

MEXICO  
LA  
LANEA-  
CION  
NACIONAL

HC 133/M4345



8270



**COORDINACION DE LA PROGRAMACION: MATERIALES DE TRABAJO**

# **la Planeación Nacional y el Sector Público**

*Secretaría de la Presidencia - 1976*



Dirección General Coordinadora de la  
Programación Económica y Social



## **Advertencia**

Durante la Administración Federal 1970-1976, la Secretaría de la Presidencia ha llevado a cabo diversas labores de coordinación de la programación económica y social. Uno de los instrumentos aplicados a este fin ha sido la presentación de materiales de trabajo ante grupos y comisiones de coordinación, integrados por dependencias del Sector Público. De las discusiones sobre los temas tratados en los referidos materiales, han surgido propuestas para la toma de decisiones de política así como para la coordinación de programas concretos. Aunque no se trata de documentos que necesariamente expresan la opinión de la Secretaría de la Presidencia o del Gobierno Federal, se considera que pueden servir de base a futuras discusiones y tareas de programación. Para que esta posibilidad sea mejor aprovechada se ha decidido publicar algunos de ellos.



## Indice

	Página
PRESENTACION .....	9
ANTECEDENTES DE LA PLANEACION EN MEXICO .....	13
LA PLANEACION ECONOMICA Y SOCIAL DURANTE LA ADMINISTRACION DEL PRESIDENTE ECHEVERRIA .....	19
La Naturaleza del Esquema de Programación .....	20
Grupos Sectoriales de Programación .....	21
Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico .....	22
Información para la Programación .....	23
LA SOCIEDAD MEXICANA DEL FUTURO .....	25
OBJETIVOS NACIONALES Y DESARROLLO SECTORIAL .	27
DESARROLLO SOCIAL .....	31
Resistencia al Cambio .....	31
Participación Política .....	33
Participación Económica y Social .....	34
Justicia y Rehabilitación Social .....	35
Grupos Indígenas .....	35
La Mujer .....	36
Política Cultural y Educativa .....	36

Medios de Comunicación . . . . .	39
Política Demográfica . . . . .	40
Salud . . . . .	41
Vivienda . . . . .	42
Seguridad Social . . . . .	44
Asistencia Pública . . . . .	44
EMPLEO . . . . .	47
El Desempleo . . . . .	47
El Subempleo . . . . .	49
La Estrategia de Empleos Productivos . . . . .	49
DESARROLLO AGROPECUARIO . . . . .	53
Situación Actual . . . . .	53
Estrategia del Desarrollo . . . . .	55
Desarrollo Pecuario, Silvícola y Pesquero . . . . .	61
Reforma Agraria y Desarrollo Agropecuario . . . . .	63
Cuadros Técnicos . . . . .	64
Coordinación en Infraestructura Institucional . . . . .	65
DESARROLLO REGIONAL . . . . .	67
La Estrategia del Desarrollo Regional . . . . .	68
Incentivos para la Descentralización . . . . .	70
La Planeación a nivel Regional . . . . .	71
DESARROLLO INDUSTRIAL . . . . .	73
Pequeña y Mediana Industria . . . . .	74
Programa de Inversión Industrial . . . . .	76
Sustitución de Importaciones y Competitividad Externa . . . . .	77

Inversiones Extranjeras Directas . . . . .	77
Bienes de Capital . . . . .	78
DESARROLLO TECNOLÓGICO . . . . .	81
Demanda de Tecnología . . . . .	82
Disponibilidad de Tecnología . . . . .	83
Transferencia de Tecnología . . . . .	83
Becas . . . . .	84
Difusión e Información Técnica . . . . .	85
SISTEMAS DE COMERCIALIZACION . . . . .	89
Estructura del Mercado . . . . .	90
Integración de un Sistema Nacional de Abastos . . . . .	92
Empresa Pública de Comercialización en Perecederos . . . . .	93
Políticas para las Zonas Productoras . . . . .	94
Políticas para las Operaciones de Mayoreo . . . . .	94
Políticas para las Operaciones al Detalle . . . . .	95
RECURSOS NATURALES . . . . .	97
Participación Pública . . . . .	97
Política de Precios . . . . .	98
ENERGETICOS . . . . .	101
COMUNICACIONES Y TRANSPORTES . . . . .	105
Política de Transporte . . . . .	107
Telecomunicaciones . . . . .	109
AHORRO . . . . .	111
Oferta Monetaria . . . . .	112

Tasas de Interés .....	112
Mercado de Valores .....	113
<b>ESTRUCTURA FISCAL Y GASTO PUBLICO .....</b>	<b>115</b>
Política de Ingresos .....	117
Nuevos Medios de Recaudación .....	118
Participación a Gobiernos Locales .....	119
Política de Gasto .....	120
Déficit Fiscal .....	121
<b>SECTOR EXTERNO .....</b>	<b>123</b>
La Coyuntura Internacional .....	124
Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados .....	125
Política Comercial .....	126
Industrias Maquiladoras .....	127
Importaciones del Sector Público .....	128
Facilidades Portuarias .....	129
Turismo .....	129
Inversiones Extranjeras .....	130
Deuda Externa .....	132

## Presentación

Existe plena conciencia de la necesidad de regular los fenómenos económicos y orientar la marcha de la sociedad mediante instrumentos de gobierno; racionalizar el uso de los recursos físicos y humanos y orientar su aprovechamiento sin dejarlo al libre juego de las fuerzas económicas.

La planeación no es sólo un acto de racionalización, tampoco es un mero acto de justicia por parte del Estado. Es el cumplimiento de un imperativo que emana de los ideales inscritos en la ley fundamental del país; una forma de afirmar y realizar los derechos de la comunidad nacional.

La necesidad de planear empieza incluso a plantearse como un imperativo internacional. Los problemas de las desigualdades económicas y sociales han llegado a tal extremo de gravedad que cada vez se plantean en forma más clara y vigorosa en los foros internacionales.

La racionalización que significa planear no podrá llevarse cabalmente a efecto en el campo internacional si antes no se realiza en el interior de cada Estado. Sólo en la medida en que cada país combata en su seno, mediante la planeación, las desigualdades económicas y sociales, podrá contribuir a la planeación a escala mundial.

Los Estados que han sido hasta ahora los más fuertes y que tienen mayor interés en programar la economía mundial, se inclinarán a hacer esto sólo de acuerdo con sus intereses particulares. Intereses que dependen de sus exigencias presentes y de su condición de predominio sobre otros países.

Pero los intereses de las potencias, que representan una minoría de la población mundial, no deben confundirse con los intereses de toda la humanidad. La racionalización de la economía internacional dependerá, sobre todo, de la fuerza con que los países llamados subdesarrollados intervengan en ese proceso. Del vigor con que ellos puedan hacer valer sus puntos de vista y sus intereses. La Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados representa, por esta razón, el marco jurídico dentro del cual será posible planear con justicia las relaciones económicas en el ámbito mundial.

En este esfuerzo, los países de menor desarrollo tendrán que revisar a fondo los criterios con que hasta ahora han manejado sus economías. Como ya se ha comprobado, las normas desarrollistas que prevalecieron a partir de la segunda postguerra no han auxiliado debidamente a estos pueblos en la solución de sus problemas; antes bien, los mantuvieron y, en muchos casos, los agravaron.

En México, la política económica seguida entre 1940 y 1970 estuvo determinada por este equivocado modelo de crecimiento. Se originó y fortaleció un sector desarrollado minoritario y dependiente del exterior que concentró en gran parte el ingreso, la educación, la salud y todos los factores que, sumados, se traducen en bienestar y poder político, junto a otro sector mayoritario y en rápido aumento, que no dispone, sino de manera muy precaria, de ingresos, de conocimientos, de cultura y de salud.

La Revolución Mexicana se produjo precisamente porque las masas se vieron obligadas a plantear, por la violencia, demandas que en diversos renglones aún no se han satisfecho por completo. El Estado mexicano se está enfrentando a estos problemas. Ha desplegado esfuerzos continuos para corregirlos. En ciertos sectores ya ha obtenido éxitos parciales. No obstante, el sistema educativo, el aparato de salubridad y la capacidad de la economía para generar empleos, resultan insuficientes para beneficiar a toda la población.

Los patrones de política económica seguidos hasta ahora, redundaron más en provecho de potencias externas que en el propio. Para

corregir los desequilibrios prohijados es indispensable rechazar los modelos extranjeros y consolidar la independencia económica del país. Para hacer válido su proyecto constitucional, México no sólo debe ser formalmente independiente, sino también económicamente independiente.

La conciencia de esta problemática y la apertura de una estrategia para resolverla ha sido la nota distintiva del gobierno del Presidente Echeverría. Por una parte, se ha puesto fin a un proceso de anquilosamiento del aparato político mediante la apertura de canales apropiados para que toda la población exprese sus necesidades, al mismo tiempo que se ha iniciado una depuración gradual, pero enérgica, de los cuadros dirigentes para dar entrada a nuevas generaciones. Por la otra, México, a través de su política exterior, se ha puesto en la primera fila del movimiento universal en pro de una participación decisiva de los pueblos pobres, en lo tocante al ordenamiento de la economía mundial. Estos dos aspectos se han dado simultáneamente y como parte de una misma dirección política.

En el transcurso del sexenio, las acciones sociales iniciadas, han acentuado de manera progresiva la necesidad de establecer un sistema de planificación nacional que permita perfeccionar los esquemas utilizados.

Si lo que ha venido descubriendo el gobierno del Presidente Echeverría es la urgencia de planificar, al mismo tiempo ha puesto en claro

que todo plan debe tener como meta última al ser humano. Es el hombre, su capacidad, su energía, su creatividad, lo que debe servir como norma para juzgar la eficiencia de las medidas que se tomen, o los rumbos de acción que se abran en el porvenir inmediato.

Estos planteamientos no son novedad absoluta. Surgen del fondo mismo de nuestra tradición política, tienen su raíz en la Revolución Mexicana y, de alguna manera, han estado actuando en nuestro cuerpo social.

La progresiva consolidación de un régimen de economía mixta y el hecho de que esa economía mixta haya adquirido fuerza, constituye un ejemplo de evolución positiva mediante la cual, el Estado encuentra las formas de su verdadera naturaleza en la medida en que aprende a autocriticarse abiertamente, como lo ha venido haciendo durante la actual administración.

El Estado, a través de la economía mixta, a despecho de quienes pretenden aferrarse al pasado, reitera que debe ser el conductor de la vida económica y social.

## **Antecedentes de la Planeación en México**

La Constitución de 1917, fruto del movimiento revolucionario, contiene las premisas fundamentales para el progreso de nuestro país. Progreso en lo económico, en lo social, en lo cultural y en lo político; a través de ella se encauza la acción del Estado para sentar las bases de una economía que asegure la práctica de la libertad, en un ambiente creciente de igualdad de oportunidades.

El desarrollo económico está concebido no como un fin en si mismo, sino como un perfeccionamiento cualitativo de la economía para elevar el nivel de vida general de la población, utilizando racionalmente los recursos nacionales y empleando de modo adecuado la ciencia y la tecnología. El auténtico desarrollo se logra en un marco de estabilidad civil. El crecimiento económico nacional se orienta mediante un proceso de programación flexible, obligatorio para las dependencias gubernamentales, e indicativo para los organismos privados, a fin de encauzar el el trabajo y las iniciativas de la población hacia un mismo fin.

En el período post-revolucionario, se abrió una etapa de organización nacional y se adoptó una política consistente en crear instituciones que velen por el cumplimiento de las responsabilidades gubernamentales. En 1928 se creó por decreto el Consejo Nacional Económico, como una entidad de investigación y consulta en la elaboración de estudios de carácter legislativo y administrativo, relacionados con la actividad económica y social de los Poderes Ejecutivo y Legislativo, federales y estatales.

La Ley sobre Planificación General de la República, expedida en 1930, es la primera iniciativa legal orientada a organizar y conducir las actividades de las diversas dependencias gubernamentales. En ese mismo año, surge la Comisión Nacional de Planeación. Con ella cobran fuerza, en el medio político mexicano, los conceptos relativos a programación económica.

En 1933, se aprobó un “Plan Sexenal” inspirado en una política de intervención estatal como la que estaba adoptándose en diversos países para enfrentar la crisis económica de esa época. Al mismo tiempo, se creó el Consejo Nacional de Economía, constituido por diversos representantes de los sectores económicos, para asesorar al Presidente de la República en materia de política económica.

La elaboración del Plan Sexenal obedeció a la necesidad de formular los lineamientos de política económica con que el país resolvería las dificultades provocadas por la crisis de 1929. Fue una etapa cuya intención era superar los problemas internos y estimular el desarrollo económico. El Presidente Cárdenas daría la mayor prioridad a una política agraria y nacionalista, que culminó con la expropiación petrolera y de los Ferrocarriles Nacionales, la organización de la Comisión Federal de Electricidad, y la creación de los Bancos Nacionales de Comercio Exterior, Obrero y de Fomento Industrial.

El Plan fue llevado a efecto por técnicos del Gobierno Federal y por una Comisión del Programa del Partido Nacional Revolucionario. Una de sus principales limitaciones fue la carencia de instrumentos prácticos, organismos económicos y estadísticos aptos para convertir la política económica en práctica diaria. Con este fin, se creó el Comité Asesor Especial de carácter intersecretarial como organismo consultivo y orientador de las políticas económicas nacionales.

No obstante sus limitaciones, el Plan Sexenal fue el punto de partida de grandes reformas en materia agraria, riego, infraestructura, transportes y legislación y fue motor para reforzar una política nacionalista.

El Comité Asesor Especial fue sustituido por una oficina técnica, dentro de la Secretaría de Gobernación, a la que se encomendó elaborar un “Segundo Plan Sexenal” que abarcara el siguiente período gubernamental 1941 - 1946. En este Plan se analizó lo referente a la planeación específica de las actividades del Gobierno Federal y la coordinación de las dependencias que lo integraban. El “Segundo Plan Sexenal” buscaba cuantificar mejor los objetivos primordiales, dejando sin embargo, en manos del Presidente de la República, lo referente a su aplicación específica.

En 1942, se constituyeron la Comisión Federal de Planeación Económica, para mejorar la información estadística, necesaria en la elaboración de programas de desarrollo, y el Consejo Mixto de Economía Regional, que tenía como fin realizar estudios estatales para obtener una apreciación integral de la economía del país.

En los últimos meses de 1947, se promulgó la Ley para el Control de los Organismos y Empresas del Estado, que facultaba a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para coordinar y asesorar a los organismos descentralizados y a las entidades de participación estatal en lo relativo al desempeño de sus actividades. Con el propósito de conocer el funcionamiento económico y administrativo de estos organismos y empresas se estableció la Comisión Nacional de Inversiones, encargada de controlar y supervisar sus presupuestos mediante auditorías e inspecciones técnicas.

El Banco de México preparó, posteriormente, un proyecto de Plan de Inversiones del Gobierno Federal y sus Dependencias Descentralizadas, para los años 1947 - 1952. De igual forma, en el año de 1952, se preparó en la Nacional Financiera un Programa Nacional de Inversiones para los años 1953 - 1960.

En el mismo año, la Comisión Mixta del Gobierno Mexicano y del Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento elaboraron un documento titulado “El Desarrollo Económico de México y su Capacidad para Absorber Capital del Exterior”, donde se estimaba necesaria la

creación de un grupo autónomo de técnicos que elaborara programas de inversión y ayudara a coordinar las actividades gubernamentales de acuerdo con un programa económico.

A mediados de 1953, se pidió a las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Economía que elaborasen un plan de inversiones del sector público para el nuevo sexenio, para coordinar todos los programas de inversión de las entidades del Gobierno Federal. Con tal fin, todas las Secretarías de Estado y las empresas descentralizadas y de participación estatal, rindieron informes sobre la inversión programada por cada una de ellas. Se creó un Comité de Inversiones, que funcionaría bajo la supervisión de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el Banco de México y la Nacional Financiera, y presentaría un programa coordinado de inversiones públicas.

El Comité se incorporó a la Presidencia de la República, y más tarde, dió origen a la Comisión de Inversiones. Dicha Comisión formuló los estudios económicos necesarios para coordinar la prioridad, el volumen y la función de las inversiones, de acuerdo con los objetivos de la política nacional.

