, se incluyeron medidas que tienden a refor---

zar el cumplimiento de las metas de producción y de desarrollo de la agricultura.

Las actividades de la comisión se encauzaron principalmente a fortalecer tres campos diferentes aunque muy relacionados: Mejoramiento en los mecanismos de coordinación, estímulo a la producción agropecuaria y la elaboración de estudios tendientes a proporcionar un mejor conocimiento del comportamiento del sector.

En lo que se refiere al impulso de la producción, podemos decir que se canalizó hacia la consolidación de la segunda etapa de la reforma agraria que consiste en la organización de la producción y de los productores, así como de la comercialización de los productos agrícolas, para salvaguardar la capacidad adquisitiva de los agricultores a través de los precios de garantía.

La coordinación en la programación y en la ejecución es la base de toda actividad en el sector. En todos los integrantes de la Comisión que directamente o también indirectamente intervienen en la toma de decisiones, existía la convicción de que para consolidar el crecimiento de la producción, elevar el empleo, asegurar la distribución del producto era necesario aumentar el volumen de recursos económicos y técnicos del campo.

Para poder cumplir con la meta de distribuir con mayor justicia la riqueza, se dió dinamismo y vigor a la descentralización económica hacia el medio rural, a través de la inversión pública en el sector agrícola. En el período que acaba de concluir o sea 1970-1976, la inversión en el campo mantuvo un ritmo creciente por ejemplo: para 1972 la inversión fué de 14% de la inversión total, para 1973 la participación del sector público en la inversión en el campo fué de 15.6%; en 1974 casi llegó al 17% de la inversión total, para 1975 fué de 21% aproximadamente.

En lo que se refiere a los programas y a las políticas de apoyo a la producción que tienden a acelerar el desarrollo agropecuario, se deben mencionar por su importancia, los siguientes: la unificación de la banca oficial que acude al campo; el incremento periódico de los precios de garantía; el control sobre los precios de los insumos agrícolas; la apertura de nuevas tierras al cultivo, el mejoramiento de la organización campesina; la regularización del régimen legal de la tenencia de la tierra; la creación de pequeñas y medianas agroindustrias; - la generación de empleos en el campo a través de la utilización de mano de obra campesina para la realización de obras de infraestructura y servicios y los programas de comercialización interna y externa a través de la CONASUPO.

También se realizaron reformas legales tendientes a adecuar las instituciones a las nuevas funciones que les imponía la nueva estrategia de desarrollo; así pues, podemos mencionar la transformación del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización en la Secretaría de la Reforma Agraria, que tiene a su cargo no sólo ejecutar las tareas correspondientes a la distribución de la tierra, sino también diseñar políticas generales - en materia de organización agraria y asesoramiento de las unidades agrícolas, para alcanzar las fórmulas de producción que se requieren para dar pleno cumplimiento a la etapa de la Reforma Agraria.

Es muy importante el mencionar el Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural que jugó un papel importante en el mejoramiento del nivel de vida de las áreas rurales y en el incremento de la producción agrícola. En dicho programa se coordinaron los siguientes trabajos: construcción de pequeños sistemas de riego, de bordos, los trabajos de extensión y de investigación agrícola, la electrificación rural, las escuelas y centros de salud en el campo.

Con el propósito de hacer más ágil el proceso de pla--

neación hidráulica, se creó la Subsecretaría de Planeación de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, cuyas funciones más relevantes comprenden la elaboración del Plan Nacional Hidráulico, los planes hidráulicos regionales y la realización de los estudios socio-económicos de ingeniería, para formular los análisis de factibilidad de los proyectos específicos de inversión. Los objetivos del Plan Nacional Hidráulicos eran: Establecer un marco de referencia de desarrollo económico y social congruente con los objetivos nacionales, para definir un plan de aprovechamiento de los recursos hidráulicos; determinar la cantidad y calidad de agua demandada en forma sectorial y regional a corto, mediano y largo plazo; cuantificar la disponibilidad potencial y efectiva de agua superficial, subterránea y meteórica a nivel regional; establecer metas, formular programas y políticas de desarrollo de los aprovechamientos hidráulicos; elaborar un programa de capacitación de personal y diseñar un sistema de información para tareas futuras de planeación.

SECTOR INDUSTRIAL.-

La industria tiene un papel fundamental en el cumplimiento de las metas que atañen al aprovechamiento de nuestros recursos asegurándose una distribución equitativa de la riqueza y salvaguardando la independencia económica. También es importante el mencionar a las exportaciones por el impulso que la industria le dé para que tenga un impacto en el resto de la economía.

Debemos señalar que la planta industrial destinada a satisfacer las necesidades del consumo interno, se instaló en los lugares que, por la cercanía del mercado y la disponibilidad de servicios, parecían más atractivos, agudizando así la concentración económica en zonas urbanas.

De la misma manera, se optó por una cómoda imitación

de las pautas productivas de las metrópolis acudiendo a un financiamiento oneroso, al uso indiscriminado de tecnologías y a la promoción de un estilo de consumo en gran medida ajeno a nuestras necesidades y a nuestro propio proyecto social.

Con la intención de modificar dicha situación, tratando de lograr un desarrollo regional más equitativo, e imprimir dinamismo a la actividad industrial, en julio de 1972 fueron decretadas una serie de medidas de estímulos y facilidades a las empresas industriales.

Entre las principales medidas adoptadas, encontramos al Fondo de Garantía y Fomento a la Pequeña y Mediana Industria - (FOGAIN) operando un gran volumen de créditos otorgados; por ejemplo, en 1974 se operaron 1,266 millones de pesos que representa un incremento de más de 265% con respecto a la cartera de créditos otorgados en 1971, que fué de 338 millones de pesos.

Se puso en marcha un sistema de protección industrial que evitando subsidiar la ineficacia, estimula preferentemente a las industrias que se modernizan.

Se diseñó una política de desarrollo industrial y de absorción, adaptación y selección de tecnologías para auxiliar el sano desarrollo del sector manufacturero, de esta manera se redujeron los pagos por regalías que incidía negativamente sobre nuestra balanza de pagos, marca los criterios para ceñir la admisión de tecnología a la disponibilidad de factores productivos. En apoyo a lo anterior se expidió la Ley sobre el Registro de la Transferencia de Tecnología y el Uso y Explotación de Patentes y Marcas.

Además se expidió la Ley para promover la Inversión Mexicana y regular la inversión extranjera, en la que se determina con toda claridad el monto y condiciones bajo las cuales se acepta la inversión extranjera directa. Esta ley, como su nom-

bre lo indica, constituye un estímulo a los inversionistas mexicanos, pero al mismo tiempo define un marco de seguridad jurídica sumamente amplio, que permite el ingreso al país de los capitales que verdaderamente puedan contribuir a nuestro desarrollo.

El fondo nacional de Fomento Industrial (FOFIN) creado en el año de 1972, ha dado un apoyo financiero a más de 124 empresas por un total de 263 millones de pesos. En Julio de ese mismo año se expidió un decreto por el que se implantaron estímulos fiscales para aquéllas industrias que se establecieran en las zonas que al país le conviene impulsar.

Se debe destacar el programa de construcción de ciudades industriales, por medio del fideicomiso que administra este programa, se brindan financiamientos directos y avales para la adquisición de terrenos, centros de servicio e instalación de empresas.

Debemos mencionar que actualmente, las inversiones realizadas por el Estado obedecen a todo un conjunto de objetivos que deben ser alcanzados con el menor sacrificio de recursos para el país dentro de un marco coherente de política y acción del Estado. Actualmente, los objetivos económicos del Estado se han ido orientando hacia nuevos y urgentes propósitos, como el de emprender programas que subsanen el problema del desempleo y las grandes carencias sociales, contribuyan a gestar un desarrollo tecnológico propio, favorezcan la integración de la industria, aprovechen productivamente los recursos naturales del país y hagan más competitiva a la economía Mexicana frente al exterior. Para lograr la consecución de los objetivos propuestos, es indispensable enmarcarlos en planes y programas realizados en forma coordinada por las diversas entidades del sector público.

Para alcanzar estos fines, se creó por decreto presi-

dencial el día 8 de Julio de 1975 la Comisión Coordinadora de Política Industrial del Sector Público, para que se encargara de promover la reorientación de la política industrial.

Una de las primeras actividades emprendidas por dicha Comisión fué la de elaborar una metodología y procedimientos -- para la presentación de proyectos, con la utilización de dicha metodología, sería factible lograr una evaluación más completa y rápida de los proyectos, logrando de esa manera el poder -- dar una asignación más eficiente de los recursos de inversión del Gobierno Federal, considerando de esa manera los objetivos a corto, mediano y largo plazo.

Es importante también el mencionar lo imprescindible que es el que nuestras manufacturas sean capaces de penetrar -- los mercados externos para que la industria Mexicana mantenga su papel de motor de la economía y para que, además de producir las divisas que tanto necesitamos, aumente su capacidad de generar empleos. Es importante que tanto grandes, como pequeños empresarios intensifiquen sus esfuerzos en esta dirección, puesto que su responsabilidad en el campo de la exportación es muy importante.

Para acudir al mercado externo, la industria del país deberá llevar a cabo un gran esfuerzo de adaptación, orientándose hacia los renglones en que sea más competitiva; sin embargo, deberá cuidarse que estos cambios no comprometan grandes -- cantidades de recursos para la satisfacción de mercados inestables.

Por lo que se refiere a las inversiones extranjeras -- directas, hemos de decir que en algunos casos el control es importante para poder lograr los objetivos de justicia social; -- tal es el caso de la rama farmacéutica, de alimentos; sin embargo, en otras ramas, la contribución de las empresas trans-

nacionales, en términos de tecnología, financiamiento, acceso a mercados externos, entre otros factores, no justifica su participación mayoritaria en el capital de sociedades Mexicanas, como - por ejemplo, en el caso de la mayor parte de las actividades del área comercial y de la rama de la construcción.

De tal manera que es importante el que con base en la Ley que regula la inversión extranjera, deberá reglamentarse la instrumentación de procedimientos de Mexicanización, que permitan alcanzar el control de algunas ramas industriales estratégicas por parte de inversionistas nacionales.

ENERGETICOS:

En 1973 empieza a operar la Comisión Nacional de Energéticos bajo la dirección de la Secretaría del Patrimonio Nacional; dicha Comisión se encuentra integrada por representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Industria y Comercio, de Recursos Hidráulicos y de la Presidencia, también forman parte de dicha Comisión Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad.

La Comisión tiene encargadas las tareas de formulación de estudios para racionalizar el uso de los energéticos, el levantamiento de un inventario de recursos energéticos en el país y la coordinación de acciones entre las entidades productoras y consumidoras de energéticos y las dependencias federales competentes.

Durante muchos años permanecieron inalterados los precios de los hidrocarburos, respondiendo a una política indiscriminada de subsidios a la industria y al comercio, lo que arrojó un déficit a cargo de Pemex que le impedía financiar su propio desarrollo al ritmo en que la propia demanda nacional lo requería. En consideración a las necesidades presente y futuras, Pé-

mex elevó sus precios y con los recursos obtenidos lleva adelante un vasto plan de exploración, explotación, investigación y expansión industrial.

Al igual que Petróleos Mexicanos, la Comisión Federal de Electricidad, también con el propósito de financiar su propio desarrollo, elevó las tarifas a los usuarios en Octubre de 1973, puesto que dichas tarifas habían permanecido sin modificación alguna desde el año de 1962. La reestructuración no fué indiscriminada puesto que a la vez que se puso fin a tarifas subsidiarias que retrasaban la expansión de la industria eléctrica. Estas acciones se decía superaban al marco de las decisiones circunstanciales y se inscribían en el de las previsiones inherentes a un verdadero plan de desarrollo.

Para alcanzar un mejor aprovechamiento del flúido eléctrico, fué necesario tomar otra decisión con resultados de largo alcance: interconectar todo el sistema eléctrico nacional, lo que implica la unificación de frecuencia.

COMUNICACIONES Y TRANSPORTES.

Los objetivos del Plan Nacional de Transportes se orientan en el sentido de proveer un mecanismo que permita no sólo anticipar las demandas futuras de transporte, sino también orientar las acciones de un desarrollo integral del país y proporcionar los elementos para una utilización más racional y eficiente de recursos.

Para alcanzar dichos objetivos se realizaron los estudios de los tráficos actuales de carga y pasajeros y su evolución a nivel regional, así como el efecto de los programas de desarrollo regional para proyectar sus demandas y estructuras futuras, se analizaron también los proyectos de inversiones y los costos de cada medio de transporte para definir las necesidades

de inversión, organización y mantenimiento de infraestructura y de equipo de transporte.

Las políticas adoptadas en este sector, básicamente contemplan el fomento y la integración de los mercados nacionales y facilitan el intercambio con el exterior, amplían los sistemas de comunicación y transporte de acuerdo a la demanda para cada tipo de servicio.

El impacto positivo del transporte al vincular estrechamente a los centros de producción, consumo y población, contribuye al logro de los grandes objetivos nacionales, logrando de esa manera la integración de las zonas marginadas a los nuevos polos del desarrollo.

Se debe mencionar la importancia de la labor que desempeña la Comisión Coordinadora del Transporte, integrada por representantes de las Secretarías y Organismos Descentralizados a quienes la actividad compete y coordinada por la Secretaría - de la Presidencia.

Las funciones que desempeña la Comisión son: integrar desde el punto de vista sectorial, los programas y acciones propuestos por las diversas dependencias, organismos y empresas involucradas en el transporte; conjugar los programas de inversiones del sector público para propiciar el mayor beneficio de las sumas erogadas en materia de transporte, estudiar y recomendar las soluciones óptimas para satisfacer las necesidades de transportación, procurando también que los diferentes sistemas sean compatibles; recomendar los lineamientos de política, estudios y proyectos tendientes a lograr el crecimiento sano de la infraestructura y una eficiencia cada vez mayor en la operación de los distintos sistemas actuar como órgano consultivo en materia de transporte, para las dependencias del sector público y como elemento de enlace con otras comisiones y organismos encargados

de la planeación y coordinación de otros sectores.

La política en materia de construcción de carreteras perseguía la integración orgánica del sistema para elevar los índices de tránsito de la red troncal y facilitar la comunicación ágil de las áreas productoras con los principales centros de consumo.

Los recursos canalizados a los ferrocarriles tienen como propósito mejorar las condiciones físicas de vías, estructuras, edificios y equipos, se pretendía incrementar los equipos de tracción y arrastre, de modo que se pudiera hacer frente al aumento de la demanda.

En lo que se refiere a la actividad portuaria, se formó la Comisión Coordinadora de Puertos que hace frente a los complejos problemas de transporte que dificultaban el desarrollo de las ventas al exterior, era necesario que con las nuevas instalaciones mecanizadas se atendieran las necesidades de dragado y protección portuaria.

Se realizó la modernización de los principales puertos del país, como son: Tampico, Coahuila de Zaragoza, Veracruz, Salina Cruz, Mazatlán, Guaymas y Manzanillo, en ellos se opera el 90% de la carga total y por lo mismo las inversiones tienen por objeto dotarlos de las instalaciones necesarias para aumentar la eficiencia de la operación en sus terminales.

En 1971 empezó a funcionar por decreto presidencial la Comisión Coordinadora de Puertos, afrontando la resolución de problemas y la eliminación de deficiencias que ya se habían convertido en rutinas: sobreposición y dispersión de funciones de autoridades, complicaciones administrativas, desviaciones y corrupciones, instalaciones subutilizadas, multiplicidad de organismos

sindicales en la mayoría de las terminales que fraccionaban y duplicaban las maniobras y en forma general falta de racionalización en las variadas operaciones portuarias.

EDUCACION:

La reforma Educativa fué resultado de múltiples asambleas y debates, seminarios, conferencias y encuestas y de la participación entusiasta de maestros padres de familia y jóvenes.

Se procedió a la creación de nuevas carreras e instituciones educativas, se reformaron programas de estudio y métodos de enseñanza, también se tomaron medidas de descentralización administrativa.

La Educación técnica recibió un impulso sin precedentes. A partir de 1971 se han abierto más planteles de este tipo en sus diversos niveles que los que se habían establecido por todos los gobiernos anteriores.

Con la instalación del grupo de análisis del Sector Educativo, se han desarrollado criterios para la evaluación del gasto en educación. Paralelamente se propiciaron el establecimiento de los mecanismos de información y evaluación correspondientes y se llevaron a cabo actividades específicas de investigación y análisis, entre las que destacan las relacionadas con el presupuesto anual del sector, la operación de las escuelas de enseñanza media, la eficiencia del gasto y las oportunidades de empleo.

Se dedicó atención especial al presupuesto por programas, modalidad que permite la evaluación continua de la contribución de proyectos específicos a la mejoría del sistema e-

duccional.

La calidad y la cantidad de la educación es objeto de minuciosos análisis, así como la relación entre el gasto corriente y la inversión en educación a fin de mantener la correspondencia necesaria entre el aumento del número de escuelas y los aspectos cualitativos; entre ellos, un nivel adecuado en la capacitación de maestros.

Se estudiaron también las oportunidades de empleo, - teniendo en cuenta que la educación - concebida como inversión amplía dichas oportunidades, siendo un valioso instrumento de generación de ingresos futuros para la población y por lo mismo, agente eficaz para mejorar la distribución del ingreso.

CIENCIA Y TECNOLOGIA:

Con el fin de reducir nuestra dependencia científica y tecnológica, se creó por decreto presidencial, el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología (CONACYT), en Diciembre de 1970. La Legislación que lo rige refleja la intención del Estado de fortalecer el sistema científico y tecnológico nacional y vincularlo a la solución de nuestros grandes problemas.

Entre los programas de esta institución se cuenta con un amplio apoyo, por medio de becas crédito para sostener estudiantes Mexicanos en instituciones en el extranjero. También se asignan recursos para financiar diversos aspectos de la investigación y para elaborar planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo tecnológico.

La importación indiscriminada de tecnología representa diversos inconvenientes; a menudo le falta adaptabilidad a la estructura de los recursos y problemas nacionales. También

las empresas que la importan tienen que aceptar renunciar, en muchos casos, a una serie de actividades productivas en perjuicio de los intereses nacionales. En particular, la prohibición para exportar los productos relacionados con la tecnología importada, se agrega a los altos costos sociales que se tienen - que pagar por ella. Era necesario atacar dichos problemas, para éso se expidió la Ley sobre el Registro de Transferencia de Tecnología y el uso y Explotación de Patentes y Marcas.

La política tecnológica se vió reestructurada con la Ley de Invencciones y Marcas aparecida en el Diario Oficial el día 10 de Febrero de 1976, que vino a sustituir a la Ley de -- Propiedad Industrial de 1942. Por este medio el Estado ha adquirido nuevos instrumentos de control y se definieron nuevos objetivos. En general, se tiende a reducir los privilegios relacionados con las invenciones en términos de tiempo y exclusividad de la explotación y a exigir que el uso de ellas responda a los intereses sociales bajo pena de perder los privilegios concedidos.

El CONACYT elaboró un Plan Nacional de Ciencia y Tecnología para el período 1975-80 y comprende:

1.- Elaboración de un diagnóstico del funcionamiento actual del sistema científico y tecnológico del país que permita definir sus principales problemas.

2.- Determinación de objetivos para el sistema en su conjunto y para cada uno de sus elementos.

3.- Formulación y ejecución de programas de investigación, de actividades de apoyo y de difusión sobre todo en áreas prioritarias, tendientes a la realización de los objetivos, considerando la disponibilidad de recursos humanos, materiales y financieros.

4.- Formulación e implantación de un conjunto coherente de instrumentos de política que permitan el funcionamiento eficaz del sistema y la ejecución de las actividades señaladas

5.- Formulación e implantación de procedimientos de control, corrección y evaluación del avance en la ejecución -- del plan.

EMPLEO:

Cubrir con las necesidades de empleo de la población fué uno de los objetivos fundamentales del Gobierno de Echeverría.

Se decía que al incrementar el funcionamiento del aparato productivo y diversificar sus actividades, se perseguía generar empleos. Se revisó el sistema de incentivos económicos a fin de lograr una mayor demanda de mano de obra, y se influyó en el carácter y estructura del sistema educativo, para que se fomentara la igualdad de oportunidades de desarrollo personal a la población. Se pensaba que con dicho proceso se lograría impulsar la ocupación, elevar la productividad y fortalecer el mercado interno.

TURISMO:

Con el fin de coordinar y promover integralmente al máximo nivel ejecutivo las actividades turísticas, el antiguo Departamento de Turismo, fué elevado al rango de Secretaría de Estado.

El turismo se consideró en el país Sector Estratégico, puesto que además de ser una importante fuente de divisas, absorbe gran cantidad de mano de obra y coadyuva a la descentralización de la actividad económica. Además la política tu-

rística se fundó en la defensa de la soberanía económica y de los valores culturales de la nación.

Con esos objetivos, se expidió la Ley Federal para el Fomento del Turismo, que coordinaría los diversos sectores participantes y establece las bases para un amplio desarrollo turístico.

Se fusionaron FOGATUR E INFRATUR para constituirse - en FONATUR, un fideicomiso con capital de 880 millones, el cual unifica las políticas en materia de planeación turística.

Se invirtieron fuertes sumas en infraestructura para desarrollar nuevos centros de atracción turística y fomentar la construcción de hoteles por parte de inversionistas privados Mexicanos, en virtud de que los requerimientos de hotelería para los próximos años exceden la tendencia de la oferta hotelera.

Se hicieron cálculos para que los ingresos en divisas generados por el turismo del exterior, se incrementen con la celeridad necesaria para aliviar el desequilibrio externo, se requiere que el número de turistas al interior del país, llegue - en 1982 a una cifra anual cercana a los diez millones.

SECTOR EXTERNO:

En lo que se refiere a este sector, se dió gran importancia al incremento de las exportaciones, necesarias para proveernos de divisas indispensables para el financiamiento del -- proyecto nacional.

Tan importante como la consideración anterior, es la diversificación de nuestro comercio; negociar con todos los países en atención a ventajas recíprocas de toda índole, aún cuan-

do éstas de inmediato no sean materiales.

Para poder lograr el alcanzar esas importantes metas, se establecieron mecanismos institucionales y se emitieron disposiciones de carácter legal. Fué creado el Instituto Mexicano de Comercio Exterior para que coordinara y dinamizara la política de promoción a las exportaciones, así como de expansión de los mercados internacionales.

También se debe mencionar la creación y revisión de estímulos fiscales a la exportación entre los que destacan los certificados de devolución de impuestos (CEDIS)

El Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados y el Equipamiento Industrial, han contribuido sensiblemente a dar solidez al impulso exportador.

Con el fin de ampliar el ámbito de la ubicación de las industrias maquiladoras en zonas fronterizas y perímetros libres que dan empleo a más de 80 mil trabajadores, se aprobó el Programa de Desarrollo Fronterizo, se instaló la Comisión Intersecretarial para el desarrollo de Franja Fronteriza Norte y de las Zonas y Perímetros Libres y se declaró de utilidad nacional a la industria pequeña y mediana que se establezca en la Frontera Norte.

II.2.3.- SISTEMA CENTRAL DE PLANEACION PRESUPUESTARIA.

El sistema de planeación nacional gira en su parte más importante alrededor de proceso presupuestario. Las principales facultades en materia de planeación y presupuestos durante el sexenio 1970-76 se encontraba conferido a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, de tal manera que en la práctica la eficacia del sistema presupuestario y de su control dependió de la -

coordinación de esas tres entidades.

A partir de la Sub-Comisión de Inversión-Financiamiento, ya existente al comienzo del régimen, se consolidó un mecanismo central de planeación presupuestaria; sus tareas que venían atendiendo únicamente a la inversión pública, se han extendido hasta cubrir el gasto corriente y un número cada vez mayor de organismos que quedaban fuera del control presupuestario. La Sub-Comisión, que había estado integrada exclusivamente por representantes de las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y la de la Presidencia, se reforzó con la participación de la del Patrimonio Nacional.

Las funciones de la Sub-Comisión fueron de gran importancia porque representaron un mecanismo de evaluación y compatibilización de programas. Buscaba que existiera consistencia entre el nivel global del gasto, su impacto en la economía y las posibilidades de su financiamiento, así como entre el gasto de inversión y el corriente. En todos los casos trató de jerarquizar los gastos de las distintas dependencias públicas y organismos descentralizados, para evitar acciones duplicatorias e imprimir al gasto público una estructura que respondiera a las prioridades nacionales.

La coordinación de la programación del gasto se ha llevado a cabo en el seno de la Sub-Comisión a través de grupos especializados en sectores, programas o en los aspectos globales del gasto. Esos grupos, cuya base es el personal de las tres Secretarías mencionadas que participan en la Sub-Comisión, han servido también para coordinar acciones con otras secretarías o entidades públicas que no son miembros de dicho cuerpo.

En el marco de la Sub-Comisión se han podido apoyar programas de capacitación técnica para mejorar la eficacia del personal y los funcionarios públicos. También la Sub-Comisión ha servido de plataforma para el lanzamiento de reformas presu-

puerarias importantes, como la implantación del Sistema de - Presupuestos por Programa; su implantación sirvió para inducir un proceso de aprendizaje y para la formación de una conciencia de que lo importante es no sólo la clasificación de los rubros presupuestales, sino su evaluación.

El control de los programas de gasto, así como la evaluación de los resultados que permitieran rectificar acciones y proponer nuevas, quedaron encomendados a la Comisión Coordinadora y Control del Gasto Público.

Con todo y que la Subcomisión de Inversión Financiamiento había avanzado a pasos agigantados hacia una consolidación de la planeación del gasto público, sus tareas se limitaron por lo general, a un horizonte de planeación muy corto; es importante mencionar el que la elaboración de una propuesta de presupuesto anual fué el principal fruto de esas labores. Dicha propuesta se sometía a la consideración del Presidente de la República y se formuló a la luz de objetivos de largo plazo y de estudios sectoriales o globales con horizontes de tiempos lejanos, puesto que la planeación presupuestaria de largo plazo no había sido una ocupación que sistemáticamente compatibilizara los distintos aspectos relevantes.

II.2.4.- REFORMA ADMINISTRATIVA:

Desde su designación como candidato a la Presidencia de la República, Echeverría manifestó en diferentes ocasiones, que el País necesitaba elevar todos sus niveles de productividad, especialmente en lo que se refiere a la acción gubernamental, además de que existía la conciencia de que sin un aparato administrativo apto, los mejores proyectos pueden quedar en buenas intenciones.

Ya como presidente de la República, convocó a una reu

nión de trabajo para determinar las medidas que se habrían de establecer en lo que se refiere a Reforma Administrativa. Como uno de los primeros pasos que se dieron fué el de la creación de las Unidades de Organización y Métodos en forma obligatoria e institucional en todas las dependencias del Sector Público. El día 28 de Enero de 1971, por acuerdo Presidencial, se fijaron las bases de la Reforma Administrativa para el sexenio.

La Comisión de Administración Pública fué substituída por la Dirección General de Estudios Administrativos, dependiente de la Secretaría de la Presidencia, para encargarse de la coordinación de los estudios tendientes a lograr los objetivos y metas de la reforma administrativa, tanto de cada dependencia, como del Sector Público en su conjunto.

Los aspectos principales que contemplaba la Reforma Administrativa, eran:

- a.- Incremento de la capacidad técnica y la vocación de servicio de personal, tomando en cuenta que el mejoramiento de la administración depende esencialmente de los servidores Públicos.
- b.- La desconcentración administrativa que permitiera acercar las decisiones y los servicios a todos los habitantes del país.
- c.- El mejoramiento de la atención al público, para que toda persona que se dirija a una oficina obtenga la satisfacción de sus demandas o cumpla con sus obligaciones en las mejores condiciones de oportunidad y trato.

a.- Superación de los Servidores Públicos:

Para lograr mejoramiento de los servidores públicos,

su actitud y su conciencia de servicio , su convicción de que cada uno de ellos es un factor de acción gubernamental tendiente a mejorar las condiciones de vida y de convivencia de los mexicanos, se dispuso la creación del Centro Nacional de Capacitación Administrativa, dependiente del Instituto de Seguridad u Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con facultades para coordinar la capacitación de los empleados de base y otorgó a la Secretaría de la Presidencia facultades para que actuara en esta materia respecto del personal de confianza.

Se creó la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal, presidida por la Secretaría de Gobernación e integrada por las de Hacienda y Crédito Público, Trabajo y Previsión Social y Presidencia, así como por el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, con el objeto de perfeccionar los sistemas de administración personal, aumentar la eficiencia en el funcionamiento y servicio de las entidades públicas, además del establecimiento de ~~normas~~ y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores del Estado.

Desde su sesión inaugural, la Comisión consideró prioritariamente el levantamiento de un censo de recursos humanos del Sector Público.

b.- Desconcentración administrativa.

Mediante la política de desconcentración se busca eliminar el centralismo que hace lentas y rígidas las decisiones administrativas. Su propósito fundamental es hacer que la administración pública vaya al ciudadano, en lugar de que éste venga a ella y así proporcionar los servicios con mayor rapidez, justicia, oportunidad y calidad, a toda la población del país.

Los órganos desconcentrados por su comunicación más -

cercana con la población y su proximidad a los problemas, tienen un mejor conocimiento de lo que acontece, de la estructura de los grupos, de las aspiraciones concretas y de las soluciones a los problemas, así como gracias a su permanente relación personal con los habitantes, favorece la participación de la ciudadanía en la ejecución de las soluciones.

La administración pública, recibe con este programa de desconcentración, beneficios considerables; permite a los titulares y a los altos funcionarios evitar el trabajo rutinario y así poder dedicarse a tareas de programación, establecimiento de normas y control; facilita contar con información directa, oportuna y veraz; asimismo conlleva celeridad en las decisiones y también incrementa la colaboración de los ciudadanos.

Todo lo anterior era muy importante e interesante, sin embargo, como no se habían llevado a cabo los cambios y adecuaciones pertinentes en Diciembre de 1970 a la administración pública, políticamente hablando, era imposible lograr después dichos cambios y se tubo que trabajar con las estructuras de los dos sexenios anteriores.

En 1971 la Secretaría de la Presidencia publicó las "Bases para el programa de Reforma Administrativa del Gobierno Federal 1971-1976". En ese documento se recogían los diagnósticos y las investigaciones elaboradas por la Comisión de Administración Pública, pero incorporaba ya las sugerencias y recomendaciones que la administración de Echeverría estaba generando.

En el trabajo mencionado se establecen los planes de revisión interna de cada institución o entidad pública. Se establecían once programas que habrían de orientar las actividades de reforma del sexenio. El primero de dichos programas tendía al establecimiento de institucionalización de los pro--

plos mecanismos de reforma a nivel, tanto de cada dependencia, como del sector público en su conjunto. Los nueve siguientes buscaban la revisión de la acción del aparato público siguiendo básicamente la secuencia de los procesos del ciclo administrativo (planeación, organización, integración de recursos, dirección y control) y tenían el orden siguiente: II. Reorganización y adecuación administrativa del sistema de programación. III. Racionalización del Gasto Público; IV. Estructura del sistema de información y estadística; V. Desarrollo del Sistema de organización y métodos; VI. Revisión de las bases legales de la actividad pública federal; VII-. Reestructuración del sistema de administración de recursos materiales; VIII. Reestructuración del sistema de administración de recursos humanos; IX. Racionalización del sistema de procesamiento electrónico de datos y X. Reorganización del sistema de contabilidad gubernamental; el último programa el número XI. tenía como propósito --- plantear los requerimientos de reforma a nivel macroadministrativo, tanto por lo que se refiere a la organización sectorial, como a la regional de la administración pública federal.

Veamos ahora cuales fueron los principios que animaron el proceso de desconcentración impulsado en nuestro país: 1.- La normatividad, la planeación y el control permanecen centralizados, mientras que la ejecución se desconcentra. En este aspecto se requiere precisus claramente que el órgano central emite políticas y lineamientos generales y vigila su cumplimiento, mientras que los órganos desconcentrados pueden tomar decisiones conforme a tales políticas y lineamientos.

Los órganos centrales deben asumir sus funciones de normatividad y control sin invadir las funciones ejecutivas -- desconcentradas, mientras que los desconcentrados deben ser -- conscientes de su carácter de órganos de ejecución, sin pretender asumir las funciones de normatividad de que carecen.

2.- En lo que se refiere a la regionalización, el -

criterio a seguir es el político que permite conservar y robustecer la división constitucional por Estados, de tal manera que éstos sean el centro de actividad de los órganos desconcentrados. Sólo cuando las características específicas del servicio o de las atribuciones no permitan o no hagan necesario que se establezcan unidades desconcentradas en todas las entidades federativas, o los recursos disponibles sean insuficientes, se aplican criterios regionales.

3.- Se ha propugnado que la decisión que se desconcentra sea completa, no parcial, ya que desconcentrar parte de la decisión conservando parte de la misma en el órgano central implicaría para el ciudadano el doble esfuerzo de acudir a un lugar cercano y después a la ciudad de México para lograr la decisión completa.

Se buscó también que las decisiones desconcentradas se acompañen de la desconcentración de funciones complementarias de otras dependencias, con miras a producir los efectos de acercamiento y rapidez buscados. Todas las funciones interrelacionadas deben desconcentrarse; de no hacerlo se obligaría al ciudadano a recurrir a instancias en diferentes partes, en lugar de un solo centro que, aunque alejado, al menos sería único.

El día 28 de Enero de 1971 por acuerdo presidencial se crearon con el fin de impulsar el proceso de Reforma Administrativa, Comisiones interna de Administración (CIDAS) en cada una de las Secretarías y en el Departamento de Distrito Federal, así como en los organismos descentralizados y empresas de participación estatal, con el propósito de plantear y realizar las reformas necesarias para el mejor cumplimiento de los objetivos y programas de cada uno de ellos, así como de incrementar su eficiencia y contribuir de esta manera a la del sector público en su conjunto.

El acuerdo arriba mencionado, determinó también el que la Secretaría de la Presidencia fuera la que promoviera y coordinara dichas reformas, compatibilice los propósitos que por ellas se persiguen, proponga las normas y sistemas que armonicen los trabajos de las instituciones públicas y establezca aquellos a que se refieren a los aspectos comunes a dos o más de ellas.

Para el cumplimiento de las tareas de reforma se han establecido también Comités Técnicos Consultivos, que facilitan la coordinación, el intercambio de experiencias y un mejoramiento equilibrado de las dependencias y organismos del sector público, en diferentes materias, como son: normas jurídicas, asuntos presupuestales, adquisiciones, archivo, etc.

Para integrar en una perspectiva general los esfuerzos de reforma que desarrolla cada dependencia, cada órgano interno y cada servidor público, se ha seguido una política de coordinación y evaluación, cuya competencia está atribuida por acuerdo presidencial del 16 de Abril de 1974, a la Secretaría de la Presidencia.

Entre los logros alcanzados podemos mencionar: la creación de las comisiones internas de administración y de las unidades de organización y métodos (ya mencionados ambos renglones atrás) como órganos específicos de reforma, la Fusión de la Banca Agropecuaria, el proceso de integración de la Industria Eléctrica (que aún no se ha alcanzado) la reorganización del Departamento del Distrito Federal, la creación de mecanismos de coordinación y de organismos para el desarrollo específico de zonas tradicionalmente marginadas así como las acciones de reorganización interna en las instituciones públicas. Igualmente, a fin de contar con información actualizada de la organización y de los procedimientos de la administración, que permita su mejoramiento y orientar al público se ha editado el Manual de Organización del Gobierno Federal.

y los manuales respectivos en varias dependencias y organismos.

Por lo que se refiere a la desconcentración administrativa se realizó lo siguiente:

En cuando al Gobierno del Distrito Federal, su Ley - Orgánica de 1970, inició el proceso de desconcentración, dotando de amplias facultades de decisión y de prestación de servicios, anteriormente centralizados a las 16 Delegaciones Administrativas que creó. Además en cada una de ellas, la Procuraduría General de Justicia del Distrito Federal estableció departamentos de averiguaciones previas, también con amplias facultades decisorias.

La Secretaría de Obras Públicas creó los centros SOP con sede en la capital de cada estado, que cumplen las diversas funciones de la dependencia en forma unificada.

La Secretaría de la Presidencia ha integrado en cada entidad federativa comités promotores del desarrollo socio-económico, con el fin de que la inversión pública federal sea determinada considerando la opinión y los programas de las autoridades locales, así como las demandas de representantes de las diversas actividades económicas y sociales.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, de Educación Pública y de Recursos Hidráulicos, así como el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, al igual que Aeropuertos y Servicios Auxiliares, han instalado unidades administrativas por regiones.

Se han revisado disposiciones jurídicas importantes particularmente los artículos 26 y 28 de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado que posibilitaron la delegación de autoridad y la modernización de estructuras internas de las dependencias.

II.2.5.- PROGRAMACION REGIONAL.

El desequilibrio regional obedece a las tendencias de la economía del mercado dejadas a su libre juego, que imponen efectos centralizadores en lo social y en lo geográfico. El desequilibrio regional se observa claramente al fijarse por ejemplo: que la Ciudad de México, en la que habita el 16% de nuestra población y menos del 1% de nuestro territorio, concentra más de la mitad de las industrias del país, de los egresados de educación superior, del presupuesto para estas instituciones, de los empleos de nueva creación, de la totalidad de los automóviles particulares, de los automóviles de servicio público, de la demanda nacional de muchos productos de consumo.

Por ello, la instrumentación de las políticas de desarrollo regional, requiere de medidas diversas y de la acción coordinada y sostenida por los sectores público y privado. Estos esfuerzos deberán dirigirse a crear condiciones de trabajo industrias, empleo y en general, al aprovechamiento eficiente de nuestros recursos en la totalidad del territorio nacional,

En la ciudad de México y en unas cuantas poblaciones más de la República, no sólo se presentan los conocidos problemas de contaminación, insuficiencia de servicios públicos, hacinamiento y promiscuidad, con altos niveles de irritabilidad y violencia social, sino que respecto del resto del país, los efectos de la concentración se manifiestan en una erosión constante, de los recursos humanos, naturales y financieros de la provincia, que se habían venido convirtiendo en cuenca tributaria de unos cuantos puntos de concentración económica.

La agudización de la macrocefalia de nuestra economía, resulta de un conjunto muy variado de fenómenos interdependientes, con repercusiones de carácter político-social y administrativo.

Al iniciar el período presidencial 1970-1976, el -
Presidente Luis Echeverría propuso a los gobernadores de cada
uno de los Estados la colaboración entre la Federación y cada
una de las entidades federativas, base de la actual estructu-
ra orgánica del sistema nacional de programación regional.

De esta manera, con el conocimiento exacto de la -
problemática nacional se empezaron a instrumentar diversos ele-
mentos de apoyo al desarrollo regional.

En 1971 en el mes de Junio, se estableció el Comité
promotor del Desarrollo socio-económico del Estado de Yucatán
como un organismo de coordinación que por primera vez cubría
en forma integral una entidad federativa. Esta idea inicial-
mente tendió a impulsar el desarrollo de Estados con un alto -
nivel de marginación por lo cual, en Marzo de 1972 se creó el
Comité Promotor del Estado de Oaxaca y en Octubre de 1973 el -
de Chiapas.

A principios de 1974, los Gobiernos de entidades con-
sideradas de mayor desarrollo relativo, como Sonora, Nuevo - -
León y Jalisco, solicitaron al Presidente de la República la -
creación de comités promotores, poniéndose de manifiesto la -
urgencia de afinar un mecanismo de coordinación de las activi-
dades de los Gobiernos Federal, Estatal y Municipal, que conta-
ra, además, con la participación de los sectores activos de la
población, para contribuir así al desarrollo sobre todo de sus
regiones más deprimidas.

En esta forma, se extendió en 1975 la acción de los
Comités Promotores a las 31 entidades federativas del país, --
funcionando como instrumentos de apoyo y coordinación de los -
sectores público, privado y social, para implantar políticas -
de desarrollo regional orientadas a fortalecer el federalismo,
descentralizar las decisiones, vigorizar los mecanismos de par-
ticipación democrática, organizar esfuerzos y fomentar el desa-

rrollo de cada entidad.

De esta manera, los comités que vienen a representar una de las bases más firmes del sistema de programación regional, se encuentran presididos por los Gobernadores de cada estado y en su seno están representadas todas las dependencias del Sector Público, los funcionarios estatales y los sectores activos de la población, estos organismos constituyen cuerpos colegiados que buscan racionalizar, trabajando en conjunto, las diversas acciones que llevan a cabo las instituciones por ellos representadas, con el objeto de lograr una mayor coherencia en las tareas de programación y una mejor aplicación de dichos programas a nivel operativo.

A su vez con el propósito de dar apoyo, establecer directrices para el funcionamiento adecuado de los comités y coordinar su acción, en Enero de 1975, se creó la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, que se encuentra presidida por el Secretario de la Presidencia e integrada por los Subsecretarios de Estado de las principales dependencias relacionadas con el desarrollo económico y social y titulares de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal y fideicomisos que más inciden en este desarrollo.

A fin de sentar las bases y uniformar los trabajos en materia de programación regional, la comisión ha dividido al país en 10 regiones geoeconómicas, lo cual tiende a propiciar la formulación de programas de mediano y largo plazo que contemplan coordinadamente el desarrollo urbano y el rural, así como los distintos renglones de actividad que forman parte de la política de desarrollo regional.

Se ha avanzado con rapidez en la creación y funcio--

namiento de un sistema organizado de programación y promoción del desarrollo regional, con base en las propias entidades federativas y con la participación de todos los sectores.

El sistema de programación del desarrollo regional inspirado y apoyado firmemente por el Presidente, ha permitido siguientes realizaciones.

1.- Programa anual de inversiones Pública por entidad Federativa.

Con fundamento en el acuerdo presidencial del 29 de Mayo de 1974, los comités promotores han coordinado la formulación de programas anuales de inversión pública, generados en las propias entidades federativas y elaborados con la participación de todos los sectores. En la estructuración de las propuestas de inversión pública, jugó un papel relevante la integración y funcionamiento a nivel estatal, de grupos sectoriales, cuyos trabajos permitieron definir la complementaridad en las acciones, evitar duplicidades, atender a una estricta racionalidad y coherencia de los proyectos y proporcionar la más justa aplicación de los recursos, en función de la jerarquización de los principales problemas y necesidades de cada entidad.

De esta manera, elaboró por primera vez la propuesta de inversiones públicas para 1976, con proyecciones a 1977, correspondientes a los 31 estados.

Se encuentran en proceso de integración la propuesta de inversiones por entidad federativa para 1977 con proyecciones a 1978, que también se maneja a través de grupos sectoriales y de acuerdo con criterios comunes que facilitan su presentación y análisis. Los Sectores en cada estado, agrupan a varias dependencias que realizan actividades complementarias o

afines y están coordinados por el representante de la institución cuya actividad se considera, más significativa, a juicio de los componentes del sector.

La elaboración de estos trabajos se realiza de acuerdo con las instrucciones del presidente de la República de formular programas integrados por proyectos que puedan ser comprendidos por la nueva administración federal, todos ellos debidamente jerarquizados y justificados, con el propósito de cubrir el vacío que en materia de programación de inversiones públicas, se ha presentado tradicionalmente al cambio de administración.

La metodología que se ha seguido en la programación anual de las inversiones públicas, ha coadyuvado a lograr avances importantes en la descentralización económica de la acción Federal.

2.- Evaluación de las acciones del Sector Público a nivel estatal.

No basta solamente integrar la acción programática si no se realiza eficientemente una función evaluadora que permita captar la correcta aplicación de los programas, analice sus resultados, detecte sus desviaciones y genere elementos de juicio para proponer las medidas correctivas que sean necesarias.

Para poder cumplir con esta función, los Comités han llevado a cabo a partir de 1975, cortes cuatrimestrales en el ejercicio de la inversión pública, lo que ha permitido evaluar en forma detallada y oportuna, el proceso de aplicación de los distintos programas autorizados. La estructura orgánica de los comités ha sido fundamental para obtener la información correspondiente, habiéndose logrado la colaboración de las diversas dependencias federales en los estados y siendo apoyados estos trabajos por la Comisión Nacional de Desarrollo regional.

La información así obtenida, permite no sólo mantener informados a los Gobernadores de los Estados del adecuado ejercicio de la inversión pública autorizada, sino además contribuye a acelerar la ejecución de obras, detectar anomalías que entorpecen su buen ejercicio y evitar que los fondos autorizados se transfieran a otros propósitos. Los cortes cuatrimestrales de la inversión pública en los estados propician mayor eficiencia en la aplicación de los fondos públicos y permiten medir la efectividad con que cada dependencia federal está desempeñando sus funciones.

3.- Programas estatales de desarrollo económico a mediano plazo.

La elaboración de programas de desarrollo económico a mediano plazo, es la actividad más significativa que se ha conferido a los comités promotores en los que se está aplicando una metodología adoptada por la Comisión y por primera vez - permite la elaboración de un programa estatal en forma simultánea y coordinada de inversiones públicas a mediano plazo, con lo que se logra la agrupación e integración de todos los proyectos de inversión pública debidamente estudiados, jerarquizados y distribuidos por programas, subprogramas y dependencias en municipios y localidades, en congruencia con los objetivos de desarrollo que se definan a nivel estatal.

Así pues, se ha procedido a elaborar los diagnósticos socioeconómicos, definiendo la situación actual de las economías estatales, sus principales problemas y las sub-regiones que deberían atenderse prioritariamente durante los siguientes 6 años. En su integración han participado reunidos en 5 grupos sectoriales de trabajo, los representantes de la mayor parte de las dependencias federales que realizan inversiones en cada estado, los funcionarios estatales y los representantes de los sec

tores activos de la población. Estos diagnósticos se han tomado de base para que siguiendo las directrices señaladas por el Gobernador del Estado, se establezca la estrategia de desarrollo a seguir, definiendo los objetivos y las metas que normarán a los distintos programas de inversión pública. Al mismo tiempo la fase de programación de las inversiones públicas se realiza con base en los proyectos captados, estudiados y jerarquizados, a nivel estatal.

Por medio de esta información, se integra el programa de Desarrollo Estatal a mediano plazo en cada una de las 31 entidades federativas del país, cuidando que exista afinidad y congruencia con los objetivos y metas previamente definidos por sectores, subregiones y municipios, así como con las tendencias observadas en la inversión pública en los últimos 6 años. Al participar en la formulación de los programas, los representantes de las dependencias que tendrán la responsabilidad de ejecutarlos, se ha dado un paso muy importante en materia de descentralización de las actividades económicas y administrativas.

4.- Programas descentralizados de obras y servicios Federales en los estados (PRODEOS)

En virtud de que la programación y la promoción del Desarrollo Regional requiere que la entidad responsable de estas actividades no sólo sea un organismo de estudio, desligado de la acción, ya que de esta manera se apartaría de la realidad por ello, en apoyo de los mecanismos y procedimientos de descentralización de las actividades del sector público, la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, aprobó la aplicación de los prodeos en todos los estados del país, comprendiendo 18 programas federales de alcance estatal para que, una vez autorizados los montos globales de inversión destinados a cada entidad, la distribución por obras y localidades quede a cargo de los señores Gobernadores de los Estados, quienes se apoyan en los res--

pectivos comités promotores que presiden, tomando en cuenta - las prioridades y la jerarquización que se han establecido lo calmente para las distintas obras y servicios.

El mecanismo aprobado por la Comisión, conduce a la firma de un convenio de coordinación entre el Gobierno del Estado y los representantes de las 7 dependencias federales involucradas en este esfuerzo de desconcentración del sector público.

5.- Proyectos estatales para crear empleos;

Los comités promotores de todos los estados, elaboran, con la participación de diversos grupos interesados del sector privado y del sector social, un programa estatal de proyectos productivos para crear nuevas fuentes de empleo. En este programa por primera vez, se establece una articulación entre las acciones directamente productivas y las obras y servicios del sector público, proponiendo además ideas concretas de inversión productiva, tendientes a alentar a los grupos interesados en el desarrollo de nuevas actividades económicas generadoras de empleo y de la rehabilitación o expansión de los proyectos ya existentes.

Los comités han promovido la creación de 700 empresas que dan trabajo a 22,000 personas y que representa una inversión de más de 15 mil millones de pesos.

Se ha detectado hasta la fecha, aproximadamente - - 2,500 proyectos de inversión en las 31 entidades federativas, que podrán realizarse en el período 1977-82, las cuales contribuirán a aumentar la generación de empleos. En este programa se señalan para cada uno de los proyectos, las labores previas que requiere su desarrollo, cuya realización acelerada acortará el tiempo de implantación. Carece del ordenamiento legal -

que dé marco y regule sus actividades. Por ello, se promovió la promulgación de la Ley General de los Asentamientos Humanos la cual constituye el primer instrumento jurídico de planeación de alcance nacional que se crea en nuestro país. En este ordenamiento se prevé la complementación del sistema de planeación regional, mediante la integración de organismos públicos de planeación de los asentamientos humanos y la instrumentación de diversas medidas administrativas.

La complementación del sistema comprende las siguientes líneas de acción que ya están en plena ejecución:

1.- Integración de la Comisión nacional del Desarrollo Regional y Urbano, ampliando las funciones de la Comisión Nacional de Desarrollo Regional y las de los Comités Promotores del Desarrollo socioeconómico de los Estados, para que coadyuven en la elaboración de los planes Nacional, de Zona Conurbada, Estatales y municipales del Desarrollo urbano y coordinen las acciones que en esta materia canalice el Gobierno Federal a los Estados y Municipios.

2.- Ampliación de las funciones del Secretariado Técnico de la Comisión, constituido por la Dirección General de Desarrollo Regional y Urbano, creando el centro de documentación, información y estudios del Desarrollo Regional y Urbano, con el fin de establecer un banco de datos, determinar necesidades de investigación, recabar información, difundir técnicas y proporcionar apoyo documental y técnico a los Estados y Municipios en materia de desarrollo urbano y regional.

3.- La creación de las Comisiones de Conurbación que sean necesarias, mismas que tienen por objeto analizar y proponer solución a los problemas que genera el crecimiento de un centro urbano que abarca a dos o más entidades federativas.

4.- La elaboración del Plan Nacional y de los Planes

Estatales y Municipales de desarrollo urbano, que en cada entidad federativa tendrán el marco del plan estatal de Desarrollo socioeconómico ya realizado e integrado por planes sectoriales uno de los cuales es el desarrollo Urbano de la Vivienda.

En la reunión de Asentamientos Humanos en Vancouver Canadá, México hizo las siguientes recomendaciones:

1.- Todos los países deberían establecer, con carácter urgente una política nacional en materia de asentamientos humanos, que comprenda la distribución de la población y el desarrollo regional.

2.- Los gobiernos deben integrar instituciones, a nivel nacional y otros niveles apropiados de decisión, que se encarguen de la formulación y aplicación de políticas y estrategias de asentamientos humanos para el Desarrollo Nacional, Regional y Local.

3.- Las políticas de asentamientos humanos requieren relaciones de colaboración continua entre el gobierno y el pueblo. Se recomienda que los gobiernos promuevan sistemas de coordinación, que fortalezcan y orienten a las autoridades locales, para mejorar su participación en la planeación regional.

4.- Para lograr un desarrollo equilibrado de los asentamientos humanos, las decisiones de planeación adoptadas en el ámbito nacional deben ser afines y complementarias con las que se tomen en los demás niveles de gobierno.

5.- Los gobiernos, en todos sus estratos, deberían informar públicamente sobre la planeación y evaluación continua de las condiciones de los asentamientos humanos.

II.2.6.- Sistema de Información para la programación económica y Social.

Durante muchos años, las actividades de programación en el país se vieron limitadas por la falta de un inventario organizado y sistemático de los recursos nacionales.

Los motivos principales que originaron que se creara el sistema de información para la programación económica y social fueron: la necesidad de tener información cuantitativa, económica y sociodemográfica en el proceso de la programación económica, asimismo, lo inadecuado del aparato técnico y administrativo vigente para producir la información con los requisitos de calidad exigidos por los responsables de formular los programas de desarrollo.

Así fue como surgió el día 11 de Marzo de 1971 por acuerdo presidencial, el Sistema de Información dependiente de la Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social.

Dado que el concepto de sistema de información es muy amplio, aclararemos lo que para los fines específicos que fue creado, dicho sistema se considera como: El conjunto integrado por un proceso productivo de generación de información, las -- instituciones que la producen, los instrumentos jurídicos que las regulan y la estructura de organización que lo soporta.

La forma como funciona es la siguiente: Es un conjunto de unidades administrativas, adscritas a cada una de las dependencias del sector público que registren estadísticamente los acontecimientos de su respectivo campo de acción, sujetándose para ello a normas técnicas comunes que permitan posteriormente, agregar los datos y formar los cuadros analíticos -- que ofrezcan la posibilidad de hacer diagnósticos de la realidad socio-económica, formular pronósticos, concebir soluciones ubicarlas en el tiempo y en el espacio y verificar la eficacia de las acciones emprendidas.

La producción de información es una función que deben realizar las dependencias y una de entre ellas debe cumplir con la responsabilidad de concertar la adopción de los métodos y certificar su aplicación, a fin de que el producto final reúna los requisitos mínimos de compatibilidad que se exigen para hacer factible la programación económica,

El sistema es formalizado con un marco jurídico en el que se establecen los criterios para la división del trabajo, la asignación de recursos, el acceso a la información y la garantía de reserva de los datos aportados por los individuos.

Los trabajos se iniciaron con el conocimiento y la evaluación crítica del servicio vigente de generación de información.

La comparación entre lo que, en materia estadística se requiere para formular y ejecutar planes de desarrollo y la disponibilidad de información y la aptitud del servicio vigente para producirla, confirmó la conjetura original en el sentido de que el servicio estadístico nacional adolece de una insuficiencia estructural para cubrir las necesidades de información que la programación plantea.

La localización de las causas reales del problema, permitió superar la posición de orientar los trabajos de mejoramiento del servicio de información hacia la creación de archivos electrónicos de datos y de una institución que los centralizara. Este punto de vista evadía el problema real; en caso de haber prosperado, hubiera conducido a la adquisición de costosos equipos que nos hubieran permitido contar, en fracción de segundos con información inútil.

Los trabajos que se encaminaron hacia el diseño del sistema nuevo, el resultado se cristaliza en manuales que defi

nen conceptos, compendios que indican como captar y procesar -- la información y catálogos e instructivos respecto a la forma física que ésta debe adquirir para que pueda ser empleada por el usuario y los mecanismos para tener acceso a ella.

Esta labor ha significado una base importante para la promoción de reformas en los procedimientos de operación y uso de estadísticas, pues nos ha permitido disponer de criterios técnicamente fundamentados.

La labor de promover la implantación de los diseños y aceptar prácticas diferentes a las que tradicionalmente se -- han venido siguiendo, provoca escepticismo; descubrir campos -- de nuestra vida económica y social inexplorados o mal cubier-- tos estadísticamente y señalarlo, da lugar a sentimientos de -- fiscalización.

Previendo ésto y siguiendo una práctica usual en la Secretaría de la Presidencia, se formó en Julio de 1972 un Comité Técnico consultivo con representación de las dependencias involucradas en el problema, el Comité emitió un documento en el que se logró el consenso respecto a la forma de abordarlo y darle solución.

Al finalizar la administración de Luis Echeverría, se contaron con los siguientes resultados concretos:

El inventario de estadísticas nacionales, conforme lo establecido por el acuerdo presidencial del 27 de Octubre -- de 1975.

La matriz de insumo-producto para 1970 y la integra ción de las series estadísticas para el período 1960-1974 rela tivas a la oferta y utilización de bienes y servicios.

La estadística disponible de salud, educación, em--

pleo, agrupamientos familiares, migración y estructura de la población, organizada conforme a los nuevos esquemas.

El módulo correspondiente a las estadísticas del -- trabajo, en operación; y el agropecuario preparado para implan-- tarlo.

Los manuales contienen la base teórico-contable en la que sustenta el sistema, así como aquellos que describen -- los procedimientos para captar, procesar y diseminar la infor-- mación y la forma de administrar los proyectos y organizar el trabajo.

Las metodologías para determinar requerimientos es-- pecíficos de información y los métodos de evaluación de proyec-- tos de inversión en generación de información que permitirán -- formular en un futuro cercano, un programa nacional de desarro-- llo estadístico.

II.2.7.- COMISION DE ESTUDIOS DEL TERRITORIO NACIONAL.

Fué creada el día 10. de Octubre de 1968, con la in-- tención de realizar un inventario de los recursos naturales y humanos de que disponía el país.

Realizar a través de la fotogrametría y la fotoin-- terpretación, los levantamientos topográficos y los estudios -- interdisciplinarios que permitan medir todo el territorio na-- cional para conocer la localización, magnitud y clase de sus -- recursos, para la planeación del desarrollo económico del país era uno de sus objetivos concretos.

Evitar la duplicidad de los trabajos que se reali-- zan en el sector público al proporcionarles a sus entidades, la

la información necesaria para la formulación de sus programas y para la elaboración de sus proyectos de obras, consiguiendo de esa manera su realización a un costo muy inferior y en menor tiempo, así como con mayor seguridad técnica. era otro de los objetivos de la C.E.T.E.N.A.L.

Contempla completar la configuración del territorio Nacional en un plazo no mayor de diez años.

La información que genera la CTENAL es de diferentes tipos, la más importante es la cartográfica. La información generada reúne cuatro condiciones fundamentales: debe cubrir completamente el territorio nacional; es tomada a un mismo nivel para hacerla comparativa; integral en cuanto a sus usos para la planeación y reciente y confiable. Para lograr lo anterior, se ha establecido un adecuado control de calidad y se han previsto períodos de actualización que varían entre 5 y 12 años, dependiendo de la dinámica de las zonas.

La primera carta: F14A23 Tanque de Dolores, se imprimió en el mes de Noviembre de 1970. Considerando fundamentalmente fotografías aéreas, cartas topográficas y cartas de recursos, que incluyen geología, uso del suelo, edafología y uso potencial, la producción anual editado a partir de 1970 es Cartas de clima, se publicaron las de todo el país en 1971, con la colaboración del Instituto de Geografía de la UNAM.

	Fotog. aéreas vuelo alto.	Cartas Topo gráficas.	Cartas recursos
1970	12.51	1	0
1971	8.79	65	123
1972	9.43	181	378
1973	17.55	146	380
1974	16.59	239	407
1975	10.55	150	262
1976	17.58	220	442
T O T A L	93.00	1002	1992

La diferencia en la producción anual se debe esencialmente a los distintos grados de dificultad de las zonas estudiadas.

De acuerdo con una estimación que se efectuó por profesionistas de 17 dependencias del Ejecutivo, que constituyen el Comité Consultivo Coordinador, los ahorros directos de esas entidades en conjunto, por concepto de estudios y levantamientos son de orden de cinco veces la inversión realizada.

Los trabajos realizados se están empleando en diversas situaciones. Por ejemplo se aplica en la educación a todos los niveles, a los proyectos de obra de infraestructura y a la localización de agua; también se utiliza para hacer extensionismo agropecuario, para estudios industriales, así como para programas de comercialización de productos y muchos otros.

CETENAL, ha realizado por instrucciones, una serie de estudios especiales, apoyándose en sus propias tecnologías, los estudios han sido: creación de nuevos centros de población, planes de desarrollo regional, establecimiento de industrias, desa

rrollo turístico, etc.

Se están entregando alrededor de 25,000 cartas y -- 30,000 fotografías aéreas cada mes; de estos documentos, aproximadamente el 35% es adquirido por el sector público. Existen 5 agencias regionales de promoción y asesoría y 25 distribuidores en ciudades de cuyas áreas de influencia ya se tienen trabajos efectuados.

Cuando se comenzó a funcionar, algunos ejecutivos de dependencias gubernamentales consideraron que era más conveniente hacer la inversión a través de sus instituciones y algunos otros, que las especificaciones no eran las más adecuadas. Actualmente, esas opiniones se han cambiado por un reconocimiento a la labor de la Comisión.

CETENAL mantiene como parte de sus actividades, una serie de convenios técnicos con países tales como: Canadá, Argentina, Cuba, Estados Unidos, Francia, Guatemala y Venezuela -- y atiende los congresos internacionales y nacionales en las áreas de su competencia. Se ha atendido con frecuencia a especialistas extranjeros que han venido a conocer el sistema tecnológico en la Comisión.

A partir de 1975, se implantó un banco de datos geográficos. En la memoria de la computadora se introduce la información de las cartas, para ser manejada en forma matemática con el objeto de resolver preguntas específicas acerca de los problemas que se confrontan o de los proyectos que se tienen, por ejemplo: en qué lugares conviene establecer una actividad industrial determinada, con mayores posibilidades de éxito; qué actividades pueden realizarse en cierta población de acuerdo -- con sus condiciones; cuál es la localización más adecuada para obras de infraestructura o de servicios, o bien, cómo conseguir un mejor ordenamiento territorial, tanto en el medio rural como en el urbano.

En el futuro las labores de la institución deberán - cubrir otras importantes áreas de investigación como son: cartas hidrológicas, de aeronavegación, socioeconómicas, oceanográficas, metalogénicas y gravimétricas.

II.2.8.- INVERSION PUBLICA FEDERAL.

Las inversiones públicas se orientaron a cumplir - los objetivos de política económica establecidos en 1970, por el entonces entrante a la Presidencia de la República Luis Echeverría.

Dichos objetivos generales podemos resumirlos así:

- 1.- Acelerar el ritmo de crecimiento de la producción.
- 2.- Elevar el nivel de ocupación.
- 3.- Mejorar la distribución del ingreso.
- 4.- Fortalecer la independencia económica.

La inversión pública federal autorizada en todo el sexenio asciende a 398 mil millones de pesos, superando en más de tres veces el total invertido en la administración anterior.

El aspecto más significativo de las inversiones públicas lo encontramos en los cambios ocurridos en la distribución de las inversiones.

Se ha propiciado, un mayor apoyo a las actividades productivas, ya que el 75% del total se ha canalizado a inversiones industriales, agropecuarias y de transportes y comunicaciones.

Junto al aumento del gasto se han impulsado y puesto

en juego varios mecanismos para mejorar los sistemas de programación, control y evaluación de las inversiones.

Aunque ya se mencionaron es importante el mencionar nuevamente a las Unidades de Programación que funcionan -- dentro de cada entidad, con el fin de garantizar la debida coherencia y unidad entre los proyectos y programas y asegurar una primera jerarquización conforme a los objetivos de la política económica del Gobierno.

Se debe mencionar también el que las inversiones han sido objeto de un análisis más complejo con la participación -- técnica de comisiones y grupos de trabajo de carácter sectorial como la Comisión Coordinadora de la Política Industrial del Sector Público, la del Sector Agropecuario, la del Transporte, etc.

En 1971 se creó la Comisión Coordinadora y de control del Gasto Público, quedando integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del patrimonio Nacional y de la Presidencia, para evaluar la eficiencia del gasto, procurar su control y sugerir medidas para alcanzar resultados más positivos de las acciones realizadas por el Sector Público.

Para sentar las bases del Desarrollo Económico, se -- han impulsado múltiples proyectos industriales en materia de bienes básicos, programas agropecuarios, forestales y pesqueros para así incrementar las perspectivas de producción, ingreso y empleo en el corto plazo.

Por lo que se refiere a energéticos, se desplegó un gran esfuerzo para satisfacer la demanda en constante aumento en lo que se refiere a petróleo se superaron situaciones difíciles como el disminuir la importación de derivados y mejorar la situación de la balanza comercial mediante la exportación de petróleo crudo, gracias a los campos productores de Cactus, Sitio

Grande y Smaria donde se han hecho grandes inversiones.

Se impulsó la refinación mediante la puesta en marcha de nuevas unidades en Salamanca, Minatitlán, Ciudad Madero y Poza Rica, en Marzo de 1976 inició su producción la refinería de Tula, Hgo.

En el campo de la energía eléctrica, debemos mencionar que, aparte de la expansión normal del sistema, han entrado en servicio las unidades de generación de Tula, Hgo. y la Angostura, Chis., también se realizaron las obras de la nucleoelectrica de Laguna Verde, así como la Planta Hidroeléctrica de Chi consén, con la intención de poder cubrir las demandas futuras de servicio.

Por lo que se refiere a las inversiones en materia siderúrgica, se debe mencionar la conclusión de la planta peletizadora de Peña Colorada y las inversiones en altos hornos de México y en la Siderúrgica Lázaro Cárdenas- Las Truchas.

En la industria azucarera se hicieron cuantiosas inversiones al tener que absorber a varias empresas cañeras que se encontraban en precaria situación, con el fin de desarrollar nuevos ingenios que permitieran superar los constantes aumentos de la demanda de azúcar, asimismo, mejorar y orientar los recursos al mejoramiento y rehabilitación de aquellos que operaban con bajos niveles de productividad debido a la obsolescencia de los equipos.

Por lo que se refiere al transporte, las inversiones públicas sufrieron importantes cambios, en vías terrestres se canalizaron recursos para equilibrar en forma más conveniente la red carretera nacional, de modo que las troncales sirvieran y se alimentaran con una amplia y vasta red de caminos estatales y v_e cinales.

El sistema carretero se integró con la ejecución de caminos de mano de obra, para unir los pequeños poblados al -- mercado y favorecer el aprovechamiento de sus recursos productivos.

Por lo que se refiere a obras marítimas, se han pues to en servicio puertos de la altura de Lázaro Cárdenas en Michoacán y Francisco I. Madero en Chiapas, que servirán de polos de desarrollo en regiones del país que encierran un enorme potencial.

La inversión pública favoreció el tráfico marítimo -- con la adquisición de transbordadores con los que se ha permi tido abrir nuevas rutas al servicio como las de Puerto Vallarta -- Cabo San Lucas.

Las inversiones públicas realizadas durante el sexenio 70-76 tuvieron un aumento sin precedente, puesto que se incorporó Teléfonos de México, al Sector Público, al mismo tiempo de que se favoreció la expansión del servicio telefónico, para que opere con mayor eficiencia y se favoreciera así también el crecimiento de la Televisión y de la radiodifusión, también se canalizaron recursos para modernizar los servicios de correos y telégrafos con la introducción de equipo altamente mecanizado.

Se dió un apoyo muy importante al campo al estable-- cerse en 1973 el (PIDER) Programa de Inversiones Públicas para el Desarrollo Rural, se procuró con este programa sentar las -- bases para que las comunidades rurales recibieran un trato más justo en los esquemas de intercambio entre los distintos sectores de la economía y particularmente trata de impedir las trans ferencias de capital y recursos humanos que condicionan la de-- presión del medio rural.

El Programa, responsabilidad de la Dirección de In--

versiones Públicas, significa un mecanismo institucional que procura el desenvolvimiento integral de las comunidades rurales mediante la unificación de objetivos, la asignación específica de recursos y tareas a distintas dependencias del Sector Público para elevar el nivel de vida de la población rural mediante la promoción de actividades productivas, el mejoramiento de los servicios conexos a las mismas y la creación de la infraestructura social básica.

Se podría decir que el FIDER constituye una estrategia nacional de desarrollo en que la población campesina es la célula fundamental y al mismo tiempo el sujeto participante en las decisiones y en la configuración y puesta en marcha de las distintas actividades y tareas.

Para poder alcanzar los resultados mencionados, hubo la necesidad de vertebrar, programar, evaluar, ejecutar, controlar los siguientes aspectos:

1.- Las comunidades rurales se agrupan dentro de un marco regional para centrar las acciones dentro de un radio bien delimitado.

2.- Las acciones se integran orgánicamente en un plan conjunto de corto y mediano plazos.

3.- Los Programas se configuran en forma integral, con proyectos directamente productivos, obras y servicios de apoyo y obras de carácter social.

4.- En su ejecución se aprovecha al máximo la fuerza de trabajo disponible, generando beneficios económicos de inmediato.

5.- Dispone de recursos financieros específicos y de una estructura administrativa adecuada a sus necesidades.

La selección de las zonas rurales objeto del programa se apoya en criterios tales, como: registro de altos niveles de desempleo y subempleo, ingresos familiares bajos y existencia de potencial para ampliar la producción agrícola, pecuaria, forestal y de pequeña industria. Además el criterio de regionalización toma en cuenta las actividades de las dependencias gubernamentales que participan en el sector rural así como las características administrativas, operativas, de coordinación y control del PIDER.