Ningún organismo o dependencia federal debía realizar inversión alguna no autorizada previamente por la Comisión de Inversiones y por el Presidente de la República. De hecho, todas las entidades y organismos federales quedaron bajo la vigilancia de la Comisión, que exigía buenas prácticas administrativas como condición previa para asignar los fondos que éstas necesitaban.

La Comisión de Inversiones, debido a su naturaleza técnica, a su carácter de centro de información económica, y a su amplio campo de acción por el número de entidades que participaban en las inversiones públicas, formuló en 1956 un plan de inversiones para dos años, que fue base para obtener créditos de organismos financieros del exterior, que fueron encauzados principalmente al desarrollo de la energía, el riego, la comunicación y el transporte.

Para consolidar las atribuciones del Ejecutivo en materia de programación, se creó en 1958, con base en la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado, la Secretaría de la Presidencia. La Ley dió a la nueva Secretaría facultades para recabar datos esenciales con destino al Plan General del Gasto Público e Inversiones del Gobierno Federal y los programas especiales que fijara el Presidente de la República, así como para proyectar el fomento de regiones y localidades, coordinar los programas de inversión de los diversos órganos de la administración pública, y planear y vigilar la inversión pública y la de los organismos descentralizados y empresas de participación estatal.

La antigua Comisión de Inversiones se integró a la Secretaría de la Presidencia como Dirección de Inversiones Públicas; más tarde se convirtió en Dirección General, ampliando y complementando sus funciones con nuevos órganos de decisión y administración. Asimismo, se creó la Dirección de Planeación, encargada de la planeación económica nacional, antecedente de la actual Dirección General Coordinadora de la Programación Económica y Social.

Para precisar las funciones de la Secretaría de la Presidencia en materia de programación, se dictaron tres acuerdos presidenciales: el “Acuerdo sobre la Elaboración de los Programas de Inversiones Públicas para 1960 - 1964”, de junio de 1959; el “Acuerdo sobre la Planeación del Desarrollo Económico y Social del País”, de julio de 1961; y el “Acuerdo que crea la Comisión Intersecretarial, encargada de formular planes nacionales para el desarrollo económico y social del país”, de marzo de 1962.

Al empezar la década de los sesentas México se enfrentaba en el ámbito internacional a una situación caracterizada por una nueva política de los Estados Unidos hacia Latinoamérica. Se había creado la Alianza para el Progreso y, de acuerdo con la Carta de Punta del Este, el país se comprometió a elaborar un programa de desarrollo económico. Se estableció una Comisión Intersecretarial formada por las Secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público, que sería responsable de elaborar planes y programas nacionales de desarrollo a

corto y largo plazo. Esta Comisión elaboró el “Plan de Acción Inmediata, 1962 - 1964” que definía la naturaleza de un plan nacional de inversiones.

En el siguiente período gubernamental, se elaboró el Programa de Desarrollo Económico y Social 1966 - 1970, realizado por la Comisión Intersecretarial integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia. En este programa se buscaba fortalecer al sector agropecuario, lograr mayores índices de productividad e impulsar la industrialización, mejorar los servicios públicos, fomentar el ahorro interno, continuar con la estabilidad del tipo de cambio y combatir las presiones inflacionarias.

## **la Planeación Económica y Social Durante la Administración del Presidente Echeverría**

México disfrutó de un largo período de crecimiento económico pero, como ha sido señalado, el adelanto favoreció sólo a una parte minoritaria de la población. Se ha terminado por reconocer que el crecimiento económico, aunque esencial para el desarrollo de una sociedad, no es suficiente en sí mismo para mejorar y difundir el bienestar. Al asumir la Primera Magistratura, el Presidente Luis Echeverría anunció un cambio en la estrategia de política económica y social.

Se optó por hacer de la programación del desarrollo nacional una tarea compartida, de modo que en ella interviniera no sólo el Gobierno, sino todos los sectores que participan en el progreso del país.

El programa económico y social delineado desde el principio del régimen, no fue un documento redactado por un grupo de especialistas. Se escuchó a los campesinos, a los obreros, a los industriales, y a los estudiantes, entre otros sectores. Con la opinión de los interesados fue posible delinear los instrumentos de política sobre bases realistas y prácticas, en armonía con las necesidades del país y la disponibilidad de recursos y factores productivos.

La intención esencial de las medidas de política económica y social puestas en práctica, puede resumirse en los siguientes objetivos básicos: apresurar el desarrollo, distribuir equitativamente el ingreso, y consolidar la independencia económica dentro de un ámbito de libertad.

Una serie de sub-objetivos, derivada de los objetivos generales del programa económico y social, permite fortalecer el alcance de éstos. Resaltan por su importancia, los siguientes: aumentar la productividad; implementar una sana política demográfica; proporcionar ocupación permanente y productiva a la población; fomentar y coordinar el desarrollo regional, favoreciendo el proceso de descentralización; incrementar el producto agrícola; lograr una mejor distribución del consumo; impulsar las exportaciones, diversificando productos y mercados; fortalecer la capacidad financiera del Sector Público; extender y mejorar los servicios de salud, nutrición, vivienda y seguridad social; mejorar los niveles educativos ajustándolos a las prioridades nacionales; poner en práctica las reformas que favorezcan el mejor funcionamiento del Sector Público; adaptar la tecnología a las necesidades del país; y aumentar la participación de la población en el trazo de las políticas económicas y sociales.

### La Naturaleza del Esquema de Programación.

En un gobierno democrático, difícilmente hubiera tenido éxito una planificación hecha desde lo alto, en la que no intervinieran de modo directo quienes, por su trabajo cotidiano, están mejor informados sobre los recursos con que se cuenta y el uso que se les debe dar. La información objetiva, que sólo puede obtenerse de quienes enfrentan directamente los problemas, es una de las razones más poderosas para reforzar la programación participativa y el trabajo en equipo.

El centro de las actividades de programación es el Presupuesto de Egresos de la Federación. Así se logra una asignación más racional de los recursos. El Presupuesto tiene un definitivo impacto en cuanto a la velocidad y eficacia con que se van consiguiendo los objetivos nacionales de distribución, independencia y crecimiento.

Para lograr una mejor programación y coordinación del gasto público, se cuenta con diversos instrumentos. Destaca, por su importancia, la Subcomisión de Inversión Financiamiento integrada por las Secretarías de Hacienda y Crédito Público, Patrimonio Nacional y de la Presidencia. Esta ejecuta actividades de evaluación, recomendación y promoción de los distintos programas de inversión, orientando a las diversas dependencias en sus proyectos y controlando y verificando programas de inversión a largo plazo. Simultáneamente elabora, año con año, un Plan que abarca las perspectivas de inversión, comprendiendo el gasto en el mediano y en el largo plazo, que se somete a la consideración del Presidente de la República. Todas estas actividades se complementan por la Comisión Coordinadora y del Control del Gasto Público que evalúa la ejecución de los proyectos y sus resultados.

#### Grupos Sectoriales de Programación.

La intención de programar el desarrollo económico y social del país en forma participativa, inspiró la creación de las Unidades de Programación y la formación de grupos sectoriales de estudio y programación. Estos grupos, integrados por las dependencias responsables de las políticas específicas, cubren campos como el agropecuario, el educativo, y el de bienestar social.

Resalta por su importancia la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario. El sector agropecuario ha recibido un impulso determinante para el desarrollo nacional y el bienestar de la población. Sus actividades, encaminadas a lograr una visión de conjunto de las posibilidades de producción agrícola, y de coordinar los programas de operación de las dependencias involucradas en el sector han rendido grandes frutos, que se espera incrementar con la reciente instalación de organismos similares en las entidades federativas.

La agricultura de subsistencia, es el centro de preocupación de la Comisión Coordinadora del Sector Agropecuario. Las acciones que ésta ha recomendado afectan la disponibilidad y el costo de los insumos, inclusive el crédito, así como los precios de los productos y las facilidades de comercialización.

En el Grupo de Análisis del Sector Educativo, se ha dedicado especial atención al presupuesto por programas, modalidad que permite hacer más eficiente la asignación de recursos. Al mismo tiempo, el Grupo de Bienestar Social ha elaborado diversos documentos básicos para la programación del Sector Salud.

Paralelamente a la creación de estos grupos de coordinación, se establecieron diversas Comisiones responsables de la elaboración de estudios, lineamientos y programas de acción en sus áreas respectivas. Tal es el caso de la Comisión de Energéticos y el de la Comisión Coordinadora del Transporte.

#### Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico.

El progreso armónico de las entidades federativas es requisito indispensable para el sano desarrollo de la comunidad nacional. El desarrollo regional es cimiento del desarrollo económico global. Se busca reforzar los polos de actividad para diversificar las zonas de potencial económico, promover una mayor participación popular en las actividades programadoras, y aminorar así, la centralización en la toma de decisiones.

La coordinación por sectores de actividad se complementa con criterios regionales de programación, integrando así el marco institucional de la programación en el país. Los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico, que se han venido instalando desde 1971 en las diversas entidades de la República, son el complemento espacial de las Unidades de Programación y de los grupos sectoriales.

Para lograr una mejor coordinación de las funciones de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, y fortalecer los programas de descentralización de las actividades económicas, fue creada dentro de la Secretaría de la Presidencia la Dirección de Desarrollo Regional, y se instaló la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, que armoniza, a escala nacional, las actividades de diversas dependencias federales y las de los Comités.

#### Información para la Programación.

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. Se creó el Sistema de Información para la Programación Económica y Social, que ha dado algunos primeros pasos hacia la integración de una red nacional que capte, procese y difunda la información relevante a los esfuerzos nacionales pro-desarrollo.

La Comisión de Estudios del Territorio Nacional, es un organismo cuya tarea consiste en realizar el levantamiento cartográfico del territorio nacional, y estudios relativos a recursos naturales, humanos e infraestructura para la programación sectorial, regional y nacional.

Los estudios y la información generada por la Comisión han sido de gran utilidad para la planeación del desarrollo. Sus labores tienen un carácter permanente, ya que una vez levantadas las cartas de todo el territorio nacional y efectuada la investigación de recursos, se continuará con ciclos de actualización y mejoramiento de los datos.

Las instituciones encargadas de generar y procesar la información, así como los organismos responsables de promover y coordinar las actividades de programación, a través de las actividades realizadas durante la presente administración, se han empeñado en superar las limitacio-

nes ocasionadas por la falta de información y de mecanismos de coordinación, que entorpecían una correcta planeación en materia económica y social.

## **la Sociedad Mexicana del Futuro**

El significado del desarrollo económico y social debe definirse dentro de una amplia perspectiva a través del tiempo. El desarrollo es un proceso dinámico que, en realidad, nunca termina porque en cada etapa se dejan sentadas las bases de las siguientes.

Se debe trabajar para que los ciudadanos del futuro cuenten con opciones socialmente deseables. La libertad para decidir entre disyuntivas es insuficiente. Debe existir la seguridad de que todos pueden influir en la construcción de los caminos que habrán de seguirse. Las oportunidades sociales no pueden ser ilimitadas. Los recursos disponibles y el potencial humano para aprovecharlos, marcan los límites últimos a las opciones futuras. Las diversas fuerzas que influyen para concretar las opciones que se van haciendo viables deben sujetarse a las decisiones populares. Lo social debe guiar el comportamiento de lo económico.

El sistema político es el instrumento por medio del cual los integrantes de la sociedad deben lograr que las decisiones que se adopten, sean realmente las que desea la comunidad. No se oculta que diversas fuerzas de orden económico tratan de competir con la representación política. El propio gobierno no es inmune a la contaminación de esos elementos negativos. La legítima representatividad y la fuerza del gobierno sólo se garantizan con una amplia participación del pueblo en los mecanismos políticos; esto es, eligiendo gobernantes y exigiendo que cumplan los propósitos sociales.

Los sectores marginados deben aumentar su influencia en las decisiones políticas. Los sectores marginados deben tener el empuje necesario para abrir mejores opciones a la comunidad. La política de desarrollo económico y social debe buscar que ese poder se amplíe y consolide por medio de los esfuerzos en pro de la educación, la salud, y en general, del desarrollo integral de los individuos y el fortalecimiento de la conciencia social.

Mientras más grande es la capacidad de los individuos, más efectiva es su participación en las decisiones sociales y, en particular, en el sistema político. Sólo en esta forma las decisiones tomadas en nombre de la colectividad pueden realmente responder a sus exigencias.

México es heredero de una vigorosa tradición cultural, amalgama de múltiples contribuciones de países, generaciones e individuos. México debe obtener de esta situación el máximo provecho. Tener un modelo propio significa seleccionar con autonomía, sin imposición externa, los elementos que el mundo contemporáneo puede brindar para la integración de un proyecto social. El modelo que debe guiar la política de desarrollo de México en los próximos años no equivale a ningún extremo capitalista o socialista, sino a un modelo de economía mixta, de participación popular y de justicia social dentro de la libertad. Este modelo no es una importación, y no implica por ello mismo, el sometimiento a ninguna potencia extranjera. De ahí que sea la vía más segura para afirmar nuestra independencia.

## **Objetivos Nacionales y Desarrollo Sectorial**

Una política económica sin objetivos claramente establecidos, no puede llevarse a cabo congruente y ordenadamente. Necesitamos saber, como ha dicho el Presidente Echeverría, qué clase de país queremos ser cuando finalice el siglo y principie uno nuevo.

Debemos rechazar los modelos extranjeros como camino para el desarrollo del país; tenemos el nuestro, que propugna por el desarrollo económico con una justa distribución de la riqueza, con independencia respecto del exterior y fundamentado en el disfrute de la libertad. Estos propósitos no se ajustan ni al modelo capitalista ni al socialista; el primero, porque en los países capitalistas no se distribuye la riqueza como fuera deseable y, en ocasiones, aunque existiera cierta equidad en la distribución interna del ingreso, esa equidad no se advierte en su actitud hacia el exterior, pues ésta, por ser colonialista, propicia que la explotación de otros países constituye la base sobre la cual sustentan su creciente nivel de vida.

Nuestro modelo es diferente también del de los países socialistas, donde las restricciones a la libertad individual y la permanencia excesiva de los mismos hombres en el poder lo hacen incompatible con nuestra forma de vida.

El objetivo de nuestra política económica, debe ser pues, no querer en lo futuro, para México, una situación semejante a la de esos países, sino avanzar con la mayor rapidez posible, por nuestro propio camino y conforme a metas claramente definidas.

La planeación es el instrumento más importante para incorporar al proceso económico criterios de eficiencia y equidad. Es una responsabilidad del Estado que debe guiar el cambio social para satisfacer las necesidades existentes y ampliar las oportunidades de acción futura.

Aunque no es posible definir con precisión los objetivos de las nuevas generaciones, es de la mayor importancia proporcionarles, desde ahora, los satisfactores económicos y el ámbito de libertad indispensables para que puedan ampliar sus alternativas de acción. El crecimiento de la producción es un elemento primordial para el desarrollo; pero no es el único, ni siquiera el más importante. La riqueza debe beneficiar a toda la población y ensanchar su libertad a fin de que, al crecimiento en la producción, corresponda una franca evolución social y política.

El carácter mixto de nuestra economía presupone que la intervención del Estado no elimina la función del mercado, el talento empresarial y las preferencias de los consumidores. La función reguladora del Estado se manifiesta principalmente a través de una serie de normas que influyen sobre las relaciones entre los agentes económicos privados, y entre éstos y la administración pública, de modo que esta última pueda salvaguardar los intereses colectivos por sobre los particulares.

Corresponde al Estado promover las condiciones necesarias para la evolución social; pero no puede darse progreso social efectivo y duradero sin una sólida base económica. Por eso, es tarea principal del Gobierno impulsar el crecimiento de la producción. Pero éste, de acuerdo con la voluntad de la población, debe elegir, entre las distintas opciones de política, aquéllas que se traduzcan en un mayor beneficio colectivo.

El adelanto económico debe producir una equitativa distribución de las oportunidades, la que, a su vez, genera una mayor producción. En primer término, es preciso combatir la pobreza. No es posible tolerar las carencias y limitaciones que padece una parte considerable de la población. La atención a los grupos marginados ha entrado en un proceso irreversible que debe mantenerse con el máximo empeño.