Para el dimensionamiento de cada zona se hacen incidir restricciones de carácter operativo, a fin de que su extensión territorial, su población y el número de las comunidades rurales, facilite la apreciación y atención de los problemas -- prioritarios.

Con este propósito, se consideraron los siguientes elementos:

- a.- Atención prioritaria a las comunidades que se encuentran dentro del rango de población de 300 a 3,000 habitantes.
- b.- Existencia de un centro económico y social de importancia.
- c.- Integrar municipios de una sola entidad federativa para cubrir en promedio, una extensión territorial de 6 a 8 mil kilómetros cuadrados y una población de 25 a 80 mil habitantes.

La coordinación dentro del PIDER se presenta en tres niveles de decisión: uno de orden nacional cuya responsabilidad está a cargo de la Secretaría de la Presidencia, que se encarga de la coordinación interinstitucional de las 21 entidades del -

sector público que participan en el programa, la obtención de los recursos financieros y el establecimiento de las prioridades para la ejecución de los proyectos, así como la fijación de responsabilidades de cada institución participante.

A nivel estatal se tiene una coordinación interinstitucional de las entidades participantes y las comunidades. Esta coordinación se logra a través del Comité de Desarrollo rural que preside, en cada caso el gobernador. Las funciones básicas del Comité Estatal se refieren al establecimiento de los mecanismos de acción y coordinación del programa, la asignación de responsabilidades, la programación y la preparación de proyectos.

A nivel local la participación de la comunidad es de vital importancia, ya que su acción no se limita solamente a participar en los comités locales y en el estatal que le corresponde, sino que juega un papel importante en la vigilancia de las obras y en las decisiones que le competen en cuanto a las modificaciones de los programas.

Se estableció la descentralización administrativa como medio para lograr un mejor aprovechamiento de los recursos. Dentro de esta modalidad, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público radica en las entidades federativas el importe de los programas autorizados, que quedan a disposición de los representantes locales de las dependencias participantes, para su inmediata aplicación, de acuerdo a un calendario de erogaciones previamente preparado para cada proyecto.

Dicho sistema tiene la ventaja de abatir costos, alienta las adquisiciones, la adjudicación de contratos y la contratación del personal local, superando así el centralismo.

Las inversiones autorizadas para ser realizadas por el PIDER en sus cuatro años de operación, ascienden a 7000 mi-

llones de pesos, de 1973 a 1975 se pusieron en operación 80 regiones en 31 entidades federativas, atendiendo así a 4.3 millones de habitantes en forma directa, 628 municipios y 5,445 localidades. En 1976 se incorporaron otras regiones.

Se realizaron también 1,438 obras de riego para beneficio de 75 mil hectáreas; 629 obras de bordeo para beneficiar 348,000 cabezas de ganado mayor y menor; 20 obras de drenaje y control de ríos para rescatar 10,000 hectáreas. Obras de conservación de suelo y agua, consistentes en terrazas de formación paulatina, presas filtrantes y plantaciones en 285,000 hectáreas. Acondicionamiento de tierras con fines agrícolas en 8,600 hectáreas. Integración de 466 unidades de producción ganadera; obras de desmonte y establecimiento de praderas de 8 -- campos de investigación agrícola.

Como obras de beneficio social directo cabe el destacar: 2,359 obras de agua potable; el mejoramiento de 13,000 viviendas; la construcción de 4,257 aulas y de 416 casas y centros de salud.

En febrero de 1973, por acuerdo presidencial se crea la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario.

Dicha comisión se integró por: Secretario de Hacienda; Agricultura y Ganadería; Recursos Hidráulicos; de la Presidencia y de la Reforma Agraria, los directores de CONASUPO, Banco Nacional de Crédito Rural; IMOL, GUANOS Y FERTILIZANTES, de la Productora Nacional de Semillas, de la Comisión Nacional de Fruticultura, de la Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera, -- de la Comisión Nacional de las Zonas Áridas, invitando a formar parte de la misma a los Secretarios Generales de la C.N.C. y -- de la C.N.P.P. así como al Presidente de la Sociedad Agronómica Mexicana, siendo presidida por el Secretario de la Presidencia.

Debería de abocarse al análisis del comportamiento y de los problemas de la producción agrícola y proporcionará alternativas para su solución, así como para que promoviera, el ordenamiento de la acción institucional del Sector Público buscando integrar una estructura que condujera a la compatibilización y homogeneización de programas y objetivos y a una concertada conjunción de esfuerzos tendentes a sentar -- las bases para el desarrollo futuro del sector.

Para orientar las funciones de la Comisión, se realizó un diagnóstico en base al cual las instituciones participantes definieron los objetivos y metas de desarrollo económico y social del sector agropecuario, para los próximos -- años. Dichos objetivos son:

Aumentar la producción agrícola, buscando la autosuficiencia de productos básicos.

Aumentar los ingresos de los productores agrícolas en particular de los de subsistencia; simultáneamente, mejorar su distribución y aumentar los servicios sociales al campo.

Aumentar el empleo agrícola y organizar su transferencia a otras actividades o sectores.

Reducir la dependencia del exterior, aumentando y diversificando los productos y mercados de exportación.

Habíamos dicho al principio del inciso que en Febr

ro de 1973 por acuerdo presidencial, se creó la Comisión, sin embargo, es hasta 1975, el día 9 de Julio, cuando verdaderamente se decreta su institucionalización.

Las atribuciones de la Comisión son:

1.- Integrar y compatibilizar los programas de los organismos y dependencias que forman parte de la Comisión, con objeto de apoyar los Planes Agrícolas.

2.- Establecer los lineamientos de coordinación y de cooperación con las Comisiones estatales, con el fin de adecuar sus acciones y señalar los ajustes que deberán realizarse a los programas locales, para hacerlos congruentes con el Plan Nacional.

3.- Analizar y evaluar los programas de siembra y apoyo y los de inversión en materia agropecuaria y forestal de las dependencias y organismos que integran la Comisión.

4.- Formular estudios sobre las realizaciones y perspectivas del Sector Agropecuario y Forestal.

Para el desempeño de sus funciones la Comisión cuenta con un Secretariado Técnico permanente, el cual está formado por los representantes de las instituciones integrantes, coordinados por el representante de la Secretaría de la Presidencia y apoyado técnicamente por la Dirección General Coordinadora para la Programación Económica y Social.

La programación de las acciones para restituir el dinamismo sectorial, fué la acción prioritaria en los trabajos de la Comisión. Así podemos mencionar la compatibilización de los programas de siembra, con los de financiamiento y suministro de insumos, así como convenios legales y de trabajo entre instituciones relacionadas a nivel operativo.

Se incrementó la inversión federal dedicada a obras de fomento agropecuario como consecuencia de los estudios realizados por la Comisión, realizado en función de los objetivos del desarrollo sectorial lográndose de esta manera un cambio cuantitativo y cualitativo. La participación de la inversión pública agropecuaria dentro del total de la inversión federal, se elevó del 11.1% que mantuvo en 1970 al 19.1% en 1975 alcanzando en ese último año la cantidad de 19,000 millones de pesos. También se registró un cambio en la distribución regional de la inversión enfocada a instrumentar el objetivo de equidad, dando énfasis en el gasto público destinado a las regiones del Centro y Sur de la República que del 52% que habían tenido en 1970, elevaron su participación al 66% en 1975. Esta reorientación de la inversión incide directamente sobre el nivel de ingreso de los productores de subsistencia ya que permite el mejoramiento en la formación de los recursos humanos existentes.

Por su parte, los precios de los productos agrícolas superaron el estancamiento que los había caracterizado, de 1965 a 1972 los precios rurales aumentaron a un ritmo de 1.2% anual, mientras que de 1973 a 1975 se incrementaron en el 25% anual en promedio. Las revisiones de los precios de garantía de los productos básicos y oleaginosos se consideran, fueron los que lograron dicho cambio.

De 1970 a 1976 los precios de garantía en pesos-ton. han tenido los cambios siguientes:

Maíz pasó de 940.00 a 1,900.00 por tonelada.
Frijol de 1,750.00 a 5,000 00
Trigo de 913.00 a 1,750.00
Sorgo de 625.00 a 1,600.00
Ajonjolí de 2,500.00 a 6,000.00
Cártamo de 1,500.00 a 3,200.00
Soya de 1,300.00 a 3,500.00

Arroz Palay de 1,000.00 a 2,500.00

Semilla de algodón de 900.00 a 2,200.00

Las comisiones coordinadoras estatales, establecidas en todas las entidades federativas del país, integran junto con la CONACOSA el sistema de programación participativo y coordinador del Sector. Están presididas por los Gobernadores y coordinadas por los agentes de la SAG. Dichas comisiones estatales forman a la Comisión Nacional sobre los avances que se han logrado con la implantación de los programas locales, para efectuar la evaluación de sus resultados.

Hemos visto a grandes rasgos los principales puntos del Programa Económico y Social de México 1970-1976.

Las conclusiones que podemos sacar del estudio de dicho "Plan" es que fué todo, menos un plan de desarrollo, puesto que se realizaron acciones sin estudio, sin reflexión, simplemente lo que importaba era el realizar cosas para que se dijera que se estaba trabajando, de ahí que por aquí se hiciera una cosa, allá otra y acullá otra más, todo ésto, repito, sin un concatenamiento de lo realizado y con un fin determinado que al fin y al cabo debería de ser el desarrollo integral del país.

Con lo anterior, no quiero significar el que no se haya realizado nada positivo, mentiría si dijera éso; lo que sí es importante señalar es que aunque se hicieron esfuerzos por realizar una actividad de planeación, realmente; desgraciadamente sólo se procedió a realizar actividades y a crear organismos sin ton ni son, según se decía, con la intención todos ellos o por lo menos la mayoría de lograr la participación ordenada y programada de todos esos organismos más los ya establecidos con anterioridad, para el desarrollo completo del país.

A continuación analizaremos el segundo plan del sexé

nio 1970-1976 llamado:

II.2.9.- ANTEPROYECTO DE LINEAMIENTOS PARA EL PROGRAMA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1974-1980.

El trabajo fué realizado por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, del Patrimonio Nacional y de la Presidencia, colaboraron además el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el Fondo de Cultura Económica, así como la Comisión Económica para América Latina, dicho documento fué redactado en 1973.

Consta de once capítulos que son:

- 1.- Plancamiento de la estrategia de desarrollo.
- 2.- Cuantificación de metas.
- 3.- Empleo
- 4.- Bienestar social.
- 5.- Sector Agropecuario y reforma agraria
- 6.- Sector Industrial y energéticos.
- 7.- Sector Externo.
- 8.- Sector de Transportes y comunicaciones.
- 9.- Gasto Público y Política fiscal.
- 10.- Crédito y política financiera
- 11.- Reforma Administrativa.

Sus principales objetivos eran:

- a).- Aumentar la capacidad de la economía para absorber mano de obra y reducir el desempleo.
- b).- Buscar una distribución más equitativa del ingreso nacional.

- c).- Acelerar el crecimiento económico.
- d).- Afianzar la independencia técnica y económica - del exterior.
- e).- Lograr una tasa anual de crecimiento del producto nacional del 8% en términos reales.
- f).- Hacer crecer el sector agropecuario a una tasa anual del 5%.
- g).- Elevar la tasa de inversión bruta de 20% a 23% en 1980.

Analizaremos a continuación cada uno de los once capítulos de los que consta el Anteproyecto, para así poder dar una opinión acertada respecto a dicho plan.

1.- PLANTEAMIENTO DE LA ESTRATEGIA DE DESARROLLO.

En dicho punto se dice que en los últimos años el problema de desempleo se ha vuelto grave, aumentando de esa manera las tensiones sociales lógicas del incremento demográfico y del crecimiento económico. Que en lugar de considerar las medidas económicas encaminadas a combatir la pobreza como un complemento de la política de crecimiento, se enfrenta al problema en forma directa; a través de la creación de fuentes de trabajo. Dicha intención es el primer y fundamental objetivo de la política de desarrollo; el proporcionar ocupación permanente y productiva tenía como propósito final elevar el nivel general de vida de la población. Además, se consideraba que el empleo no era en sí un fin, sino más bien el mecanismo más eficaz para conciliar el aumento del producto con la eliminación de la pobreza.

Se perseguía en el anteproyecto aprovechar racional-

mente los recursos disponibles para lograr que, en la segunda mitad del decenio actual, el incremento en la fuerza de trabajo encuentre empleo. Se pretendía también el sentar las bases para reducir y en el futuro eliminar el desempleo y el subempleo existentes, para ello era necesario crecer más rápidamente, acelerar el ritmo de incremento del producto real del 7%, tasa media del decenio anterior, al 8% anual, se preveía así un aumento en la capacidad global de la economía para crear ocupación.

Los elementos fundamentales en que se apoyaba la política de crecimiento acelerado de la economía eran; el gasto público, exportaciones, turismo, así como un sector agropecuario más activo.

La tecnología importada difícilmente se ajusta a los requerimientos del país. La aplicación de nuevas tecnologías deberá condicionarse, siempre que no se afecten la eficiencia y la capacidad competitiva, al aprovechamiento de la mano de obra se buscaba lograr que la industria pasara de la etapa de sustitución de importaciones a la adaptación tecnológica y conquista de mercados exteriores.

El cambio económico y social deberá tener su origen en las estructuras regionales, reforzando los polos de desarrollo y coadyuvando a la descentralización. Se pretendía que — las transformaciones fueran generadas por la iniciativa de las propias comunidades.

La programación, como instrumento de transformación social, de expansión y modernización de la economía, debía de ser un proceso permanente que buscara armonizar la acción para dar continuidad y coordinación a las políticas que se adoptarían; hacer específicos los objetivos globales en cada uno de los niveles y sujetar el esfuerzo colectivo, tanto público, como privado, a una relación definida y a una evaluación permanente.

2.- CUANTIFICACION DE METAS.

A continuación mencionamos las que creemos fueron - las más significativas por su importancia o por la posición que guardaron como instrumentos estratégicos, y éstas son:

a).- Se preveía un crecimiento de 3.4% anual en la - población económicamente activa remunerada. Se mencionaba que en el decenio pasado la tasa de crecimiento de la misma población había sido de 2.3%.

b).- El producto interno bruto, en términos reales, debía de crecer a un ritmo en promedio del 8% anual, frente al 7 % logrado en los años de 1960-1970.

c).- El producto agropecuario debería de crecer a -- una tasa real de 5% anual, logrando al mismo tiempo que las exportaciones de este origen se incrementen al 5.5%. Se espera - que la absorción de mano de obra del sector, pase de 0.4 a 1.5% anual.

d).- La Inversión total, como proporción del producto interno bruto, que fué de 20% en 1972, deberá de pasar a 23% en 1980. Con este propósito debe de reducirse el consumo supérfluo.

e).- El gasto público debe incrementarse a un ritmo 25% superior al del producto bruto a precios corrientes. Se re quiere un crecimiento de los ingresos propios del sector a una tasa suficiente para que el endeudamiento neto no sea mayor del 3.5% del producto. En 1972, la participación respectiva fué del 4.3%.

f).- Se estima que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos puede pasar de 687 millones de dólares en -

1972 a un nivel aproximado de 1,200 millones en 1976. Para el resto del decenio los niveles alcanzados deben tener una magnitud relativa equivalente a la de 1976. El crecimiento de la economía requiere que las exportaciones de bienes y servicios aumenten a una tasa del 15%, poco más de dos puntos arriba de la lograda en el período de 1967-1972.

3.- EMPLEO.

La capacidad de la economía para generar empleos puede ser incrementada por distintos medios dirigidos a afectar su crecimiento, la participación relativa de los sectores de la actividad económica en el producto y la forma e intensidad con que el trabajo se utiliza en los diferentes procesos de producción, en comparación con otros factores. Se busca que el mayor ritmo de crecimiento de la economía provoque un aceleramiento en la demanda de empleos. Además dicho proceso deberá de ser estimulado aún más por el cambio en la estructura productiva que favorece la mayor participación en el producto del sector agropecuario, las exportaciones y el turismo. Se pretende también sentar las bases para que el trabajo tenga una mayor importancia relativa en el uso de factores que hacen los diversos ramos de la producción.

Se ha elegido un camino intermedio que combina el uso de medidas directas e indirectas y a través del cual se procura coordinar la actividad empresarial con programas específicos del sector público.

Conviene recurrir a instrumentos adecuados para intensificar, con la selectividad necesaria, el uso de métodos de producción que eleven la demanda de mano de obra en cada uno de los sectores productivos y muy especialmente en la agricultura, la construcción, los servicios y ciertas ramas manufactureras. Se pretendían combinar programas directos de promoción con medi

das que incidan directamente tanto sobre la formación de los - costos y los precios relativos de los factores, como sobre la localización geográfica de las inversiones. Se mencionaba que era necesario acrecentar deliberadamente los multiplicadores de empleo por unidad de demanda final, señalando incentivos y diseñando programas de fomento que mejoren la integración de las diversas actividades productivas, tanto en el nivel nacional como en el de regiones específicas. Es necesario también definir -- normas aplicables a la política de salarios que vinculen el nivel monetario con el de los precios y la productividad por trabajador.

Además de lo enunciado anteriormente, será necesario incluir programas de desarrollo regional con los que se esfuercen la capacidad de retención de la fuerza de trabajo en las zonas rurales y en general, en el interior del país, y eviten los costos sociales vinculados a la excesiva concentración de actividades en unos cuantos centros urbanos. Dichos programas no -- se deberán ejecutar de arriba hacia abajo; será necesario constituir comités regionales, formados por representantes de los estados que formulen sus programas de desarrollo coordinados a nivel nacional.

4.- BIENESTAR SOCIAL.

Igual que en otros campos del bienestar social, la - política demográfica no puede plantearse en términos de instrumentos o medios de acción exclusivos de ella. El ingreso, la - educación y el mejoramiento de las condiciones de salubridad afectan el crecimiento y la estructura de la población.

Son diversas las formas que toma la interdependencia de las áreas del desarrollo económico y social. Sin embargo, - debe destacarse que el ingreso familiar juega un papel fundamental en ellas y por lo tanto, que los objetivos de empleo son de

gran importancia.

Por lo que se refiere a la vivienda, habremos de decir que los programas regionales de vivienda, servicios de agua y drenaje y transporte colectivo son de gran importancia para la redistribución de los beneficios del sistema económico y social y para obtener un aprovechamiento más eficiente de los recursos.

El proceso de reforma educativa constituye un factor fundamental en la estrategia de recursos humanos y bienestar social; persiguen principalmente ubicar el fenómeno educativo como causa y consecuencia del desarrollo social, económico y político para brindar una participación equitativa de los beneficios de la educación y la cultura y conjugar las aspiraciones y destrezas personales con las demandas sociales y los requerimientos tanto locales como nacionales.

Las condiciones de la problemática educativa plantea dos imperativos ineludibles: el impulso de la educación extraescolar, haciendo uso exhaustivo de los medios modernos de comunicación social y la disponibilidad de fuentes de financiamiento que contemplan la participación plena de los sectores directamente beneficiados y de la iniciativa privada en general. Los cambios en el sistema tributario para lograr un financiamiento más justo del gasto público y para proporcionar incentivos adecuados a la inversión en recursos humanos por parte de las empresas, deben lograr una contribución importante en este campo.

Existen diferentes programas del sector público que en forma directa o indirecta, tienen por objetivo la preservación y restauración de la salud. El mejoramiento de la salud de la población se respalda en programas de medicina preventiva asistencial y rehabilitadora, así como la investigación y la

docencia. La prevención de las enfermedades exige no sólo apoyo a programas de nutrición, de inmunizaciones y detención de enfermedades.

5.- SECTOR AGROPECUARIO Y REFORMA AGRARIA.

Se indican metas para el sector agropecuario que corresponden a los objetivos de la política de desarrollo económico y social; aumentar el nivel de ocupación productiva, ampliar la capacidad del sector para absorber mano de obra; elevar el nivel general de ingresos y mejorar su distribución, incrementar la oferta de alimentos para lograr el autoabastecimiento interno y aumentar la exportación. El logro de estas metas exige poner atención no sólo en los aspectos de producción, sino en los programas de educación y seguridad social en el campo.

El sector agropecuario deberá lograr un crecimiento en su producto real de 4.8% anual a mediano plazo y de 5.0% al finalizar el decenio, en armonía con un crecimiento similar de la oferta exportable. Dichas tasas implican un esfuerzo considerable en el último decenio el crecimiento de la agricultura se ha desacelerado en forma notable, el ritmo fijado como meta persigue corregir esta situación, permitiendo mantener en alimentos, niveles adecuados de inventario para reducir las fluctuaciones de precios en el mercado interno, contribuyendo además a disminuir el déficit comercial de la balanza de pagos.

Con la aceleración prevista en el crecimiento de la producción agropecuaria, puede empezarse a reducir el nivel del desempleo y subempleo agrícolas. Se espera que la demanda de mano de obra en el sector se eleve al 1.5% anual frente al 0.4% de los años 1960-1970.

Se pretende lograr en el plazo más breve posible la

autosuficiencia en la producción de granos, utilizando, en una primera etapa todos los recursos disponibles; en el mediano plazo principalmente con la producción temporalera, destinando las tierras de riego al cultivo de productos de mayor valor unitario y alto contenido de mano de obra para la exportación.

La agricultura de subsistencia, característica de las áreas de temporal, es el centro de preocupación política agropecuaria. Las medidas previstas afectan la disponibilidad y el costo de los insumos, inclusive el crédito, así como los precios de los productos y las facilidades de comercialización intentando que los mecanismos de mercado puedan brindar un mayor estímulo productivo en dichas áreas. Se busca fortalecer la investigación aplicada y la extensión agropecuaria en la cantidad y calidad adecuadas para alcanzar en forma generalizada una producción dinámica de dicho sector.

En el programa de inversiones públicas, tienen prioridad las destinadas al sector agropecuario. La participación de dichas inversiones en el total del sector público, fue de 10% en promedio durante el decenio pasado; para 1980 se busca aumentarla en 20%. El programa de desarrollo en el medio rural absorbe la mayor proporción de ese incremento, que tiende a crear fuentes permanentes de trabajo y a elevar las condiciones de vida de los campesinos.

En el corto plazo, el sustancial incremento en el desembolso de fondos públicos destinados al sector, se debe asignar preferentemente a la movilización de los recursos productivos disponibles y a programas complementarios orientados a extraer al máximo provecho de la tierra y el capital invertido. Específicamente las obras públicas en las zonas rurales deben emplear desocupados temporales y subocupados y diseñarse para crear empleo permanente en dichas regiones.

A corto y mediano plazo el empleo agrícola deberá aumentarse con el fortalecimiento de los programas de desmonte, de conservación de suelos y de obras de drenaje, incorporando en este decenio no menos de 275 mil hectáreas por año, al cultivo.

Se estima que la superficie de riego deberá de crecer - como mínimo en 100,000 hectáreas anuales, durante su período de vigencia hasta 1980.

Reorientar las políticas de precios de los productos agrícolas, es indispensable para apoyar la agricultura de subsistencia. Esto deberá combinarse con el mejoramiento de los mecanismos de comercialización existentes, con el doble fin de aumentar en forma efectiva el ingreso de los productores y proteger al consumidor.

Han de intensificarse las actividades encaminadas a regularizar el régimen legal de la tenencia de la tierra. Como medida complementaria deberá fortalecerse la organización campesina en cooperativas de producción y consumo. Será necesario fomentar la industrialización de los productores agropecuarios mejorando la integración agroindustrial y la localización regional de la actividad económica.

Con el fin de aumentar la eficiencia de los sistemas de participación y cooperación de los múltiples organismos que actúan en el sector agropecuario, en el proceso de reforma administrativa se deben definir áreas de responsabilidad para que cada programa cuente con una sola autoridad. También se propone que en forma análoga a lo que ocurre en los distintos distritos de riego, en las áreas temporales se establezcan organismos de planeación que definan prioridades para la acción pública local y coordinen la adecuada distribución de insumos y la comercialización de productos.

En lo que se refiere a la estrategia de desarrollo de -

la ganadería deberán fomentarse las inversiones de infraestructura ganadera tales como la investigación genética y dietética, - los pastos y el aumento de centros de diagnóstico patológico.

También deben fomentarse las inversiones físicas en los predios, dirigidas al mejoramiento de los hatos, el alumbramiento de pozos las cercas, instalaciones y praderas artificiales, así como la inversión en capital humano asociada al extensionismo ganadero.

Como estrategia de desarrollo para el subsector silvícola se sugiere ampliar los montos dedicados a investigaciones, vigorizar el cuerpo de extensionismo forestal y crear un sistema de manejo nacional de bosques con el propósito de evitar la sobre-explotación y de incrementar la productividad de los ya explotados.

6.- SECTOR INDUSTRIAL Y ENERGETICOS.

Orientar la producción hacia la elaboración de bienes de consumo popular, la consolidación de la industria de bienes de capital, el aprovechamiento eficiente de los energéticos y el incremento de las exportaciones, deberá ser la política a seguir con el nuevo Plan, se deberán además vigilar las sustituciones de importaciones cuidando que ésta no sea indiscriminada, sino más bien selectiva.

En la medida en que surtan efecto las políticas de empleo y redistribución del ingreso, es posible modificar la estructura de la demanda de modo que cobren mayor peso los artículos de amplio consumo popular, en cuya producción se utilizan técnicas intensivas en mano de obra. De esta manera, al adaptarse la planta industrial a la nueva estructura de la demanda, se inicia un proceso en el que se produce básicamente con trabajo lo que consumen las clases trabajadoras.

Se promoverá la instalación de la pequeña y mediana in--

industria, ésta, deberá beneficiarse mediante la utilización de los aparatos financieros y fiscal, así como con asesoramiento técnico comercial, fomentándose al mismo tiempo las actividades manufactureras de carácter local, ligadas a la economía básica de cada región.

Al modificarse el patrón tradicional de desarrollo industrial, se facilite la descentralización de la actividad económica. Las medidas de desconcentración industrial tienen mayor fuerza -- cuando se instrumentan conjuntamente con la política de distribución del ingreso y de fomento a las exportaciones. Una mejor distribución regional del ingreso conduce a la formación de nuevos centros de consumo que se convierten en focos de atracción para la actividad industrial. Un mayor dinamismo en las exportaciones permite modificar radicalmente los factores determinantes de la localización industrial. La cercanía con respecto a los puertos y las zonas fronterizas, es un elemento de atracción de nuevas empresas y actúa en contra de las tendencias concentradoras. Por supuesto, es necesario que existan adecuadas facilidades portuarias y conexas, así como un suministro suficiente de energéticos y otros insumos básicos como el acero.

Es necesario continuar con los trabajos de la Comisión de Energéticos y de la Comisión Nacional Coordinadora de la industria Siderúrgica. La primera deberá estudiar y promover el mejor uso de los recursos disponibles, elaborando programas específicos a largo plazo sin descuidar los requerimientos inmediatos. La segunda interviene en la formulación de programas de producción para nuevas empresas, así como de expansión de las ya existentes, -- proponiendo prioridades para las inversiones y creando incentivos para esta industria.

Por lo que se refiere a energéticos, los objetivos fundamentales son satisfacer la totalidad de la demanda del país, con producción interna y sanear la situación financiera de las empresas nacionales oferentes (PEMEX Y C.F.E.). La importancia de lo--

grar la autosuficiencia nacional en el abastecimiento de energéticos, intensificando la exploración y el desarrollo de fuentes de energía, se ha acrecentado en virtud de la crisis mundial resultante de la escasez de productos derivados del petróleo y el consecuente aumento de sus precios internacionales.

Para lograr la autosuficiencia, se requieren cuantiosas inversiones. Ante la difícil situación financiera de Pemex y -- del Sector Eléctrico, fué necesario actuar reestructurando los -- precios y las tarifas de los bienes y servicios producidos por -- las empresas del sector de energéticos. Siguiendo criterios de -- rentabilidad y autosuficiencia financiera en la operación de las mencionadas empresas, se ha de evitar que se distraigan recursos de la hacienda pública o se recurra al endeudamiento externo en -- cuantías que resulten nocivas para la economía del país.

La industria como el resto de las actividades del país, ha perdido capacidad para generar empleos, como resultado del uso de técnicas de producción importadas de países desarrollados -- donde el factor escaso es la mano de obra. El estímulo que imparte al empleo una tasa de crecimiento industrial suficientemente -- dinámica, es muy grande. La tasa de desarrollo global que se propone en estos lineamientos para el programa de desarrollo, se traduce en una velocidad de expansión para el sector de alrededor de 10% al año, en términos reales. Es necesario adoptar medidas para que ésta no deteriore a corto plazo y aumente en el largo plazo, la capacidad de abovción de mano de obra del sector industrial se persigue generar entre 1974 y 1980 no menos de 150 mil empleos por año.

En la exportación de manufacturas desempeñan un papel importante las plantas maquiladoras y su integración al resto de la economía nacional. Se pretende paulatinamente que estas plantas exporten no sólo el valor agregado por concepto de mano de obra -- directa, sino también el incorporado en componentes producidos -- por otras industrias del país.

Es recomendable reducir paulatinamente los niveles de protección para forzar un aumento gradual en la eficiencia de la industria y en su grado de competencia en el exterior.

La política tributaria deberá de otorgar tratamiento preferencial a los gastos destinados a la creación, adecuación y selección de procesos productivos. Conviene propiciar también el establecimiento de instituciones de investigación tecnológica y de empresas de ingeniería que permitan a los empresarios contar con una gama más amplia de alternativas técnicas.

7.- SECTOR EXTERNO.

En materia de desarrollo comercial, la dinámica de la economía de los Estados Unidos ofrece oportunidades de exportación y turismo muy amplias. Como parte de nuestras relaciones con ese país, deberán explorarse las posibilidades de aliviar el esfuerzo interno de creación de empleos, mediante acuerdos de largo plazo, estructurados sobre bases dignas y equitativas.

La política del sector externo, tiene como propósito central, garantizar un desarrollo con independencia respecto del exterior, con ese fin se pretende que el déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos fluctúe alrededor de los 1,200 millones de dólares en 1976 y alrededor de niveles proporcionalmente equivalentes en los años finales del decenio. En general para que el resto de la década, la deuda externa del sector público no debe rebasar el 0.5% del producto interno bruto.

Para hacer frente al crecimiento de las importaciones que resulten de un mayor ritmo de desarrollo y permitir una mayor libertad de acción en las políticas fiscal y financiera, es necesario realizar un gran esfuerzo nacional en materia de exportaciones. Las ventas totales al exterior han de aumentar a una tasa no menor del 15% anual a precios corrientes, sustentadas básicamen

te en un crecimiento de 14-14.5% de las exportaciones de mercancías y en una expansión del turismo a una tasa anual promedio de 18-20%. La meta de exportación de mercancías se distribuye sectorialmente con las siguientes tasas de crecimiento: productos a grícolas 5.5%; productos ganaderos y apícolas 5.0%; industrias - extractivas 15.5%; productos manufacturados 20.0% y maquiladoras 21.0%.

Se pretende que los productos manufacturados mantengan - en conjunto su dinamismo actual, pero se ha previsto una desaceleración en sectores que han logrado volúmenes considerables de exportación, como es el caso de la industria química, ya que sería difícil sostener tasas elevadas de crecimiento sobre bases más am plias, y de la industria siderúrgica, por los mayores requerimientos del mercado interno.

La política de comercio exterior no tiene por objeto seguir un patrón de sustitución de importaciones en forma indiscriminada; se orienta hacia la promoción de exportaciones. Es necesario actuar, en unos casos, sobre la cantidad y calidad de la oferta exportable y en otros, sobre las condiciones de comercializa ción externa de los productos mexicanos. Por lo que se refiere a la comercialización, sobresale la creación de empresas de comercio exterior, que faciliten el acceso de las empresas medianas y peque ñas a los mercados internacionales. Asimismo, actúan los mecanismos fiscales y financieros para que los productores mexicanos puedan ofrecer mejores condiciones de precios y de pago a los compradores extranjeros.

De hecho, el objetivo de acelerar el ritmo de crecimiento de las exportaciones, exige reforzar los instrumentos disponibles en los campos de las políticas comercial, cambiaria, financiera y fiscal.

La promoción del turismo en todas sus formas, es parte - central de la política del sector externo. El objetivo en este --

renglón, es incrementar la afluencia de extranjeros en 600,000 personas por año, hasta alcanzar en 1976, 5.5 millones de visitantes aproximadamente.

En el ámbito de la cuenta de capital, se hacen esfuerzos para perfeccionar el aparato de promoción y control de las inversiones extranjeras directas, con el objeto de que contribuyan al logro de los objetivos nacionales de desarrollo.

El crédito del exterior, debe emplearse básicamente para financiar el contenido importado de la inversión pública, manteniendo el monto de la deuda externa dentro de los límites razonables, pero aprovechando el aumento en la capacidad de endeudamiento del país, resultado del crecimiento dinámico de las exportaciones de bienes y servicios. Se requiere disponer de crédito a largo plazo para evitar incrementos innecesarios en el financiamiento de corto plazo e inversiones extranjeras directas, que resultan más onerosas para el país. En el caso de los flujos de capital de corto plazo, se busca su reducción en términos absolutos durante el período 1974-1976, pues, se considera que han sido excesivos en los últimos años.

8.- Sector de Transportes y Comunicaciones.

La política de vías de comunicación y sistemas de transporte, se orienta hacia los objetivos siguientes: contribuir a la integración del mercado nacional y facilitar el intercambio con el exterior; ampliar los sistemas en función de la demanda para cada servicio y en apoyo del desarrollo regional fortalecer la integración de los distintos sistemas de transporte y comunicación, para la mayor eficiencia del sector en su conjunto; elevar los índices de eficiencia en la operación de los sistemas; y mantener y conservar eficientemente las estructuras y equipos existentes.

Los recursos canalizados al sector ferrocarrilero, tienen

como propósito mejorar las condiciones físicas de vías, estructuras, edificios y equipo. En términos generales, se pretende incrementar los equipos de tracción y arrastre, de modo que pueda hacerse frente a un aumento de la demanda que se estima en 10% anual, para el período 1974-1976. Además las inversiones se orientan a procurar la conservación de instalaciones y equipos, de modo que pueda recuperarse la conservación diferida.