Nos encontramos ante la necesidad de estimular prioritariamente el potencial humano. Uno de los requerimientos más urgentes, es el de adecuar el sistema económico para que absorba mayor cantidad de mano de obra, lo que va íntimamente ligado a la formación de recursos humanos, puesto que es esto lo que determina la calificación del trabajo en el futuro inmediato.

El sector agropecuario debe organizarse en forma tal que se incremente la producción y, a la vez, se mejore el nivel de vida de los campesinos. Habiéndose realizado ya el reparto de un volumen mayoritario de las tierras afectables, resta, en este aspecto, al Gobierno Federal, mantener una cuidadosa vigilancia para evitar que, a través de violaciones a la ley, se realicen nuevas acumulaciones de tierra. Sin embargo, esto hace que la tarea más importante de la reforma agraria sea la de lograr una mejor organización de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios a fin de alcanzar estos objetivos y contribuir a resolver uno de los grandes problemas del país, que es la plena autosuficiencia en productos agrícolas, sobre todo básicos.

El propósito es agrupar a los campesinos, cualesquiera que sean las formas de su tenencia de la tierra, a fin de acabar con el lastre anti-económico del minifundio, y lograr, siempre que sea posible la colectivización del trabajo agropecuario, por ser ésta, en la mayoría de los casos, la mejor forma de explotar los recursos de la tierra. Es preciso enfatizar que, para que la agrupación de los campesinos y la colectivización tengan mayores posibilidades de éxito, se requiere fortalecer la participación de las entidades públicas en estas formas de organización.

Durante las últimas décadas México ha venido desarrollando su industria sobre la base de un proteccionismo que, si bien es cierto que pudo tener en su origen alguna justificación, no hay ninguna razón para que permanezca indefinidamente. Ha existido una política de precios proporcionalmente bajos de las materias primas utilizadas por la industria, y un paternalismo fiscal que cierra la frontera o establece requisitos especiales para la importación de los productos que compiten con los producidos internamente. Ello ha propiciado, en muchos casos, que los

industriales produzcan sin eficiencia y sin precios competitivos, abusando del mercado cautivo que las políticas proteccionistas les ofrecen. Sólo muy recientemente, han orientado su atención hacia el mercado exterior donde la competencia es mayor y obliga a realizar esfuerzos adicionales en materia de eficiencia y calidad.

Es necesario determinar los períodos en los cuales las distintas industrias deben seguir aprovechando estas ventajas, reduciéndolas paulatinamente, hasta que, salvo contadas excepciones, nuestra industria sea suficientemente competitiva y eficaz, en beneficio de nuestro mercado interno y de una mayor exportación.

Es imperativo que el Gobierno Federal estimule a la pequeña y mediana industria, orientándola de manera que satisfaga nuestro mercado, aproveche un volumen importante de mano de obra y produzca lo necesario para el consumo popular. Se requiere también buscar que no arraiguen en las clases populares necesidades que son imitación extralógica de patrones de consumo impuestos a través de la propaganda de las empresas, sobre todo transnacionales.

El momento actual exige que las aspiraciones y los principios rectores de nuestra nacionalidad se lleven al terreno de los hechos mediante programas que fortalezcan el modelo de desarrollo que México ha elegido. El Gobierno debe orientar la actividad económica de forma que se consolide la independencia política, cultural, técnica y económica del país. Para ello se examinan las preferencias de la comunidad que, al establecer los objetivos básicos, busca realizarlos de modo coherente, instrumentándolos y fijando las metas necesarias para la obtención de resultados. En esta perspectiva los objetivos y las metas señaladas forman un todo orgánico.

## Desarrollo Social

La actividad económica, la actividad política, o la actividad cultural son facetas de la vida humana en sociedad.

En esta perspectiva, el modelo de desarrollo que responda a las necesidades y aspiraciones de los grupos y sectores más numerosos del país, necesita integrar el crecimiento económico, el desarrollo político y el bienestar social de la nación en una estrategia global.

Habida cuenta de estos factores, habrán de tomarse en consideración las resistencias al cambio social planeado. Para superarlas es indispensable la participación popular en todos y cada uno de los diferentes aspectos del desarrollo.

La vida política, económica y social de los mexicanos se expresa desigualmente tanto entre regiones como entre estratos de la población. El fenómeno de la marginalidad no es exclusivo de las regiones más desvalidas ni de los grupos más desprotegidos. Se manifiesta en grados de desigualdad. Para formular la estrategia del desarrollo social es necesario tomar en cuenta estos aspectos de desigualdad por sectores, por grupos y por regiones, en sus diferentes grados y en su interdependencia.

Resistencia al Cambio.

En el cambio social planificado hay que tener en consideración las

resistencias que se presentan, tanto desde el punto de vista individual como colectivo.

En los grupos privilegiados el obstáculo más importante es el económico, que se convierte en un elemento de presión para el Estado y deriva en poder político. Frente a los grupos privilegiados corresponde al Estado velar por los derechos de los sectores populares que tienen una limitada capacidad de negociación.

Con el fin de determinar y aplicar las medidas de carácter mayoritario y actuar con efectividad, es necesario el fortalecer al Estado en su capacidad de aglutinar intereses y movilizar opinión pública.

La influencia de los grupos económicamente privilegiados tiene una consecuencia directa en la orientación del proceso industrial hacia la producción de bienes suntuarios. Para la mayor parte de la población esta situación desemboca en la creación de necesidades artificiales y de expectativas cuyo único resultado es la frustración.

En los grupos de menores ingresos, los obstáculos al cambio se localizan en un tradicionalismo que impide la libre aceptación de los procesos de transformación, y en la falta de un sentido de solidaridad que obstaculizan la conciencia de grupo. Toda transformación social significa no solamente la modificación de aspectos externos y materiales, sino también el cambio de valores, creencias y conceptos. A la modernización y al desarrollo corresponde una liberación personal interna en las actitudes.

Para salvar los obstáculos que representan la tradición y el individualismo hay que luchar por un cambio de estructuras mentales, como ha dicho reiteradamente el Presidente Echeverría y crear una nueva conciencia nacional.

La acción comunitaria en programas de beneficio colectivo debe propiciar la sustitución del individualismo por un sentimiento de solidaridad y cooperación.

El tradicionalismo cultural asociado con la pasividad y oposición al cambio, requiere de un enfoque renovador. En el aspecto técnico es necesario fomentar, sobre todo en el sector agrícola, una actitud abierta y receptiva al cambio tecnológico. Igual sentido tiene la organización campesina. Se genera un beneficio colectivo y espíritu de grupo. En este contexto la mayor posibilidad está representada por los ejidos colectivos, donde el trabajo mancomunado y el beneficio acorde al jornal aportado, desarrollan el sentido de comunidad. Los agentes y promotores de cambio social deben ser miembros de la propia comunidad.

#### Participación Política.

En las clases medias y altas el abstencionismo es producto de una apatía que resulta de haber asegurado un determinado nivel de ingreso. Al suponer que las condiciones de su bienestar son inmutables, importantes grupos derivan hacia la indiferencia y la pasividad.

En las clases populares la marginalidad en la acción política se explica por un bajo nivel de ingreso y reducida educación. La insuficiencia de las organizaciones formales, de representatividad y de integración, ha limitado la formación de una conciencia política y la posibilidad de expresión e intervención. Asimismo, la frustración surgida de expectativas económicas y sociales legítimas, todavía no satisfechas, ha ocasionado desconfianza.

Es importante subrayar que si bien el sindicalismo y las organizaciones campesinas han sido impulsados y apoyados por la presente Administración, estos grupos organizados constituyen numéricamente una minoría frente a las masas de asalariados no incorporados, de los no asalariados y de los subempleados.

En un programa de desarrollo global, la participación política de las mayorías es indispensable para dar sentido verdadero a los aspectos económicos y sociales. Para consolidar la participación y el proceso democrático es necesario fortalecer la organización política a través de

grupos formales, ampliando al máximo la membrecía por medio de la incorporación a organismos políticos de aquellas agrupaciones de carácter económico, profesional o técnico como las cooperativas de producción, comercialización o consumo, grupos solidarios campesinos, sociedades de crédito ejidal, asociaciones de profesionistas, estudiantes y técnicos. Deben crearse además, nuevas organizaciones que incorporen a todos los que carecen de los medios adecuados para actuar políticamente.

Para instrumentar la participación activa es necesario que la capacitación política funcione no sólo en los períodos electorales sino en forma permanente. El proselitismo y la capacitación política, desembocarán en una actividad constructiva en la medida en que la estructura de las organizaciones políticas nacionales ofrezcan un margen de acción significativo para el ejercicio del poder.

Una participación política mayoritaria requiere preparación de dirigentes y líderes que provengan de los mismos grupos que deban representar. Esta representatividad auténtica de estos líderes y dirigentes es un medio para evitar el cacicazgo y la concentración del poder.

### Participación Económica y Social.

En lo económico participación quiere decir: participación en los beneficios del desarrollo, participación en el esfuerzo del desarrollo y participación en la toma de decisiones para el mismo.

La distribución equitativa de los beneficios del desarrollo requiere la redistribución del ingreso.

En el esfuerzo para el desarrollo, se necesita la participación activa de toda la sociedad en forma de trabajo. Esta participación requiere de políticas de empleo concebidas para absorber la creciente mano de obra.

La participación en el proceso de toma de decisiones para el desarrollo requiere de la consulta permanente con los diferentes grupos

populares, sobre todo los que hasta la fecha han sido marginados. El diálogo permanente establecido por el Presidente Echeverría con todos los sectores de la comunidad nacional, representa en este contexto el mecanismo más adecuado para la participación en la formulación de políticas y planes.

#### Justicia y Rehabilitación Social.

En México, es indispensable agilizar el proceso de impartición de justicia, asegurando una plena igualdad entre los aspirantes a obtenerla.

Desarrollo y derecho son complementarios, su compenetración debe traducirse en una evolución conjunta. La norma jurídica es reflejo y marco del nuevo contexto de la sociedad.

La delincuencia es producto de la situación estructural del sistema, que se manifiesta en desigualdades económicas y sociales. Una generalización de oportunidades, y una más justa distribución de beneficios, contribuye a disminuirla.

La delincuencia debe ser tratada socialmente. El sistema penal debe orientarse hacia tratamientos de rehabilitación social. El trato a los reclusos debe observar la dignidad que la calidad humana merece. Los procedimientos de rehabilitación deben complementarse con oportunidades de reincorporación social productiva.

#### Grupos Indígenas.

Los grupos indígenas son, entre los sectores sociales del país, los más marginados desde todo punto de vista. El servicio social, así como todas las acciones institucionales orientadas a estos grupos deben ajustarse al ámbito socio-cultural en que se desenvuelven para evitar la imposición de valores y patrones de consumo ajenos a su realidad. El Estado necesita continuar su política de desarrollo e integración en favor de estos grupos, buscando que se transformen mediante su propia obra y ejerciendo una acción eficiente que los proteja de la explotación.

## La Mujer.

En el fenómeno de la marginación social destaca el caso de la mujer. Los patrones culturales, la sumisión frente al hombre, la estructuración y funcionamiento de la familia, plantean el problema más difícil con respecto a la marginalidad individual y social de la mujer. El actual régimen ha puesto en marcha un proceso para su incorporación jurídica y legal a un plano de igualdad con el hombre. Este proceso debe continuar.

Es necesario conjugar la maternidad con la oportunidad de trabajo o estudio, y de esta manera incrementar su mejoramiento individual y social.

## Política Cultural y Educativa.

La historia del progreso humano, es la historia de la evolución de las sociedades, esto es, de sus instituciones político-culturales, hacia una mayor justicia social. La política cultural ha sido una seria preocupación de los gobiernos revolucionarios, porque la cultura, en cada uno de sus niveles, debe estar al alcance de todos, como la salud y el alimento.

El problema central de la política cultural es un problema educativo. El vehículo más adecuado para la difusión de la cultura en las masas es el sistema educativo, tanto en su aspecto general como en el aspecto de formación de vocaciones específicas. Conviene que la cultura, al igual que la capacidad para leer o escribir, llegue a todos los individuos desde su infancia. No basta combatir el analfabetismo, es necesario luchar contra la incapacidad cultural.

La educación general básica goza de prioridad absoluta dentro de la política educativa. Todos los esfuerzos deben canalizarse al logro de la total y obligatoria escolarización de la población comprendida entre los seis y los catorce años de edad.

A la educación media deben agregarse programas de capacitación técnica, especialmente agropecuaria en las áreas rurales, que sean impar-

tidos por técnicos de dependencias oficiales, como las Secretarías de Agricultura y Ganadería, Recursos Hidráulicos y Reforma Agraria, capacitando al alumnado para una actividad productiva. Además deben introducirse mecanismos que combatan el ausentismo y la deserción escolar, que en este nivel es sumamente alto.

Por otra parte, el contenido de la educación debe orientarse hacia los aspectos formativos y a capacitar al alumnado a aprender por sí mismo, utilizando técnicas como la enseñanza activa y estableciendo, asimismo, una relación más estrecha entre las materias y programas de estudio y las exigencias que plantea el desarrollo del país. Las instituciones escolares, dada la gran demanda que enfrentan, deben iniciar cursos abiertos, de autoformación académica por parte del estudiante, con control educativo autorizado.

En el nivel técnico y profesional se requiere enfatizar la toma de conciencia del estudiante. La estructura piramidal educativa del país, convierte en un privilegio el alcanzar los niveles de educación superior, mismo que establece una responsabilidad social. La difusión permanente y organizada entre todo el estudiantado, de los diferentes programas de asistencia social de los organismos oficiales, puede contribuir a fortalecer su conciencia y motivación para solucionar los problemas del país.

Es necesario ampliar las oportunidades de acceso a la enseñanza técnica para incorporar a los adultos que no tienen posibilidad de disfrutar de los programas de enseñanza media.

El servicio social de pasantes debe extenderse a todas las carreras universitarias con carácter de obligatorio y ser canalizado hacia los sectores más necesitados, como los grupos indígenas y las zonas rurales cuyo nivel de vida está por debajo del nivel de subsistencia, así como a los asentamientos urbanos productos de la migración rural como son los cinturones de miseria.

Por lo que toca al aspecto educativo en el campo, la notable desproporción existente entre el ingreso medio rural y el urbano requiere que se establezcan normas de educación adecuadas a las necesidades

de la población rural, incluyendo la educación extraescolar para adultos, de manera de permitirles aumentar su productividad y disminuir así la brecha existente con el sector urbano.

La forma en que durante muchos años se organizó la educación superior, centralizada sobre todo en las grandes ciudades, constituye uno de los mayores obstáculos a que se enfrenta la política de descentralización económica.

A lo largo del actual gobierno se han cambiado diametralmente las medidas de política educativa en este aspecto, creando un enorme número de escuelas técnicas a nivel de secundaria y de preparatoria e incluso a nivel superior a través de institutos tecnológicos regionales y estatales, con el objeto de que en ellos se estudien las disciplinas que en cada región del país tienen mayores expectativas de aprovechamiento. Esto arraiga a los jóvenes y los convierte en los principales promotores del progreso en sus lugares de origen.

Igual sentido han tenido los importantes crecimientos en los subsidios a las universidades de provincia y la continua recomendación de que éstas orienten sus planes de estudio hacia carreras con importante demanda de empleo. Esta política deberá continuar en lo futuro.

Por otra parte, es necesario sumar a ello algunas medidas más como son las que permitan, lo cual ya se hizo en otros países, el que la educación superior, sobre todo la técnica, se lleve a cabo produciendo. Los equipos que en estas escuelas existen no deben limitarse a la mera enseñanza estéril desde el punto de vista de la producción sino a lograr que con la participación de los sindicatos y la coordinación con los industriales, los jóvenes empiecen a producir en sus talleres y laboratorios. Algo semejante puede hacerse en las industrias, donde, además de producir bienes, puede adiestrarse a los estudiantes en el seno mismo del proceso productivo.

Finalmente, el aumento del número de maestros y escuelas debe ser un objetivo más, ya que mientras los servicios educativos no puedan

dar cabida a todos los que deseen ir a la escuela, las oportunidades de educación, y por ende, de mejores posibilidades de vida, seguirán fuera del alcance de los sectores que más lo necesitan.