Se tenía programado modernizar los principales puertos del país, como son: Tampico, Coahuacuilco, Veracruz, Salina Cruz Mazatlán, Guaymas y Manzanillo; lo anterior con la intención de dotarlos de las instalaciones necesarias para aumentar la eficiencia de la operación en sus terminales.

Se proyecta para 1974-1976 la construcción de nueve aeropuertos de mediano alcance en Minatitlán, Coahuacuilco, Villahermosa, Tuxtla Gutiérrez, Tapanchula, Poza Rica, Los Mochis, Nogales Campeche y Guaymas; completándose con ellos la infraestructura de aeropuertos de mediano y largo alcance.

Las inversiones en telecomunicaciones tienen por objeto, en primer término, integrar el sistema nacional de telecomunicaciones a través de la red de micro-ondas y allegar sus beneficios a las zonas rurales mediante las ramificaciones secundarias que se estimen indispensables para los requerimientos del desarrollo regional.

9.- GASTO PÚBLICO Y POLÍTICA FISCAL.

La política fiscal tiene, entre otros objetivos, el estimular un desarrollo acelerado de la economía. Para ello el Gasto Público, durante el período 1975-1980, deberá aumentar a una tasa 25% más alta que la del producto interno bruto y la inversión pública ha de pasar de un tercio a dos quintos de la inversión total en el transcurso del mismo tiempo. Esto no significa elevar la

la proporción de endeudamiento público con respecto al producto ni restar recursos a la inversión privada, que debe aumentar también, manteniendo su participación relativa en el mismo. Se pretende que la mayor inversión pública utilice recursos que las políticas de ingresos públicos y de canalización del crédito deben desviar de los que se destinan al consumo superfluo.

La estructura de la inversión pública deberá modificarse para conducir en 1980 a una nueva, cuya característica principal debe ser la gran proporción de fondos asignados al sector agropecuario.

Será necesario mejorar los mecanismos de programación en especial desarrollando sistemas para evaluar el impacto del gasto público, que son muy útiles para programar nuevas erogaciones y lograr que las obras se ejecuten en forma eficaz.

Con el objeto de no agravar nuestra dependencia frente al exterior, se propone que el endeudamiento externo del sector público se mantenga aproximadamente en 0,5% del producto interno bruto.

En el campo de la política tributaria se pretenden adoptar las medidas necesarias para que la recaudación permita al Estado satisfacer suficientemente sus responsabilidades económicas y sociales. En este punto el expediente más importante para aumentar en el corto plazo los ingresos fiscales, es reducir el margen de la evasión.

Se propone que deberán otorgarse incentivos suficientes para el desarrollo de nuevos procesos y productos, sobretudo cuando se destinan a la exportación.

Se propone eliminar el impuesto sobre ingresos mercantiles, que actúa en cascada y cuyo difícil manejo propicia la evasión, sustituyéndolo por un impuesto equivalente en su incidencia

pero aplicado al valor agregado, que no constituya un desaliento al uso intensivo de la mano de obra.

Este tipo de impuesto permite asimismo, desgravar las exportaciones y fomentar nuestras ventas al exterior, práctica aceptada internacionalmente. Para no afectar el consumo popular, debe quedar extenta de este impuesto la producción de alimentos básicos.

10.- CREDITO Y POLITICA FINANCIERA.

La política crediticia y financiera deberán de sentar las bases para asegurar que la captación de los fondos y su destino se ajuste a los objetivos prioritarios de desarrollo.

La gran banca estatal de inversión, NAFINSA y BANOSPU, debe asumir funciones muy específicas. La primera institución tiene en sus manos el fomento de la industria básica, vital para el desarrollo independiente del país; a la segunda corresponde el financiamiento de las obras de infraestructura urbana.

El suministro de crédito a la mediana y pequeña industria así como las actividades agropecuarias, dentro del marco general de la política de descentralización, es una función que podría -- desempeñar en forma eficiente la banca mixta, puesto que en la actualidad cuenta ya con una extensa red de sucursales y filiales -- instaladas en 114 localidades distribuidas por toda la República. La banca mixta, deberá incluir en el capital y en la administración de sus filiales a inversionistas locales que no tengan liga con los grandes grupos financieros, conservando siempre la mayoría gubernamental.

Deberá también de cuidarse que la banca privada no incurra en una concentración excesiva de riesgos, por efecto de la operación de grupos bancario-industriales que pueden poner en peli

pro la solidez de las instituciones y llegar a precisar de apoyos gubernamentales.

En lo que atañe al funcionamiento de la política monetaria, es conveniente poner en práctica medidas que tiendan a restar liquidez a los pasivos financieros eliminando la práctica de recompra indiscriminada a la par; fortaleciendo así el mercado de valores de renta variable y fija. Se recomienda explorar la forma de que el Banco Central inicie operaciones de mercado abierto que le permitan actuar sobre la coyuntura económica para adecuarla a los objetivos de largo plazo y financiar el déficit con mayor libertad.

Para mantener nuestra competitividad financiera y promover el ahorro interno deberá de mantenerse un margen diferencial entre las tasas de interés internas y las internacionales, favorable a las primeras.

11.- REFORMA ADMINISTRATIVA.

A fin de asegurar la dinámica de crecimiento y absorción de mano de obra que se persigue, deben hacerse esfuerzos para aumentar la eficacia global del aparato administrativo, empezando por los aspectos que se refieren directamente a la realización del programa de desarrollo propuesto. Con ésto se quiere dar a las reformas administrativas y a las labores de programación económica y social no sólo la misma finalidad, sino también complementaria en la ejecución.

El ejecutivo federal está facultado formalmente para realizar casi todas las acciones que demanda la puesta en marcha de un plan de desarrollo. Sin embargo, el número de organismos de función similar y la complejidad y extensión del aparato administrativo pueden llegar a constituir un obstáculo en la consecución de los objetivos. Se necesita una sincronización y una coordina-

ción precisas en el tiempo y en el espacio con el menor número posible de contradicciones y duplicaciones.

Las medidas de reforma más importantes tienden, fundamentalmente a simplificar las normas, los procedimientos y en su caso, las propias estructuras gubernamentales, para hacer más eficiente y oportuna la acción pública; a responsabilizar con la mayor precisión posible a las entidades y a los funcionarios que en distintos niveles tengan a su cargo la coordinación y ejecución de las medidas propuestas; a descentralizar geográfica y funcionalmente la toma de decisiones, delegando suficiente autoridad para que los problemas se puedan resolver en los lugares y en los niveles adecuados.

Las modificaciones administrativas que se sugieren para los sectores prioritarios, tanto en términos de los objetivos propuestos, como en función de su situación política, administrativa, técnica y financieras no representan una alternativa a la reforma integral, sino por el contrario, forman parte de la estrategia para llevarla a cabo. Tanto la programación del desarrollo como la reforma administrativa, han de realizarse por medio de núcleos o proyectos eslabonados atendiendo a las prioridades establecidas.

La instrumentación de estas medidas puede requerir en su momento, modificar la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, así como la Ley para el Control de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal.

La falta de agilidad del mecanismo presupuestal, ha fomentado la creación de distintos instrumentos financieros, fundamentalmente fideicomisos, propiciando así la diversificación y duplicación de funciones que por ley competen a las dependencias del Ejecutivo Federal. Para corregir esta situación, se pretende que los recursos presupuestales se canalicen preferentemente a través de dichas dependencias.

Ante las dificultades de realizar a corto plazo una reestructuración completa de la maquinaria gubernamental, parece recomendable procurar de inmediato la mejor coordinación de los elementos existentes. Deberá fortalecerse a las Unidades de Programación para que las distintas dependencias y organismos estatales que más directamente intervienen en la aplicación de las medidas de política económica y social que se recomiendan, coordinen sus acciones sin modificar sus actuales estructuras, buscando que se complementen entre sí y eviten duplicar los esfuerzos al tomar medidas aisladas o contradictorias. Convendría así mismo, que antes de crear nuevos organismos, se estudie la conveniencia de consolidar, integrar e incluso eliminar algunas de las actuales.

En el proceso de reforma administrativa, debe tenerse presente la necesidad de verificar permanentemente el contraste entre lo proyectado y lo que se realiza, al objeto de ajustar el diseño de políticas a las necesidades y circunstancias que vayan surgiendo.

A tal fin, se deberá afirmar el mecanismo ya establecido de información económica-social y promoverse el fortalecimiento de las entidades responsables de la recopilación de estadísticas tanto a nivel nacional como regional.

II.2.10.- PROYECTO DE PLAN BASICO DE GOBIERNO 1976-1982.

La convocatoria para la elaboración del Plan Básico, fué realizada el día 18 de Abril de 1975, con la intención de tener el Plan con el que el Candidato "Destapado" para la Presidencia de la República pudiera con dicho proyecto tener una base firme para su actuación futura como Presidente de la República, puesto que en dicho Plan se plasmarían no sólo los problemas fundamentales del país, sino también las soluciones posibles a los mismos, así pues, veremos primeramente cual fué la cronología del Plan -

Básico, para después entrar de lleno; a lo que en sí es dicho - Plan.

Ya dijimos que la convocatoria para la elaboración del - Plan fué anunciada por el P.R.I. el día 18 de Abril de 1975. A la semana siguiente 24 de Abril se convoca a una Conferencia Nacional, para que se investiguen los problemas nacionales y regionales, así como los de las entidades federativas que tuvieran interés nacional, para que se formule el inventario de recursos -- disponibles para la solución de los problemas, sistematizar y jerarquizar los resultados de dichas investigaciones y análisis, - para que en base a dichas investigaciones se elaborara el Proyecto del Plan Básico de Gobierno.

Para el día 12 de Junio de 1975, se cita para la Sesión Plenaria, asistiendo los Gobernadores de los Estados, los diputados y Senadores y en general representantes de todos los sectores del país, dándose una concurrencia muy nutrida, en dicha reunión se eligen a los miembros del Presidium de la Conferencia y se aprueba su reglamento y temario. Al día siguiente, se integran las comisiones de carácter nacional regional y sectorial.

El día 23 de Junio del mismo año, se instalan las 14 comisiones, el 24 las ocho comisiones regionales, el 25, se instalan las ocho comisiones sectoriales.

El día 30 de Junio de 1975, se da cuenta de la instalación de las Comisiones Nacionales, Regionales y Sectoriales, se informa de los estudios, proposiciones y ponencias presentadas y se amplía el plazo de presentación hasta el 30 de Julio; también se propone y aprueba la celebración de tres reuniones regionales en Puebla, Guanajuato y Tijuana.

El 10 de Julio de 1975, en la Ciudad de Puebla, se lleva a cabo la primera reunión regional de la Conferencia Nacional - del Plan Básico, fué convocada por la comisión de zonas de Desa-

rollo Industrial. El 18 de Julio en la Ciudad de Guanajuato se realiza la segunda reunión regional convocada por la comisión de cuencas. Para el 24 de Julio en la Ciudad de Tijuana, se instalan las tres mesas de trabajo de la tercera Reunión Regional y - el día 25 se lleva a efecto dicha reunión que fué convocada en esta ocasión por la Comisión de Zonas Fronterizas.

El 31 de Julio de 1975, se realiza la segunda reunión - plenaria, en donde se informa de las reuniones regionales celebradas, así como de las ponencias, estudios y puntos de vista presentados, también se propone y aprueba la celebración de tres reuniones más de carácter regional en las Ciudades de Oaxaca, Matehuala y Tampico, que será convocadas por las Comisiones de Comunidades indígenas, Desiertos y del Litoral del Golfo, respectivamente. Así, para el día 7 de Agosto son instaladas las mesas de trabajo de la cuarta reunión regional, siendo al día siguiente cuando se realiza dicha reunión, que fué convocada como ya se había dicho - por la Comisión de Comunidades Indígenas.

Una semana después, se realiza la reunión en Matehuala, - San Luis Potosí, convocada dicha reunión por la Comisión de Desiertos. Para el día 15 de Agosto, en la Ciudad de Tampico, Tamaulipas, son instaladas las comisiones de trabajo para la sexta reunión Regional, ese mismo día en la Ciudad de Monclova, Coahuila se realiza la reunión pública de la Comisión de la Industria Siderúrgica. Al día siguiente, se realiza la sexta reunión regional convocada por la Comisión del Litoral del Golfo; finalmente, el 28 - de Agosto se realiza la tercera Reunión Plenaria, donde se informa de las reuniones celebradas proponiéndose la realización de dos reuniones más de la misma naturaleza para el mes de Septiembre, en Villahermosa y Mazatlán. En dicha reunión se informa también acerca de los trabajos de la cuarta comisión sectorial sobre el tema "Importancia y perspectiva de la industria del Petróleo y la petroquímica básica"; de las actividades de la Décima Comisión Nacional acerca de "El movimiento obrero y la gestión solidaria y compartida en la Industria"; asimismo, se informa también acerca de -

las tareas efectuadas por la Novena Comisión Nacional sobre "Perspectivas y problemas de la Ciudad, la concentración urbana y sus implicaciones".

El día 6 de Septiembre en Villahermosa, Tabasco, se efectúa la séptima reunión regional convocada por la Comisión de Zonas Tropicales; el día 12 de ese mismo mes en Mazatlán Sinaloa, se efectúa la octava reunión regional por convocatoria de la Comisión Litoral del Pacífico.

Y ahora sí, finalmente el día 22 de Septiembre de 1975, - se realiza la cuarta reunión Plenaria, donde se informa de los -- trabajos realizados en las distintas Reuniones Nacionales, Regionales y Sectoriales, además de que se acuerda que se expida la -- convocatoria para la celebración de la octava Asamblea Nacional Ordinaria que discutirá y aprobará el Proyecto del Plan Básico de Gobierno 1976-1982.

Vamos a tratar ahora el Plan en sí comenzando con sus grandes objetivos. Así pues, tenemos que son:

- 1.- Lograr un desarrollo integral.
- 2.- Consolidar la independencia nacional mediante una política interna que fortalezca nuestra economía, diversifique nuestras producciones, incremente la sustitución de importaciones y las exportaciones.
- 3.- Elevar los niveles de empleo y combatir el desempleo y el subempleo.
- 4.- Mantener en el período 1976-1982 una tasa anual de crecimiento del P.I.B. del 8% anual.
- 5.- Lograr una tasa promedio de acumulación del 25% del -- producto nacional.
- 6.- Elevar la productividad de la economía nacional.

- 7.- La inversión pública deberá ser independiente de los vaivenes de la inversión privada, de factores coyunturales y de las variaciones cíclicas de la economía.
- 8.- La inversión pública se dirigirá preferentemente a los renglones; alimentos, energéticos, petroquímica básica, fertilizantes y crédito y asistencia al sector agropecuario.
- 9.- Lograr un desarrollo regional equilibrado.
- 10.- Financiar el desarrollo del país con recursos internos; reducir el consumo suntuario; evitar el financiamiento inflacionario del gasto público; el endeudamiento externo deberá de ser complementario y sujetarse a nuestra capacidad de pago.
- 11.- Elevar los recursos fiscales del Estado mediante mejoras en los procedimientos para el cobro de los impuestos y la elevación de los precios de los productos y servicios que ofrecen las empresas estatales.
- 12.- Estimular la entrada de inversiones extranjeras directas, si acatan las disposiciones legales y no desplazan a los capitalistas nacionales.
- 13.- En la producción agrícola, alcanzar una tasa anual de crecimiento del 4.3%.
- 14.- En materia agraria, se considera que la distribución de las tierras se encuentra en su fase final y que las tareas más importantes tienen que ver con la elevación del nivel de vida de los campesinos, la generación de nuevos empleos y la explotación colectiva de los minifundios.
- 15.- Consolidar la existencia de un régimen democrático y de libertades.
- 16.- Adecuar la enseñanza a las necesidades del desarrollo del país.

Entraremos en materia al empezar a analizar el Proyecto de Plan Básico en donde encontraremos que se habla acerca del crecimiento del interior del país, y se dice que no debe ser un subproducto de un enfoque de tipo sectorial en nuestro desarrollo, sino que debe ser fruto de un propósito deliberado de difundir la densidad económica, aprovechar racionalmente nuestros recursos naturales, lograr la industria y fomentar las exportaciones. Se dice también que de poco serviría una planeación general si no se atienden sus dimensiones regionales; ahora bien, mejorar la distribución del ingreso, supone, entre otras cosas, disminuir la concentración de la inversión y los servicios sociales en los principales centros urbanos; supone, asimismo, revitalizar el desarrollo agropecuario, así como acrecentar la capacidad de retención de la mano de obra en el interior de la República.

Por todo lo anterior, los elementos de la estrategia de desarrollo regional será el completar la integración social del Territorio Nacional, tanto por razones económicas, como para fortalecer los nexos de solidaridad que nos unen. Al vigorizar el proceso de descentralización de las estructuras administrativas, y de poder económico, se dará un gran paso en la solución de uno de los obstáculos que de manera más persistente se han puesto al progreso acelerado de los sistemas de participación democrática.

No se trata de cambiar radicalmente la localización de actividades productivas ya establecidas y consolidadas; se trata de modificar la asignación tradicional de inversiones y servicios sociales en beneficio de zonas artificialmente rezagadas.

Deberá buscarse el crear opciones verdaderas al desplazamiento de la población que no obedezcan a factores negativos de miseria o desocupación, sino a mejores alternativas de trabajo y bienestar.

La estrategia de la planeación regional exige integrar -

programas coherentes que se apoyen entre sí y que queden debidamente armonizados con las políticas de las entidades federativas y de la nación.

El desarrollo regional equilibrado y el cambio en la distribución geográfica de la población y actividades productivas, no se producirá espontáneamente, habrá que contrarrestar las tendencias vigentes, mediante la combinación de acciones que generen fuerzas compensadoras suficientemente poderosas. Se entiende entonces la necesidad de programar por paquetes, es decir, de asociar proyectos industriales, agrícolas y urbanísticos y de sumarles el respaldo de obras de infraestructura, suministros de insumos básicos y servicios de carácter social.

En lo que se refiere a la política de empleo el Plan mencionaba la imperiosa necesidad de la elaboración de un Plan Nacional de empleo en el que se previera la creación de 4 millones 550 mil plazas para el sexenio 1976-1982, que organizara un adecuado mercado laboral y considerara la absorción de mano de obra en las distintas ramas de la producción, canalizando el inevitable éxodo rural hacia actividades productivas instaladas de acuerdo con objetivos de desconcentración económica. Se decía también que el Plan Nacional de Empleo debería de establecer planes para la capacitación del trabajo, según la demanda previsible que planteara la diversificación de producciones.

Por lo que se refiere a la Política Financiera y Fiscal, se decía en el Plan Básico que a largo plazo, ésto es, a un período de 15 años nuestro país debería de lograr un nivel de ahorro e inversión no inferior al 30% de su producto interno bruto, dicha meta exige esfuerzos sostenidos para poder disponer de una adecuada tasa de acumulación o formación de capital que sustente las cuantiosas inversiones que el país requiere en el sector agropecuario, en las industrias y en aspectos de educación y bienestar social.

Eliminando el consumo superfluo y el gasto excesivo constituyen la fuente para incrementar nuestra tasa de ahorro e inversión, y éstas deberán de lograrse mediante las reducciones en los gastos y consumos de las clases de mayores ingresos.

Se sostenía la necesidad de que la política financiera y fiscal no operara en forma de hacer frente exclusivamente a coyunturas favorables o desfavorables y perdiera su carácter aleatorio y a corto plazo que la ha dominado por un largo período.

Deberá trazarse dicha política de acuerdo con objetivos a largo plazo y poseer la flexibilidad necesaria para adaptarse a situaciones de oportunidad o circunstancia, de coyuntura, sin apartarse de los objetivos finales. Inclusive debe preverse acomodar planes de emergencia a una política fiscal integral.

Se postulaba que la riqueza, el consumo y el ingreso constituyeran bases de los impuestos, en virtud de que sólo abarcando estos tres renglones se podrá combatir la concentración de la riqueza y avanzar en su redistribución, hacer que los altos ingresos contribuyan al desarrollo y a la justicia social y reducir consumos excesivos en detrimento de la capitalización nacional y de la justicia social.

Simultáneamente a una política de ingreso estatal a largo plazo, debe trazarse una política cuidadosa de egresos a largo plazo, que en el fondo se sustente en las mismas razones antes expuestas. No se trata exclusivamente de aumentar los ingresos estatales, sino también de cuidar y orientar los egresos del estado de manera que éstos se den en pos de un desarrollo económico y social equilibrado.

El orden y la racionalización en el gasto público demandan la implantación de nuevas técnicas de administración, control y verificación. Es fundamental la implantación de presupuestos por programas. Los gastos corrientes deben aumentar más lentamente

te que los ingresos corrientes. Es preciso que el Estado aumente su capacidad de inversión.

Ahora hablaremos sobre los objetivos sectoriales, hemos de empezar por el sector agropecuario, forestal y pesquero, de tal forma que la producción de alimentos, de materia prima para la industria y de excedentes exportables de origen agrícola, constituya máxima prioridad en el Plan Básico.

Se menciona el que para alcanzar las metas de crecimiento de la producción agrícola, habrá de seguirse un programa de desarrollo en dos etapas; en la primera, los aumentos de la producción deberán apoyarse básicamente en el aumento de la superficie cultivada; en la segunda etapa el aumento de los rendimientos y el cambio de los patrones de producción, serán los elementos que sustenten el crecimiento sectorial. El esquema de desarrollo recomendable para la agricultura, exige que en los próximos años, la tierra cultivada aumente en forma rápida.

La inversión pública y privada deberá incrementarse, en especial la primera. Se requiere la creación de estímulos, como en el sistema de comercialización y el de transporte, para que el ahorro privado concorra en mayor volumen al sector.

Por lo que se refiere a los precios de garantía, los aumentos de producción a largo plazo, deben resultar preferentemente, del aumento en la superficie cultivada y un mayor rendimiento en los cultivos. Los subsidios gubernamentales han de enfocarse a promover la producción, en lugar de subsidiar el consumo. Los precios de garantía deberán considerar las relaciones entre los costos de un bien y las variaciones de una oferta, o en la oferta de los bienes sustitutos o complementarios y han de constituir un instrumento eficaz para la redistribución del ingreso, lo que implica, en algunos casos, un sistema de precios diferenciales entre las zonas de riego y las de temporal. La revisión de los precios

de garantía debe perseguir, entre otros propósitos, adecuar la producción nacional a los patrones de ventaja comparativa del país con el exterior.

Para 1982, el número de hectáreas cubiertas por créditos del Banco Nacional de Crédito Rural, deberá llegar a 9.5 millones y el número de usuarios del crédito a 1.5 millones. Los créditos refaccionarios deberán alcanzar en 1982, la cifra de 9 mil millones, para que durante el período de 1977-1982 sumen un total de 35 mil millones de pesos.

En el Sector de Minería, durante el período 1976-82, en virtud del crecimiento que se estima para el resto de la economía y de los objetivos y medidas que se describen, se deberá lograr un crecimiento anual promedio mínimo (a precios constantes) de - 5% en la producción de productos minero metalúrgicos. Se deberá fortalecer el régimen legal de la minería en base a una clara política de mexicanización, a fin de garantizar la preservación de los intereses generales de la nación y evitar la salida del país de los beneficios de la explotación minera. Modernizar la operación del sector, propiciado por inversiones sustanciales en actividades minero-metalúrgicas de gran escala y competitividad internacionales y evitar su realización, que en última instancia, resulta más costosa para el país, al abrir aún más la brecha entre los requerimientos de insumos y la oferta de los mismos.

Aplicar una política de intervención creciente del estado en la actividad minera, procediendo a crear nuevas empresas minero-metalúrgicas mexicanizadas desde su origen, conjugando es fuerzas con el capital nacional o efectuando coinversiones con el capital extranjero.

Por lo que se refiere al sector industrial, se deberá me jorar la capacidad del sector en lo que toca a la generación de oportunidades de trabajo para elevar su aporte a la política de

empleo hasta alcanzar cifras del orden del 30% de la ocupación total de mano de obra. Aumentar también su competitividad en el exterior para ensanchar significativamente la contribución de las manufacturas al comercio de exportación y a la solución de los desequilibrios de la balanza de pagos. También se desea lograr una tasa media anual de crecimiento del producto industrial del 10%, a fin de hacer factible satisfacer las metas generales de empleo e ingreso.

Hacer de la inversión industrial una palanca decisiva de descentralización de las actividades económicas y de apoyo al progreso de zonas con recursos y potencial de desarrollo.

Para hacer posible lo anterior es necesario la elaboración de programas industriales detallados en que se determinen metas cuantitativas de producción por ramas, que sirvan para informar y orientar a la inversión privada y de norma a las empresas públicas.

Es necesario e imperativo, influir las decisiones del sector Privado mediante incentivos y medidas promocionales, pero también asegurar, de ser necesario, la expansión de ramas básicas, como la de bienes de capital a través de la formación de empresas estatales o mixtas.

En el ramo de los energéticos, se propuso la formulación de un plan nacional que previera y solucionara los problemas de corto y largo plazo, que estableciera balances programáticos de la oferta y la demanda de los diferentes tipos de energía, busque la explotación más adecuada de los recursos disponibles, se eviten desperdicios, se fortalezcan las finanzas de las empresas gubernamentales y se coordine la instrumentación de los programas parciales y la acción de las dependencias involucradas.

Pasamos ahora al sector de servicios, mismo que genera más de la mitad del producto interno bruto, tan sólo el comercio

contribuye con un 30%, además de que tiene un gran potencial para la generación de empleos, especialmente en ciertas actividades. Deberán crearse políticas concretas que incrementen las ventajas sociales de estas posibilidades de empleo. El Sector de servicios requiere una política integral, propia y una atención especial, principalmente en cuanto a elevar las posibilidades de empleo. Debe observarse que las actividades de servicio dependen, en medida importante, de la existencia de centros con alta densidad de población. Así pues, no es posible intentar que todos los servicios actualmente localizados en las grandes ciudades se descentralicen, porque dependen de su cercanía al centro poblacional; esta es la situación de los servicios domésticos y en parte, la de los dedicados a la preparación de alimentos y bebidas. Sin embargo, otros servicios, como los relacionados con la administración pública, deberán de ser descentralizados para estar más cercanos al origen de la actividad con la que se relacionan, como es el caso de la recaudación de los impuestos así como el de la construcción de obras públicas. La política de fomento de las actividades turísticas, debe también estar orientada por este propósito de descentralización.

En lo que se refiere al turismo, el Proyecto de Plan Básico, dice que la planeación integral del Sector deberá de perseguir los objetivos de fortalecer la balanza de pagos mediante la mayor captación de divisas, dinamizar la economía, estrechar los vínculos amistosos con el exterior, e impulsar el desarrollo regional. Será de primordial importancia eliminar problemas que entorpecen la actividad, tales como: la falta de coordinación en las inversiones turísticas; la carencia de incentivos fiscales monetarios; la falta de proyectos selectivos de inversión y la necesidad de una infraestructura básica.

En el área de comercio se decía que era indispensable que la información sobre el mercado, manejada por unos cuantos intermediarios, fuera distribuida de una manera más generalizada

para que se alentara la competencia y se elimine la especulación que perjudica a los más necesitados. Las acciones recomendadas para remediar los defectos monopolísticos y especulativos en el comercio de alimentos, deben ser reforzadas con la participación directa del sector público en las distintas etapas de las transacciones comerciales, por medio de sus empresas y organismos descentralizados.

La política en materia de obras públicas para las comunicaciones y los transportes, deberá tomar en cuenta la mejor distribución del ingreso con una más ágil generación de empleos; el equilibrio en las condiciones de vida entre el medio rural y el urbano, el incremento en la producción y la preservación del ambiente y el equilibrio ecológico. Deberá de propiciarse el sano desarrollo de los transportes y las comunicaciones mediante la coordinación de las entidades con ingerencia en el sector.

Por lo que respecta a la educación, el proyecto habla de que para estructurar una política educativa que contemple su democratización y popularización, es necesario tomar en cuenta tres aspectos fundamentales que afectan el proceso educativo; el crecimiento demográfico, el empleo y el financiamiento y la coordinación regional. Estos tres elementos deberán de contemplarse para lograr una planeación educativa que tenga efectos prácticos y que cumpla cabalmente con su papel promotor de desarrollo económico, político y social.

Por lo que se refiere a la ciencia y a la tecnología, el Plan Nacional deberá proponer áreas prioritarias en torno a las cuales se elaboren nuevos programas indicativos. Para la ejecución del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología, deberá de tenerse en cuenta el acervo de recursos humanos, físicos, financieros y naturales, con los que cuenta actualmente el país, así como su disponibilidad a mediano y largo plazo.

En el Proyecto se habla también de reforma administrativa al respecto se menciona lo siguiente: "la ejecución del programa

del sector público trae como consecuencia cambios económicos y sociales y exige reformas correlativas en la organización y funcionamiento de la administración pública"

Era indispensable evitar la tendencia conservadora de la administración pública respecto a métodos, sistemas y rutinas, que en ocasiones se convertían en obsoletos y resistentes a los cambios. Así las reformas a la administración pública abarcarán dos grandes campos: El primero de carácter general, se refiere a la estructura, procedimientos y coordinación de todas las entidades públicas, por sectores de actividad económica y social, para que estén en posibilidad de realizar eficazmente las metas del programa de desarrollo.

El segundo de carácter específico, concierne a la estructura administrativa, procedimientos y coordinación en el ámbito interno de cada una de dichas entidades, para elevar su eficiencia, productividad y promover e intensificar la capacitación de su personal.

Hemos visto en forma general lo que fué el Plan Básico de Gobierno 1976-82, como se ha podido constatar, es un "plan", pero político, puesto que su realización se efectuó por intermediación del P.R.I, éste es, el Partido oficial, pero realizado por gentes del gabinete saliente para el nuevo gobierno, y éste como todos sabemos, en la política nacional no funciona; por otro lado, no se encuentra por ningún lado del Proyecto alguna relación con el anterior programa de desarrollo 1974-1980 que para ese entonces, se suponía debería de estar vigente. Por otro lado, es importante el mencionar que no son establecidas las prioridades entre los distintos objetivos, ni se señalan los instrumentos con los cuales éstos serán conseguidos; muy importante también es el mencionar que el plan es resultado de ponencias y reuniones mil, de tal forma, que el plan solamente es en verdad un conjunto de consejos y recomendaciones de los priistas que, además, por la prisa de dar a conocer a la luz pública dicho Plan, se sacrificaron escri-

pulos técnicos por la necesidad política imperante.

Con todo lo anterior hemos podido comprender que, nuevamente nos encontramos con un catálogo de buenos deseos, pero al final de cuentas, no pasó de éso, como ha pasado con anterioridad con otros planes presentados por el Gobierno Federal.

C U A D R O 2
METAS CUANTITATIVAS GLOBALES

C O N C E P T O S	% DEL P I B		TASA MEDIA ANUAL DE CRECIMIENTO	
	1 9 7 2	1 9 8 0	1960-70 %	1974-80 %
PIB real			7.0	8.0
Precios			3.6	6.0
PIB monetario			11.1	14.5
Inversión Fija Bruta	20.1	23.0	12.3	16.4
Pública	6.8	9.7	14.8	19.7
Privada	13.3	13.3	11.3	14.5
Consumo				
Público	8.1	10.3	13.1	18.0
Privado	73.0	67.3	10.2	13.3
Gasto Público	25.4	32.4		18.0
Consumo gubernamental	8.1	10.3	13.1	18.0
Inv. bruta fija	6.8	9.7	14.8	19.7
Crédito agrícola oficial, apoyo comercialización, fideicomiso, Etc.	10.5	12.4		16.9
Empleo				1970-80
Creación de empleo (demanda)			2.3	3.4
Personas que buscan - Trabajo (oferta)			2.6	2.6

INVERSION PUBLICA FEDERAL AUTORIZADA POR OBJETO DEL GASTO
- Millones de pesos -

	1965-1970	1971-1976	Variación - Porcental relativa. 2/1
	(1)	(2)	
T O T A L	<u>126 241.0</u>	<u>398 100.7</u>	<u>315.3</u>
INDUSTRIAL	<u>51 456.7</u>	<u>141 876.7</u>	<u>275.7</u>
Petróleo y petroquímica	28 746.6	55 211.5	178.0
Electricidad	16 320.9	45 132.7	276.8
Siderurgia	2 849.0	21 821.3	765.9
Otras Inversiones	3 522.0	19 661.2	558.2
BIENESTAR SOCIAL	<u>29 891.0</u>	<u>87 459.4</u>	<u>292.6</u>
Obras de Serv. urbano y rural	18 524.7	43 766.7	236.3
Escuelas	6 052.4	20 611.2	340.5
Hospitales y centros asisten- ciales	4 647.3	17 499.7	376.6
Vivienda 1/	(2 189.9)	(7 368.0)	335.1
Otras Inversiones	666.6	5 581.8	837.4
TRANSPORTES Y COMUNICACIONES	<u>28 317.6</u>	<u>89 780.7</u>	<u>317.0</u>
Carreteras	13 523.1	35 179.2	260.1
Ferrocarriles	7 922.5	19 981.6	252.2
Obras marítimas	1 665.7	6 274.1	376.7
Comunicaciones Aéreas	2 825.0	5 082.9	179.9
Telecomunicaciones	1 774.8	23 262.9	1 310.7
FOFENTO AGROPECUARIO Y DESARROLLO RURAL	<u>14 075.6</u>	<u>68 507.2</u>	<u>486.7</u>
Agricultura	13 128.0	54 107.1	412.1
Ganadería	122.3	3 040.9	2 486.4
Forestal	63.7	1 796.6	2 820.4
Pesca	645.2	2 653.1	411.2
Otras Inversiones	116.4	-	-
Programa de Inversiones Públi- cas para el Desarrollo Rural	-	6 909.5	-
EQUIPOS E INSTALACIONES PARA ADMINISTRACION Y DEFENSA	<u>2 500.1</u>	<u>10 476.7</u>	<u>419.1</u>

1/ No se consideran como inversiones del sector público por su forma especial de recuperación.

CAPITULO III.- PERIODO DEL PRESIDENTE JOSE LOPEZ PORTILLO (1976-1982)

III.1.- REFORMA ADMINISTRATIVA.