### Medios de Comunicación.

La comunicación escrita y audiovisual son medios de información, difusión de cultura, educación formal e informal y recreación, que conforman la visión que del mundo y del país tiene la población en un momento dado.

Es necesario que los medios masivos de comunicación no sean dejados a la manipulación de los intereses comerciales. Es a través de estos medios como se han introducido y fomentado patrones de comportamiento y consumo ajenos a la realidad y las posibilidades socio-económicas del país.

Debe continuar el fortalecimiento de la industria cinematográfica nacional con la activa participación del Estado. Estos mismos criterios deben aplicarse a la televisión mexicana. El fomento a las series y programas televisivos de producción local, con temas propios a la idiosincracia nacional debe sustituir en mayor medida a las series de fabricación extranjera. El apoyo decidido a los canales estatales de televisión y el control y supervisión de los canales concesionados deben coadyuvar a estos propósitos. Es indispensable incrementar el esfuerzo público utilizando al máximo el tiempo disponible del gobierno en la radio y la televisión.

La producción y distribución de material gráfico, libros, revistas, periódicos, debe ser ampliado en forma tal que estos medios de difusión colaboren en la formación cultural, social y política de los grandes núcleos de población, permitiendo la estructuración de una conciencia nacionalista que sustente patrones de conducta social coherentes con nuestra realidad.

## Política Demográfica.

Durante el siglo pasado y las primeras décadas de éste, el país no llegó al extremo de tener que preocuparse por una política demográfica tendiente a disminuir el crecimiento de su población. Es sólo hasta los últimos años, cuando empezó la preocupación por el alto índice de crecimiento demográfico. El régimen del Presidente Echeverría ha delineado una clara política demográfica, en la cual, con absoluto respeto a la libertad de los cónyuges para decidir el tamaño de su familia, ha considerado indispensable crear conciencia de la necesidad de disminuir el número de los hijos y hacerles llegar los instrumentos con que cuenta la medicina moderna.

La política demográfica, sin embargo, no es sustitutiva de la política de desarrollo, sino complemento de ella, y los instrumentos más importantes para la primera los da el avance de la segunda.

Se considera indispensable la participación de un verdadero ejército de servicio social para crear la conciencia necesaria, y es así porque es indudable que deben ser gentes de las propias comunidades las que encabecen y sostengan esta política en sus respectivos lugares.

Aunque ésta es una tarea a largo plazo es indispensable fortalecerla con los mayores recursos a fin de que empiece a dar frutos en el menor tiempo posible.

Existe en el país, además del problema antes mencionado, el de la desequilibrada distribución de la población en nuestro territorio. La política económica seguida hasta hace algunos años propició la concentración de la población en las áreas urbanas y un abandono de los medios rurales. Se ha iniciado una nueva política tendiente a contener la migración del campo a la ciudad, buscando que el desarrollo del país sea más equilibrado, y la distribución regional de la riqueza más equitativa.

Salud.

Proteger y atender a los grupos marginados y mejorar las condiciones sanitarias de la población, en sus aspectos preventivo, curativo y de rehabilitación, es un objetivo social impostergable. Es conveniente reforzar la lucha contra las enfermedades transmisibles para su erradicación.

Los más elevados índices de morbilidad y mortalidad corresponden aún a padecimientos gastrointestinales originados por la contaminación en los alimentos, por malos hábitos higiénicos y deficiente dotación de agua potable, drenaje y tratamiento de desechos.

Para mejorar las condiciones de salud, es indispensable elevar la calidad nutricional de la población, con atención preferente a los individuos económicamente débiles, a las mujeres gestantes y a los niños en período de lactancia.

Es importante inculcar en la población hábitos nutricionales que le permitan aprovechar al máximo la disponibilidad de alimentos y realizar campañas educacionales en las escuelas, así como a través de los medios de información, para que el público se familiarice con la calidad y características nutricionales de los productos alimenticios y su manejo más eficiente.

Por otro lado, es conveniente que las instituciones gubernamentales, cuya competencia cae dentro del ramo de abastecimiento de alimentos, se coordinen en la adquisición de productos alimenticios básicos de la dieta del mexicano, para su distribución al menor costo, con objeto de proteger a los estratos sociales de más bajos ingresos.

La atención a los aspectos de salud plantea asimismo problemas derivados de la contaminación de la tierra, el aire y el agua, y que perjudica y deteriora la calidad de la vida.

Los fenómenos de contaminación repercuten directamente en la salud al producir afecciones cardio-respiratorias. En los núcleos urbanos, el ruido afecta el comportamiento humano disminuyendo la capacidad auditiva y alterando el sistema nervioso. La mayor parte de los desechos industriales van a dar a ríos o arroyos contaminando las aguas y los organismos que éstos contienen. El agua contaminada, química y bacteriológicamente, produce intoxicaciones y enfermedades gastro-intestinales que son un grave problema para la salud pública.

Los programas puestos en práctica y la legislación sobre la prevención de la contaminación han contribuido a disminuir el problema, pero éste se encuentra aún por encima de los niveles mínimos. Es conveniente y necesario que las medidas de control se apliquen con el mayor rigor para preservar las condiciones y la calidad del medio ambiente.

Respecto a los aspectos de infraestructura y recursos humanos es necesario continuar acelerando el proceso de modernización de la red hospitalaria; dotar de suficientes medios a los centros nuevos o mejorados, y promover la formación de personal hospitalario y conseguir una mejor coordinación central y en las entidades de las instituciones que ofrecen servicios hospitalarios, buscando incluso la posibilidad de su integración por lo que hace a servicios médicos.

La asistencia sanitaria y la población rural, por las características que definen y condicionan a este sector, requiere a corto plazo, de la creación de una infraestructura sanitaria adecuada, de unidades móviles suficientes y de la promoción y formación de personal paramédico. Los programas nacionales de salud, de mejoramiento del medio ambiente y desarrollo de la comunidad, deben complementarse con proyectos de ampliación de drenaje y potabilización.

#### Vivienda.

En lo que respecta a la vivienda, el Gobierno Federal ha creado, un sistema financiero integral con el propósito de canalizar importantes sumas de recursos financieros hacia la construcción de viviendas de interés social.

Mediante reformas integradas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, diversas instituciones encauzan una parte considerable de sus recursos a la vivienda de bajo costo, estimulando la creación de fondos al transformar en ahorradores a gran número de familias de bajos ingresos. No obstante, el crecimiento de la población y la ininterrumpida y creciente migración rural, que propicia el surgimiento de las ciudades perdidas y los cinturones de miseria en los centros urbanos, plantea una magnitud en el déficit de vivienda, que no sólo es un problema inmediato, sino también para muchos años por venir.

Además de los problemas de vivienda, estos cinturones de miseria en las grandes ciudades y zonas suburbanas, -particularmente el Distrito Federal-, enfrentan escasez de servicios indispensables, como el suministro de energía y el transporte, y agudizan los problemas sociales, como el delito.

Muchos de los terrenos que se ocupan para estos llamados cinturones de miseria, formados alrededor de las ciudades, son ejidales. De ahí que se hayan constituido fideicomisos especiales (CORETT, FIDEURBE) que tienen como función regularizar las situaciones anormales existentes. Sin embargo, dado que el crecimiento urbano continúa aceleradamente, es necesario prever, desde ahora, que los asentamientos futuros no se desarrollen con la misma anarquía de los anteriores. Para lograrlo es necesario desarrollar fraccionamientos populares, que consistirán en superficies fraccionadas, en las que haya apertura de calles sin pavimentar y algunos servicios básicos. El objetivo es que las gentes que seguirán llegando a las ciudades establezcan su domicilio en forma modesta pero conforme a un orden preconcebido.

Posteriormente, a través de una política de estímulo a la habitación popular y de sentido social, se puede promover que los núcleos así formados mejoren paulatinamente su nivel de vida. Esta política debe continuarse con el mayor vigor mientras empiezan a dar resultado las medidas de freno a la emigración del campo a las ciudades.

Por lo que toca al sector rural debe estimularse el mejoramiento y la construcción de viviendas campesinas aprovechando la mano de obra de los propios interesados y los materiales propios de cada región. La asesoría técnica deberá ser proporcionada por las instituciones vinculadas al sector agropecuario y muchos de los materiales deberán venderse a través de CONASUPO u otra institución semejante a los precios más bajos que sea posible.

### Seguridad Social.

Las instituciones de servicio en que descansa la seguridad social, son de carácter nacional y han alcanzado gradualmente, una serie de logros como la integración de algunos grupos marginados entre los que se cuentan los trabajadores en industrias familiares, grupos ejidales, pequeños propietarios y algunos grupos de trabajadores domésticos y de empleados no asalariados.

Por lo que se refiere a los trabajadores transitorios, es imprescindible implantar una reglamentación y un control efectivos sobre el contrato que se firma y las prestaciones que reciben. Se requiere también que se difunda por todos los medios el conocimiento de la legislación correspondiente para que los trabajadores tengan plena conciencia de sus derechos y los patrones de sus obligaciones.

Debe advertirse que la población trabajadora crece a un ritmo acelerado y que ello repercute en la demanda de seguridad social, originando un déficit de servicios. Es importante ampliar la cobertura de los servicios de seguridad social, incrementando sustancialmente el volumen de inversión pública. Asimismo, es preciso mejorar la calidad y el control de los servicios, fomentando la conciencia y la responsabilidad del personal de los organismos de seguridad social.

### Asistencia Pública.

La asistencia pública debe ampliar y mejorar las instituciones ya existentes de carácter médico, propiciando como ha quedado dicho su coordinación e incluso su integración. También deben seguirse creando

y mejorando asilos para ancianos, guarderías e internados infantiles, albergues prenatales, hogares sustitutos y centros de bienestar social, especialmente rurales, que proporcionen orientación cultural y técnica, así como instrucción alimenticia.

Entre las instituciones de la asistencia pública, que atienden a la niñez, destacan por su alta especialización el Instituto Nacional de Protección a la Infancia y la Institución Mexicana de Asistencia a la Niñez, que atienden aspectos médicos, nutricionales, de integración social y desarrollo de menores, además de instruir y auxiliar a las madres gestantes.

Es igualmente importante establecer un organismo similar a éstos, que atienda los problemas y las necesidades físicas y emocionales de la población en edad avanzada, utilizando las técnicas modernas de la geriatría.



## Empleo

El problema del empleo consiste principalmente en el uso inapropiado de nuestros factores productivos. No se economiza el capital que es nuestro recurso escaso, y no se utiliza productivamente nuestro recurso abundante, la mano de obra.

El desempleo es, por una parte, un problema de inadecuación entre la composición y número de personas que el sistema educativo capacita para ciertos trabajos y, por la otra, la composición y magnitud de la demanda de trabajadores. Este aspecto del problema se agrava por los altos costos de información sobre las futuras oportunidades de empleo y por la existencia de rigideces en el mercado de trabajo.

El desempleo y el subempleo constituyen graves problemas de marginalidad social y exceso de concentración en zonas urbanas debido a la emigración de los subempleados del campo. Estos problemas se traducen en marcadas diferencias económicas y sociales las cuales generan frustraciones y son fuente potencial de conflictos sociales.

### El Desempleo.

La mayor parte de la población que se encuentra desempleada es víctima de la discrepancia entre la composición de la oferta y de la demanda de trabajo. Existe por un lado, un gran número de personas que no encuentra empleo dentro de la profesión u oficio que aprendió, mientras por otro lado, hay escasez de personas capacitadas para otros oficios.

Se debe impartir una educación que permita más flexibilidad al empleo de la capacidad del individuo, aumentar la orientación vocacional y la información sobre el mercado de trabajo.

Los nuevos métodos y programas deben capacitar al estudiante de manera integral; formarlo dentro de las corrientes humanistas y crearle una conciencia social crítica de los problemas nacionales e internacionales y proporcionarle una capacitación técnica acorde con las necesidades de la planta productiva del país y su futuro desarrollo tecnológico. Se deben promover aún más las escuelas técnicas a nivel de secundaria, de preparatoria e incluso tecnológicas, regionales y estatales.

Otro aspecto del problema del empleo se explica por la existencia de un dualismo en el mercado de trabajo. Por un lado los obreros organizados restringen la libre contratación para conservar altos sus salarios y, por el otro, los trabajadores no organizados se ven obligados a aceptar menores salarios o se integran a la masa de subempleados.

De igual forma, la diferencia de salarios entre la ciudad y el campo, propicia la migración y sobre-urbanización. La pobreza y el subempleo agrícolas, obligan a los campesinos a buscar mejores oportunidades en las grandes ciudades. Los emigrantes se integran a las filas de los desempleados que esperan conseguir mejores trabajos y, para hacer menos costosa la espera, tienen que dedicarse a actividades mal remuneradas, sobre todo en el sector de servicios. En este sector se encuentra una gran parte de los subempleados de México.

El costo ocasionado por la espera y búsqueda de mejores trabajos, disminuye debido a los subsidios que los desempleados reciben en forma de gasto público en infraestructura en los grandes centros urbanos. El problema no es causado por la ayuda estatal a los subempleados, sino por la estructura dualista del mercado de trabajo que contribuye a que una gran cantidad de trabajadores se frustren en sus aspiraciones de conseguir un trabajo productivo.

## El Subempleo.

El desempleo y el subempleo causado por la migración y dualismo del mercado de trabajo, existirían aún en una economía donde no hubieran distorsiones en el mercado de factores. Pero la realidad en México es diferente, pues las políticas de crecimiento económico han agravado el problema del subempleo debido a que las distorsiones creadas, han fomentado el uso de técnicas que discriminan el uso de mano de obra, y además, han reforzado los efectos negativos que el dualismo en el mercado de trabajo ha tenido sobre el empleo. Durante las últimas décadas en que se siguieron modelos de política económica para favorecer la industrialización, no se puso el énfasis necesario en la política de empleo.

Las políticas comercial, fiscal y de balanza de pagos han subsidiado sistemáticamente al capital, elevando así el costo relativo de la mano de obra. La política proteccionista ha aumentado artificialmente la rentabilidad de las industrias que sustituyen importaciones, lo que ha provocado una disminución de los recursos dedicados a la producción de exportaciones y productos agrícolas. Con todo esto, se ha frenado la absorción de mano de obra, pues son estos sectores los que la usan más intensivamente. El modelo de desarrollo basado en una protección excesiva, ha favorecido además, una distribución del ingreso en contra del trabajo y ha propiciado la dependencia tecnológica y la inversión extranjera.

El crecimiento de la población en México ha puesto en evidencia las inflexibilidades del modelo económico utilizado para absorber eficientemente los nuevos recursos humanos. Una disminución en la tasa de crecimiento de la población representaría solamente una ayuda en el largo plazo al problema del empleo. Se requieren cambios estructurales en el corto plazo, dentro de una estrategia que haga compatible el empleo con los objetivos de distribución del ingreso y de independencia económica.

## La Estrategia de Empleos Productivos.

La política de creación de empleos productivos para los subempleados, debe orientarse a corregir los precios de los servicios de los

factores productivos debido a que éstos no reflejan adecuadamente los costos sociales, lo que ha provocado el uso inadecuado de nuestros recursos.

Se debe revisar sistemáticamente la política de industrialización, la comercial y la de balanza de pagos, para corregir las distorsiones - que éstas han creado.

Por otro lado, el sector público debe aplicar sistemáticamente criterios sociales en la evaluación de sus proyectos, de forma que reflejen las prioridades que se deben reconocer al empleo de mano de obra.

En la nueva estrategia de empleo debe revisarse la política comercial con el objeto de eliminar el subsidio que la política proteccionista ha proporcionado al capital. Esto favorecerá el uso más intensivo de la mano de obra, tanto por el cambio de técnicas, como por el aumento de la producción de aquellos sectores que más intensivamente emplean el trabajo.

Con el aumento de los incentivos al empleo, se favorecerá indirectamente a las exportaciones que más absorben mano de obra. Se deben proporcionar, además, incentivos directos para promover este tipo de actividades.

Es necesario revisar las leyes de fomento industrial, para que los incentivos que proporcionan, tengan como finalidad cambiar el costo de los servicios productivos para favorecer la absorción de la mano de obra, especialmente la no calificada.