En nuestro país, al cambio de poderes cada seis años, se generan ideas innovadoras, se desean hacer bien las cosas, resolver los problemas existentes, pero al transcurrir el tiempo, las capas anquilosadas, tradicionales y viciadas de la burocracia, tratan de impedir, por su propia conveniencia el cambio positivo y la resolución rápida de los problemas. Cuesta mucho hacer llegar una orden del nivel superior a los niveles intermedios y más aún a la base — del sector público.

Afortunadamente para el país, en esta ocasión, la persona que tomó la batuta de mando en el País, es conocedora de dichos problemas y para poder solucionarlos y tratar en una forma más ordenada y eficaz de dirigir al país, llegó promoviendo cambios, no sólo en la parte superior de la pirámide burocrática, sino también en la media e inferior. Así pues, antes de asumir el poder presidencial el Lic. José López Portillo envió al Congreso de la Unión las iniciativas de las siguientes Leyes:

- 1.- Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- 2.- Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público.
- 3.- Ley General de Deuda Pública.

El actual aparato administrativo facilitó el cumplimiento de un buen número de las metas de nuestra Revolución, en las — diversas etapas de su desarrollo e institucionalización. Sin embargo, no puede esperarse que una estructura orgánica, cuyo último ajuste de fondo fué realizado hace dieciocho años, siga teniendo la misma eficacia para resolver, hoy día, los problemas que — plantea un país cuyas actividades socioeconómicas son considerablemente más amplias y complejas que las de entonces.

En la iniciativa de la Ley de la Administración Pública Federal, encontraremos que la reorganización que se pretende llevar

a cabo, pretende convertir la compleja estructura burocrática - que ha desarrollado la administración pública, en un instrumento con responsabilidades claras y precisas, evitando la duplicidad de las funciones y permitiendo que las decisiones gubernamentales se traduzcan efectivamente en los resultados que demandan los habitantes del país. Este propósito requería la institucionalización de la programación de las acciones de la Administración Pública, el establecimiento de prioridades, objetivos y metas que resultaran comprensibles y posibles, no solamente para los servidores públicos, sino para la población en general.

Por el motivo anterior se establecieron en la Iniciativa mencionada los mecanismos por medio de los cuales las entidades paraestatales que cuentan con personalidad jurídica y patrimonio propios, habrán de coordinar sus acciones con el resto de las dependencias del Ejecutivo, a fin de conseguir una mayor coherencia en sus acciones evitando desperdicios y contradicciones. Se incorporó por primera vez en forma explícita, el propósito de programar las acciones del Estado, porque la escasez de recursos que impiden atender todo al mismo tiempo, requiere contar con prioridades y con un ritmo adecuado de gasto público, - todo ello con la decisión de establecer el presupuesto por programas y la evaluación de resultados.

Se propone también que las dependencias directas del Ejecutivo Federal se constituyan en Unidades con responsabilidad sectorial, de tal forma que se encarguen de la planeación y conducción de las políticas a seguir en cada sector de actividad, para lo cual tendrán facultad para coordinar los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal y los fideicomisos que se ubiquen en el ámbito sectorial que habrá de estar a su cargo.

Dentro de las consideraciones jurídicas que se harán, - debemos mencionar las siguientes:

a.- La integración de sectores de la administración pública bajo la coordinación de las distintas dependencias centrales del Ejecutivo, no implica la transformación de estructuras, ni modifica su personalidad o condición jurídica, ni su patrimonio; tampoco afecta a las relaciones con sus trabajadores o con terceros, ni afectarán los derechos laborales adquiridos por el personal de la administración pública federal.

b.- La organización de la producción agropecuaria tradicionalmente se ha concebido en forma desagregada, al dividir la administración de los insumos, el riego y la tenencia de tierra y resulta urgente integrar programáticamente estos elementos para optimizar la producción, agropecuaria y forestal. La iniciativa proponía reunir, en una sola Secretaría de Estado las atribuciones conferidas a la Secretaría de Agricultura y Ganadería por una parte y la Secretaría de Recursos Hidráulicos, por la otra.

c.- Los energéticos constituyen un punto clave de la encrucijada actual del desarrollo de México. Sólo con una generación y explotación racional de estos recursos podremos impulsar la planta de una industria básica y estratégica que se requiere con apremio. Por ello en el proyecto se propone su encuadramiento dentro de la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial.

d.- La complejidad de las actividades comerciales y su incidencia en todos los aspectos de la vida económica nacional, vuelven indispensable la coordinación de sus áreas específicas con el fin de promover la acción unitaria que en este campo exige el desarrollo del país. Por lo anterior se propuso la creación de la Secretaría de Comercio que se encargara de vincular integral y estructuralmente la actividad comercial con la producción, los procesos de distribución y la orientación de los consumidores.

e.- En virtud de que el mar patrimonial se ha ensanchado se propuso la creación de una unidad que se ocupara en forma particular de racionalizar la explotación y el aprovechamiento de los recursos del mar con el fin de aumentar su consumo y equilibrar la dieta de los mexicanos. Por tal motivo, se pensó integrar en un departamento administrativo - el de Pesca - todas aquellas funciones, ahora dispersas en diferentes Secretarías de Estado, que inciden en la materia a fin de establecer una política unitaria y congruente.

f.- Se propone que en forma integral la Secretaría de Comunicaciones y Transportes tenga a su cargo en forma integral, - los aspectos relacionados con las comunicaciones y los transportes, por lo que se sugiere incorporar a sus actuales funciones - las relativas al fomento a la marina mercante atendiendo igualmente a la provisión de su infraestructura y a la administración de los puentes.

g.- El desarrollo armónico de la comunidad requiere de la ejecución eficaz de programas de vivienda y urbanismo así como de una política acorde con nuestra capacidad de proporcionar los servicios necesarios para que nuestra población tenga una vida digna y productiva, por lo que se propuso en la iniciativa de Ley adicionar a las funciones actuales de la Secretaría de Obras Públicas, aquellas que se encuentran dispersas en distintas dependencias y que le permitan instrumentar eficazmente las políticas de asentamientos humanos, participando de manera importante en la promoción del bienestar de los ciudadanos en su entorno social.

h.- La existencia de tres dependencias del Ejecutivo encargadas de planeación de las actividades públicas, de su financiamiento y de su control, respectivamente, impidió muchas veces que estas funciones, que constituyen una tarea continua en lo administrativo, se llevaran a cabo de manera coherente y oportuna. La planeación del gasto público y de las inversiones a cargo de la -

Secretaría de la Presidencia, la presupuestación del gasto corriente en la Secretaría de Hacienda y la programación y el control de las entidades paraestatales en la Secretaría del Patrimonio Nacional, obligaron a ensayar diversos mecanismos intersecretariales, cuyos aciertos y dificultades llevan finalmente a proponer la integración de estas funciones bajo un sólo responsable. Por todo lo anterior se buscaba que fuera la Secretaría de Programación y Presupuesto la encargada de elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como de programar su financiamiento (tanto por lo que toca a la inversión, como al gasto corriente) y de evaluar los resultados de su gestión. Dicha dependencia tendría igualmente a su cargo la preparación de la cuenta Pública incorporando una información más integral y oportuna, que permita ejercer de una manera más completa la revisión realizada anualmente por el Congreso de la Unión.

Con esta nueva modalidad, se sientan las bases para el funcionamiento y control de este tipo de órganos administrativos que participan de la personalidad jurídica del Ejecutivo Federal y cuentan con la flexibilidad que requieren las acciones que deben realizarse en los distintos ámbitos del territorio nacional.

La iniciativa de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal consta de tres secciones que son:

- 1.- Administración Pública Federal.
- 2.- Administración Pública Centralizada.
- 3.- Administración Pública Paraestatal.

En la sección primera se establece perfectamente los organismos que corresponden a la administración pública centralizada y quiénes a la administración pública paraestatal. Así tenemos que a la administración pública centralizada la integran: La Presidencia de la República, Las Secretarías de Estado, Los Depar

tamentos Administrativos y la Procuraduría General de la República.

Los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas y los fideicomisos, componen la administración paraestatal.

También habla del Consejo de Ministros que no será otra cosa que la reunión de los Secretarios de Estado, los Jefes de los Departamentos Administrativos y el Procurador General de la República presidida por el Presidente de la República.

En este sexenio existen dos modalidades de Consejos que son:

- 1.- El ya mencionado Consejo de Ministros.
- 2.- El Consejo o Gabinete Económico (estará integrado por el Presidente de la República, el Secretario de Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Comercio, Patrimonio y Fomento Industrial, Trabajo y el Director General del Banco de México.) posteriormente analizaremos las funciones de dicho Gabinete.

Analizaremos a continuación los puntos más importantes de la segunda sección o sea Administración Pública Centralizada.

El primer capítulo de esta sección se refiere a las Secretarías de Estado y a los Departamentos Administrativos. Hemos de tomar en cuenta que como el presente trabajo se refiere en forma especial a la programación económica en el país mencionaremos solamente aquellos rubros de la iniciativa de Ley que competan por igual a todas las secretarías de Estado y entonces analizaremos solamente aquellas secretarías y departamentos administrati-

vos que tengan que ver con la economía del país en una forma especial; por lo que se refiere a la Secretaría de Programación y Presupuesto en este trabajo la analizaremos en un rubro aparte, en virtud de la importancia que con la iniciativa de ley que estamos analizando, al ser aprobada dicha iniciativa la mencionada secretaría tomó una gran importancia por las funciones a desempeñar.

Las Secretarías de Estado y Departamentos Administrativos tendrán igual rango por lo que no existirá preeminencia alguna.

Es importante el mencionar que con la iniciativa de Ley, se pretendía que cada Secretaría de Estado o Departamento Administrativo en su caso, debería de formular, respecto de los asuntos de su competencia. los proyectos de leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente.

Por lo que corresponde a la competencia de cada Secretaría de Estado y Departamento Administrativos lo encontramos en el capítulo segundo de la sección primera, de dicho capítulo analizaremos como ya se mencionó, solamente la competencia de aquellas Secretarías de Estado que tienen vital importancia para la economía nacional dados los sectores que manejan cada una de ellas. Así pues, tenemos: Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial; Secretaría de Comercio, y por supuesto, la Secretaría de Programación y Presupuesto; pero ya indicamos renglones atrás que dicha Secretaría será tratada en un rubro especial.

A la Secretaría de Hacienda y Crédito Público correspondería el despacho de los siguientes asuntos:

1.- Estudiar y formular los proyectos de leyes y disposiciones impositivas, y las leyes de ingresos federal y del Depar-

tamento del Distrito Federal.

2.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos federales en los términos de las leyes.

3.- Cobrar los impuestos, derechos, productos y aprovechamientos del Distrito Federal, en los términos de la Ley de Ingresos del Departamento del Distrito Federal y las Leyes fiscales correspondientes.

4.- Dirigir los servicios aduanales y de inspección y la política fiscal de la federación.

5.- Proyectar y calcular los ingresos tanto de la Federación como del Departamento del Distrito Federal.

6.- Mantener al corriente el avalúo de los bienes muebles nacionales y reunir, revisar y determinar las normas y procedimientos para realizarlo; así como compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de bienes muebles que deban llevar otras dependencias.

7.- Practicar inspecciones y reconocimientos de existencias en almacenes, con objeto de asegurar el cumplimiento de las disposiciones fiscales.

8.- Intervenir en todas las operaciones en que se haga uso del Crédito Público.

9.- Manejar la deuda pública de la Federación y del Departamento del Distrito Federal:

10.- Dirigir la política monetaria y crediticia.

11.- Administrar las casas de moneda y ensaye.

12.- Ejercer las atribuciones que le señalan las leyes de Instituciones de Crédito, Seguros y Fianzas.

13.- Intervenir en la representación del interés de la Federación y del Departamento del Distrito Federal en controversias fiscales.

A la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial corresponde el despacho de los siguientes asuntos:

1.- Poseer, vigilar, conservar o administrar los bienes de propiedad originaria, los que constituyan recursos naturales-no renovables y los de dominio público de uso común, siempre que no estén encomendados expresamente a otra dependencia.

2.- Compilar y ordenar las normas que rijan las concesiones, autorizaciones y permisos o la vigilancia para la explotación de los bienes y recursos a que se refiere la fracción anterior; así como otorgar, conceder y permitir su uso, aprovechamiento o explotación, cuando dichas funciones no estén expresamente encomendadas a otra dependencia.

3.- Compilar, revisar y ordenar las normas que rijan -- las concesiones, autorizaciones, licencias y permisos y la vigilancia cuando se requiera conforme a las leyes, para usar, aprovechar o explotar bienes de propiedad privada, ejidal o comunal, -- siempre que no corresponda expresamente hacerlo a otra dependencia y con la cooperación, en su caso, de las Secretarías de la Reforma Agraria y de Agricultura y Recursos Hidráulicos.

4.- Ejercer la facultad o el derecho de reversión que -- proceda, respecto de los bienes concesionados, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia.

5.- Proyectar, realizar y mantener al corriente el inven

tario de los recursos no renovables, cuando no estén encomendados expresamente a otra dependencia, y compilar, revisar y determinar las normas y procedimientos para los inventarios de recursos que deban llevar otras dependencias.

6.- Llevar el catastro petrolero y minero.

7.- Intervenir en las salinas ubicadas en terrenos de propiedad nacional y en las formadas directamente por las aguas del mar.

8.- Intervenir en la producción industrial cuando afecte a la economía general del país, con exclusión de la producción que esté asignada a otras dependencias.

9.- Asesorar técnicamente a la iniciativa privada en el establecimiento de nuevas industrias.

10.- Intervenir en la industria de transformación y en la industria eléctrica.

11.- Fomentar y organizar la producción económica del artesanado, de las artes populares y de las industrias familiares.

12.- Proteger y fomentar la industria nacional.

13.- Proponer el desarrollo de la industria pequeña y rural y fomentar y regular la organización de productores industriales.

14.- Promover y realizar en su caso, la investigación técnico industrial.

15.- Intervenir en las industrias extractivas.

16.- Impulsar el desarrollo de los energéticos y la in--

dustria básica o estratégica.

17.- Fomentar la organización de sociedades cooperativas de producción industrial.

18.- Intervenir, en los términos de las Leyes relativas en las sociedades, cámaras y asociaciones industriales.

19.- Intervenir en materia de propiedad industrial y regular la inversión extranjera y la transferencia de tecnología.

20.- Establecer y vigilar las normas y especificaciones industriales.

21.- Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter industrial.

A la Secretaría de Comercio correspondería el Despacho de los siguientes asuntos.

1.- Formular y conducir las políticas generales de comercio del país.

2.- Intervenir en la distribución y consumo, cuando afecten a la economía general del país.

3.- Establecer la política de la distribución y el consumo de los productos agrícolas, ganaderos y forestales, escuchando la opinión de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hídricos.

4.- Fomentar el comercio exterior del país.

5.- Estudiar, proyectar y determinar los aranceles, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y estudiar y determinar las restricciones para los artículos -

de importación y exportación.

6.- Estudiar y proponer, escuchando la opinión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, los estímulos fiscales necesarios para el fomento de las exportaciones.

7.- Establecer la política de precios y vigilar su estricto cumplimiento, particularmente en lo que se refiere a artículos de consumo y uso popular y establecer las tarifas para la prestación de aquellos servicios de interés público que considere necesarios, así como definir el uso preferente que deba darse a determinadas mercancías.

8.- Orientar y estimular los mecanismos de protección al consumidor.

9.- Coordinar y dirigir la acción estatal orientada a asegurar el abastecimiento de los consumos de la población.

10.- Intervenir en las ventas cuando los productores nacionales las hagan directamente a compradores radicados en el extranjero.

11.- Fomentar la organización de sociedades cooperativas cuyo objeto sea la distribución o el consumo.

12.- Intervenir en los términos de las leyes relativas, en las sociedades mercantiles, cámaras y asociaciones comerciales, lonjas y asociaciones de corredores.

13.- Intervenir en materia de propiedad mercantil.

14.- Establecer y vigilar las normas de calidad, pesas y medidas necesarias para la actividad comercial.

15.- Promover el desarrollo de lonjas, centros y siste-

mas comerciales, incluso de carácter regional o nacional.

16.- Fomentar el desarrollo del pequeño comercio rural y urbano.

17.- Impulsar, en coordinación con las dependencias centrales o entidades del sector paraestatal que tengan relación con las actividades específicas de que se trate, la producción de aquellos bienes y servicios que se consideren fundamentales para la regulación de los precios.

18.- Organizar y patrocinar exposiciones, ferias y congresos de carácter comercial.

En la tercer sección se habla de la administración Pública Paraestatal, los puntos más destacados de ella son:

Se consideran como organismos descentralizados las instituciones creadas por disposición del Congreso de la Unión, o en su caso por el Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la forma o estructura legal que adopten.

Se considera empresa de participación estatal mayoritaria cuando el Gobierno sea propietario del 50% o más del capital social; que en la constitución de su capital se hagan figurar acciones de serie especial que sólo puedan ser suscritas por el Gobierno Federal o que al Gobierno Federal corresponda la facultad de nombrar a la mayoría de los miembros del consejo de administración, junta directiva u órgano de gobierno, designar al presidente, al director, al gerente, o cuando tenga facultades para vetar los acuerdos de la asamblea general de accionistas del consejo de administración o de la junta directiva u órgano de gobierno equivalente.

Por lo que se refiere a los efectos de la Ley de la Ini-

ciativa enviada al Congreso, se consideran empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en las que el Gobierno Federal posea acciones o parte de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquel

La vigilancia de la participación estatal estará a cargo de un comisario designado por el Secretario de Estado o Jefe del Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente.

Los fideicomisos a que se refiere esta ley serán los que se establezcan por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitante único de la administración pública centralizada así como los que se creen con recursos de las entidades a que alude el artículo tercero de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

El fideicomitante deberá recabar la autorización previa de la Secretaría de Estado o Departamento Administrativo encargado de la coordinación del sector correspondiente, para la integración de los comités técnicos. En todos los casos un representante del fideicomitante, cuando menos, formaría parte del comité técnico.

Corresponderá a las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal.

Las entidades de la administración pública paraestatal, deberán proporcionarles a las demás entidades del sector donde se encuentren agrupadas la información y datos que les soliciten.

A continuación pasaremos a examinar otra ley, la de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público que junto con la Orgánica

de la Administración Pública Federal se complementan para poder planear o mejor dicho programar en una forma más completa la economía del sector público y poder de esa manera influir sustancialmente en la economía nacional.

Apareció en el Diario Oficial el día 31 de Diciembre - de 1976.

Consta de cuatro capítulos que son:

- 1.- Disposiciones Generales.
- 2.- De los Presupuestos de Egresos.
- 3.- Del Ejercicio del Gasto Público Federal.
- 4.- De la Contabilidad.

En su primer artículo nos encontramos con que el presu puesto, la contabilidad y el gasto público federal, se norman y se regulan por las disposiciones de la mencionada ley, misma que será aplicada por el Ejecutivo Federal a través de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

La programación del gasto público federal se basará en las directrices y planes nacionales de desarrollo económico y social que formule el ejecutivo federal por conducto de la Secre taría de Programación y Presupuesto. La misma secretaria de Estado se encargará de las actividades de programación, presupuestación, control y evaluación del gasto público federal.

Las Secretarías de Estado y Departamentos administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presu puestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación.

El capítulo segundo nos habla de los Presupuestos de Egresos, al respecto nos dice que el gasto público federal se ba-

Será en presupuestos que se formularán con apoyo en programas - que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los presupuestos se elaborarán para cada año calendario y se fundarán en costos.

El Presupuesto de Egresos de la Federación será el que contenga el decreto que apruebe la Cámara de Diputados, a iniciativa del Ejecutivo, para expensar, durante el período de un año a partir del primero de Enero, las actividades, las obras y los servicios públicos previstos en los programas a cargo de las entidades que en el propio presupuesto se señalen.

Para la formulación del Proyecto del Presupuesto de Egresos de la Federación, las entidades que deban quedar comprendidas en el mismo, elaborarán sus anteproyectos de presupuesto con base en los programas respectivos y los remitirán a la Secretaría de Programación y Presupuesto, de acuerdo con las normas, montos y plazos que el Ejecutivo establezca por medio de esta Secretaría.

A toda proposición de aumento o creación de partidas - al proyecto de presupuesto, deberá agregarse la correspondiente iniciativa de ingreso, si con tal proposición se altera el equilibrio presupuestal.

El capítulo tercero habla del Ejercicio del Gasto Público Federal, el cual deberá ajustarse al monto autorizado para los programas y partidas presupuestales, salvo que se trate de las partidas que se señalen como de ampliación automática en los presupuestos, para aquellas erogaciones cuyo monto no sea posible preveer.

Todas las entidades que entran en el Presupuesto Público de la Federación, deberán informar a la Secretaría de Programación y Presupuesto antes del día último de Febrero de cada año, el monto y características de su deuda flotante o pasivo cir

culante al fin del año anterior.

Quienes efectúen gasto público federal, estén obligados a proporcionar a la Secretaría de Programación y Presupuesto la información que les solicite y a permitirle a su personal la práctica de visitas para la comprobación del cumplimiento de las obligaciones derivadas de esta Ley y de las disposiciones expedidas con base en ella.

En el capítulo cuarto se habla de la contabilidad, -- los puntos más importantes son: Cada entidad llevará su propia contabilidad, los catálogos de cuentas serán emitidos por la -- Secretaría de Programación y Presupuesto.

La contabilidad de las entidades se llevará con base acumulativa para determinar y facilitar la formulación, ejercicio y evaluación de los presupuestos y sus programas con objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución. Los sistemas de contabilidad deberán de diseñarse y operarse en forma que faciliten la fiscalización de los activos, pasivos, ingresos, costos, gastos, avances en la ejecución de programas en -- general, de manera que permitan medir la eficacia y eficiencia del gasto público federal.

Es muy importante el señalar que para poder ejercer -- mayor control, la Secretaría de Programación y Presupuesto, girará instrucciones acerca de la forma y términos en que las entidades deban de llevar sus registros auxiliares y contabilidad y en su caso, rendirle sus informes y cuentas para fines -- de contabilización y consolidación, así como examinará periódicamente el funcionamiento del sistema y los procesos de contabilidad de cada entidad y podrá autorizar su modificación o -- simplificación, así también los estados financieros y demás información financiera, presupuestal y contable que emanen de -- las contabilidades de las entidades comprendidas en el presu--

puesto de egresos de la federación, serán consolidados por la Secretaría de Programación y Presupuesto, la que se encargará de formular la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y someterla a la consideración presidencial para su presentación a la Cámara de Diputados, según lo estipula el artículo 65 - - constitucional.

REFORMAS Y ADICIONES A DIVERSOS ARTICULOS DE LA LEY ORGANICA DE LA CONTADURIA MAYOR DE HACIENDA.

Con el fin de lograr un mayor control de todas las partidas del presupuesto tanto de ingresos como de egresos a nivel federal se reformaron los artículos: 7o, 8o, 12, 26, 27 y 28 de la Ley Orgánica de la Contaduría Mayor de Hacienda y se adicionaron los siguientes artículos: 29 y 30 de la propia Ley, para que quedara como sigue:

Artículo 7o.- La contaduría Mayor de Hacienda revisará y glosará la cuenta anual que presente el Ejecutivo Federal, de manera que el análisis que practique no solamente comprenderá la conformidad de las partidas de ingresos y egresos, sino que hará una revisión legal numérica y contable del gasto público Federal que se extenderá al examen de la exactitud y justificación de los cobros y pagos hechos, cuidando que todas las cantidades estén debidamente justificadas y comprobadas conforme a precios y tarifas autorizadas o de mercado, según proceda,

Artículo 8o.- La contaduría Mayor de Hacienda llevará a cabo sus funciones con base en el examen de instrumentos y documentos, utilizando cualquier medio de prueba que conduzca al esclarecimiento de la verdad y, cuando requiera practicar visitas intervenciones o auditorías, recabará la autorización de la Comisión Inspectoral. Podrá solicitar datos, informes y documentación en general a las entidades del sector público, así como a empresas privadas y a particulares que, en alguna forma, hubie-

ren participado en operaciones de ingresos y egresos del gobierno federal.

Artículo 12.- Las responsabilidades anteriores se exigirán en el orden siguiente:

- a) Al deudor del Fisco.
- b) Al funcionario o empleado del sector Público que incurrió en el error u omisión que originó el perjuicio.
- c) Al funcionario o empleado de la Contaduría Mayor o de cualquiera otra oficina que al glosar o revisar la cuenta no llegó a descubrirlo.

Artículo 26.- El Presidente de la República presentará al Congreso de la Unión la cuenta anual de la Hacienda Pública Federal y la del Departamento del Distrito Federal, según lo estipulado por el artículo 65 constitucional.

Artículo 27.- La Contaduría Mayor de Hacienda, por conducto de la Comisión Inspectorá, presentará a la Comisión de Presupuesto y Cuenta de la Cámara de Diputados, dentro de los diez primeros días del mes de Noviembre de cada año, el informe derivado de la revisión a que se refiere el párrafo anterior. Dicho informe contendrá las evaluaciones técnicas que a su juicio procedan, con relación a los ingresos y al ejercicio de los presupuestos de egresos, a fin de que el Congreso de la Unión, al examinar la Cuenta Pública, adopte las determinaciones que considere convenientes.

Artículo 28.- La contaduría Mayor de Hacienda, gozará de un plazo de un año a partir de la fecha en que reciba los estados de contabilidad, para practicar la glosa de los documentos que constituyen la Cuenta Pública Federal, pero si el plazo no le es suficiente en algún caso, lo hará del conocimiento de la Comisión Inspectorá, dándole a conocer las razones que tenga para

ello, a fin de que resuelva lo que estime conveniente.

Artículo 29.- A efecto de lograr una mejor inteligencia en la revisión y glosa de la cuenta pública que en su oportunidad deberán efectuarse conforme al artículo 7o., la contaduría mayor de Hacienda, podrá realizar, recabando en su caso la autorización de la Comisión Inspectorá, cualesquiera de las funciones que en esta Ley se le atribuyen, respecto al cobro - de los ingresos y a los actos o contratos que afecten las partidas del presupuesto o propicien incumplimiento de una Ley.

Artículo 30.- El Ejecutivo Federal, por conducto de - la Dependencia competente, informará a la Contaduría Mayor, a su solicitud, de los actos o contratos de los que resulten derechos u obligaciones, a las entidades del sector Público, con objeto de verificar si de sus términos y condiciones pudieran derivarse daños contra el Erario Federal que afecten a la Cuenta Pública, o incumplimiento de alguna Ley.

Apareció publicada en el Diario Oficial el 31 de Di-ciembre de 1976, entrando en vigor en esa misma fecha.

A continuación pasaremos a analizar lo más importante de la Ley General de Deuda Pública, misma que consta de 8 capí-tulos que son: Disposiciones Generales; Facultades de la Secre-taría de Hacienda y Crédito Público; Programación de la Deuda Pública; la Contratación de los financiamientos del Gobierno - Federal; Contratación de Financiamientos para entidades distin-tas del Gobierno Federal; La vigilancia de las operaciones de Endeudamiento; El Registro de las Obligaciones Financieras; La Comisión Asesora de los financiamientos Externos.

Dentro del primer capítulo que se llama disposiciones generales, encontramos lo siguiente:

La Deuda Pública se constituirá por las obligaciones

de pasivo, directas o contingentes derivadas de financiamientos y a cargo de las siguientes entidades:

- 1.- El Ejecutivo Federal y sus Dependencias.
- 2.- El Departamento del Distrito Federal.
- 3.- Organismos Descentralizados.
- 4.- Empresas de participación Estatal Mayoritarias.
- 5.- Instituciones y Organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las nacionales, de seguros y de fianzas.
- 6.- Los Fideicomisos en los que el fideicomitante sea el Gobierno Federal o alguna de las entidades mencionadas.

Dentro de la Ley de Deuda Pública, se explica que para los efectos de dicha Ley se entiende por financiamiento, la contratación dentro o fuera del país, de créditos, empréstitos o --préstamos que se deriven de: Suscripción o emisión de títulos de crédito o cualquier otro documento pagadero a plazo; la adquisición de bienes, así como la contratación de obras o servicios cuyo pago se pacte a plazos; los pasivos contingentes relacionados con los actos mencionados; la celebración de actos jurídicos análogos a los anteriores.

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 31 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Secretaría de Hacienda, será la encargada de la aplicación de la Ley General de Deuda Pública, asimismo, será la encargada de interpretarla administrativamente y expedir las disposiciones necesarias para su cumplimiento. De todo lo anterior, es lo que se habla en el Capítulo 2o. de esta Ley o sea, Facultades de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, entre las principales mencionaremos:

a) Contratar y manejar la deuda pública del Gobierno Federal y otorgar la garantía del mismo para la realización de operaciones crediticias, que se celebren con organismos interna

cionales de los cuales México será miembro o con las autoridades públicas o privadas nacionales o de países extranjeros, siempre que los créditos estén destinados a la realización de proyectos de inversión o actividades productivas que estén acordes con las políticas de desarrollo económico y social aprobadas por el Ejecutivo y que generen los recursos suficientes para el pago del crédito y tengan las garantías adecuadas.

b).- Vigilar que se hagan oportunamente los pagos de capital e intereses de los créditos contratados.

c).- Llevar el registro de la deuda del sector público federal.

En el capítulo 3o. se habla de la Programación de la Deuda Pública y al respecto tenemos: para determinar las necesidades financieras del Gobierno Federal, la Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá conocer por conducto de las Secretarías de Estado o Departamentos Administrativos encargados de la coordinación del sector que corresponda, los proyectos y programas de actividades debidamente aprobados por la Secretaría de Programación y Presupuesto que requieran de financiamiento para su realización.

Los montos de endeudamiento aprobados por el Congreso de la Unión, serán la base para la contratación de los créditos necesarios para el financiamiento del Presupuesto Federal.

Por lo que se refiere al artículo 4o. que habla sobre la contratación de los financiamientos del Gobierno Federal, la Ley menciona que solamente la Secretaría de Hacienda y Crédito Público podrá contatar financiamientos que sean necesarios para el adecuado funcionamiento de las diferentes dependencias oficiales y según lo programado de endeudamiento público federal.

El capítulo 5o. habla sobre la contratación de financiamiento para entidades distintas del Gobierno Federal, mismas

que requieren autorización previa y expresa de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, para la contratación de toda clase de financiamientos. La autorización sólo podrá comprender aquellos financiamientos incluidos dentro del programa de deuda, -- salvo el caso de los que se obtengan para fines de regulación monetaria.

Los financiamientos deberán ser acordes con la capacidad de pago de las entidades, la cual se estimará conforme a -- los criterios que establezca en forma general o particular la citada Secretaría.

El capítulo 6o. nos habla de la vigilancia de las Operaciones de endeudamiento y los principales puntos de este capítulo son:

Las entidades acreditadas, ya sean del Gobierno Federal o del Sector Paraestatal, llevarán los registros de los financiamientos en que participen conforme a las reglas que señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Deberán además proporcionar a la misma secretaría toda la información necesaria para llevar a cabo la vigilancia que le compete respecto a la aplicación de los recursos provenientes de financiamientos autorizados, con la periodicidad y en la forma que dicha Secretaría determine, ella misma vigilará que se incluyan en los presupuestos de las entidades del sector público los montos necesarios para satisfacer puntualmente los compromisos derivados de la contratación de financiamientos.

El capítulo 7o. que habla acerca del registro de obligaciones financieras que será mantenido por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público y se anotarán el monto, las características y destino de los recursos captados en su forma particular y global.

Por último y ya para terminar lo referente a esta Ley,

hablaremos ahora sobre el capítulo 8o. que se refiere a la Comisión Asesora de Financiamientos Externos que con esta ley se crea y funcionará como órgano técnico auxiliar de consulta de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, en materia de crédito externo que se integrará con un representante propietario y suplente de:

- a) Secretaría de Hacienda y Crédito Público que será quien presida.
- b) Banco de México, Nacional Financiera, Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, Banco Nacional de Crédito Rural, Banco Nacional de Comercio Exterior, Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, Financiera Nacional Azucarera y de las entidades del sector público que la Secretaría de Hacienda, considere necesarias.

Sus principales funciones serán:

I.- Evaluar las necesidades de financiamiento del sector público federal.

II.- Asesorar en el diseño de la política que debe adoptarse en materia de endeudamiento externo o en moneda extranjera para el sector público federal, opinando sobre planes anuales en los que precise la estrategia de captación de recursos externos y los montos que deban obtenerse de estos recursos y la fuente y aplicación de los mismos, en coordinación con las medidas que dicte el Ejecutivo Federal en materia financiera para alcanzar los objetivos de la política económica nacional.

III.- Proponer las medidas de coordinación de las entidades del sector público federal en todo lo que se refiere a captación de recursos externos para las mismas, considerando lineamientos de negociación sobre las condiciones generales de los créditos externos que se pretendan contratar.

IV.- Estudiar los programas de financiamientos externos para - las entidades del sector público federal con criterios de oportunidad y relación.

V.- Conocer y opinar sobre los estudios que se refieran a la deuda externa del sector público federal y recomendar políticas para mantenerla dentro de la capacidad de pago de dicho sector y - del país.

VI.- La Comisión asesorará a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público sobre el monto del financiamiento externo que las entidades del sector público contraten anualmente.

La mencionada Ley apareció en el Diario Oficial el día 31 de Diciembre de 1976 y entró en vigor el día 1o. de Enero de 1977.

III.2.- PREPARACION DEL PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR PUBLICO. (1978-1982)

Vamos a continuación a analizar un trabajo que con motivo de la preparación del Programa de Gobierno se realizó en el mes de Marzo de 1977. Dicho trabajo se llamó Primer Informe Periódico del avance del Programa de Gobierno, fué preparado por - la Secretaría de Programación y Presupuesto, con la intención de dar vigencia al derecho a la información que se funda en que la comunicación es el supuesto para la sobrevivencia de la sociedad. Lo que en dicho trabajo se decía es que el Gobierno buscaba y -- busca la evaluación permanente de sus actos y sus efectos, sin - interrumpir la marcha ni disminuir el ritmo, a fin de adoptar las medidas de ajuste que permitan ratificar o rectificar la táctica y recuperar el camino trazado, para alcanzar los propósitos nacionales.