La política de impulso a la pequeña y mediana industria, representa otro de los instrumentos fundamentales para tener éxito en la política de empleos productivos, y además sirve para asegurar la producción, destinada al consumo popular de nuestro mercado interno.

El abaratamiento del costo relativo del trabajo respecto del capital favorecerá, por sí mismo, las industrias medianas y pequeñas debido a que éstas utilizan mucha mano de obra. Se deben, además, ofrecer incen-

tivos específicos para promover la producción de estas industrias. Se debe dar prioridad a las empresas que se establezcan en los nuevos polos de desarrollo acorde con las políticas de descentralización.

La promoción directa de empleos en proyectos del sector público sólo se recomienda cuando así lo indique la rentabilidad económica de los mismos. No todo proyecto es socialmente rentable sólo por el hecho de que aumente el empleo.

Multiplicar masivamente el empleo, sobre todo en el medio rural, representa una de las más urgentes e importantes necesidades del país; por lo tanto, el aumento en la producción agrícola ocupa un papel fundamental en la solución al problema. La disminución de la protección industrial debe servir para aumentar la rentabilidad relativa de la agricultura.

Sin embargo, no bastan los incentivos indirectos; debe agregarse fuertes estímulos directos para aumentar la producción agrícola y asegurar así un aumento del empleo en el corto plazo.

Se debe continuar y fortalecer la política de inversiones rurales del presente régimen con especial énfasis en el estímulo de las agro-industrias y otras actividades productivas que aprovechen los recursos naturales de las zonas rurales. En este sentido tienen especial importancia las inversiones destinadas a la construcción de obras integradas de infraestructura rural.

Las nuevas políticas, orientadas a un uso más eficiente de la fuerza de trabajo, deben ofrecer fuertes incentivos a un desarrollo tecnológico orientado a la adopción de técnicas que hagan un mayor uso de la mano de obra.

Con el incremento en el costo relativo del capital físico se hace más atractivo el uso de mano de obra. De esta manera se puede coadyuvar para aumentar la demanda agregada de trabajo productivo, debido tanto al cambio de técnicas como al cambio en la composición de la

producción. Este aumento de la demanda ocasionará un aumento en el total de ingresos con que cuenta la fuerza de trabajo.

La solución al problema del empleo va acompañada de una mejora en la distribución del ingreso de un aumento en las exportaciones, de incrementos en la producción agrícola y, por lo tanto, de una disminución en la migración y en los problemas de la sobre-urbanización. La solución al problema del empleo implica un uso eficiente de los recursos y, en consecuencia, un aumento en el producto real del país. La estrategia de empleo que debe seguirse, es pues, compatible con los demás objetivos nacionales.

## **Desarrollo Agropecuario**

El sector agropecuario ha tenido un papel preponderante en el desarrollo económico del país. En el lapso de 1930 a 1960 la producción del sector creció lo suficiente para satisfacer no sólo el consumo interno, evitando presiones alcistas en los precios, sino también para proporcionar excedentes exportables. Este comportamiento coadyuvó sustancialmente en el proceso de desarrollo económico, proporcionando divisas y permitiendo la creación de nuevas oportunidades de empleo en el campo.

En el decenio pasado y principios del actual el sector agrícola, perdió parte de su dinamismo. Los principales problemas que se han manifestado son: la necesidad de importar cantidades considerables de granos; la reducción en la captación de divisas provenientes de la comercialización externa de productos agropecuarios; la inequitativa distribución del ingreso de las áreas rurales; y una gran proporción de la población rural que aún no ha sido incorporada a los beneficios del crecimiento económico del país.

Por otra parte, el ritmo de crecimiento demográfico es sumamente elevado y ocasiona una mayor demanda de alimentos.

### **Situación Actual.**

Debido a la situación que actualmente guarda el sector agropecuario existen cuatro preocupaciones fundamentales que han de convertirse

en los objetivos del desarrollo sectorial durante los próximos años: 1) el incremento en la producción a través de un crecimiento sostenido; 2) la generación de empleos; 3) una mejor distribución de los recursos productivos y del ingreso; 4) obtener una ganancia neta de divisas mediante transacciones internacionales de productos agropecuarios.

Incrementar la producción significa que ésta deberá ser suficiente para satisfacer la demanda interna de productos alimenticios y materias primas, así como para generar excedente de producción exportable.

Aumentar el nivel de ocupación se entiende como la necesidad impostergable de proporcionar empleo en la magnitud que el incremento anual de la fuerza de trabajo rural exige, y reducir paulatinamente la subocupación existente.

Una mejor distribución del ingreso pretendería incorporar a los estratos más bajos de la población rural en el sistema productivo, mediante mejores niveles de ocupación remunerativa y mayor acceso a los recursos productivos y los servicios sociales asociados.

Reducir la dependencia externa significa fortalecer la estructura del comercio internacional a través de programas de sustitución de importaciones, fundamentalmente de productos alimenticios básicos, y mediante programas de diversificación de mercados y productos de exportación.

La inversión privada destinada al sector agropecuario ha registrado un detrimento en su participación relativa, debido en parte, a la estructura productiva del agro mexicano, caracterizada por un sistema de explotación parcelado y minifundista incapaz de aprovechar las economías de escala surgidas de la utilización de técnicas modernas para la producción. Por otra parte las deficiencias en los sistemas administrativos agrarios han reducido en algunos casos los estímulos para la inversión privada, particularmente en la explotación pecuaria.

Ante tales circunstancias, la inversión pública federal se convierte en uno de los elementos básicos para el desarrollo sectorial. Durante el

presente régimen se ha puesto especial énfasis en el sector agropecuario y un indicador de esto ha sido el considerable aumento de los recursos destinados a fortalecerlo. En los años de 1971 a 1974, la inversión pública para el fomento de la producción agrícola y pecuaria nacional alcanzó un ritmo de crecimiento anual de 55.5 %.

Gran parte de la derrama de recursos públicos al sector agropecuario, se ha asignado a obras cuyo período de maduración es largo y de los que, en consecuencia, no pueden esperarse resultados inmediatos. Tal es el caso de la construcción de nuevas obras de riego, ampliación y mejoramiento de las áreas de cultivo. El considerable esfuerzo realizado debe continuar a fin de que aumente la cantidad y calidad de los recursos físicos, suba la productividad de los recursos humanos y aumente la producción de insumos mejorados.

Durante el último quinquenio de los sesentas, la discriminación contra los precios de los productos provenientes del campo ocasionó la baja de recursos humanos y de capital en el sector, recursos que acudieron al resto de la economía nacional y del exterior. Lo anterior se manifestó en un decremento de la superficie cultivada.

En el presente sexenio se ha dado especial énfasis a la reestructuración de los precios relativos, habiéndose incrementado considerablemente los precios de garantía y subsidiado los correspondientes a insumos agrícolas, con el propósito de mantener un equilibrio en los términos de intercambio del sector agropecuario con el resto de la economía. Tal esfuerzo debe ser continuado a través de la inversión privada y la participación de los organismos crediticios y abastecedores de insumos productivos, a fin de inducir la capitalización sectorial y evitar el aumento de tierras ociosas.

#### Estrategia del Desarrollo.

El crecimiento sectorial debe cumplir con los objetivos enunciados para hacer compatible y complementario el crecimiento del sector con el de la economía en general.

El sector agropecuario debe crecer a una tasa mínima de 4.2% anual a fin de mantener un equilibrio con el resto de la economía y satisfacer los objetivos de desarrollo planteados. La meta a corto plazo consiste en elevar el crecimiento de la producción a 4.8% en promedio anual; y en el largo plazo alcanzar un crecimiento sostenido del 5% anual.

Dada la estructura de la producción real en términos de superficie cultivada y rendimientos, se requiere que en el corto plazo la tierra cultivada aumente rápidamente por medio de obras de riego, rehabilitación, drenaje, conservación del suelo, y programas de desmonte; para que, posteriormente, se fundamente el crecimiento sectorial en el aumento de los rendimientos unitarios impulsado por la aplicación de mejores técnicas de cultivo.

Esto sugiere un apoyo decisivo a la inversión en obras físicas, en el corto plazo, y a la creación de condiciones propicias para que, en el largo plazo, el crecimiento de la producción se base en el aumento de los rendimientos por unidad de superficie y hombre ocupado; con este objeto debe incrementarse la inversión en capital humano, la investigación, la extensión y la difusión agrícola.

En el corto plazo, el sustancial incremento de fondos públicos destinados al sector debe asignarse preferentemente a la movilización de los recursos productivos disponibles y a programas complementarios, orientados a extraer el 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 empleos permanentes en dichas regiones. Contribuyen a este propósito tareas como el pequeño riego, la construcción de canales de desagüe y de riego, y la extensión y el mejoramiento de los caminos que unan a los centros productores con los de comercialización.

Asimismo, es fundamental lograr y mantener, en el corto plazo, una autosuficiencia en la producción nacional de maíz, sorgo, trigo,

oleaginosas, arroz y frijol, de manera que se garantice el abastecimiento interno, dentro de márgenes de seguridad adecuados.

Es conveniente seguir incrementando la producción de esos cultivos básicos en áreas de riego y, al lograrse la autosuficiencia de estos productos promover, a través de la inversión pública y los programas de apoyo a la producción, un proceso de sustitución paulatina de cultivos básicos con otros más redituables en estas áreas.

Por lo que respecta al maíz se estima que, en el corto plazo, la agricultura de temporal puede producir con eficiencia el volumen necesario para atender la demanda interna, por lo que es aconsejable fomentar vigorosamente la producción en dichas áreas y cuando ello sea técnica y económicamente apropiado desplazarla de las zonas de riego. A mediano plazo también puede lograrse que la producción temporalera de sorgo sea suficiente para satisfacer las necesidades internas.

Dado el papel económico que desempeña el trigo en las áreas de riego, tanto por su redituabilidad asociada a altos rendimientos, como por su estabilidad, no es aconsejable su desplazamiento de las áreas de riego.

En cuanto a la producción de oleaginosas se considera que debe realizarse en una combinación óptima de áreas de riego y temporal.

La producción de frijol ocupa una porción muy limitada de las áreas de riego y, en general, es muy redituable. Sin embargo, no conviene mantenerla en esas áreas sino estimular la producción temporalera de las variedades más adecuadas.

El crecimiento de la producción regional, en el largo plazo, debe considerar ampliamente los patrones de ventajas comparativas dadas por la utilización eficiente de los recursos disponibles que presenta cada zona productora. Así, encontramos que los distritos de riego de la región noroeste, tienen ventajas comparativas en la producción de cultivos de exportación como algodón, jitomate y sandía; y en algunos de carácter básico como el trigo y ciertas oleaginosas.

La zona norte, que incluye los distritos de riego de Chihuahua, Coahuila, Nuevo León y Tamaulipas, ofrece ventajas en la producción de algodón y cacahuate y algunas condiciones favorables para la producción de forrajeras como alfalfa y sorgo, y de granos de maíz y trigo.

La región centro incluye todas las zonas de riego del centro y el sur del país, en las cuales la relación entre mano de obra y tierra es más elevada que en el norte y noroeste, lo cual ofrece ventajas para la producción de cultivos intensivos en uso de mano de obra, como las hortalizas, los frutales del ciclo corto y algunos forrajes.

Se aprecia también que las zonas temporaleras ofrecen ventajas para la producción de granos como maíz, frijol, cebada y sorgo; y de algunas oleaginosas como ajonjolí y girasol, a pesar de que sus rendimientos son menores que en las zonas de riego. Estas alternativas resultan de la posibilidad de una utilización óptima del suelo en las zonas de riego por comparación con las de temporal.

Las regiones tropicales muestran que los patrones adecuados de producción se orientan principalmente hacia el arroz, la caña de azúcar y los pastos; y, en segundo término, hacia el maíz y la soya.

México cuenta con grandes extensiones de zonas áridas y tropicales que no han sido explotadas en todo su potencial y que constituyen un recurso para incrementar considerablemente la producción agrícola y pecuaria.

Es necesario continuar y fortalecer los programas de investigación que se han venido realizando tanto en las zonas áridas como en las tropicales para fomentar e impulsar la actividad productiva.

Con el propósito de sentar las bases del crecimiento futuro y alcanzar el objetivo de distribución del ingreso, deben fortalecerse las transferencias de capital y recursos a los estratos más desfavorecidos, a fin de generar en ellos una estructura productiva capaz de incorporarse al sistema de comercialización.

Es prioritario canalizar mayores inversiones y recursos a la agricultura de temporal, sobre todo la de subsistencia. La inversión pública destinada a obras de riego debe estimularse, fundamentalmente para obras de pequeño riego, ya que su impacto económico y social es más inmediato y difundido.

Es indispensable ampliar la investigación agropecuaria y forestal, de los servicios de extensionismo y de la capacitación campesina en áreas temporales para fomentar la capitalización del campo y la distribución equitativa del ingreso.

Esto hace necesario el desarrollo de tecnologías específicas, así como de mecanismos especiales para hacer llegar esas tecnologías a los productores. Los programas de asistencia técnica no deben seguir los sistemas de países desarrollados. Es necesario, conjuntamente con los campesinos, adecuar las nuevas técnicas a sus necesidades y suministrar insumos que permitan el cambio tecnológico.

Esta política incluye el desarrollo de técnicas de producción que sean intensivas en mano de obra. Es importante diseñar nuevos sistemas de organización a fin de propiciar la adopción de estas tecnologías. La capacitación de los productores y jornaleros en técnicas agronómicas, de administración y comercialización es una medida necesaria para lograr que los aumentos en la productividad generen una mayor ocupación e ingreso.

La investigación agronómica en cultivos alimenticios, como el maíz, debe satisfacer un doble propósito. Primero, el de incrementar los rendimientos y, consecuentemente, los ingresos de los productores; y, segundo, buscar el aumento en el contenido nutricional del grano. La condición económica de los productores y la situación que guarda la dieta nacional requieren un decidido impulso de la investigación agronómica en cultivos básicos para adecuarlos a las condiciones de cada zona y a las condiciones técnicas y económicas de los diferentes productores.

La política de precios debe servir para orientar la producción hacia los cultivos básicos en las zonas temporales. Debe tener la suficiente

flexibilidad para que los precios se modifiquen al cambiar la situación de costos, las condiciones de la economía nacional e internacional y las necesidades del país.

La política de precios de garantía no es suficiente para asegurar los niveles deseados de producción, sino que debe ser complementada con programas de apoyo y asistencia técnica.

La incorporación de los estratos de población rural de bajos ingresos al crecimiento económico debe realizarse a través de paquetes de insumos y servicios, incluyendo los subsidios necesarios. Los paquetes deben aglutinar toda la acción del Gobierno Federal encaminada a generar una capacidad de acumulación de ingreso y capital en esas zonas marginadas.

Las políticas de precios deben combinarse con el mejoramiento de los mecanismos de comercialización existentes, con el doble fin de aumentar el ingreso de los productores y proteger al consumidor. La racionalización de los sistemas de acopio, almacenaje, elaboración, transporte y distribución de los productos agropecuarios facilita el logro de este objetivo.

Una política complementaria para restaurar el dinamismo productivo del sector agropecuario sería la consistente en fortalecer los servicios sociales, tales como los de salubridad, educación e higiene.

En el futuro inmediato deberá hacerse hincapié en el aumento de la productividad por hombre y por unidad de superficie abriendo nuevas tierras al cultivo.

Los recursos correspondientes a las instituciones oficiales deben orientarse a las regiones agrícolas menos desarrolladas y a los cultivos básicos de alimentación popular. Asimismo, es recomendable mejorar los mecanismos de operación del crédito para lograr una mayor flexibilidad y oportunidad en su otorgamiento. Por otra parte, el seguro agrícola debe ampliar sus actividades a un mayor número de productores su-

jetos de crédito, de tal manera que se garantice su solvencia económica en caso de ocurrir siniestros.

El otorgamiento del crédito se debe realizar en base a criterios de rentabilidad económica y capacidad de pago y no sólo en base a las garantías. Asimismo, el crédito refaccionario debe propiciar la formación de capital que requiere el campo para incrementar su productividad.

El crédito institucional se debe complementar con otros tipos de crédito, tales como el de consumo familiar campesino y el de capacitación, que tienden a elevar el bienestar rural y hacer al campesino sujeto de crédito.

Deben diferenciarse los propósitos sociales y comerciales del crédito oficial según se trate, respectivamente, del sector agrícola de subsistencia o del sector de agricultura comercial. En esta forma, se evitan desincentivos a la producción, sobre todo en este último sector, moderando también el incremento anual en la cartera vencida de la Banca Nacional.

#### Desarrollo Pecuario, Silvícola y Pesquero.

En las últimas fechas, la ganadería no ha logrado el dinamismo que exigen las necesidades del mercado, debido a que enfrenta algunos problemas relacionados con la falta de incentivos para la producción destinada al consumo interno. Es notorio que, en épocas de escasez de carne, los precios tope no operan en forma eficiente, lo que hace necesario revisar esta política. Por otra parte, se deben realizar programas para estimular el desarrollo de las tierras de pastos, favoreciendo la intensificación de los hatos sin aumentar la superficie de pastoreo.

Dentro de la estrategia de desarrollo de la ganadería deben 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 incrementarse las inversiones físicas en los predios dirigidas al mejoramiento de los hatos, al alumbramiento de

pozos, las cercas, las instalaciones y las praderas artificiales, así como la inversión en capital humano asociada al extensionismo ganadero.

Diversos escollos han limitado la expansión de las actividades pesqueras. Deben solucionarse los problemas de organización de la explotación en cooperativas puesto que es común que los beneficiarios de este sistema sean unos cuantos que frente a los cooperativistas no adquieren ni siquiera las obligaciones laborales. Es indispensable, por tanto que las cooperativas sean apoyadas con una participación estatal más directa y activa.

Por otra parte se necesita seguir incrementando el monto de inversiones destinadas a mejorar las instalaciones portuarias. Es indispensable fomentar también la investigación básica relacionada con las condiciones de reproducción de las principales especies, para que no se dependa exclusivamente de unos cuantos productos.

La creciente demanda externa a que se enfrenta la pesca ha permitido elevar los ingresos por exportaciones de camarón y otros mariscos. La potencialidad de los mercados internacionales, y el aumento en el precio mundial de estos productos, deben aprovecharse sustituyendo el comercio triangular por uno directo.

Para el subsector silvícola deben ampliarse los montos dedicados a investigaciones, a vigorizar el cuerpo de extensionismo forestal y a crear un sistema de manejo nacional de bosques con el propósito de evitar la sobre-explotación e incrementar la productividad de los ya explotados.

Los grandes proyectos silvícolas actualmente en estudio y ejecución, incluyen una variada gama de procesos productivos; desde la tala y conservación de bosques, hasta la comercialización de productos de consumo. Su realización debe coordinarse en forma adecuada para evitar desperdicios innecesarios y satisfacer las expectativas de los grupos de población interesados.

Para lograr una adecuada explotación forestal será necesario crear asociaciones entre los dueños de los bosques, sean ejidatarios o propie-

tarios, y el Estado y también con los industriales particulares, pero en este último caso sólo cuando sea indispensable y reservándoles aún así, una participación minoritaria.

### Reforma Agraria y Desarrollo Agropecuario.

Política fundamental para restaurar el dinamismo productivo del sector agropecuario es la continuación y fortalecimiento del proceso de organización campesina ya iniciado.

Por ejemplo, sacar lección de lo ocurrido con las cooperativas pesqueras a las que el Presidente Lázaro Cárdenas dió la reserva de las más valiosas especies, con una justificación social indudable, misma que no se ha convertido, en la mayoría de los casos -a pesar de tener muchos años de vigencia- en un beneficio económico palpable para los pescadores. Debe aprovecharse esta experiencia.

Siendo el cooperativismo una de las formas más avanzadas de organización para el trabajo, sus condiciones son tales que solamente las comunidades que han logrado un razonable desarrollo en su nivel de educación y una conciencia de activa participación en los asuntos de interés común, tienen éxito con ellas.

El cooperativismo, sin la adecuada participación del Estado, se convierte en instrumento para que unos pocos exploten a los demás, que no tienen para defenderse ni siquiera los derechos laborales de la contratación colectiva.

De ahí que se proponga concretamente que las distintas formas de organización de los campesinos consideren, en primer lugar, la agrupación de los ejidos vecinos; en segundo, de los auténticos pequeños propietarios también colindantes; y tercero de los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios de una misma zona. En las directivas de esas organizaciones -ya sea un comité técnico, si se trata de un fideicomiso, o de un consejo de administración si se trata de una cooperativa o empresa

mercantil de las previstas por la Ley Federal de la Reforma Agraria—siempre deberá estar presente el Estado a través de representantes de la Secretaría de Agricultura y Ganadería, de la Secretaría de la Reforma Agraria, de la Secretaría de Recursos Hidráulicos, o de la banca oficial agropecuaria, en su caso. En cualquier forma debe intervenir el Gobernador de la entidad correspondiente o un delegado suyo, así como las organizaciones campesinas, que deberán tener un lugar preponderante en estos cuerpos directivos.

Estas organizaciones deberán tener, por su condición de fideicomisos o empresas, la posibilidad de manejar un fondo revolvente que la banca oficial agropecuaria y, en su momento, la banca privada, deberá señalarles, a fin de que tengan la rapidez y eficacia necesarias para la utilización de los recursos.

Los programas de organización campesina deben cuidar el no generar desempleo en las zonas productoras donde hay una considerable concentración de la población. Para tales casos deben, al mismo tiempo fomentarse otras actividades productivas, fundamentalmente las agroindustriales.

#### Cuadros Técnicos.

La preparación de los recursos humanos es vital para fomentar las actividades de la investigación y extensión agropecuarias. Es un complemento de la inversión en obras físicas para el mejor aprovechamiento de éstas, y es indispensable para ejecutar las labores que permitirán incorporar en el proceso productivo a los estratos más desfavorecidos de la población rural.

En el presente sexenio se han impulsado considerablemente los programas de educación e investigación agrícola, con el propósito de fortalecer el cuadro técnico que trabaja en el punto mismo de producción. Tal esfuerzo debe ser continuado y ampliado, en base a las condiciones nacionales de la explotación productiva y de las necesidades de los campesinos.

Además del impulso en la capacitación técnica, deben continuarse los programas referentes a la formación escolar de técnicos agrarios, fundamentalmente de nivel medio.

Se estima necesario acelerar la creación de escuelas agropecuarias en las áreas rurales, cuyos estudios deberán estar orientados a dar servicio a los miembros de las comunidades vecinas en cuestiones específicas como la consecución de créditos y seguros, organización campesina, y técnicas de comercialización y administración.

Además, las escuelas de estudio medio deben vincularse mayormente con las escuelas superiores de educación agropecuaria del país, con el objeto de promover la educación superior de los egresados de las escuelas medias.

Los planes de estudio de las escuelas medias y superiores deben ser revisados constantemente a fin de que los mismos coincidan con la problemática agropecuaria del país. Estos no deben seguir lineamientos puramente académicos, ni aquéllos que hayan sido importados del exterior. Por el contrario, la formación escolar debe obedecer a principios auténticos, prácticos y nacionales.

#### Coordinación en Infraestructura Institucional.

El mecanismo de programación en el sector agropecuario debe considerar los lineamientos definidos a nivel nacional y, en base a los mismos, determinar las metas a nivel regional con la intervención de las instituciones ejecutoras y de los productores.

Lo anterior implica la necesidad de fortalecer la infraestructura institucional generada por la Comisión Nacional Coordinadora del Sector Agropecuario y las respectivas Comisiones Estatales, a fin de fomentar la comunicación continua y recíproca a nivel nacional y regional, asegurando en todo momento, la participación de los productores.

Debido a la diversidad de condiciones en las zonas temporales y tropicales, es necesario establecer, a través de las Comisiones Coordinadoras del Sector Agropecuario Estatales, un mecanismo que promueva la producción agropecuaria a través de la participación local en el proceso general de programación y determinación de prioridades de la acción pública en cada zona o región.

Para tal efecto, se propone que se cree un sistema de zonificación de las áreas temporales y tropicales definido de acuerdo con las condiciones ecológicas, técnicas y humanas de la explotación productiva. Cada una de las zonas identificadas deberá, análogamente a los Distritos de Riego, contar con un comité directivo, integrado por representantes de las instituciones públicas que tienen ingerencia en el sector agropecuario, y por los productores de la región, a fin de definir las prioridades de acción, plantear la problemática local, formular metas de producción y determinar las medidas de apoyo necesarias para obtener la producción programada y la distribución de los beneficios de la misma.

## Desarrollo Regional

La concentración de la población de la actividad económica y de la educación en unas pocas áreas urbanas ha llegado al punto que las inconveniencias de la aglomeración han superado las ventajas que en un principio justificaron la concentración.

La creciente corriente migratoria hizo necesario que el Estado desviara su gasto para satisfacer las nuevas necesidades educativas y todo tipo de servicios urbanos. La disponibilidad de estos servicios significó un apoyo a las nuevas migraciones, generando así, un proceso de concentración urbana circular y acumulativo.

La concentración de la actividad económica ha ocasionado una creciente desigualdad en la distribución del ingreso entre las diferentes regiones del país. Por otro lado, en las ciudades con más alta tasa de urbanización se ha creado una distribución del ingreso más desigual que en los centros de menor tasa.

La desmedida concentración, ha sido favorecida por el hecho de que la industria y la población no han pagado directamente los costos crecientes de los medios de transporte y las vías de comunicación urbanas, el agua potable, la energía, asistencia pública, la educación superior etc. Estos servicios se han proporcionado a precios muy bajos, no obstante que sus costos reales son muy elevados, particularmente en la zona metropolitana de la ciudad de México. La excesiva contaminación ambiental y congestión del tráfico, son también costos importantes de la sobreurbanización.

En general, la política económica ha desatendido el problema de la concentración. Hasta hace poco, las leyes sobre el fomento industrial y política comercial habían carecido de una dimensión espacial en sus criterios y prioridades.

La forma como estaba organizada la educación superior, centralizada sobre todo en las grandes ciudades, constituía uno de los mayores obstáculos contra la política de descentralización económica que el Gobierno del Presidente Echeverría ha realizado.

### La Estrategia del Desarrollo Regional.

La nueva estrategia para el desarrollo regional, debe concentrar su atención en los nuevos polos potenciales plenamente identificados. El desarrollo requiere de un mínimo paquete de inversiones en infraestructura para aprovechar adecuadamente las economías de escala, además de un mercado de tamaño mínimo. Diluir las inversiones indiscriminadamente en múltiples localidades constituiría un derroche de recursos.

Las primeras zonas que se deberán promover, serán las que ofrezcan el mayor potencial. Estas zonas no necesariamente coinciden con las más pobres. El Estado debe proporcionar ayuda directa a las regiones más atrasadas, en las cuales no se haya elegido un polo de desarrollo, y deben promoverse específicamente los proyectos de inversión cuya rentabilidad social esté plenamente justificada. Además se debe promover la emigración hacia los nuevos polos para lograr una distribución geográfica más equilibrada de la población.

Es necesario lograr equilibrio entre los nuevos y los antiguos polos de desarrollo. La concentración del desarrollo económico de México en unos cuantos centros fue conveniente al principio, pero, dicho proceso se ha llevado demasiado lejos dejando de aprovechar las ventajas de nuevas zonas. Existen muchas regiones que cuentan con importantes ventajas de localización y en las cuales se pueden aprovechar recursos naturales que hasta ahora no se han explotado en todas sus posibilidades.

El eje económico de la costa del Golfo, entre Tampico y Villahermosa, con centro en Coatzacoalcos-Minatitlán, ofrece las mejores perspectivas para la incorporación productiva de recursos naturales y la creación de empleos. Esta región cuenta con suficiente agua y fácil acceso a los mercados internacionales. El desarrollo del litoral del Golfo debe promoverse en conjunto con la Zona del Istmo de Tehuantepec para formar una región integrada de desarrollo.

En el sureste del país existen importantes oportunidades turísticas que permiten señalar la conveniencia de integrar para este propósito, a los Estados de Yucatán y Quintana Roo. En virtud de su gran riqueza arqueológica Oaxaca por sí misma debe llegar a constituir un polo de atracción turística.

En el Noroeste del país existen grandes posibilidades para promover integradamente un polo de desarrollo con base en los importantes recursos turísticos de Baja California y las costas de Sonora y Sinaloa.

En el Noroeste debe conectarse la zona de Ciudad Obregón-Guaymas con la del Sur de Baja California y Costa de Sinaloa y formar así una región integrada. En la zona de Hermosillo y Cananea existen buenas perspectivas de desarrollo minero. Debe conectarse la zona de Aguascalientes - Zacatecas a las de Monterrey y Guadalajara para que así se convierta en zona de influencia de dichas ciudades.

Con el mismo fin, se debe buscar la conexión con la región lagunera y con San Luis Potosí. San Luis Potosí debe cumplir, por otra parte, una función de enlace muy importante entre Monterrey, Guadalajara y el Distrito Federal.

En la región del Bajío, entre Querétaro e Irapuato, existen grandes posibilidades de promover una zona de industrialización. Esta región está muy bien comunicada con los principales centros de consumo. Debe contemplarse también, el desarrollo de aquellas zonas fronterizas en donde las industrias maquiladoras tengan mejores y más seguras perspectivas.

## Incentivos para la Descentralización.

Entre los instrumentos de desarrollo regional, ocupa lugar muy importante la inversión pública en carreteras, puertos marítimos, comunicaciones y aeropuertos. Por eso es imperativo que las políticas y planes de transportes tomen en cuenta los objetivos de la descentralización.

Se deben evaluar más pormenorizadamente las potencialidades económicas y no sólo los aspectos físicos de localización, para la creación de parques industriales. Es necesario aumentar los incentivos fiscales para la descentralización industrial, otorgándolos en forma total y automática a las industrias que se localizan en los nuevos polos de desarrollo.

Los incentivos fiscales proporcionados aisladamente no pueden generar por sí mismos, nuevos centros de desarrollo. Se deben complementar con la política de inversiones en infraestructura, educación y servicios médicos asistenciales, y desarrollar un ambiente social y cultural atractivo, que propicie el arraigo de los emigrantes a ese nuevo centro.

Se deben dar menores incentivos a las industrias que se vayan a localizar en puntos fuera de las zonas de los nuevos polos básicos de desarrollo y excluir de incentivos a las que se sitúen en los antiguos polos, además de reducir las exenciones fiscales y subsidios de que han gozado.

Deben darse preferencia a los incentivos que proporcionen subsidios directos a la producción, en lugar de los actuales estímulos -depreciación acelerada, exención de tarifas, bajas tasas de interés- que propicien el uso de técnicas de producción inapropiadas en relación a nuestros recursos.

Se debe continuar la revisión de la política de precios de los servicios públicos; éstos han favorecido a los grandes centros urbanos. También se deben usar las tarifas del transporte ferroviario como instrumen-

to de descentralización, y en el diseño de la política habitacional, debe darse prioridad a los nuevos centros de desarrollo.

Es necesaria una mayor descentralización de la educación intermedia y superior, procurando como se dijo anteriormente que se estudien las disciplinas que tienen mayor demanda y posibilidad de aprovechamiento en cada región, de acuerdo a sus particulares condiciones.

La notable desproporción existente entre el ingreso medio rural y el urbano, requiere asimismo, que se establezcan dentro del sistema educativo nacional normas de educación adecuadas a las necesidades de la población rural, incluyendo la educación extraescolar para adultos, de manera que les permita aumentar su productividad y disminuir la brecha existente con el sector urbano.

#### La Planeación a nivel Regional.

La estrategia general de descentralización debe estar apoyada fundamentalmente por una planificación económica y social a nivel de cada región. Los Comités Promotores de Desarrollo Socioeconómico de los Estados deben cumplir, un papel muy importante en la evaluación y programación de los proyectos de inversión que se realicen en los polos identificados en la estrategia de desarrollo regional. Además, estos comités podrán desempeñar un papel muy relevante en la cooperación interestatal.

La regionalización, hecha por la Comisión Nacional de Desarrollo Regional, y los estudios e inventarios de los recursos del territorio nacional, deben servir de marco para la planeación del desarrollo regional.