Este primer informe trató de explicar la filosofía política, el marco axiológico y las normas de la actual administración.

ción que determinan los objetivos y prioridades que todos los servidores públicos deberían de entender; como se podrá dar - cuenta uno con la explicación anterior, dicho trabajo fué realizado únicamente para el sector público y no se hizo del conocimiento general de todos los Mexicanos.

El primer Informe Periódico del Avance del Programa de Gobierno consta de 9 capítulos que son:

- 1.- Sector Agropecuario.
- 2.- Sector Industrial.
- 3.- Comunicaciones y Transportes.
- 4.- Sector Comercio.
- 5.- Sector Turismo.
- 6.- Sector Salud y Seguridad Social.
- 7.- Sector Educación, Ciencia y Cultura.
- 8.- Sector Asentamientos Humanos.
- 9.- Sector Gobierno.

Vamos a empezar a analizar lo que hasta ese momento se había pensado y realizado para poder sacar al campo de su - estancamiento económico, siendo realmente la base de nuestra - economía y gracias a su bondad se han logrado financiar otros campos que, si bien son importantes para sacar al País del bache que atraviesa y del subdesarrollo, también es muy cierto - que al campo, la ciudad y en general el País le debe mucho, así pues, tenemos que en dicho informe se menciona que al campesino se le debe dar el sitio que en nuestra sociedad merece, con inversiones, crédito y organización y que los propósitos - en el trabajo del campo mexicano han de tener un doble efecto, éste es: Hacer justicia a los campesinos y darle de comer al - pueblo de México.

Las metas para el sector agropecuario se han dividido para facilitar su estudio y para poder realizarlas en: Subsector Agrícola; Ganadero; Pesquero; Forestal.

Las del Subsector Agrícola son:

- a).- El crecimiento de la demanda de productos agrícolas a nivel se estima en 5.4%. Por lo tanto, para alcanzar la meta de auto suficiencia en la demanda de granos básicos, oleaginosos, forrajes y otros productos, la producción deberá aumentar a un ritmo similar.
- b).- Absorber el aumento de la fuerza de trabajo e incrementar la ocupación real de la PEA SECTORIAL.
- c).- Garantizar a todos los trabajadores agrícolas: ejidatarios propietarios, comuneros y jornaleros, condiciones mínimas de -- bienestar social en términos de nutrientes, educación y seguridad social.
- d).- Fortalecer la organización de los productores.

Pasaremos al Subsector Ganadero.- Respecto de este -- Subsector, se han fijado metas de corto y largo plazos. Las metas de producción para 1977 se estimaron en 7.5 millones de cabezas de ganado vacuno para sacrificio, incluyendo 550 mil cabezas para exportación, además 11.7 millones de cabezas de ganado porcino. 267.4 millones de pollo, 743 mil toneladas de huevo y 7,000 millones de litros de leche. Al respecto, se decía que -- el cumplimiento de dichas metas provocaría que la tasa de crecimiento de las importaciones pecuarias comenzara a descender.

En el mediano plazo - 1982 -, se busca satisfacer la demanda interna de carne que para ese año se estima en 1.3 millones de toneladas con el sacrificio de 9 millones de cabezas de ganado.

Se desea exportar 550 mil cabezas de ganado vacuno, -- de ser posible en canal, para evitar seguir la práctica actual de exportar en pie. Asimismo, se ha fijado un mínimo de produc

ción de 9,730 millones de litros de leche, para sustituir completamente las importaciones.

Por lo que se refiere al Subsector Pesquero se propone para 1982, triplicar la producción de 1976, incrementar las exportaciones de productos pesqueros de 64 mil toneladas a 310 mil y producir 140 mil toneladas de harina de pescado para sustituir su importación, que actualmente representa cerca del 90% del valor total de las importaciones de este subsector.

Para el Subsector Forestal, se busca que para 1982 la producción aumente a un ritmo no menor del 8% anual y que las importaciones no superen a un máximo de 2.6 millones de M³ anuales.

Por lo que se refiere a la reforma administrativa dentro del sector público para poder lograr los objetivos básicos deseados, se realizó ésta como un pre-requisito para poner en marcha el programa de gobierno. En la Ley Orgánica de la Administración Pública del 31 de Diciembre de 1976, se asientan los cambios que reclamaba la estructura sectorial de nuestra economía.

Las actividades de fomento y desarrollo agropecuario se agrupan bajo un solo responsable. A la vez se agrupan bajo un solo organismo las actividades relacionadas con la pesca.

En el Diario Oficial del día 17 de Enero de 1977 se publicó el acuerdo para que las entidades de la administración Pública paraestatal que participan en el sector agropecuario, se organicen por sectores a efecto de que sus relaciones con el ejecutivo federal se realicen a través de la Secretaría de Estado o del Departamento Administrativo que se determine.

Las principales acciones realizadas en función de este objetivo, corresponden al presupuesto de gasto corriente e inver

sión para las actividades agropecuarias, incluido en el Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1977 y también para el del 1978, los convenios únicos de coordinación, - entre el Ejecutivo Federal y los Gobiernos de los Estados, y - los acuerdos relacionados con el desempeño del programa de gobierno en el Sector Agropecuario.

Estas acciones que pone en marcha la alianza para la producción, constituyen un nuevo proceso de planeación para la actividad económica, que ha sido diseñada para que opere a tres niveles: obligatorio para el sector público, convenido con los estados de la federación y concertado, no sólo inducido, con - los sectores privados, lo que garantizará el logro de las metas establecidas.

Vamos a analizar ahora el Sector Industrial y sus - principales objetivos a alcanzar durante el período 1977-1982, así tenemos que son:

- 1.- Lograr una mayor independencia externa diversificando - - nuestro comercio exterior, e instrumentando una nueva estrategia de desarrollo industrial en base a una integración vertical.
- 2.- Reforzar el carácter mixto de nuestra economía, asegurando una mayor producción en el concurso de las fuerzas productivas del país, promoviendo la eficiencia del sector paraestatal.
- 3.- Promover la desconcentración de las actividades productivas para el logro de un desarrollo regional equilibrado.

Ahora pasaremos al Subsector Energéticos, para el - cual se consideran los siguientes objetivos.

- 1.- Satisfacer las necesidades energéticas del país, con recursos internos y generar excedentes importantes.

2.- Promover el desarrollo y la transferencia de tecnologías - que emplea el Sector Energéticos.

3.- Promover la fabricación de los equipos requeridos para el Sector.

4.- Mejorar la eficiencia de las dependencias integrantes del Sector.

5.- Atender la demanda a partir del manejo integrado de los recursos energéticos, así como bajo esquemas que racionalicen el destino o consumo de los mismos.

Para el Subsector Minería, los objetivos son:

1.- Proveer a la industria siderúrgica de carbón mineral, coque fierro y manganeso.

2.- Explorar nuevos yacimientos.

3.- Garantizar la disponibilidad de minerales para cubrir la de manda interna del país.

4.- Propiciar la instalación de nuevas industrias mineras.

Para el Subsector Siderurgia se contemplan los siguien tes:

1.- Promover la fabricación de bienes de capital.

2.- Reorientación de los patrones de consumo del acero.

Para el Subsector de Industria Intermedia y Terminal, se dan:

1.- Lograr una mayor participación del estado en las actividades

de este Subsector.

2.- Asegurar la producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, avanzando en la consecución de los mínimos indispensables de bienestar para la población, promoviendo la producción de alimentos y otros satisfactores populares como: calzado, vestido, medicamentos, etc.

3.- Promover a la pequeña y mediana industria y a la industria rural, por sus efectos en la ocupación intensiva de mano de obra, la utilización de insumos nacionales y la promoción del desarrollo regional equilibrado.

4.- Reducir el desequilibrio de la balanza comercial, incrementando las exportaciones y sustituyendo las importaciones.

5.- Fortalecer el desarrollo del país a través de un programa de desarrollo en base a la integración vertical de nuestra planta industrial.

En lo que se refiere a la Reforma Administrativa dentro de la Ley Orgánica de la Administración Pública, se asentaron los cambios que reclamaba la estructura sectorial y se reordenan por funciones las Secretarías de Estado a fin de contar con la organización y los instrumentos idóneos para realizar el programa de gobierno. De esta manera, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial ha quedado integrada por tres subsecretarías: De la Industria Paraestatal, De recursos no Renovables y De Fomento Industrial. A través de ellas se ejerce la planeación y dirección de la política de desarrollo de patrimonio y fomento industrial, con la promoción, coordinación y control del sector paraestatal, el fomento industrial, el control y la promoción de los recursos mineros y siderúrgicos y el control y la promoción del Subsector de Energéticos.

Pasamos al Sector de Comunicaciones y Transportes.- La comunicación ocupa un papel insustituible como medio para superar los problemas a los que se enfrenta el pueblo y el gobierno y para el desarrollo del Programa de Gobierno.

Empezaremos por conocer lo referente al Subsector - Comunicaciones, es importante señalar que los datos que se darán a continuación no son para todo el sexenio, sino únicamente lo correspondiente al año de 1977, puesto que en el trabajo que analizamos, solamente se menciona lo que se realizaría durante el año pasado.

Así pues, tenemos que se estaba llevando a cabo un - programa de expansión de los servicios de telefonía, con una - inversión de 968 millones de pesos en 1977, para lograr un incremento de 12% en la instalación de 398 700 aparatos en las - zonas urbanas, expandiendo el servicio público de alcancías en 3,300 casetas; todo ello con 233 000 líneas adicionales concer tadas.

El servicio Telegráfico incrementará, en 1977, su ca - pacidad de proceso en la red automática de 149,600 a 157,000 - mensajes por día y aumentará la red física en una medida que - cubrirá a 2.4 millones más de habitantes.

Por lo que se refiere a la Reforma Administrativa en este Sector, mediante la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se agrega a la Secretaría de Comunicaciones y -- Transportes la Subsecretaría de Puertos y Marina Mercante, que será la encargada de desarrollar la infraestructura portuaria y de coordinar los servicios de transportación marítima. Con esta medida la Secretaría de Marina se dedicará a las funciones propias de su competencia como es la salvaguarda de nuestro mar patrimonial y los recursos que en esa zona se encuentran

De la misma manera la Dirección General de Vías Fé - rreas, que pertenecía a la Secretaría de Obras Públicas, pasó a formar parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, con lo que se espera se dé una mejor integración entre la infraestructura y los servicios del sector Ferrocarrilero.

Aeropuertos y Servicios Auxiliares pasó también a formar parte de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, consiguiendo con ello integrar en un solo organismo todo aquello - que compete al tráfico y servicio aéreo.

En términos generales nos dice el trabajo analizado, las acciones programadas en el Sector de Comunicaciones y Transportes tienen, en una planeación seccionada, preferencia por la construcción de infraestructuras de todo tipo y adquisición, pero no contemplan, o lo hacen débilmente, acciones para el mejoramiento operativo que eleve la calidad de los servicios con economías de inversión.

También falta una información de los lineamientos, efectos o propósitos que se persiguen con relación a los otros - Sectores de la actividad económica, en los cuales las comunicaciones y/o el transporte, tienen una influencia directa, como - es el caso de la política espacial en los asentamientos humanos el turismo y el sector salud.

Pasamos ahora al Sector Comercio.- Habremos de comenzar por el Subsector comercio nacional o interior, dado el carácter de este subsector, las metas que persigue son, en gran medida, cualitativas, ya que consiste, en gran parte, en regular la oferta y la demanda de artículos de consumo y, consiguientemente, el nivel de precios; tiene a su disposición también canales de comercialización como la CONASUPO, que maneja productos provenientes en su mayoría del sector agropecuario.

Aparte de la función para controlar las presiones inflacionarias, el subsector se propone estimular y orientar la producción y el empleo, y en tercer lugar garantizar la estructura física.

Por lo que se refiere al Subsector Comercio Exterior, las metas generales que se le han fijado son: obtener divisas -

en forma óptima para el financiamiento o adquisición de insumos productivos a fin de llevar a cabo el plan de desarrollo, sin restringir la demanda interna, la producción o el empleo.- La segunda meta es la de reestructurar importaciones optimizando asimismo el uso de las divisas.

Con el fin de poder lograr llevar a cabo las metas antes expuestas, era necesario hacer las modificaciones administrativas pertinentes, así fué como en base a la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal se reunió en una sola dependencia la responsabilidad gubernamental en la orientación, modernización y eficiencia del sector comercial, se agrupan 39 entidades que ejercen distintas funciones; reguladoras, productoras, comercializadoras y exportadoras.

La Secretaría de Comercio se divide en la siguiente manera: SUBSECRETARIA DE COMERCIO INTERIOR; SUBSECRETARIA DE COMERCIO EXTERIOR; SUBSECRETARIA DE PLANEACION COMERCIAL Y OFICIA LIA MAYOR.

Entraremos ahora al Sector Turismo, ya que siendo una actividad que la actual administración desea promover al máximo en virtud de que es fuente de divisas, muy importante para el sostenimiento adecuado del valor de nuestra moneda, al mismo tiempo porque se considera que el turismo debe hacerse efectivo como una prestación del trabajo, en lo que concierne al turismo nacional; además porque contribuye al desarrollo nacional y -- porque crea empleos.

En lo que se refiere a las metas de este sector, diremos que éstas pueden ser cuantificables en términos del número de visitantes extranjeros que nos proponemos atraer al país, o en término de división captados por este concepto en la balanza de servicios y en el renglón de transacciones fronterizas.

Sin embargo, actualmente el propósito fundamental es la integración del sector al aparato productivo y de servicios

del país, con ingerencia sobre él, mediante acuerdos y decretos presidenciales que claramente definan áreas de acción y responsables.

Por otro lado, una nueva orientación o complementación a esta actividad, que la actual administración se propone, es la de integrar el turismo nacional, considerándolo como una prestación del trabajo. Aquí los fines son distintos; no se captarán divisas del extranjero sino que se busca un fin cualitativo, de bienestar de los trabajadores.

En un marco general, las metas de este sector deben - de considerarse su ubicación dentro de los grandes objetivos nacionales, como son:

- 1.- Afirmar nuestra independencia económica. Para esta finalidad el hacer del sector una importante fuente de divisas tiene particular importancia. Aunado a este objetivo está el de ampliar y diversificar nuestro mercado en turismo.
- 2.- Generar y estimular un proceso de desarrollo regional. Aquí el objetivo es la integración del turismo a los planes y esquemas de desarrollo regional, en materia de empleos, inversiones, -infraestructura y en todos los demás aspectos relacionados.

En el Sector Turismo, la nueva Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, contempla la integración de 19 entidades para su coordinación bajo la cabeza del sector, El Secretario de Turismo. Destacan, entre las entidades; el Fondo Nacional de Fomento al Turismo, diversos fideicomisos para el desarrollo turístico de determinadas ciudades y empresas hoteleras y de restaurantes.

Entre los convenios suscritos por los sectores público, y privado, en el marco de la alianza para la Producción, figura el relativo a la coordinación de las actividades turísti--

cas. En el convenio, el sector público se compromete a crear el Sistema Nacional de Información Turística, que se constituirá como una fuente única de información turística.

Es importante el destacar de manera especial la coordinación de actividades entre la Secretaría de Turismo y el Consejo Nacional de Turismo, que pone fin a la duplicidad de esfuerzos y a la ineficiencia consiguiente de muchas acciones de estas dependencias.

Pasamos al Sector Salud y Seguridad Social.- cuyas principales metas son:

1.- Extender la cobertura de los servicios de atención de la salud a los Mexicanos que actualmente no disfrutaban de ellos, dando prioridad a los programas que comprendan la atención de la población rural y de la marginal y de las grandes urbes, estableciendo entre otras acciones, medidas para aprovechar al máximo la capacidad instalada de los servicios y sistematizar la regionalización de los mismos.

2.- Mejorar la atención integral de la salud a la madre y al hijo dando la debida importancia a la planificación familiar, no sólo como elemento de equilibrio demográfico sino también como instrumento para organizar la mejor nutrición y la educación para los hijos deseados.

3.- Vigilar y mejorar la calidad del medio ambiente a través del saneamiento del agua, atmósfera, el suelo y la vivienda, con énfasis en la disposición de desechos y el control sanitario de los alimentos y sin omitir el cuidado de los recursos naturales.

4.- Fomentar la participación de la comunidad, como uno de los principales recursos para la atención de la salud, comprometiendo a la misma en su propio cuidado y educándola para hacer uso responsable de los recursos que se pongan a su alcance.

5.- Prevenir los accidentes y reducir los riesgos de enfermedades ocupacionales, en la población económicamente activa.

6.- Formar y adiestrar personal en la cantidad y calidad necesarias para las tareas de la salud a nivel individual y social tanto en lo sanitario como en lo asistencial, con una verdadera actitud de servicio a la sociedad.

7.- Fomentar la investigación para la salud, estudiando tanto la naturaleza de las enfermedades como su respuesta a los recursos cambiantes, con objeto de plantear las soluciones más adecuadas a los problemas que nos enfrentamos.

8.- Extender la cobertura de los servicios a los grupos sociales no protegidos tanto de las áreas urbanas marginadas, como residentes, del área rural planteando diversas alternativas de financiamiento de estructura básica de las prestaciones.

La Secretaría de Salubridad y Asistencia, ha establecido para ser realizados durante este sexenio los siguientes programas

1.- Programas de la Comisión Nacional para la erradicación del Paludismo.

2.- Programa referente a la producción de biológicos.

3.- Programa de la Dirección General de Estomatología.

Pasamos ahora al Sector Educación, Ciencia y Cultura.-
Las metas principales de este Sector son:

1.- Educar para la vida, es educar para el trabajo, de ahí que se reconozca que la política de empleo debe de estar aunada a la obligación social de capacitar para que con esa seguridad se pueda satisfacer las necesidades básicas.

- 2.- Reforzar la estructura de generación y transmisión del conocimiento en sus tres vértices: investigación, docencia y difusión.
- 3.- Evitar el divorcio entre las metas de desarrollo, los programas de educación, especialmente la superior, y la planta productora del país.
- 4.- Crear patrimonios para la educación.
- 5.- Coordinar los esfuerzos del centro con los de los Estados, - tanto para aprovechar mejor los recursos de toda índole, como para no vulnerar su estructura presupuestal.
- 6.- Atender los incrementos de la demanda educativa y regionalizar la educación, para que ésta se adecúe a las necesidades del individuo, en el sitio donde vive y se administre por las autoridades de la entidad federativa correspondiente.

Para poder llevar a cabo lo anterior, se hicieron una serie de adecuaciones administrativas dentro de la Secretaría de Educación Pública, que permitirá así un trabajo más congruente dentro de la Secretaría.

Una de las primeras medidas adoptadas por el Ejecutivo de la Unión fué la creación de la Subsecretaría de la Juventud, la recreación y el deporte y de una coordinación general de educación superior, ciencia y tecnología al más alto nivel y en dependencia directa del titular del ramo.

El 13 de Diciembre de 1976, por acuerdo del Secretario de Educación Pública, se creó la Coordinación de Enseñanza Normal, Investigación y Capacitación Pedagógica.

Cumpliendo con las disposiciones presidenciales, se instaló el 23 de Diciembre la Comisión Interna de Administración y Programación de la Secretaría de Educación, donde se presentó el Plan y las estructuras administrativas, con el fin de elaborar, ejecutar y controlar los programas de desarrollo en dicha Secretaría, así como las reformas administrativas necesarias, inyectan

do de esa manera coherencia al sector educativo mediante el acuerdo por el cual las entidades de la administración pública paraestatal se agruparon en sectores.

Pasamos al Sector de Asentamientos Humanos cuyo cúmulo de responsabilidades son entre otros: la proyección, construcción, operación y conservación de los sistemas de agua potable, drenaje y alcantarillado, la construcción, reconstrucción y conservación de los edificios públicos, monumentos y todas las obras de ornato realizadas por la Federación y la construcción y conservación de los caminos y puentes federales, incluso los internacionales, tiene como imperativo la planeación en conformidad -- con los valores Mexicanos, con su propia dimensión cultural.

Finalmente, se dice en el trabajo, el desarrollo de los asentamientos humanos - y obras públicas - implica la transformación del ambiente físico y social y la erradicación de los desequilibrios, tanto sectoriales como geográficos a través del equipamiento urbano, el descongestionamiento humano, el agrupamiento de la población dispersa, la regularización de la tenencia de la tierra y del mercado de terrenos, la creación o mejoramiento de polos de desarrollo, la reducción del índice del -- crecimiento demográfico, la conservación del medio ambiente y el ordenamiento territorial entre otros factores; todo lo anterior se desea realizar en el período 1977-1982.

Pasaremos a lo que se llama Política Económica, cuyas metas a corto plazo son:

- a).- Emisión de valores gubernamentales (incluyendo certificados de plata y bonos petroleros) y acuñación de monedas de plata, para revertir el proceso de dolarización y repatriar capitales.
- b).- Apoyos a las empresas que se vieron obligadas a endeudarse en dólares, antes de la devaluación.
- c).- Reestructurar las tasas internas de interés para premiar adecuadamente la permanencia.

d).- Ajustar la creación de medios de pago a las necesidades de crecimiento de la economía.

e).- Creación de un banco obrero.

f).- Orientar el crédito al sector privado en función de la importancia del proyecto y no de las garantías colaterales.

Ahora bien, las de largo plazo son:

a).- Creación de un mercado de valores de largo plazo, mediante la compensación parcial de la pérdida cambiaria a los ahorradores que no especularon contra el peso.

b).- Reestructurar la banca nacional y mixta en grupos financieros integrados.

c).- Fortalecer el mercado de valores de venta variable.

d).- Iniciar operaciones de mercado abierto y simplificar el mecanismo de encaje legal.

e).- Combatir la piramidación de los grupos financieros industriales.

Por lo que se refiere a la Política de Deuda Pública, las metas propuestas por la actual administración son:

a).- Renegociar la deuda en las condiciones más favorables, en cuanto a plazo y tasas de interés.

b).- Planear en forma, cada día más cuidadosamente la aplicación racional del crédito que se requiere.

c).- Mantener el servicio de la deuda pública, dentro de la capacidad de pago del sector público y del país en su conjunto.

d).- Cuidar que los recursos del financiamiento constitutivo - de la deuda pública, se destinen a inversiones autorecuperables que apoyen los planes de desarrollo económico y social al generar ingresos para su amortización o que se aprovechen, para corregir la estructura de la deuda pública externa.

e).- Enfocar los recursos crediticios del Sector Público Federal con base en los que se manejará la deuda pública, incluyendo la previsión de divisas requeridas para el manejo de la deuda externa.

Por lo que se refiere a la política fiscal para este sexenio, las metas a corto plazo son:

a).- Gravar las utilidades excedentes originadas en elevaciones especulativas de precios.

b).- Revisar las deducciones que se permitan a las empresas y a las personas físicas en el Impuesto sobre la Renta.

c).- Globalización del Impuesto sobre la Renta, tanto para empresa como para las personas.

d).- Corregir a la baja la tarifa del impuesto a las personas - que se ha afectado por la inflación.

e).- Revisar los impuestos, especiales y de lujo.

f).- Revisar y hacer explícitos los subsidios federales, para orientarlos a satisfacer las necesidades básicas de los grupos marginados.

g).- Sustituir permisos previos de importación por aranceles.

h).- Continuar las acciones tendientes a mejorar la administra-

ción fiscal en las áreas de informática, control, desconcentración, fiscalización, captación, difusión y reforma administrativa.

i).- Consolidar todos los gravámenes sobre las empresas en un solo esquema basado en el ingreso neto de operación.

Las Metas a Largo Plazo son:

Elevar la retención de la fuente de Ingresos derivados del capital.

b).- Fortalecer mediante una ley de coordinación fiscal las participaciones estatales en los impuestos federales, atendiendo a su grado de desarrollo relativo.

c).- Sustituir el impuesto de ingresos mercantiles por un impuesto sobre el valor agregado.

d).- Concentrar todos los estímulos y subsidios a la inversión en un solo mecanismo que defina con claridad las prioridades sectoriales y regionales.

Hemos podido conocer aunque fuera en forma muy general el contenido del trabajo Informe del avance del Programa de Gobierno, más adelante conoceremos lo que fué en definitiva el plan, las reformas que se han hecho en materia de programación económica y lo que gracias a estas reformas si se cumple con dichos puntos, el país alcanzará a corto y largo plazo.

Hemos de continuar por un proyecto de Junio de 1977, realizado por la Dirección General de Política Económica y Social, de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Dicho estudio consta de 5 secciones, a saber: Introducción, Objetivos prioritarios, Objetivos Económicos, Objetivos -

Sociales, Objetivos políticos.

La introducción como es lógico, es la explicación del porqué de dicho trabajo, en él se dice que se trata de proponer un proyecto nacional con miras a superar la crisis y sobre todo para alcanzar en un futuro el modelo del país que queremos ser, precisamente éste es el subtítulo del Plan mencionado

Se menciona en el Proyecto del Plan Nacional que la reorientación de la estrategia, la definición de una nueva política de desarrollo económico y social, no pueden llevarse a cabo en forma ordenada y congruente, sin antes haberse precisado claramente los objetivos y metas que se persiguen. Necesitábamos saber que tipo de país queremos ser cuando finalice el siglo, para así fijar las prioridades que nos guíen y programar nuestras acciones cotidianas. Para tal fin el proyecto - parte de un doble esfuerzo de congruencia: conciliar, de una parte, el cambio con las estructuras que permitan gobernar al país y de otra, compatibilizar el objetivo de justicia social, con el de permanencia de las libertades individuales y colectivas. Se menciona también que para alcanzar la meta deseada del país que deseamos ser, debemos exigirnos un doble esfuerzo de - visión retrospectiva, para distinguir claramente entre cauces originales y desviaciones y cobrar conciencia de que este país siendo el mismo en esencia, no lo es cuantitativa ni cualitativamente, que el de hace sesenta, cuarenta o incluso diez años; perspectiva, para entender que las decisiones de hoy afectarán al modelo del país que tengamos en el año 2,000 y aún más adelante.

Más adelante el trabajo indica algunas de las consideraciones que se creen son del deseo de la mayoría de los Mexicanos acerca del país que deseamos tener en el futuro así marcan: los Mexicanos deseamos un país más democrático, en el que tengan una vigencia más plena los derechos y libertades individuales y sociales; un país en el que las oportunidades y segu-

ridades se distribuyan más igualitariamente; en el que mediante el ejercicio del derecho al trabajo, todos podamos satisfacer, al menos nuestras necesidades primordiales, eliminando las formas extremas de miseria, la enfermedad y la ignorancia que aún padecen muchos de los mexicanos; un país más solidario y un país más unido en lo interno y más independiente en lo externo. Se menciona que la materialización de estas aspiraciones, supone - primeramente, traducirlos en objetivos concretos. La necesidad de asegurar la continuidad del cambio, conciliándolo con las estructuras, así como la gravedad de la crisis reciente y su secuela actual, demandan una gran claridad y honestidad en la definición de la estrategia a seguir para alcanzar nuestros propósitos acerca del país deseado.

La multiplicidad de objetivos que necesariamente persigue en forma simultánea un proyecto de desarrollo nacional exige a fin de evitar confusiones, separar lo prioritario de lo accesorio, distinguir entre fines y medios, discriminar entre lo deseable y lo posible y conciliar las urgencias de lo inmediato con las metas de largo plazo. Era necesario contar con objetivos - rprioritarios en torno a los cuales se diseñaran las políticas, se programaran las acciones y se evaluaran los resultados.

El capítulo segundo de este trabajo, se encarga precisamente de los objetivos prioritarios y nos dice que para poder señalar los objetivos prioritarios fué necesario partir de dos - consideraciones básicas y que son las necesidades que tiene el - país y los medios que tenemos para satisfacerlas. De esta forma, dadas las enormes carencias que sufre el país en general y por otra, la grave limitación de recursos que nos impone nuestro - subdesarrollo económico, el objetivo rector de la nueva estrategia será la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población. Se mencionaba que ante las restricciones que ineludiblemente nos enfrenta la escasez de nuestros recursos, se pretendía como prioridad máxima alcanzar, al menos, niveles mínimos de bienestar estipulados en términos de alimentación, vestido, salud, educación y vivienda.

Al ubicar la satisfacción de las necesidades básicas de las mayorías en el centro de la nueva estrategia, no se pretende que de la noche a la mañana desaparezcan desigualdades sociales que se han gestado a lo largo de siglos. Semejante pretensión equivaldría a incurrir en una grave falta de responsabilidad, que el pueblo mexicano, en su circunstancia actual, justificadamente rechazaría. Se busca en cambio, con base en una jerarquización de prioridades y partiendo de las necesidades más apremiantes del conjunto de la población, erradicar el hambre y la desnutrición, las enfermedades y la ignorancia; en suma: eliminar las formas de miseria extrema. Se pretende asimismo, con apego a nuestra realidad, reforzar sólidamente los cimientos para que sea el propio pueblo mexicano independientemente de veleidades paternalistas, quien de manera progresiva y firme, consolide el proyecto del país que queremos ser.

Del objetivo rector consistente en la satisfacción de las necesidades básicas de la población, se desprenden otros objetivos prioritarios del proyecto, mediante la definición del conjunto de éstos y sus inter-relaciones, se pretende ir más allá de una mera enumeración de buenos deseos y proponer un modelo cuyos elementos obedezcan a una lógica interna determinada. Así la consecuencia de niveles mínimos de bienestar para todos los Mexicanos implica de inmediato otros objetivos prioritarios, relacionados entre sí que constituyen condiciones necesarias para la satisfacción de las necesidades básicas de la mayoría de la población.

Se requiere, en efecto, de un lado de la oferta, de un credimiento acelerado de la producción y su reorientación hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios. Ello indica una participación predominante, dentro del conjunto de una producción dinámica, de aquellos bienes y servicios destinados, tanto directa como indirectamente, a satisfacer las necesidades básicas de la población y a preservar nuestra independencia económica y política como nación. Supo

ne la ampliación de la base productiva nacional, la utilización plena de nuestros recursos materiales y humanos y la reorientación de la inversión hacia los sectores productores de dicha clase de bienes y servicios.

Paralelamente, el logro de niveles mínimos de bienestar para el conjunto de la población exige, del lado de la demanda que los mexicanos contemos con ingresos que nos permitan al menos cubrir nuestras necesidades básicas en términos de alimentación, vestido, salud, educación, vivienda. Ello implica un tercer objetivo prioritario: La generación acelerada de empleos suficientemente remunerados, a un ritmo tal que permita incorporar al proceso productivo las adiciones sucesivas a la fuerza de trabajo y absorber progresivamente las reservas de mano de obra actualmente desempleada y subempleada.

Todos los objetivos vistos anteriormente no podían considerarse de manera aislada, ya que constituyen los vértices de un triángulo, unidos por relaciones de implicación y reforzamiento mutuo. Su consecución, sin embargo, será imposible si no se cumplen simultáneamente dos condiciones que, por tando deben integrarse en el conjunto de objetivos prioritarios. Por una parte la reorientación de la estrategia económica y social hacia la satisfacción de las necesidades primordiales de las capas más amplias de nuestra población hace imprescindible fortalecer nuestro sistema de economía mixta, dinamizándolo y reforzar la solidaridad entre los mexicanos mediante el diálogo y la colaboración más estrecha de todos los sectores productivos. Es éste el espíritu que anima a la Alianza Popular Nacional y Democrática para la Producción, la cual constituye una movilización inicial hacia el proyecto de país que deseamos. La materialización de la Alianza implica tanto asegurar que el Estado disponga de los recursos necesarios para orientar la estrategia hacia los objetivos contemplados, como impulsar la participación dinámica y productiva de los sectores social y privado, supone ofrecer a todos los sectores productivos alternativas de participación que permitan conciliar las exigencias nacionales de crecimiento acelerado y justicia social con las demandas específicas

de cada sector. Por su naturaleza, la tarea de reorientación estratégica y fortalecimiento de la solidaridad nacional corresponde al Estado.

Por otra parte, la reorientación de la estrategia de desarrollo y la consecución del proyecto nacional que nos hemos propuesto, exigen que sigamos siendo los mexicanos quienes en todo momento planteemos nuestros problemas y encontremos las soluciones; que el centro de las decisiones sobre el sentido y ritmo de nuestro desarrollo se conserve nacionalmente autónomo.

A continuación nos referiremos a los objetivos económicos del Proyecto del Plan y corresponde a la 3a. sección de este trabajo; en ella encontramos que la nueva estrategia de desarrollo se centrará en la satisfacción de las necesidades básicas de las grandes mayorías de la población, lo cual implica, de una parte un crecimiento acelerado de la producción y la reorientación de la estructura productiva a través de la inversión hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios; y de otra la generación acelerada de empleos suficientemente remunerados. El crecimiento que se pretende no es cuantitativo - indiscriminado, sino un desarrollo de la producción y la base productiva en el que la composición cualitativa de bienes y servicios sea un criterio primordial, para ello se requiere la reorientación de la estructura productiva, y por tanto la de la inversión, hacia los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, dentro de este contexto la creación acelerada de nuevos empleos remunerados que permitan a las mayorías expresar sus necesidades como demandas sobre la producción social en cuya generación han participado, juega un papel muy importante para que dicha producción no se vea frenada y con ella toda la economía nacional.

Pasaremos a analizar al Sector Agropecuario, mismo - que deberá ser revitalizado para lo cual deberán asegurarse pri

meramente un abastecimiento suficiente y adecuado de alimentos, el renglón de mayor prioridad dentro del objetivo central de alcanzar niveles mínimos de bienestar para la población. Será necesario no sólo lograr la autosuficiencia nacional en la producción de alimentos básicos, sino constituir reservas reguladoras de productos agrícolas que nos permitan hacer frente a posibles eventualidades alimentarias, así como exportar cuando las condiciones de los mercados internacionales sean las más convenientes. Todo lo anterior supone organizar la producción; pero no basta producir suficientes alimentos es menester que éstos se pongan al alcance de las mayorías.

La estrategia a seguir en el sector agropecuario debe avanzar simultáneamente en dos amplios frentes; por una parte, el manejo de las políticas e instrumentos de que dispone el Estado para apoyar y orientar el desarrollo agropecuario; por otra, el marco social e institucional en que operan dichas políticas e instrumentos, es decir el marco constituido por la estructura agraria y las formas organizativas de los productores. La política agropecuaria deberá orientarse, sin descuidar el impulso a los distritos de riego modernos, a lograr una mayor capitalización en el subsector de agricultura tradicional de temporal. Será necesario que los recursos públicos se destinen en el campo no sólo a la creación de infraestructura, sino a inversiones directamente productivas, como es el caso de las agroindustrias y empresas ubicadas en ciudades pequeñas, integradas a la economía rural de su zona geográfica.