Las políticas que se ocupan del desarrollo agrícola y del empleo, deben tomar en cuenta los objetivos del desarrollo rural. Se debe continuar con la política de descentralización de la administración pública y de los centros de enseñanza superior.

Los objetivos del desarrollo regional deben incorporarse como una dimensión en las diferentes políticas de desarrollo económico, para lo cual debe hacerse una promoción para que todos los organismos y sector público incluyan la localización, como un criterio en la asignación de prioridades y en la formulación de sus respectivas políticas económicas y programas de inversiones.

## Desarrollo Industrial

La política industrial debe orientarse a mantener un elevado ritmo de crecimiento en el sector, pero también a lograr que este sector contribuya, en forma más marcada que hasta ahora, a los objetivos nacionales: es necesario que aumente su capacidad de generar empleos y divisas que corrija las tendencias a crear desequilibrios regionales y en la distribución del ingreso.

Deben fortalecerse los mecanismos fiscales, y de promoción en general, dirigidos a estimular la descentralización industrial. En muchos casos, conviene que estos incentivos se asocien a ciertos productos específicos.

Asimismo, es necesario continuar el proceso de racionalización del sistema de protección comercial, de manera que el arancel y los permisos de importación, operen en forma más eficiente, reduciendo paulatinamente, en forma selectiva, el nivel de protección para aumentar la capacidad competitiva de la industria en los mercados externos. Sería conveniente fijar los plazos por los que se podrá seguir disfrutando de los estímulos existentes.

Es necesario ampliar la intensidad y cobertura de los instrumentos fiscales y crediticios orientados a promover las exportaciones de manufacturas. Se requiere, en este campo, llevar a cabo un gran esfuerzo de coordinación para ampliar estos mecanismos, con el objeto de fortalecer la capacidad del Estado frente a las empresas exportadoras y alcanzar una mayor efectividad de los recursos canalizados a esta promoción.

Es importante recalcar que hay que estimular a la industria para que sea competitiva en el exterior; pero no en cualquier tipo de bienes, sino en aquéllos cuyo proceso de producción requiere trabajo no calificado o en mercancías capaces de dar un alto valor agregado a las materias primas. No es conveniente que, con el pretexto de aumentar la exportación manufacturera, se vendan a bajo precio nuestros acervos de materias primas.

Es indispensable continuar la expansión de la inversión pública en aquellas ramas en que, por diversas razones, se ha estimado que conviene establecer un control social sobre las características de su expansión. En particular, es importante señalar aquí que se deberán realizar las inversiones necesarias para ampliar en forma racional, a precios no subsidiados, el abastecimiento de las materias primas básicas que requiere la industria para su desarrollo.

Desde una perspectiva de largo plazo, habrá que vigilar el estricto cumplimiento de las leyes en materia de transferencia de tecnología e inversión extranjera. Simultáneamente, será conveniente impulsar el aprovechamiento de las oportunidades que en gran medida ya existen para producir internamente bienes de capital.

Al mismo tiempo, con el propósito de reducir el carácter imitativo de nuestro proceso de desarrollo, y orientar el uso de la capacidad productiva de la industria hacia la satisfacción de las grandes necesidades populares, es importante utilizar los instrumentos de política fiscal y arancelaria, para desalentar la producción y consecuentemente el consumo de bienes suntuarios y, sobre todo, evitar la generación artificiosa de necesidades. Los costos sociales asociados con la producción de bienes suntuarios, deben ser absorbidos plenamente por quienes demandan éstos.

#### Pequeña y Mediana Industria.

Es necesario que el impulso y la reorientación de la actividad industrial, resultante de las políticas mencionadas, no implique un beneficio

inmoderado a las grandes empresas, ni mucho menos, un perjuicio a las pequeñas, Por lo tanto, es de extraordinaria importancia que se perfeccionen los mecanismos de apoyo a la pequeña y mediana industria, considerando, entre otros, la operación de fondos especiales de crédito, así como los cajones especiales en el encaje legal; que se impulse la acción de diversas instituciones que otorgan asesoría a este sector de la industria; y que se promueva la formación de mecanismos que permitan a las pequeñas empresas unir sus esfuerzos para la comercialización.

Estos instrumentos de fomento, sin embargo, deben contener criterios selectivos claros, que permitan mantener las ventajas de la industria mediana y pequeña, en lo que respecta a sus elevados índices de empleo, ahorro de divisas y asociación a la economía básica de la región donde operan.

En este sentido, los mecanismos y técnicas utilizados para fortalecer la industria mediana y pequeña, deben aplicarse plenamente para promover la creación de empresas industriales en pequeñas ciudades provinciales, que se encuentren integradas a la economía rural que las rodea.

La industrialización de materias primas cerca de las zonas donde se producen, puede contribuir significativamente al eslabonamiento agro-industrial, mejorando la capacidad de desarrollo del sector agropecuario, al estabilizar su demanda y garantizar su crecimiento. Por otra parte, la gran industria localizada cerca de los centros urbanos de consumo, presenta amplias oportunidades para descentralizar algunas partes de su proceso productivo, particularmente en operaciones de ensamble, la fabricación de partes y piezas que se incorporan posteriormente en el producto terminado, y ciertas actividades de servicio, como talleres mecánicos, de reparación o de construcción eléctrica.

El programa de industrialización rural debe alentar la ayuda que las grandes industrias pueden proporcionar a las pequeñas, procurando que la propiedad de las industrias rurales sea totalmente de la población local.

## Programa de Inversión Industrial.

El programa de inversión pública, así como las correspondientes inversiones privadas, resultarán en un aumento considerable en la oferta de algunas de las más importantes materias primas básicas como son: el acero, cuya demanda estará satisfecha para los próximos cinco o seis años, cuando entren en operación las inversiones ya programadas; el petróleo, la electricidad y algunos otros minerales como el cobre y el zinc.

Es indudable que este esfuerzo deberá continuar. Sin embargo, el hecho de que ya se estén realizando estas inversiones, rompiendo así el estrangulamiento que existía en esos campos, permitirá al país enfocar su atención en el desarrollo de otras materias primas, impulsando la exploración y explotación de uranio y carbón, el aprovechamiento de minerales fosfóricos, y la transformación en metal afinado, así como los derivados químicos, de los diversos minerales de cobre cuya explotación se está acelerando.

Es conveniente mencionar que, en el caso de la industria de proceso, y de algunas manufacturas, es urgente apoyar los esfuerzos encaminados a otorgar alto valor agregado a las materias primas que ya se están produciendo. Esto es particularmente cierto para la industria petroquímica en la que nuestro país tiene una gran ventaja porque, además de disponer de petróleo, cuenta con una cierta experiencia productiva en esta rama. Algo similar ocurre en la industria de la fundición en la que, sin embargo, habrá que reducir la dependencia de la importación de chatarra.

Estas inversiones deben programarse cuidadosamente ya que, por un lado, se trata de industrias muy intensivas en capital, y por el otro, es necesario no sobreexplotar el acervo nacional de materias primas.

Las responsabilidades que nuestro sistema de economía mixta ha hecho recaer, en esta materia, sobre el Sector Público, son en extremo importantes. El Estado debe continuar su acción para promover un

aprovechamiento, cada vez más racional, de las materias primas básicas disponibles en el país. Asimismo, hay que estimular al sector privado para que cumpla con la parte que le corresponde en la inversión en este renglón.

#### Sustitución de Importaciones y Competitividad Externa.

Debe reconocerse, como lo han señalado diversos estudios, que en la manufactura de bienes de consumo ya se terminó la posibilidad, y desde luego la conveniencia, de continuar con la sustitución fácil de importaciones.

Es absolutamente imprescindible 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.

El Estado ha tomado diversas medidas para estimular y contribuir a que los industriales concurren en el mercado externo; pero es necesario que los grandes y pequeños empresarios intensifiquen sus esfuerzos en esta dirección. Su responsabilidad en el campo de la exportación, es muy importante.

Para acudir al mercado externo, la industria del país debe llevar a cabo un gran esfuerzo de adaptación, orientándose hacia los renglones en que sea más competitiva. Deberá cuidarse, sin embargo, que estos cambios no comprometan grandes cantidades de recursos para la satisfacción de mercados inestables. Debe aprenderse de la experiencia en las industrias automotriz y maquiladora que, en el futuro, deberán crecer sobre bases menos riesgosas.

#### Inversiones Extranjeras Directas.

La reorientación del crecimiento industrial requiere que se profundicen los esfuerzos iniciados por el actual gobierno para regular la inversión extranjera directa. Las filiales de empresas transnacionales han

alcanzado una participación extensa e importante en la actividad industrial del país; se ubican preferentemente en los sectores más dinámicos y concentran la producción de cada rama en un número reducido de empresas; crecen más rápidamente que las empresas nacionales y para ello utilizan, cada vez en mayor proporción, recursos financieros locales; en suma, influyen de manera importante para configurar la estructura y la dinámica del sector industrial.

Con base en la Ley que regula la inversión extranjera, debe reglamentarse la instrumentación de procedimientos de mexicanización que permitan alcanzar el control de algunas ramas industriales estratégicas por parte de inversionistas nacionales.

En algunos casos este control es importante para el logro de objetivos de justicia social, como sucede con las ramas farmacéuticas y de alimentos. En otras ramas, la contribución de las empresas transnacionales, en términos de tecnología, financiamiento, acceso a mercados externos, entre otros factores, no justifica su participación mayoritaria en el capital de sociedades mexicanas. Tal es el caso de la mayor parte de las actividades del área comercial y de la rama de la construcción.

Es importante, asimismo, al iniciar un proceso de mexicanización, evaluar la conveniencia de que el Estado participe directamente en el capital de las empresas. La nacionalización de algunas empresas, o la participación estatal minoritaria en el capital de las mismas, puede resultar conveniente cuando no sea factible orientar sus actividades productivas mediante instrumentos indirectos de regulación, o cuando los productos que elaboran esas empresas son adquiridos total o mayoritariamente por el sector público.

### Bienes de Capital

En el campo de bienes de capital se ha comenzado a abrir, gracias al propio desarrollo de nuestro mercado, grandes oportunidades para la inversión sustitutiva de importaciones. Sin embargo, para poder concretar estas oportunidades, será necesario llevar a cabo una programación

cuidadosa, y coordinar, en forma muy estrecha, las acciones del sector público y del inversionista privado.

Es imprescindible aprovechar el gran volumen de demanda de equipo de capital pesado, proveniente de los programas de inversión de las grandes empresas públicas. Este es el caso de la maquinaria eléctrica pesada, del equipo siderúrgico y de proceso para la industria petroquímica y el de maquinaria pesada para la explotación petrolera.

Asimismo, es claro que los talleres de fundición pesada, prácticamente inexistentes a la fecha, sólo podrán tener un nivel de ocupación adecuado si cuentan con una demanda segura de diversas empresas del sector público. En todas estas instancias, la eficiencia de la sustitución de importaciones depende, en forma inevitable, de que las empresas públicas tengan la disciplina necesaria para orientar su demanda hacia los proveedores locales.

Por otra parte, es claro que la producción de estos bienes, por lo general altamente tecnificados, requiere que se alcancen normas de precisión y seguridad prácticamente desconocidas, hasta la fecha, en nuestra industria. Asimismo, será necesario contar con capital de riesgo y una alta disciplina administrativa.

Además, para evitar los errores del pasado, y por las características mismas de este sector industrial, que se enfrenta a demandas inestables y apenas suficientes para alcanzar una escala adecuada, es necesario que las empresas que se formen exporten desde un principio, una parte de su producción.

Por todas estas razones, el desarrollo de las industrias de bienes de capital deberá impulsarse, siempre que sea necesario, en empresas mixtas, que conjuguen las capacidades del sector público y del privado.



## **Desarrollo Tecnológico**

El estado de la tecnología, así como la naturaleza del cambio tecnológico, determinan en forma significativa los costos de producción y los precios relativos de los productos. La tecnología afecta de manera importante la capacidad del sistema económico para generar empleos, la eficiencia del aparato productivo y la distribución del ingreso personal.

El progreso tecnológico se desenvuelve a lo largo del proceso de producción y de distribución, como un efecto de los requerimientos que surgen en las unidades productivas. El carácter disperso e inducido de este fenómeno plantea obstáculos considerables para su planeación. No obstante, es factible para el Estado regular su comportamiento, mediante el diagnóstico de las tendencias que previsiblemente seguirán algunas actividades estratégicas, susceptibles de generar innovaciones técnicas.

La difusión de estas perspectivas de desarrollo tecnológico, en el campo de la producción agropecuaria e industrial, así como en el sector comercial y educativo, entre otros, debe orientar la oferta de tecnología hacia la consecución de los objetivos planteados.

La política tecnológica, al actuar simultáneamente sobre la oferta y la demanda de tecnología, debe proporcionar nuevas opciones a la política económica, permitiéndole alcanzar un mayor nivel de empleo por unidad de producto.

A través de este instrumento, es posible satisfacer las necesidades de la comunidad, alcanzando, al mismo tiempo, una estructura económi-

ca que aproveche eficientemente los recursos productivos más abundantes, de manera que incremente la participación de todos los sectores en los esfuerzos y en los frutos del desarrollo.

### Demanda de Tecnología.

La demanda de tecnología está básicamente asociada con la introducción de nuevos productos en el mercado. Si estos productos provienen del exterior, a través de la sustitución de importaciones, la tecnología requerida para producirlos será también, necesariamente, importada. El progreso tecnológico se genera sobre todo en los países industrializados y su difusión al resto del mundo se da en forma lenta e injusta para los países en desarrollo.

La investigación tecnológica se orienta a satisfacer las necesidades particulares de los países desarrollados y responde a factores que son abundantes en ellos. De esta manera, la importación de tecnología beneficia particularmente a los grupos de población de altos ingresos que presentan patrones y preferencias de consumo similares a los existentes en los países industrializados.

Se produce así una doble dependencia respecto del exterior: por una parte, la innovación tecnológica se realiza fundamentalmente a través de la compra de tecnología y equipos del exterior; y por la otra, el efecto de esta importación sobre los patrones de consumo distorsiona el proceso de industrialización, determinando una asignación de recursos que no corresponde a las prioridades nacionales.

Con el objeto de estimular una demanda más apropiada de tecnología, la política industrial debe moderar los incentivos que propician la utilización de proporciones elevadas de capital en los procesos productivos y la introducción de artículos de consumo copiados sin adaptarlos al mercado interno.

Deben instrumentarse mecanismos financieros y fiscales, autofinanciables, que promuevan una mayor inversión local en investigación cien-

tífica y tecnológica, así como en la formación de personal técnico, por parte de las unidades productivas mismas. Estos mecanismos deben contener criterios de selectividad que permitan orientar la demanda de tecnología hacia el uso intensivo de mano de obra y el ahorro de insumos importados.

#### Disponibilidad de Tecnología.

Por lo que se refiere a las fuentes de tecnología, deben adoptarse tres medidas complementarias: mejorar las condiciones bajo las cuales se transfiere la tecnología desde el exterior; adaptar la tecnología importada a las condiciones particulares del país, y generar un flujo de tecnología propia, diseñada especialmente para promover el empleo.

Es necesario actuar, simultáneamente, en estos tres campos. En el mediano plazo, la transferencia del exterior es indispensable como fuente principal de abastecimiento tecnológico, aunque su regulación puede reducir sustancialmente su costo. La adaptación de tecnología importada constituye la fase final del proceso de transferencia, y requiere de mayor impulso en los próximos años.

La creación de tecnología propia debe orientarse, por el momento, a los sectores productivos de mayor potencial, de acuerdo con la capacidad innovadora disponible en el país y con su viabilidad económica y su prioridad social, particularmente en lo referente a la promoción del empleo y al desarrollo regional. Esta política representa, no obstante la opción más deseable en el largo plazo.

#### Transferencia de Tecnología.

La actual administración ha canalizado esfuerzos sustanciales para racionalizar el proceso de adquisición de tecnología del exterior. La legislación sobre la materia ha permitido disminuir los costos de adquisición de los paquetes tecnológicos, fortaleciendo, al mismo tiempo, la posición de negociación de los empresarios nacionales frente a las agencias proveedoras de tecnología.