A través de la integración y diversificación de las actividades productivas de los campesinos, de manera que éstas abarquen desde la producción de artículos de consumo básico e insumos hasta la comercialización de productos con el mayor grado de procesamiento posible, se logrará la generación de más empleos y valor agregado en el sector mismo, posibilitando su capitalización con base en recursos propios, y que éste se convierta en un elemento dinámico de la ampliación del mercado interno

como demandante de productos industriales.

La política de precios y comercialización en materia agropecuaria tendrá como principal función la de estimular selectivamente la producción de alimentos básicos y al mismo tiempo, asegurar que sean accesibles al conjunto de la población. Para ello será necesario ampliar y diversificar el aparato estatal de comercialización, de manera que, con la participación directa de los productores integre paulatinamente una red de procesamiento, almacenamiento, transporte y venta de los productos. Se eliminarán las largas cadenas de intermediación que facilitan las prácticas viciadas y la explotación de los productores e inciden en detrimento de los consumidores. Se buscará el contacto más directo posible entre las diferentes entidades públicas y las comunidades campesinas, lo cual exige un gran esfuerzo en la organización de éstas. Las formas concretas de organización que se adopten respetarán la diversidad de características regionales, culturales e históricas que conforman el mosaico del agro mexicano pero en todos los casos fomentarán el carácter colectivo de la producción y la distribución y estimularán la participación de todos los productores en la toma de decisiones.

El estado apoyará mediante todos los mecanismos a su alcance la organización colectiva de los productores y continuará la Reforma Agraria conforme a su doble cometido de justicia social y eficiencia productiva, asegurando el estricto cumplimiento de la legislación agraria como el mejor medio de garantizar la paz social en el campo.

La estrategia de crecimiento en el sector industrial se apoyará en una reorientación de la inversión de manera que ésta se dirija predominantemente a las ramas productoras de los bienes de consumo, intermedios y de capital, social y nacionalmente necesarios. Procurará maximizar la tasa de formación de capital, sujetándola a la restricción de garantizar niveles mí-

nimos estipulados de bienestar para la población trabajadora. Se orientará a satisfacer primeramente los requerimientos del mercado interno y otorgará especial importancia al desarrollo de un sector productor de bienes de capital nacional. Se buscará una mayor integración intersectorial y se impulsará prioritariamente la producción de energéticos, petroquímica y metálica básica. La composición de las exportaciones del sector - deberá modificarse, de manera que dentro de éstas tengan una participación creciente los productos con mayor valor agregado nacionalmente.

El anterior modelo sustitutivo de importaciones será reemplazado por programas de integración vertical de las distintas ramas industriales. Con ello se pretende lograr el aprovechamiento pleno de la capacidad instalada, con el consecuente abatimiento de costos por unidad de producción y la mayor absorción de fuerza de trabajo. En este orden de objetivos, también se dará todo el apoyo necesario a la pequeña y mediana industria y se prestará especial atención a los esfuerzos de descentralización regional.

Con la intención de disminuir la dependencia tecnológica del exterior, se fomentará la investigación y generación de técnicas productivas propias que resulten adecuadas a la dotación relativa de factores de nuestro país y a las prioridades sociales y económicas, entre las que destaca la generación acelerada de empleo.

Por lo que se refiere a la inversión extranjera directa, el proyecto del Plan Nacional nos dice que se deberá ajustar a las disposiciones legales mexicanas en la materia, - será complementaria al esfuerzo nacional y utilizará tecnologías más cordes con nuestra dotación relativa de factores. Se procurará la reinversión en el país de las utilidades obtenidas por el capital extranjero. La compra de insumos por parte de -

las filiales establecidas en el país a sus matrices deberá ser acorde con los precios que rigen en el mercado internacional. Asimismo, se pondrá fin a la práctica de disfrazar la entrada de capital extranjero utilizando a personas físicas y morales nacionales.

El sector financiero se encargará de movilizar en forma ágil y eficiente el ahorro, tanto interno como externo, para apoyar la actividad productiva y la formación de capital. La racionalización en el funcionamiento del sistema bancario contribuirá a la mejor captación, retención del ahorro, a la reducción de los costos de intermediación financiera y al abatimiento de la especulación. La canalización de recursos financieros se realizará prioritariamente hacia los sectores estratégicos conforme a los objetivos del nuevo modelo de desarrollo.

Será necesario limitar severamente el poder monopolístico de los consorcios financiero-industriales que acaparen la distribución de los recursos financieros.

El aparato comercial deberá reducir al mínimo los costos de distribución evitando las prácticas monopolísticas y especulativas que repercuten negativamente sobre el productor y el consumidor final. El nuevo modelo pretende eliminar la mala formación típica de numerosos países en desarrollo, consistente en un crecimiento desproporcionado del sector terciario en relación con el primario y el industrial, fenómeno asociado a la proliferación del subempleo.

El sector externo deberá desempeñar un papel complementario en el desarrollo económico del país y no constituirse en el eje alrededor del cual giren los grandes objetivos nacionales. Deberá impulsarse el proceso de sustitución de exportaciones, fomentando aquellas que contienen un mayor valor agre-

gado, es decir, se reemplazará la exportación de materias primas y productos semi-elaborados por la de manufacturas. La creciente demanda internacional de minerales y petróleo deberá ser aprovechada, siempre y cuando no se comprometa el abastecimiento del mercado interno ni se ponga en peligro nuestras reservas para el largo plazo. Deberá hacerse uso del turismo como generador de divisas y de fuentes de trabajo, pero teniendo presente los costos sociales que implican tanto los egresos de divisas por concepto de remisiones de las empresas extranjeras oferentes de servicios turísticos, como los recursos de inversión, pública que exige la ampliación de la infraestructura turística.

Las importaciones deberán reducirse a las indispensables para la obtención de los objetivos nacionales de desarrollo, minimizando las de bienes de consumo y promoviendo la producción nacional de bienes intermedios y de capital. También deberá evitarse mantener artificialmente bajos los precios de los bienes importados especialmente los de capital, a fin de no desestimular su producción interna ni la utilización de los recursos abundantes en el país.

El estado deberá actuar como rector del proceso económico con base en un sistema de prioridades determinando a través de un proceso de planeación democrática. Para el cumplimiento de esta función el Estado deberá asegurar, con base en la programación, la necesaria coherencia entre objetivos y medios tanto a nivel sectorial como regional, integrándolos en un plan nacional.

El modelo propuesto contemplaba el fortalecimiento del sector público a través de una necesaria reforma fiscal, el mejoramiento de la eficiencia recaudatoria y el estricto control presupuestal de ingresos y gastos gubernamentales. Por lo que se refiere a los ingresos, se requiere de un incremento

sustancial para lo cual habrá de realizarse una reforma fiscal que implique la progresividad efectiva en las tasas impositivas, así como la globalización de los ingresos; paralelamente, será necesario el más estricto control de las obligaciones de los causantes a fin de reducir al mínimo los márgenes de evasión fiscal. Por su parte, el gasto público deberá sujetarse al estricto cumplimiento de los objetivos de desarrollo económico y bienestar social, orientándose prioritariamente a la formación de capital y al respaldo de sectores y regiones atrasadas y grupos sociales marginados, racionalizándose estrictamente el gasto público corriente mediante la supresión de lo superfluo.

Como productor de bienes y servicios, el sector público deberá normarse por el criterio prioritario de un crecimiento dinámico de los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios y empleará sus políticas de inversión, producción, precios y tarifas atendiendo no sólo a la necesaria mejora en la posición financiera de las empresas y organismos paraestatales, sino al impacto que estas políticas ejercen sobre el empleo y la distribución del ingreso real en el conjunto de la economía. Del criterio prioritario consistente en el crecimiento de la producción de bienes social y nacionalmente necesarios, se deriva la necesidad de que el sector público asegure la disponibilidad suficiente y oportuna de los insumos estratégicos y la infraestructura necesaria para la economía nacional, impidiendo la aparición de estrangulamientos y desequilibrios sectoriales del lado de la oferta.

El fortalecimiento de los mecanismos estatales de distribución permitirá, unido a la instrumentación de políticas adecuadas de precios, reducir los costos de comercialización, erradicar la inflación de origen especulativo y romper con las estructuras oligopólicas. Esto se traducirá en una mayor agilidad y una menor intermediación en el proceso de la circula-

ción de bienes y servicios y en una elevación de los ingresos reales de las capas mayoritarias de la población.

Las entidades financieras del sector paraestatal, además de atender los requerimientos de recursos para la inversión pública a través de la intermediación del ahorro, reforzarán su función de dirigir, orientar e inducir al conjunto del sistema financiero hacia los objetivos de financiamiento del desarrollo nacional.

El estado deberá determinar el nivel adecuado de estímulo y protección al aparato productivo nacional, preservar y proteger nuestros recursos naturales y asegurar, finalmente, la necesaria armonización de intereses entre todos los factores que concurren en el proceso productivo.

Pasaremos a analizar ahora aunque muy brevemente los objetivos sociales y que corresponden a la 4a. sección del trabajo.

El objetivo central es lograr niveles mínimos de bienestar para el conjunto de la población. Los principales serán: educación, salud pública, seguridad social y vivienda popular, servicios que revisten un carácter social y nacionalmente necesarios.

El principal objetivo en materia educativa es el de formar hombres y mujeres útiles a la sociedad, esto es en dos sentidos: Uno dotando a la población de capacidad y adiestramiento para explotar y transformar su medio natural, y por otro, permitiéndole conocer y entender su medio social a fin de posibilitarla para su participación consciente en las decisiones colectivas. Lo anterior ayudará para cumplir con el objetivo prioritario de fortalecer la independencia económica nacional, impedir el coloniaje cultural. El sistema educativo -

deberá tener un carácter democrático, romper con los moldes tradicionales y hacer uso de nuevas formas de enseñanzas y aprendizaje, fomentando la educación extracurricular.

La seguridad social será ampliada tanto cuantitativamente como cualitativamente con el objeto de atender al conjunto de la población. Se fomentará el desarrollo y ampliación de los programas de salubridad pública con el objeto de elevar las condiciones de higiene, en que viven las grandes mayorías de la población principalmente en las zonas geográficas con mayor de-pauperización.

Los objetivos en materia de salud y bienestar social también se enfocarán hacia la solución de los graves problemas de degradación ecológica y su repercusión en los asentamientos humanos, procurándose la conservación de un medio ambiente sano y apropiado para el desarrollo de la población. La descentralización industrial y administrativa se contempla no sólo como un requerimiento para el desarrollo económico, sino también como una necesidad para el bienestar social al contribuir a la racionalización de los asentamientos humanos.

La consolidación nacional del país hace imperativa la incorporación de los grupos indígenas y marginados al desarrollo económico y social a la toma de decisiones y a la participación en los beneficios del desarrollo económico con el fin de garantizar su propia base de supervivencia, eliminando su explotación por otros grupos sociales.

Por último, y ya para finalizar, echaremos un rápido vistazo a la 5a. sección, o sea Objetivos Políticos cuyas principales intenciones son: actualizar y hacer que perdure el consenso nacional, para lo cual el pueblo y su gobierno deberán re-formar democráticamente el régimen político, creando permanentemente canales y formas de participación política organizada que

Configuren un estado efectivamente constituido por la comunidad política, o sea, el conjunto de quienes la Constitución reconoce como ciudadanos de la República, Así la participación política podrá ser un ejercicio legítimo de los ciudadanos y una vía para que los propios interesados intervengan con sus decisiones en la marcha global de nuestra sociedad.

Será necesario que el Estado garantice plenamente - las condiciones para el desarrollo ininterrumpido de un sistema político pluripartidista y democrático, posibilitando la participación de toda la población, independientemente de sus posiciones políticas e ideológicas. Será necesario también el que - nos empeñemos en robustecer el equilibrio y la independencia de los poderes de la Unión, así como el pacto federal en su dimensión política.

El fortalecimiento de la libertad de expresión y del derecho a la información, exigen la democratización de los medios de comunicación masiva y el acceso efectivo a éstos por parte de todas las corrientes de pensamiento y opinión.

La política exterior de México continuará rigiéndose por los principios de autodeterminación y solidaridad entre las naciones. Se promoverá la cooperación económica internacional y el cumplimiento de los deberes y el respeto a los derechos de los estados en el ámbito político y económico internacional, se pugnará por la desnuclearización a nivel mundial y la solución política, por oposición a la bélica, de los conflictos internacionales.

III.3.- CONVENIOS UNICOS ENTRE LA FEDERACION Y LOS ESTADOS.-

El Ejecutivo Federal ha firmado convenios de coordinación con todos los gobiernos de los Estados con la intención de tener un nuevo esquema del proceso de planeación para la actividad económica, teniendo en cuenta que el verdadero desarrollo económico consiste en el crecimiento equilibrado y armónico de las distintas regiones productoras del país, así como la necesidad de fortalecer el sistema federativo mediante una mayor participación de las entidades en la planeación del desarrollo nacional y en la ejecución de los programas de Gobierno.

Estos convenios estarán vigentes durante 1977 y tienen como objetivo la realización de programas específicos de desarrollo que competen de manera concurrente al Ejecutivo Federal y al Ejecutivo Estatal.

En el corto plazo, los programas, materia de estos convenios se relacionan con las inversiones en agua potable, alcantarillado rural, caminos de mano de obra, caminos vecinales, carreteras estatales, carreteras urbanas, construcción y reparación de centros de salud, en el futuro se referirán a programas de desarrollo agropecuario estatal, en el contexto de los planes nacionales de desarrollo.

En lo referente al sector educativo, los convenios establecen la parte de la inversión que le corresponde al Comité - Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas y a los Gobiernos de cada una de esas entidades federativas para la construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares.

Pasaremos ahora a lo que se ha llamado Alianza Popular, Nacional y Democrática y que no viene a ser otra cosa más que un complemento de los convenios entre el Gobierno Federal y el de los estados, con la diferencia de que estos nuevos convenios son con los particulares. Así pues, tenemos que el Día 10 de Diciembre de 1976, fueron ratificados por el Ejecutivo los si--

güentes convenios:

- 1.- 24 grandes empresas productoras de bienes de capital, se comprometieron a la inversión inicial de 15,000 millones de pesos con la creación de 18,000 nuevas plazas, durante el presente sexenio. (5-XI-76)
- 2.- 18 empresas medianas, productoras de bienes de capital, se comprometieron a una inversión de 500 millones de pesos y a la creación de 3,000 empleos, así como también a triplicar, como mínimo, su producción durante el sexenio (8-XI-76).
- 3.- 29 empresas mineras, firmaron el compromiso de invertir 50 mil millones de pesos y generar 80 mil nuevas plazas y a realizar exportaciones con un valor de 4,800 millones de dólares durante el sexenio (29-XI-76)
- 4.- 26 empresas automotrices de auto partes se comprometieron a invertir 1,590 millones durante el sexenio para suministrar a la industria terminal las partes que requieran durante 1977-1982 y cubrir los niveles de integración y los requisitos de exportación. (26-XI-76).
- 5.- Cinco empresas de la industria automotriz terminal, firmaron un convenio para prestar asesoría técnica a la industria de auto-partes e incrementar sus exportaciones con el fin, a corto plazo, de obtener el equilibrio comercial por empresas y de hacer posible además un saldo positivo. (30-XI-76)
- 6.- Ocho empresas y el Ejecutivo Federal firmaron un convenio tendiente a lograr un desarrollo dinámico y nacional de la industria petroquímica con fines de abastecer la demanda interna y favorecer la formación de complejos industriales así como incrementar la capacidad de la petroquímica secundaria mediante el financiamiento adecuado. (22-XI-76).

7.- 8 empresas y 3 organizaciones de representantes de la industria maquiladora se comprometieron a la generación de -- 175,000 nuevos empleos en el sexenio y a elevar el valor de -- las exportaciones hasta 1,500 millones de pesos para 1982 (8-XI-76).

8.- 30 Empresas elaboradoras de productos derivados de las oleaginosas se comprometieron a llevar a cabo un programa de -- integración vertical, racionalización y modernización indus-- trial que permita abatir costos, elevar la productividad y lo -- grar un uso más eficiente de la capacidad instalada. (18-XI-76)

9.- 11 empresas productoras de cemento se comprometieron a -- realizar las inversiones necesarias para incrementar la produc-- ción anual de 8 millones de toneladas, de las que se exporta-- rán 2 millones. Las inversiones serán del monto de 10,400 mi-- llones de pesos y con la concertación de este convenio, se pre-- tenden sentar las bases de un sano desarrollo de la industria cementera nacional que la coloque en situación ventajosa en el mercado internacional (19-XI-76)

III.4.- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.

Hemos llegado por fin al momento en el cual analizaremos las funciones de la nueva entidad pública que a partir de este sexenio se encargará de una forma total de la Programa ción Económica en el País, de ahí que se le dedique un rubro -- especial ya que para la situación actual y futura de México es importante el no sólo contar con un organismo de semejante em-- bergadura, sino y lo más importante al final, que cumpla al -- pie de la letra con su cometido social y político, éste es, pro gramar adecuadamente la economía nacional en beneficio de todo el pueblo de México. Por todo lo anterior, entraremos en deta -- lles acerca de dicha Secretaría para poder comprender perfecta -- mente cual es su función y sus posibilidades reales.

La Secretaría de Programación y Presupuesto fué creada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el día 29 de Diciembre de 1976.

La Secretaría de Programación y Presupuesto se crea en circunstancias históricas que exigen de la actual administración: equidad, eficiencia y racionalización para alcanzar sus fines.

Los procesos de planeación y programación de las acciones de la administración para afrontar y resolver los complejos problemas económicos y sociales que caracterizan a la realidad nacional y a la situación económica mundial, constituyen un medio para lograr que aquella establezca prioridades, objetivos y metas. En la institucionalización de la programación de dichas acciones se reúnen congruentemente elementos técnicos y jurídicos que apoyan el actuar del Poder Ejecutivo en esta tarea, para que junto con la evaluación y presupuestación se alcancen los objetivos propuestos así de esta manera de ahora en adelante la tarea de presupuestar, deberá vincularse con la programación, para que con base en ellas, se determine después cual puede ser la forma de su financiamiento.

La Secretaría de Programación y Presupuesto se relaciona con las demás entidades del Sector Público a través de tres tareas permanentes fundamentales:

- a.- La formulación del Programa y el Presupuesto de la Administración pública en tanto tarea permanente que incluye necesariamente la evaluación dinámica del quehacer gubernamental clave para la retroalimentación del proceso.
- b.- El ejercicio del Presupuesto, que incluye los aspectos relevantes en materia de control, auditoría y contabilidad, adqui

siciones y contratos de obras.

c.- La producción y sistematización de la información económica y social.

A la Secretaría de Programación y Presupuesto le corresponde cumplir con las siguientes atribuciones que le otorga la Ley orgánica de la administración Pública Federal en su artículo No. 32:

I.- Recabar los datos y elaborar con la participación en su caso de los grupos sociales interesados, los planes nacionales, sectoriales y regionales de desarrollo económico y social, el Plan general del gasto público de la Administración Federal y los programas especiales que fije el Presidente de la República.

II.- Planear obras, sistemas y aprovechamiento de los mismos; - proyectar el fomento y desarrollo de las regiones y localidades que le señale el Presidente de la República para el mayor provecho general.

III.- Llevar y establecer los lineamientos generales de la estadística general del País.

IV.- Proyectar y calcular los egresos del Gobierno Federal y los ingresos y egresos de la Administración Pública Paraestatal y hacer la Glosa preventiva de los ingresos y egresos del propio Gobierno Federal y del Departamento del Distrito Federal.

V.- Formular el programa del gasto Público Federal y el proyecto del presupuesto de Egresos de la Federación y del Departamento del Distrito Federal.

VI.- Planear, autorizar, coordinar, vigilar y evaluar los programas de inversión pública de las dependencias de la administra---

ción pública centralizada y la de las entidades de la administración paraestatal.

VII.- Llevar a cabo los tramitaciones y registros que requiera el control y la vigilancia y la evaluación del ejercicio del - gasto público y de los presupuestos de egresos de la Federación y del Distrito Federal, de acuerdo con las leyes respectivas.

VIII.- Cuidar que sea llevada y consolidar la contabilidad de - la Federación y del Departamento del Distrito Federal, elaborar la cuenta pública y mantener las relaciones con la Contaduría - Mayor de Hacienda.

IX.- Autorizar los actos y contratos de los que resulten dere-- chos y obligaciones para el Gobierno Federal y para el Departamento del Distrito Federal.

X.- Dictar las medidas administrativas sobre responsabilidades que afecten a la hacienda pública federal y el Departamento del Distrito Federal.

XI.- Ejercer las atribuciones que señalen las leyes de Pnesiones Civiles y Militares.

XII.- Controlar y vigilar financiera y administrativamente la - operación de los organismos descentralizados, instituciones, -- corporaciones y empresas que manejen, posean o exploten bienes y recursos naturales de la nación; o las sociedades e instituciones en que la administración pública federal posea acciones o intereses patrimoniales y que no estén expresamente encomendados a otra dependencia.

XIII.- Disponer la práctica de auditorías externas a las entida-- des de la administración pública federal; en los casos que señale el presidente de la República.

XIV.- Dirigir y Organizar estudios y exploraciones geográficas y realizar estudios cartográficos de la nación.

XV.- Intervenir en las adquisiciones de toda clase.

XVI.- Intervenir en los actos o contratos relacionados con las obras de construcción, instalación y reparación que se realicen por cuenta de la administración pública Federal y vigilar la ejecución de los mismos.

XVII.- Intervenir en la inversión de los subsidios que concede la Federación a los Gobiernos de los Estados. Municipios, Instituciones o particulares, cualesquiera que sean los fines a que se destine, con objeto de comprobar que se efectúa en los términos establecidos.

XVIII.- Los demás que le fijen expresamente las Leyes y Reglamentos.

Pasaremos ahora a conocer la estructura orgánica de la Secretaría de Programación y Presupuesto.

Está formada por un Secretario; Comisión Interna de Administración y Programación; Unidad de Organización y Métodos; Unidad de Programación; Unidad de Evaluación; Centro de Capacitación para el desarrollo; Dirección General de Asuntos Jurídicos; Dirección General de Documentación y análisis; Dirección General de Difusión.

La Subsecretaría de Programación cuenta con tres Direcciones generales que son: Política, Económica y Social; Programación; Promoción y Operación Regional.

La Subsecretaría de Presupuesto const. de 5 direcciones que son: Inversiones Públicas, Egresos; Pagos; Normas sobre

Adquisiciones, Almacenes y Obras Públicas; Contaduría de la Federación.

La Subsecretaría de Evaluación, únicamente tiene a - la Dirección General de Análisis para la Evaluación..

La Oficialía Mayor cuenta con: Dirección General de administración; Dirección General de Personal; Dirección General de Servicios.

La Coordinación General del Sistema Nacional de Información tiene a: la Dirección General de Estadística; Dirección - General de Sistemas y Procesos Electrónicos; Dirección General de Diseño e Implantación del Sistema Nacional de Información; - Dirección General de Estudios del Territorio Nacional.

Por último, existe la Coordinación General del Programa Nacional de Desarrollo de las Franjas Fronterizas y Zonas Libres.

Por su especial importancia, haremos mención especial de algunas de las Direcciones que por su papel mismo, señalan la pauta a seguir y hacen aportaciones importantes al Sistema. Así, entre las más destacadas tenemos: Dirección General de Documentación y análisis, se encarga de establecer un sistema de documentación, junto con la Coordinación General del Sistema Nacional de Información, junto con la Coordinación General del Sistema Nacional de Información que apoya la programación y evaluación de las acciones del Sector Público. Asimismo, se encarga de analizar la congruencia entre las políticas y acciones de las entidades del sector público y de los sectores privado y social con el programa de Gobierno.

Destaca también la Dirección General de Política Económica y Social, pues es la encargada de diseñar y proponer alternativas de política económica y social; así como de realizar

el análisis de la estructura económica y social de México y sus tendencias; elabora permanentemente un análisis de coyuntura de la economía Mexicana; así mismo se encarga de realizar estudios sobre la economía del Sector Público y de sus tendencias; analiza la evolución de la economía internacional, estudia sus tendencias y su influencia sobre la economía del país, al mismo tiempo se encarga de estudiar comparativamente las políticas económicas adoptadas en otros países, incluyendo las que recomiendan algunos organismos internacionales.

La Dirección General de Programación se encarga de - elaborar con la participación de las dependencias y entidades - responsables de la Administración Pública el Programa General - de corto, mediano y largo plazo del Sector Público en función - de la política económica y social establecidas; diseñar los mecanismos de participación para la formulación del programa del - sector público; elaborar programas regionales y sectoriales, -- así como elaborar normas y metodología para las tareas de programación regional.

La Dirección General de Inversiones Públicas se encarga de elaborar y autorizar el programa anual de inversiones públicas, así como sus modificaciones; promover y orientar estudios de preinversión; participar en el establecimiento de normas que rijan la formulación, el ejercicio, los sistemas y procedimientos del gasto público federal, en coordinación con la Dirección General de Egresos, así como el recomendar medidas y acciones complementarias a la política de inversiones públicas.

La Dirección General de Análisis para la evaluación que se encarga de diseñar y coordinar la implantación de un sistema nacional de evaluación permanente del programa de gobierno en su conjunto y en sus partes; proporcionar los elementos de juicio y la información necesaria para el eficaz desempeño de una evaluación integral y permanente; establecer y emitir normas.

que permitan a las entidades del sector público realizar la evaluación de sus programas y proporcionar asesoría en la materia; diseñar los mecanismos de participación para la formulación y - operación del sistema nacional de evaluación del sector público, analizar el ejercicio del gasto público y el cumplimiento de los presupuestos y programas anuales de operación de las entidades - del sector público.

La Coordinación General del Sistema Nacional de In-- formación, la Dirección General de Estadísticas se encargarán de proporcionar la información necesaria a fin de poder adecuadamen-- te y con la información suficiente, elaborar los planes anuales y quinquenales en forma tal que se pueda aprovechar al máximo po-- sible la información existente en trabajos y estadísticas; o en su caso, elaborar dichos trabajos.

La Dirección General de Estudios del Territorio Na-- cional se encargará de inventariar los recursos naturales y de - la infraestructura del país para que de ellos se pueda lograr el mejor aprovechamiento posible, puesto que sabiendo con qué se -- cuenta, se podrá programar mejor la economía nacional.

Hemos visto como con la Nueva Ley Orgánica de la Admi-- nistración Pública Federal otorga a la Secretaría de Programa-- ción y Presupuesto las bases legales necesarias para poder lle-- var a cabo una verdadera planeación o mejor dicho programación - de la economía nacional, cosa que sólo es posible en el momento en que una sola entidad, como en este caso, tiene la Secretaría de Programación y Presupuesto, de presupuestar el gasto público y además el programar y evaluar la actividad de todo el Sector Público en su conjunto, logrando de esa manera, una coordina-- ción acertada como la que necesitamos en estos momentos para po-- der sacar al país de todos los problemas a los que se está en-- frentando, de esta manera, por fin se ha logrado, aunque pos su-- puesto falta mucho por hacer, que en la historia de la adminis-- tración Pública Federal en lo que se refiere a integrar un cuer--

po administrativo abocado a instrumentar la programación en el marco de la economía mixta que caracteriza la realidad Post-revolucionaria, se integrara una Secretaría de Estado con todas las características arriba mencionadas y que esperamos sirva de base para poder corregir el camino andado logrando reorientar la economía nacional para que el país logre por fin salir del hoyo y ser un país rico, de hecho lo es en posibilidades, gracias a las riquezas naturales de nuestra bondadosa tierra, sin embargo, es necesario hacer un esfuerzo y dejar por fin el subdesarrollo que nos ha caracterizado, no por falta de elementos como ya se dijo, sino, y ahí es donde está lo grave, por la corrupción existente dentro del Sector Público y por qué no decirlo bien claro, también del Sector Privado que es corrupto y compra al funcionario para poder lograr así sus funestos propósitos de enriquecimiento ilícito, esperamos que con la nueva administración y todas las modificaciones legales que se han realizado dentro del sector Público, nuestros funcionarios se den cuenta de que con esa actitud negativa hacia el país, hacen daño también a sus familias que al fin y al cabo, son también parte de México; ojalá que ahora sí, contando con el aparato administrativo necesario y con la fuerza legal y política necesarias, la economía del país se reestructure para beneficio de todos los Mexicanos.

III.5.- PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR PUBLICO 1978-1982.

El nuevo esquema de organización del Sector Público preveé el fortalecimiento de unidades de planeación y programación sectoriales que tienen por función coordinar dentro de cada sector, a todos los niveles, las tareas que con este fin se realizan. Asimismo, como ya se dijo, la Secretaría de Programación y Presupuesto será la encargada de establecer las normas de operación programática para todo el sector público y hacer coherentes el proceso y sus resultados desde el punto de -

vista del interés nacional.

Por acuerdo Presidencial del 23 de Enero de 1977, - creó diferentes sectores administrativos a los que quedaron adscritas todas las entidades del Sector Público. Dichos sectores están a cargo de coordinadores que tienen por función hacer congruentes las actividades administrativas y programáticas a fin de acordar objetivos y lineamientos comunes. En base a esta estructura de organización se establecieron once sectores de programación, de tal forma que las actividades de programación se integran en un todo participativo que ocupa el centro mismo de las acciones gubernamentales.

Es también importante el mencionar que fueron dos - las ideas básicas que presidieron el diseño de la metodología para la estructuración y elaboración del Plan Quinquenal del Sector Público 1978-1982; dichas ideas fueron: que la programación tuviera como punto de partida la determinación de los bienes y servicios a producir, y hacer posible que el programa quinquenal pudiera ser expresado en matrices que permitieran apreciar la magnitud de los esfuerzos a realizar, los cruces intersectoriales de actividades, los programas operativos fundamentales y los responsables de cada una de las acciones para poner en marcha dicho Plan.

La importancia de estas dos ideas es que; al relacionar la disponibilidad de bienes y servicios para el quinquenio con las carencias de población, el proceso programático se convierte en un instrumento para señalar, al mismo tiempo, lo que se conseguirá con el trabajo nacional y lo que no podrá satisfacerse plenamente.

Por lo que se refiere a las matrices de presentación éstas hacen factible, a su vez, el análisis global de las acciones a emprender, el conocimiento de las interrelaciones que de-

mandan coordinación por parte de las entidades, la localización de estrangulamientos, duplicaciones y actividades complementarias, y el señalamiento de las debilidades estructurales del Sector Público en su conjunto.

El Programa de Acción del Sector Público, 1978-1982 consta de doce capítulos que son:

- 1.- Programa de Acción Sectorial.
- 2.- Programa Quinquenal del Sector Agropecuario y Forestal.
- 3.- Programa Quinquenal del Sector Pesca.
- 4.- Programa Quinquenal del Sector Industrial.
- 5.- Programa Quinquenal del Sector Comunicaciones y Transportes
- 6.- Programa Quinquenal del Sector Comercio.
- 7.- Programa Quinquenal del Sector Turismo.
- 8.- Programa Quinquenal del Sector Asentamientos Humanos.
- 9.- Programa Quinquenal del Sector Educación, Cultura, Ciencia y Tecnología.
- 10.- Programa Quinquenal del Sector Salud y Seguridad Social.
- 11.- Programa Quinquenal del Sector Laboral.
- 12.- Política Regional a Escala Nacional.

Los objetivos a alcanzar en el quinquenio 1978-1982, con base en el Programa de Acción del Sector Público son:

- 1.- Lograr mínimos de bienestar para todos los Mexicanos en base al derecho y al trabajo.
- 2.- Fortalecer nuestra capacidad de autodeterminación en todos los órdenes, como fundamento de una auténtica y dinámica integración de México en la Comunidad Internacional.
- 3.- Lograr un crecimiento sostenido de la producción, aumentando gradualmente la importancia relativa de los bienes y servicios social y nacionales necesarios y generando empleos a un ritmo capaz de incorporar progresivamente al proceso productivo a la po-

blación desocupada, a las adiciones a la fuerza de trabajo y a la mano de obra subempleada.

4.- Fortalecer el papel del estado como rector del proceso de desarrollo, la visión del desarrollo propuesto se basa en una activa y estrecha unión de los tres sectores principales de nuestra economía mixta; el público, el privado y el social.

5.- Un crecimiento del P.I.B. entre el 6% y el 7% anual en promedio.

6.- El crecimiento global será el resultado de una expansión dinámica de los sectores definidos como prioritarios: Agropecuario y forestal, pesca, petróleo y petroquímica básica, electricidad y bienes de capital.

7.- Se adoptarán medidas financieras para apoyar a las empresas para superar los urgentes problemas de liquidez que actualmente enfrentan, especialmente las medianas y pequeñas.

8.- La inversión pública mantendrá como mínimo, un crecimiento similar al de la inversión total.

9.- Los energéticos mantendrán, durante los próximos cinco años la más alta prioridad,

10.- Se intensificarán programas específicos dirigidos a apoyar la creación de empleo.

11.- Existe la necesidad de continuar acciones urgentes en el medio rural encaminadas a impulsar la producción de alimentos agrícolas básicos para el consumo popular.

12.- Se consolidará, transformará e impulsará a la agroindustria.

13.- Se prestará atención masiva a las formas tradicionales de organización productiva y comercial que subsisten entre una gran porción de los campesinos mexicanos.

14.- El estado fortalecerá los campos de investigación científica y tecnológica.

Por lo que se refiere a las metas sectoriales para el quinquenio se establecieron así:

Sector Agropecuario.

Crecimiento anual de la producción de maíz 5.3%; frijol y trigo 5.7%.

Sector Pesca.

Crecimiento en las capturas, 30% como promedio; industrialización, 23% y comercialización 22%.

Sector Industrial:

Producción de Petróleo, crecimiento anual del 16.5%; exportación de crudo, 45% anual.

Petroquímica: 17 millones de toneladas para 1982 con una exportación superior a los 2 millones.

Electricidad: crecimiento anual del 10%.

Explotación minera: 25.9%

Siderurgia: - Producción paraestatal - 13.8% anual

Fertilizantes: 14.4% anual.

Sector Comercio:

Abastecer con producción nacional la totalidad de la demanda, re

ducir en un 25% los márgenes de comercialización de granos, leguminosas, oleaginosas; orientar al consumidor, inducir el intercambio con el exterior.

El Programa de Acción Sectorial se basa en el análisis de la realidad nacional y de la evaluación de las opciones - que plantea el contexto socio-político y económico interno y externo, y se apoya en las normas y valores que rigen la convivencia social nacional.

Contiene una estrategia de cambio de largo alcance - que marca las rutas fundamentales que habrán de orientar las acciones y el destino del excedente generado por la comunidad para conseguir, en el menor tiempo y con la mayor eficacia posible, - la satisfacción de las necesidades básicas de la población. Expresa al mismo tiempo y de manera precisa el compromiso que cada sector asume ante el país. En él se involucran responsabilidades, acciones y recursos del sector público y privado.

Pasaremos ahora a analizar las proposiciones y metas fundamentales de cada uno de los Programas quinquenales.

El Sector Agropecuario, nos dice el Programa, se orientará fundamentalmente a garantizar una autosuficiencia dinámica en los productos básicos de alimentación popular (maíz, frijol, trigo, arroz, leche, huevo, carne).

Para 1982, el subsector agrícola alcanzará los volúmenes siguientes expresados en miles de toneladas, que procurarán la consecución del objetivo antes citado:

Maíz	11,495.0
Frijol	1,050.0
Trigo	4,658.0
Arroz	415.0

Estos niveles significan en general aumentos en pro-

medio anual durante el quinquenio, superiores al incremento de la población y consideran ligeras alzas previsibles en el ingreso per cápita en: maíz 5.3%; Frijol 5.7%; trigo 5.8%. En el caso del arroz sólo se obtendrá una tasa media anual de 0.7% en atención a que en los últimos ciclos la producción se ha situado en niveles por encima de la demanda.

En otros productos de importancia estratégica para la industria alimentaria y para la alimentación del ganado (sorgo, cártamo, soya) se establecen crecimientos más importantes -- considerando la mayor dinámica de su demanda y para liberar parte de la producción de trigo y maíz que ha venido dedicándose a la alimentación de ganado en vez de emplearse para el consumo humano.

Por lo que se refiere al subsector pecuario, la fijación de metas atiende a la necesidad de realizar un esfuerzo importante para cubrir los déficit existentes que obligan a importar cantidades significativas particularmente de leche en polvo, y contribuir a reducir la dimensión de graves problemas de desnutrición que padece una porción importante de la población. Las metas de este subsector para 1982 implican la obtención de las siguientes tasas medias de crecimiento: Leche 4.7%, ganado bovino 4.5%, ganado porcino 2.4%, víscera de ganado bovino y porcino 5.0%, huevo 6.2% y carne de aves 5.6%. En algunos renglones como el ganado porcino, la tasa toma en consideración la disponibilidad de granos para la alimentación, dando preferencia al consumo humano.

El Sector Pesquero elevará su contribución a la alimentación para convertirse en un apoyo esencial de los cambios -- que se desea introducir en la dieta de la población a fin de elevar su contenido protéico a base de productos accesibles a la capacidad de compra de las mayorías.

El desarrollo del sector pesquero se fincará en los siguientes productos; sardina y anchoveta, atún y similares, camarón, mejillón ostión y almeja, escama y otros.

Las metas en términos de tasa de crecimiento media anual, será de 29.3% en explotación, que incluye las actividades de captura y acuicultura; de 23.1% en transformación industrial; y de 22.4% en comercialización.

La magnitud del esfuerzo que implica la consecución de las metas anteriores supone un apoyo muy importante de otros sectores, dichos aspectos se consideran en los programas de cada uno de los sectores implicados.

Para el sector industrial sus metas de resultado proponen avances muy importantes, por el lado de la oferta, para satisfacer necesidades básicas de la población, así como para fortalecer la independencia nacional. También se plantean metas de empleo que aparentemente podrían parecer muy elevadas en algunos casos, pero son consistentes en general, con el impulso que se imprimirá a ramas prioritarias, con el dinamismo global del sector y de la actividad económica en su conjunto y con la orientación que se dará al empleo de tecnologías propias e importadas.

Las metas de resultado del subsector minero atienden las necesidades que requerirá el aparato productivo para mantener un ritmo de crecimiento sostenido del producto y responder a la diferente intensidad de expansión por ramas de actividad -- también se contemplan importantes excedentes de exportación para algunas sustancias mineras. En conjunto, la meta del subsector minero es la de elevar su producción a un ritmo anual de 12.0% - en el curso del quinquenio. Ello implica alcanzar en 1982 niveles, en miles de toneladas de 2.1 en metales preciosos (8.0%) de incremento medio anual, 996.2 en minerales ferrosos 13.0% y - - 18,563.8 en minerales siderúrgicos (11.0%). Con este último gru

po se atenderán las demandas crecientes de la industria de bienes intermedios y de capital así como las manufacturas de bienes de consumo duradero. Por lo que se refiere a minerales no metálicos se establece la meta de 26,638.6 miles de toneladas - con una tasa media de aumento de 13.0%; en éstos se dá un impulso especial a la producción de azufre y de roca fosfórica, elementos esenciales en la producción de los fertilizantes que requerirá el sector agropecuario y forestal para cumplir con sus propias metas. Con esos niveles también se espera disponer de excedentes exportables.

Preservar la autosuficiencia de energía y generar - excedentes exportables particularmente petróleo y gas, en el marco de una estrategia de sustitución gradual de fuentes de energía tradicional y de racionalización del consumo, es uno de los objetivos centrales del sector industrial, con ese objetivo, además se imprimirá un impulso significativo al crecimiento, atendiendo las prioridades sociales establecidas y se conseguirá un mayor equilibrio en la balanza de pagos al generar divisas - para el apoyo de otras actividades prioritarias.

Las metas a 1982 son consistentes con el objetivo - que se persigue.

En generación de electricidad, la meta es producir 80,000 GWH que implica un crecimiento de 10.3% suficiente para - cubrir los requerimientos previsibles, es importante señalar que los programas de electrificación atenderán de manera preferente el apoyo a la producción agropecuaria, la expansión y descentralización de la industria manufacturera, los medios de comunicación y transporte y los nuevos asentamientos humanos, sin desatender los requerimientos en materia de electrificación rural.

Para 1982 se alcanzará una producción de 131,667 miles de M³. de petróleo crudo y 39,945 millones de M³ de gas natu

ral que significan un incremento promedio anuales de 18.9% y - 11.2% en el quinquenio.

La meta de exportación de petróleo crudo es de - - 57,377 miles de M³ y de 19,012 millones de M³ de gas natural pa - - ra el primer caso, la tasa media de crecimiento alcanzará al - - 45.2%.

La meta de producción de petrolíferos de 55,287 miles de M³. (3.7% de aumento medio anual) permitirá sustituir im - - portaciones y asegurar el abastecimiento interno. Estos mismos objetivos se cumplirán en materia de los productos de la petro - - química cuya producción alcanzará un aumento medio anual de - - 28.6% al registrar en 1982 un volumen de 17,200 miles de tonela - - das. En esta materia se enfatizará la producción de materias - - primas para fertilizantes e insumos para la fabricación de in - - secticidas y pesticidas, para apoyar la producción agropecuaria.

En manufacturas, y atendiendo a las prioridades sec - - toriales de promover preferentemente los bienes social y nacio - - nalmente necesarios, los bienes de consumo básico crecerán a u - - na tasa de 15.2%. La meta que se asigna a la producción de azú - - car, es de 3,383.9 miles de toneladas, de las que el sector pú - - blico participa con 2,083.9 miles. Por lo que se refiere a - - prendas de vestir el valor de la producción alcanzará la cifra de 121,260 millones de pesos equivalente a una tasa media de - - crecimiento de 7.9%, las características de precios de estos - - productos los harán accesibles a la población de bajos ingresos.

La producción de medicamentos será orientada aten - - diendo a un cuadro básico, alcanzará un valor de 40,180 millo - - nes de pesos y una tasa media de crecimiento de 9%. La partici - - pación del Sector Público en este renglón, vital para la salud, será incrementada para alcanzar un valor de 2,340 millones de - - pesos en 1982.

Los bienes de consumo no básicos elevarán su producción a un ritmo anual de 11.4%; de entre ellos cabe referir el aumento del 12% en aparatos electro-domésticos. La producción del sector público se orientará a propiciar su mayor difusión a partir de precios accesibles.

La producción de bienes intermedios se encaminará al logro de niveles de producción suficientes para abastecer el consumo interno, impulsar la expansión y sana operación de actividades tan importantes como la agricultura y la producción de bienes de capital. De igual forma, contribuirá a la generación de divisas y a la sustitución de importaciones de algunos insumos.

Entre las metas más importantes del subsector salud se encuentran las de reducir las tasas de mortalidad general e infantil a 7 por mil habitantes y a 24 por mil nacidos vivos, respectivamente; disminuir a siete por cien los accidentes de trabajo y a 75 por cien mil la influenza y la neumonía. También se bajará el índice de enteritis y otras enfermedades diarreicas a 65 por cien mil habitantes. Por lo que se refiere al subsector seguridad social, se plantea la meta de proteger en forma progresiva al 100% de las personas marginadas actualmente de los sistemas institucionales de seguridad social.

El subsector educación plantea que la meta de resultado en educación básica preescolar es que para 1982 se atienda a 1,213 miles de personas, esto es, una tasa media anual de crecimiento de 13.8%.

Para la enseñanza primaria, para 1982 se dará acceso a 15,387 000 de personas, lo que permitirá asegurar que la mayoría de la población exceda a este nivel educativo.

Por su parte, la enseñanza secundaria espera alcanzar una meta de 3,209,000 de alumnos con un crecimiento medio anual de 7.7%. Este crecimiento se explica en razón de la exis—

tencia de bajos niveles de eficiencia terminal en el ciclo precedente, lo que no permite crecer con una tasa más elevada.

En media superior, se observará un importante ritmo de crecimiento medio anual de 13.3% dando atención a 1 424,000 de alumnos en el último año del Programa. En este nivel se enfatizará la formación de técnicos industriales, agropecuarios y pesqueros, registrará un crecimiento medio anual de 11.6%.

Por su parte la educación superior, se ha fijado para 1982 una meta de 1 090,000 de alumnos registrando una tasa media de crecimiento anual de 12.5% en el quinquenio, además se contemplan acciones para mejorar y actualizar programas de estudio que eleven la calidad de la enseñanza.

Las metas del Sector Asentamientos Humanos serán: - se ampliará la capacidad de servicio de agua potable a 14 millones de habitantes y 12.4 con servicios de alcantarillado.

Para 1982, se incrementará el servicio de agua potable y el alcantarillado cubriendo a 3.2 y 3.8 millones de personas, o sea, un aumento de una media anual de 9.8% y 26% respectivamente sobre 1977.

En vivienda para 1982, se construirán 106,934 viviendas que tendrán características populares para beneficiar a los trabajadores de menores recursos.

Las formas tradicionales de resolver este grave problema, serán complementadas, ante su insuficiencia, por el sistema de vivienda progresiva, que consiste en la dotación del lote con servicios básicos integrados con la finalidad de que los beneficiarios construyan sus propias viviendas. La meta que se fija al respecto, es la de beneficiar a 348,741 familias en 1982.

Es importante, nos dice el Programa, insistir en - que las metas que se proponen alcanzar los diferentes sectores,

guardan una estrecha interdependencia. Resulta así que el cumplimiento de una o varias metas de un sector, precisa que una o varias metas de otro sector, u otros sectores, se realicen a su vez con la oportunidad y suficiencia programada.

Las metas del sector Comunicaciones y Transportes son congruentes con el mayor ritmo de actividad económica que se espera conseguir para el quinquenio. En el subsector transporte carretero, el número de pasajeros kilómetro, unidad que se considera para los siguientes subsectores, se elevará a una tasa media anual de 8.0%; en transporte ferroviario 5.0%; transporte aéreo 11.5% y transporte marítimo 8%.

En el quinquenio se atenderá, de manera prioritaria el desarrollo de las redes carreteras alimentadoras que presentan una mayor incidencia en los sectores agropecuario, forestal y pesquero.

Las actividades turísticas centrarán sus metas en promover una afluencia más importante de visitantes extranjeros y en un incremento sustancial en la generación de divisas; al mismo tiempo, se promoverá un incremento importante de los desplazamientos internos de visitantes nacionales. Se espera alcanzar en 1982, una internación de 6.3 millones de visitantes extranjeros y de 78 millones en movimientos fronterizos. En relación a los movimientos internos, se alcanzará un nivel de 26.8 millones de personas.

Todas estas metas se verán apoyadas con el fortalecimiento técnico y administrativo de las instituciones que imparten la justicia Laboral con la que se mejorará la eficiencia y eficacia de la atención en los servicios en materia laboral.

Para poder cumplir con las metas anteriores contamos con un marco jurídico que da seguridad a la producción de riqueza y garantiza su justa distribución, con un conjunto de instrumentos que permiten encauzar los esfuerzos nacionales a la satis

facción de niveles mínimos de bienestar y a fortalecer la independencia del desarrollo económico nacional, y con una estructura administrativa reformada que nos está permitiendo organizar, racionalizar y dirigir la acción pública hacia los sectores — prioritarios de desarrollo y elevar la eficiencia del sistema en su conjunto.

Se deberá tomar en cuenta que el gobierno no lo — puede hacer todo, allí precisamente es cuando entramos todos los demás sectores de la sociedad Mexicana tomando así una actitud de solidaridad y sentido de pertenencia y de compromisos, pues es indispensable que todos los sectores aumenten la productividad y el ahorro, eliminando gastos supérfluos e innecesarios, — ello porque un mayor ahorro interno es el punto de apoyo esencial para la expansión de la producción y del ingreso.

La alianza para la producción, que persigue organizar las tareas de los diferentes sectores productivos a fin de instrumentar con fluidez las políticas económicas, perfeccionar los sistemas de programación y previsión, así como también compartir responsabilidades y logros. La alianza constituye la — fórmula política fundamental para enfrentar la crisis sin sa— crificar libertades, consolidar el desarrollo sin desmedro de — la justicia y del bienestar de las mayorías y estructurar la acción del Estado como guía de un esfuerzo común y conjunto.

Como hemos visto, el Programa de Acción del Sector Público 1978-1982 está lleno de cosas muy interesantes y positivas además de que ahora sí, después de 50 años de empezar a tratar de planificar o programar nuestra economía, parece que por fin lo hemos logrado y por cierto que en una forma muy sofisticada, puesto que por primera vez se habla del plan quinquenal — global y sectorizado en forma tal, que si siguén los planeamientos descritos en el documento, dentro de cinco años el país felizmente podrá ser otro, otro más equilibrado económicamente, — otro país más desarrollado, en fin, un país diferente, pero eso

sí, mejor que el actual. Ojalá y que lo logremos, ojalá que no nos vaya a pasar lo que hasta el momento anterior a la presentación del nuevo Plan quinquenal había ocurrido en el País; que - los planes eran muy bonitos, pero de ahí, por defectos técnicos por ser elaborados por personajes sin conocimientos de planeación económica, o simplemente por necesidades políticas, dichos planes quedaban en el aire y cada quien hacía lo que se le antojaba y mientras unos crecían, otros éramos cada vez más miserables. Ojalá que con este gobierno empecemos realmente una nueva etapa en la vida nacional y el comienzo de un esfuerzo continuo por programar nuestras acciones en forma tal, que nuestros escasos o abundantes recursos sean aprovechados al máximo para bien de todos los Mexicanos.

CONCLUSIONES Y RECOMENDACIONES

- 1.- Durante 50 años se han hecho esfuerzos por los gobiernos para poder programar mejor nuestra economía, sin embargo, durante ese tiempo jamás se realizó algo que pudiera llevar el nombre de programación económica, con el éxito deseado.
- 2.- Nuestro País actualmente cuenta con los elementos y tiene - las posibilidades requeridas para poder desarrollar un sistema de programación realmente provechoso para el desarrollo - de nuestra maltrecha economía.
- 3.- Por vivir dentro del sistema capitalista en nuestro País el mercado ha de seguir siendo elemento importante para la asignación de recursos, sin embargo, sí podrá ser influenciado - por las actividades, estímulos y presiones del Gobierno para con la iniciativa privada.
- 4.- Es urgente dejar establecida en una forma definitiva la Reforma Administrativa en nuestro País ya que la eficiente administración del sector público será la base para la correcta programación de la economía nacional.
- 5.- Existe una gran separación entre la problemática nacional y la política oficial. La adecuada programación de la economía nacional, será lo único que logre hacer más pequeña esa separación y evitar que el país caiga en el caos.
- 6.- Es necesario recuperar la confianza de los Mexicanos, éso se lo se logrará estableciendo explícitamente costos y beneficios de las metas, olvidándonos de esa manera de realizar lo que no se haya programado oportunamente a fin de no hacer - gastos innecesarios.
- 7.- Es necesario que los funcionarios públicos tengan una mejor remuneración económica, ya que de esa manera ninguno de - ellos tendrá necesidad de atracar las arcas públicas. Así

no solamente se evitará el robo de los tesoros nacionales, sino que se podrá tener dinero para atender oportunamente las necesidades del país.

- 8.- Es necesario que al cambiar de un gobierno a otro, no se dejen y entierren las políticas y proyectos del antecesor y - se empiece algo nuevo. Es importantísimo para el país la - continuidad de las acciones del sector público para con todo el sistema económico nacional.
- 9.- Los planes de desarrollo deben de ser realistas, se deberá tomar en cuenta que el país actualmente está muy endrogado, por tanto los objetivos y metas tendrán que ser realizados sin sin un esfuerzo que requiera grandes recursos adicionales.
- 10.- El conocer los antecedentes de la programación económica en México, nos permite conocer los errores del pasado así como poder prever las limitaciones y posibilidades de la planeación futura.
- 11.- La programación económica en nuestro país, ha logrado en la práctica pocos de los resultados que se esperaban de ella.
- 12.- En un principio la programación económica en nuestro país, no hacía distinción alguna entre planeación sectorial y regional, fué hasta 1942, con el Consejo Mixto de Economía Regional que se hizo clara distinción entre ambas.
- 13.- Originalmente en México no se consideraba dentro de los planes o intentos de programación económica su poder indicativo para la inversión privada, en 1962 surge la primera tentativa para realizar un programa de inversiones en el que - se considerase a la iniciativa privada.
- 14.- Los principales problemas que se han presentado durante los

últimos 50 años en nuestro país para poder llevar a cabo una planeación de la economía nacional, han sido debido a deficiencias técnicas y políticas, así por ejemplo tenemos: poco conocimiento de las técnicas de programación, información dispersa y escasa; demagogia, se han encubierto otros fines que se persiguen a través de la elaboración de planes y programas de desarrollo, poco apoyo del Poder Ejecutivo y por lo tanto poca jerarquía Institucional de los Organismos Programadores, así como la falta de unidad entre ellos en las políticas a seguir.

- 15.- La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial y la Secretaría de la Presidencia durante la vigencia de la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado (10. de Enero de 1959 a 31 de Diciembre de 1976) tenían el control y vigilancia de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal: - (SHCP: control y vigilancia presupuestal), (Presidencia: control y vigilancia de inversiones, (SESPANAL: Control y vigilancia de la operación financiera y administrativa).

Además entre las tres Secretarías se hacían los planes de desarrollo y como es de suponer existía rivalidad entre ellas, pues cada una quería imponer sus puntos de vista, trayendo por consecuencia que los diversos proyectos de una u otra Secretaría se frenaran aunque fueran estudios bien realizados, en detrimento de la economía nacional.

- 16.- Realmente han sido pocos los beneficios que la programación en nuestro país ha logrado llevar a la realidad, ésto debido a que no existe casi vinculación alguna de su implementación con la realidad nacional (sistema de gobierno y por ende la toma de decisiones).
- 17.- Sin embargo, y a pesar de que han existido muchas limitaciones en la programación de la economía nacional, se fué logrando alcanzar la estructura institucional: el cuerpo orgánico

que la hiciera posible, de esta manera y aunque no con la fuerza suficiente y sin contar con el apoyo necesario, la Secretaría de la Presidencia se encargaba de coordinar los programas económicos del País.

- 18.- Para el País es de la mayor importancia el conocer las limitaciones y posibilidades de la Programación Económica Nacional ya que de ese conocimiento saldrán nuevas ideas e instrumentos para poder, por su medio, alcanzar el desarrollo deseado.
- 19.- La Programación Económica en México no ha sido uniforme y los Organismos responsables de esa labor no han sido lo suficientemente eficaces ni duraderos.
- 20.- Más que Planes Económicos de Desarrollo, la mayoría de los trabajos que recibieron ese nombre en México, han sido documentos de tipo político, y cuando mucho se limitaron a movimientos de recursos actuando como indicadores.
- 21.- Sin embargo, todo lo hecho hasta el momento, consideramos - ha servido de base pues la preparación de los planes y Programas ha ayudado a definir y aumentar la comprensión de los problemas nacionales, al mismo tiempo que ha tenido un efecto de carácter educativo entre los políticos y administradores Públicos que se han visto involucrados en dichos trabajos, de forma tal que día a día se han mejorado las técnicas y métodos de programación, todo ésto en beneficio de todos los Mexicanos.
- 22.- La programación económica no puede tener carácter nacional, si no se da la colaboración y participación de los gobiernos de los Estados con el Gobierno Federal. Debe ser establecida formalmente y se deberá poner en práctica de modo sistemático.

23.- En la etapa conocida como desarrollo estabilizador, la política Fiscal y Gasto Público dieron oportunidad de alcanzar una satisfactoria tasa de crecimiento de la producción en condiciones de estabilidad de precios. La inversión privada se vió fomentada gracias a exenciones fiscales, políticas -proteccionistas y un menor gravámen a los ingresos derivados de la propiedad y el capital.

Para sostener el crecimiento de la industria nacional el gasto público se orientó a obras de infra-estructura, así como a subsidiar los insumos básicos, principalmente los energéticos.

24.- Lo anterior fué base de muchos obstáculos al desarrollo futuro, ya que el déficit gubernamental trajo como consecuencia mayor endeudamiento externo e interno el desequilibrio en la balanza comercial se agudizó, la mala distribución del ingreso y el deterioro en la capacidad del sistema económico - para proporcionar ocupación productiva, hacían necesario corregir y reorientar el rumbo del crecimiento económico.

25.- La necesidad de una programación como instrumento para definir y llevar a cabo la política económica ha cobrado gran fuerza en los últimos años; se han establecido mecanismos de promoción y coordinación a nivel sectorial, regional y de forma administrativa.

26.- Para lograr la adecuación de la estructura institucional de la programación y el perfeccionamiento de los distintos mecanismos de decisión, aplicación y control de políticas para el desarrollo, fué necesario la ampliación de la red de comunicación e información dentro del Sector Público.

27.- Las actividades de programación se vieron limitadas durante muchos años por la falta de un inventario organizado y sistemático de los recursos nacionales.

28.- La elaboración de un plan de desarrollo, poder instrumentarlo en la práctica y corregirlo cuando sea necesario, son acciones que necesitan el apoyo total del Ejecutivo, así como de la población, además debemos estar concientes que sin un sistema administrativo idóneo, resultaría inútil el mejor es fuerzo.

29.- La Secretaría de Programación y Presupuesto es producto de la reforma administrativa a la cual se la institucionalizó formalmente con la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el Diario Oficial por decreto Presiden cial el 29 de Diciembre de 1976.

Los objetivos y atributos generales de la Secretaría de Programación y Presupuesto son: formular la programación económica y social del País, elaborar el programa y presupuesto de la administración Pública Federal; vincular y consolidar la planeación, programación, presupuestación y evaluación en un proceso único e integrado; generar la información para la planeación económica; la elaboración de la política económica en general; fortalecer el sistema federal Mexicano mediante la programación regional y la desconcentración de recursos.

Como hemos visto finalmente se creó y se dió fuerza institucional y política al Organó central de Planeación que tanto ha necesitado el País, con sus tres actividades fundamentales, Programación, Presupuestación y Control, y Evaluación.

30.- El presupuesto de egresos de la Federación deberá recibir especial atención ya que es la columna vertebral del sistema de Programación en México, por lo que deberá programarse en una forma más completa su formulación.

31.- El rango jerárquico que se ha dado a las actividades de programación por medio de la Secretaría de Programación y Presu puesto nos da a conocer la creciente toma de conciencia en -

torno a la programación.

- 32.- El hecho de que la coordinación de la administración pública dependa directamente del Presidente y el apoyo dado en este sexenio a las actividades de programación y presupuestación, permitirán darle un impulso total al sistema de Programación Económica en México.
- 33.- Esa coordinación permitirá mayor autonomía y objetividad en el trazo de la política administrativa y se eliminará el factor político que podía incorporar la antigua Secretaría de la Presidencia.
- 34.- Con la Ley Orgánica de la Administración la distribución de responsabilidades obedece a un criterio más funcional, ya que permite la coordinación de áreas complementarias e incluso iguales que actuaban dispersamente. De tal forma que uniendo competencias con objetivos y políticas se permite definir responsabilidades y establecer criterios de mayor coordinación, con los respectivos beneficios para nuestro pueblo.
- 35.- La división por sectores de las Instituciones Públicas en su totalidad con una Secretaría o Departamento de Estado como cabeza de Sector, permitirá no solamente un mayor control y evaluación del Sector Público en su conjunto así como una coordinación de todas las células que lo integran.
- 36.- Se deberá impulsar hasta sus últimas consecuencias la reforma administrativa del Sector Público, para de esa manera poder obtener congruencia sectorial e intersectorial.
- 37.- Se deberá crear un eficiente y moderno sistema de administración Pública que permita una eficaz intervención por conducto del ejercicio del presupuesto de egresos de la Federación y en las adquisiciones y Obras Públicas.
- 38.- Se deberá fortalecer el pacto federal. Existe cooperación -

absoluta entre las partes firmantes de los convenios únicos, los Gobiernos Federal y local planean sus actividades conjuntas, las programan, fijan plazos, lugares y formas de realizarlas para no actuar desordenadamente y lograr los propósitos de desarrollo fijados; los esfuerzos no deberán centralizarse.

- 39.- Se deberá hacer un gran esfuerzo para poder cumplir con la meta prioritaria que la administración actual se fijó, o sea: un crecimiento rápido y sostenido de la producción, que permita generar oportunidades de empleo, e ir reorientando de manera gradual el aparato productivo para que responda cada vez en mayor medida a las auténticas necesidades nacionales.
- 40.- Para poder lograr alcanzar los objetivos deseados será necesario el efectuar periódicamente evaluaciones sobre lo hecho para no salirnos del camino. La evaluación deberá pues, ser el instrumento para poder llevar a cabo los planes de desarrollo, ya que su función es la de vigilar el que todos y cada uno de los postulados planteados en los Planes de Desarrollo se cumplan de la mejor manera posible y en el tiempo señalado, siguiendo como diagnóstico del siguiente plan.
- 41.- Se deberá poner el empeño suficiente para que la reforma administrativa llegue a su culminación, para ello será necesario superar los esquemas, las oposiciones, los obstáculos al cambio administrativo que incide en los intereses creados desde hace tantos años.
- 42.- Para superar el estado actual del País y lograr alcanzar el desarrollo deseado, será menester que el Gobierno actúe con equidad, eficiencia y en forma racional con los recursos de que dispone México; no dilapidándolos, sino en forma consecuente y de acuerdo al plan quinquenal 1978-82 en beneficio de todos los Mexicanos.
- 43.- Con base en la Reforma Administrativa y de acuerdo con el -

Plan Nacional de desarrollo para este quinquenio, las empresas públicas deberán alcanzar una mayor productividad y eficacia administrativa, de no ser así frenarán el desarrollo del País en perjuicio de todos sus habitantes.

- 44.- Para poder cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo, será necesario que se haga conciencia entre los funcionarios públicos la prioridad de ser honestos, ya que sin ese requisito básico indispensable, ninguna Reforma Administrativa, ni el Plan más excelente dará el resultado esperado; si quienes manejan los dineros no los ocupan para lo que fueron destinados, el País se verá en mayores problemas y no logrará superar la crisis por la que atraviesa, para salir del hoyo en que nos encontramos necesitamos de:

Honestidad, Programa Nacional de Desarrollo (presupuesto bien programado) que nos de la pauta a seguir y Trabajo, con estos tres elementos el País saldrá adelante y pronto será un País desarrollado.

- 45.- Pero el desarrollo de un País no depende de que exista un Plan para lograrlo, es importante por supuesto, pero también lo es el cumplimiento de cada uno de los diferentes sectores que componen al País; Gobierno, Iniciativa Privada, Pueblo en general, deberán cumplir con la parte que les corresponde y entre todos será necesario la solidaridad, sentido de pertenencia y de compromiso, será indispensable que todos aumentemos nuestra productividad y el ahorro, eliminemos gastos superfluos e innecesarios, logrando así obtener el punto de apoyo esencial (ahorro interno) para la expansión de la producción y del ingreso.

- 46.- Muy importante habrá de ser en los próximos años que exista combinación de esfuerzos entre los sectores público y privado para lograr la recuperación de la inversión con bastante celeridad. De ahí que sea muy importante la comunicación entre ambos sectores para que se conozcan los problemas que en

frentamos y el sentido que se desea imprimir a las estrategias de solución. Por tanto el planteamiento sincero de intenciones bien fundamentadas con la más amplia visión del futuro que sea posible, será determinante para los objetivos propuestos.

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

- 1.- ANTEPROYECTO DE LINEAMIENTOS PARA EL PROGRAMA DE DESARROLLO ECONOMICO Y SOCIAL 1974-1980.- Secretaría de la Presidencia.
- 2.- ARTURO GUILLEN.- Planeación Económica a la Mexicana.- Editorial Nuestro Tiempo.
- 3.- BASES PARA LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DE MEXICO . SIG. XXI. Varios Autores.
- 4.- CNOP. LINEAMIENTOS ECONOMICOS DE LA POLITICA GUBERNAMENTAL FRI.
- 5.- DIARIO OFICIAL 15 JUNIO 1928.- Secretaría de Gobernación.
- 6.- DIARIO OFICIAL JULIO 12 DE 1930.- Secretaría de Gobernación
- 7.- DIARIO OFICIAL 31 JULIO 1933.- Secretaría de Gobernación.
- 8.- DIARIO OFICIAL 17 ABRIL 1941.- Secretaría de Gobernación.
- 9.- DIARIO OFICIAL 31- XII-76.- Secretaría de Gobernación.
- 10.- DIARIO OFICIAL 18 DE JULIO 1977.- Secretaría de Gobernación.
- 11.- DIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.- Antecedentes de la - Comisión Nacional de Inversiones y de la Secretaría de la - Presidencia.
- 12.- DIR. DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.- Historia de la Programación en México. Secretaría de la Presidencia.
- 13.- DIRECCION DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.- Aportaciones al Cono cimiento de la Administración Federal.
- 14.- DIRE. GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.- Aportaciones al conocimiento de la Administración Federal. Secret. Presid.
- 15.- DIR. GENERAL ESTUDIOS ADM. COORDINACION ADM. SECT. PRESIDEN.
- 16.- DIRECCION GENERAL DE POLITICA ECONOMICA Y SOCIAL. PLAN NACIO NAL DE DESARROLLO 1978-1982. Secretaría de Programación y - Presupuesto.
- 17.- ESTEBAN MOCTEZUMA B.- Planeación en México Tesis 1977 UNAM.
- 18.- FERNANDO PAZ SANCHEZ.- Política de Inversiones Públicas en - México. ISSSTE.
- 19.- INFORMES DE GOBIERNO 1924-1977.
- 20.- INICIATIVA DE LEY DE PLANEACION ECONOMICA NAL. P.P.S. 14 de Diciembre 1965.

- 21.- INSTITUTO MEXICANO DE ESTUDIOS DE DESARROLLO.- El imperativo de la planificación del desarrollo socioeconómico de México. I.M.E.D.
- 22.- INVERSION PUBLICA FEDERAL.- CARLOS PLANCK. H. DIR. INVERSIONES PUBLICAS.
- 23.- LA INICIATIVA DE LA LEY ORGANICA DE LA ADMINISTRACION PUBLICA FEDERAL.- Cámara de Senadores.
- 24.- LA PLANEACION EN MEXICO,- Secretaría de la Presidencia.
- 25.- LA PLANEACION NACIONAL Y EL SECTOR PUBLICO.- Secretaría de la Presidencia.
- 26.- LEOPOLDO SOLIS.- Planes del Desarrollo Económico y Social en México. ED. SEPTENTAS.
- 27.- LUIS DE PABLO.- Planeación. Edición Especial.
- 28.- MAGNO PLAN QUINQUENAL DE DESARROLLO SOCIAL Y ECONOMICO 1978-1982.- EL DIA (16-XII-77).
- 29.- MEMORIA PLANEACION EN LA LIBERTAD.- Secretaría de la Presidencia.
- 30.- MEXICO A TRAVES DE LOS INFORMES PRESIDENCIALES.- Secretaría de la Presidencia.
- 31.- POLITICA Y PLANES DE GOBIERNO.- BANAMEX.
- 32.- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.- Bases para el Programa de Reforma Administrativa del Poder Ejecutivo Federal 1971-1976
- 33.- PRESIDENCIA DE LA REPUBLICA, COORDINACION GENERAL DE ESTUDIOS ADMINISTRATIVOS.- Manual de Organización de la Administración Pública Paraestatal 1977.
- 34.- PRIMER PLAN SEXENAL. - LAZARO CARDENAS. PRI.
- 35.- 2o. PLAN SEXENAL.- MANUEL AVILA CAMACHO.. PRI.
- 36.- PROGRAMA DE ACCION DEL SECTOR PUBLICO 1978-1982.- Secretaría de Programación y Presupuesto.
- 37.- PROYECTO DEL PLAN BASICO DE GOBIERNO 1976-1982. PRI.
- 38.- SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO.- Primer Informe Periódico del avance del Programa de Gobierno Marzo 1977. Dirección General de Documentación y Análisis.