También se ha logrado erradicar una serie de cláusulas restrictivas que comúnmente se incluían en los contratos de asistencia técnica, reduciendo los costos implícitos de la transferencia. Estos logros han sentado la base para extender la regulación de la transferencia tecnológica hacia una mejor selección de procesos productivos, tanto los que se adquieren directamente mediante la asistencia técnica, como los incorporados en la importación de bienes de capital.

Será importante también absorber tecnología proveniente no únicamente de los grandes países industriales sino también la generada en los países en vía de desarrollo que en muchos casos producirá mejores resultados dada la similitud de condiciones sociales existente entre estos pueblos y el nuestro.

Los procesos de adaptación de tecnologías importadas y de generación de tecnologías propias deben fortalecerse desde su base; es decir, a través de la reforma del sistema educativo nacional.

La dependencia tecnológica del exterior y la escasa participación del sector productivo en actividades científicas y tecnológicas han afectado en múltiples formas la demanda de recursos humanos y, por consiguiente, el contenido de la enseñanza.

El sistema educativo no promueve suficientemente el espíritu científico y de investigación en el educando, situación que debe ser corregida a través de una modificación cualitativa de los programas de estudio. El replanteamiento consiste en adecuar dichos programas a la comprensión y análisis crítico de los problemas del país, así como en orientar a los educandos hacia las ramas y disciplinas definidas como prioritarias por la política de desarrollo y las condiciones del sistema productivo.

Becas.

Por eso es que son importantes los avances logrados en los últimos años a través de la concesión de becas, los cuales tienden a adecuar, cuan-

titativa y cualitativamente, los programas de desarrollo de recursos humanos a los requerimientos del sistema científico-tecnológico y productivo, tanto a nivel profesional como de post-grado.

Sin embargo, con el propósito de evitar acciones aisladas o posibles duplicaciones, es necesario que el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología amplíe sus labores de coordinación de becas, estableciendo criterios comunes, aplicables por las diferentes instituciones públicas que participan en esta labor, especialmente en el área de incorporación de ex-becarios a las actividades de investigación, de docencia, o productivas. Sería conveniente que antes de favorecer a un becario se conociera, aunque sea mínimamente, su posición ideológica para evitar, hasta donde esto lo permita, que se prepare a gente que posteriormente servirá a empresas transnacionales.

Debe promoverse la formación de comités de ex-becarios, en las distintas disciplinas que, integrados a CONACYT, apoyen a este organismo como órganos consultivos y de tutoría de los aspirantes a estudios de post-grado.

#### Difusión e Información Técnica.

Las diversas instituciones que, de una manera permanente, generan, transforman y difunden el conocimiento científico-técnico, por una parte, y aquellas que lo adaptan y aplican, por la otra, no constituyen un sistema integrado. Es necesario, en consecuencia, adoptar medidas tendientes a vincular dichas instituciones entre sí y con las unidades producción. En la realización de esta política, juegan un papel importante los programas de canalización de fondos de apoyo a la investigación, la articulación de servicios de información, y la prestación de servicios de ingeniería.

El apoyo financiero a la investigación debe enfocarse, fundamentalmente, hacia la investigación aplicada y experimental y dirigirse hacia áreas o ramas consideradas prioritarias, tales como la salud, la vivienda

de interés social, la alimentación y la agricultura de temporal. Considerando que el Estado ejerce, directa o indirectamente, la mayor parte del gasto en ciencia y tecnología que realiza el país, resulta conveniente desglosar estas erogaciones dentro del presupuesto federal de egresos, con el propósito de regular el monto y la distribución del gasto público en esta materia.

El país ha logrado desarrollar un núcleo importante de firmas de consultoría técnica e ingeniería que satisfacen las necesidades domésticas en el área de ingeniería civil y en la ingeniería de detalle aplicable en algunos sectores, particularmente en los sectores químico y mecánico-eléctrico. En la rama de la construcción, se ha logrado incluso realizar importantes exportaciones de servicios técnicos en el ámbito latinoamericano.

Es necesario fortalecer sin embargo, a las empresas que proporcionan estos servicios técnicos, orientando al empresario en la selección de tecnología y su capacidad de absorber y adaptar criterios, procesos y equipos extranjeros a los requerimientos específicos del país.

Debe promoverse, asimismo, la creación de servicios de ingeniería en algunas áreas específicas, con objeto de obtener una mayor independencia tecnológica del exterior. Es de particular importancia el desarrollo de la ingeniería básica en el área química, alimenticia y mecánico-eléctrica.

Es conveniente establecer en el país un servicio nacional de extensión industrial que promueva el mejor aprovechamiento de la experiencia mexicana en materia de adaptación de técnicas extranjeras. Este sistema podría quedar encuadrado en la Secretaría de Industria y Comercio.

A través de este sistema, es posible identificar y difundir las mejores prácticas tecnológicas, canalizándolas hacia las pequeñas industrias con potencial para utilizarlas. Por su estrecha vinculación con el siste-

ma productivo, al servicio de extensión industrial le corresponde, asimismo, regular las actividades de investigación tecnológica, transmitiendo a los centros de investigación las necesidades que presenta el sistema productivo y dirigiendo, a su vez, la tecnología generada o adaptada en dichos centros hacia los sectores y regiones adecuados.

Debe continuarse con la política de concertación de acuerdos bilaterales, haciendo un mayor esfuerzo en la instrumentación y ejecución práctica de los mismos, especialmente con los países que enfrentan problemas de ciencia y tecnología similares a los de México.



## Sistemas de Comercialización

Si bien se han proporcionado estímulos al proceso de producción, no se han dado los necesarios por los que hace a la comercialización. El producto generado en este sector, y el papel que un sistema de comercialización eficiente puede desempeñar para el desarrollo, ponen de manifiesto la importancia de llevar a la práctica las acciones de política que permitan mejorar la actividad comercial.

En la medida que el país se vuelve más urbano y crece el nivel de ingreso familiar, el sistema de mercadeo se hace más importante como coordinador de las actividades de producción y de consumo. Se requieren más y mejores instalaciones y servicios para la comercialización, transporte, manejo, almacenamiento, empaque, clasificación e información.

No existen suficientes facilidades financieras para los pequeños comerciantes. Se les restringe el crédito y eso les obliga a recurrir a mercados no institucionales de dinero, lo que encarece sus costos de operación.

Los sistemas de comercialización en vigor, constituyen un freno al desarrollo y representan uno de los grandes problemas del país, por el daño económico que causa, a productores y consumidores, la compleja, excesiva y abusiva estructura de la intermediación.

Aunque ésta existe en relación a todos los productos, donde adquiere su mayor gravedad es en los artículos agrícolas básicos y en general en los bienes de primera necesidad.

Es indispensable que los ejidatarios, comuneros y auténticos pequeños propietarios cuenten con mecanismos de apoyo más eficaces que les permitan competir con los servicios que suministra el intermediario, tendero o acopiador, de los pequeños y medianos pueblos. Para ello será necesario que una institución estatal, se haga cargo, en primera instancia, del acopio y la transportación de los productos de los sitios de producción a los de consumo, ya sea con vehículos propios o alquilados. Asimismo, deberá proporcionar facilidades de almacenaje, limpia, clasificación y empaque previas a la negociación de los productos en las centrales de abasto que deberán ser constituídas para el mismo fin.

#### Estructura del Mercado.

En los centros de producción el pequeño productor desconoce los canales de comercialización existentes. Una serie de barreras impiden el flujo normal y oportuno de noticias sobre los precios de mercado en los principales centros de consumo y colocan al productor en una situación de desventaja completa ante unidades económicas con un gran poder de negociación. Además, el llamado comprador regional financia la compra de insumos para la producción y las necesidades personales del agricultor y su familia, así como los gastos de recolección, carga, impuestos, flete, báscula y comisión de venta, entre otros, lo que lleva a éste a comprometer sus cosechas futuras en condiciones muy inequitativas.

La función del mayorista, especialmente de productos perecederos es confusa al llevar mezcladas funciones de intermediarios innecesarios, actividades de préstamo, las más de las veces en condiciones de agio, y el control de la información sobre las condiciones del mercado. No obstante, frecuentemente resulta antieconómica, debido al reducido tamaño unitario de la mayoría de las empresas que la constituyen.

En el caso particular de la central de abasto y distribución de La Merced, una oferta rígida de bodegas ha propiciado la existencia de rentas y derechos de traspaso sumamente exagerados. Por tal motivo, los gastos de operación del comerciante medio mayorista se han incre-

mentado considerablemente y el alquiler de bodegas se ha convertido en un negocio tan importante como el comercio que en ellas se realiza. La magnitud de este problema debe reconocerse en virtud de que La Merced es el principal mercado al mayoreo del país, en donde se comercializa cerca del 70 o/o de la oferta doméstica y además representa la guía para productores y comerciantes.

Por otra parte, la inseguridad que representa invertir en propiedad ajena es la causa directa de la falta de instalaciones adecuadas en las bodegas, que de existir, reducirían el riesgo de pérdidas por concepto de mermas.

Existe en el área de bodegas y su periferia un gran congestionamiento vial que dificulta las maniobras de carga y descarga y prolonga el tiempo necesario para realizar la operación de compra-venta.

La función de distribución final enfrenta obstáculos tales como el subsidio indiscriminado de los alquileres a los locatarios, la falta de competencia debida a las dificultades con que tropieza el establecimiento de cadenas integradas, la restricción respecto al tamaño de los locales donde los detallistas realizan sus operaciones y en general la atomización de esta actividad.

Antes de que lleguen los productos al consumidor final pasan por varios intermediarios, lo que eleva considerablemente los precios de consumo, sin que esto repercuta en favor del productor.

En la comercialización de algunos productos agropecuarios se ha encontrado inclusive, que reducir costos o eliminar a uno o más intermediarios, no implica necesariamente un beneficio ni al consumidor final ni al productor. Las ventajas correspondientes pueden traducirse en utilidades de intermediarios localizados en los eslabones de comercialización subsistentes. Para superar estas dificultades se requiere una acción integral que considere las distintas etapas del proceso que va desde el agricultor hasta el consumidor final.

El mecanismo de distribución de numerosos productos agrícolas se caracteriza por su alto grado de concentración, por sus frecuentes desajustes y, por la existencia de amplios márgenes de comercialización y de utilidad. Las deficiencias en la planeación del abasto y la situación privilegiada de algunos intermediarios, en lo que se refiere a información, organización, ubicación y posibilidades financieras, y la obsoleta estructura de la distribución final, son los principales problemas que deben corregirse para evitar que la comercialización de productos agrícolas continúe perjudicando a productores y consumidores.

Una forma de intervención pública, que ha tomado mayor importancia en los últimos años, ha sido la fijación, a través de CONASUPO de precios de garantía para los principales productos del sector agropecuario. Merced a esto, los productores han recibido mejores precios. Por otra parte, también se han subsidiado algunos de los bienes indispensables al consumo popular, en el nivel de menudeo, con beneficios directos para el consumidor. Ultimamente, se ha modificado la política de subsidios a los granos, con el fin de moderar su efecto sobre el erario federal. Además, se ha financiado la construcción y renta de mercados públicos al nivel del distribuidor final.

#### Integración de Un Sistema Nacional de Abastos.

Debe revisarse a fondo el papel que corresponde a los sistemas de comercialización y diseñar una estrategia coordinada de intervención gubernamental. La actividad comercial debe reestructurarse impulsando la constitución de un sistema de instituciones eficientes tales como centrales de abastos, empresas públicas de comercialización y transporte, centros de investigación y asesoría en materia de comercialización interior, mecanismos de difusión de información, así como a través de las facilidades físicas correspondientes.

Las metas de los sistemas de comercialización deben enfocarse a lograr un mayor grado de competencia, a estimular una racionalización de las operaciones, promoviendo entre productores y comerciantes la adopción de técnicas que permitan aumentar su productividad; a rees-

estructurar a los intermediarios mediante nuevas formas y métodos de comercialización, de manera que se eliminen por sí solos quienes no puedan operar a un nivel mínimo de eficiencia, o que en la actualidad son útiles nada más porque suplen la desorganización; y por último, al establecimiento de una competencia permanente por parte del Estado frente a la estructura tradicional. Además, el organismo del sector público que se forme en el ramo de percederos, deberá propiciar una mayor eficiencia dentro de tal estructura.

A fin de lograr que la comercialización de los productos agrícolas percederos se realice con la mayor eficiencia, desde el punto de vista social, es necesario programar el abastecimiento, difundir información, proporcionar a los productores un financiamiento alternativo al de los intermediarios, y modificar la distribución al menudeo. Sin embargo, estos elementos son insuficientes por si solos, ya que si el pequeño productor no dispone de otro canal comercial, distinto de los existentes, es posible que planeación, información y crédito sólo signifiquen menores riesgos y mayor rentabilidad para el sistema de intermediación.

#### Empresa Pública de Comercialización en Percederos.

La corrección de las características del sistema de comercialización de percederos exige la participación directa y suficiente del Estado en las distintas etapas del proceso, es decir, financiamiento, acopio, transporte, almacenamiento y venta; en esta última etapa, realizando operaciones al nivel mayoreo, medio-mayoreo y menudeo, a través de las tiendas CONASUPO, de los locatarios de los mercados públicos y de los oferentes de mercados sobre ruedas.

La organización estatal propuesta debe tener la suficiente flexibilidad, así como una adecuada organización y el personal calificado, que le permita comprar los productos idóneos en el momento, lugar, nivel y forma más conveniente. Del mismo modo, la organización debe vender a los consumidores en el lugar, momento y forma indicados.

### Políticas para las Zonas Productoras.

En el nivel rural, las metas de la comercialización se deben alcanzar organizando la producción por medio de la información y la promoción. Esto es, creando mercados en las zonas productoras, estableciendo un sistema nacional de información que permita conocer, con oportunidad, las condiciones de operación en las principales plazas del país, y realizando labores de extensión agrícola, particularmente dirigidas al mercadeo.

El entrenamiento de promotores comerciales será importante en la difusión de nuevos métodos y técnicas. Además, la empresa pública correspondiente cuidará que los productores reciban un precio justo en la compra-venta en los mercados de origen que se establezcan en las zonas de producción.

La banca oficial debe aumentar y otorgar con oportunidad el crédito y promover la organización de los productores para el acopio, almacenamiento y transporte de los productos. Deberán crearse centros de subasta en las principales zonas productoras para que en ellas se comercialicen directamente las pequeñas cosechas. Ello permitirá lograr mejores precios, así como realizar labores de clasificación, envase y empaque de estos productos. Así se aumentarían los ingresos y el empleo en las áreas rurales y se reduciría la migración a los centros urbanos.

### Políticas para las Operaciones de Mayoreo.

En el aspecto del comercio mayorista la competencia entre oferentes y demandantes debe ser más dinámica, de manera que las empresas tengan capacidad para aprovechar las economías de escala y se elimine a los intermediarios innecesarios. Mediante la creación de una red nacional de centrales de abasto se debe conseguir un alto grado de productividad, y competencia, asegurar un servicio de calidad y ahorrar mermas y gastos generales.

Dichas centrales, que se deben construir en ciudades tales como México, Guadalajara, Monterrey, León, Cd. Juárez, Torreón y Mérida, en una primera etapa, tendrán un papel importante en la reestructuración y regulación de los sistemas de comercialización de alimentos. Deben reservarse en tales recintos, lugares adaptados a las funciones de comerciantes y productores, así como áreas de expansión suficientemente amplias que anticipen la demanda futura de espacio. Las inversiones en las centrales deben ser autofinanciables y no representar una carga para el erario federal.

Las centrales de abasto deben administrarse a través de un sistema nacional cuyos elementos principales serán: una infraestructura comercial que permita al Estado regular las condiciones del mercadeo; abrir nuevos mecanismos de comercialización, en la forma de lonjas de perecederos y granos para la subasta de productos; participar directamente en las operaciones de compra-venta; y, reducir los costos de comercialización.

#### Políticas para las Operaciones al Detalle.

Al nivel del comercio al por menor es preciso minimizar los costos de distribución estimulando la competencia entre los distintos canales y estableciendo una combinación óptima entre los diversos tipos de empresas -públicas y privadas- de distribución final.

Las metas a nivel detallista, deben alcanzarse al promover la organización para la compra y el transporte de productos, eliminando la actitud paternalista frente a los locatarios y oferentes y promoviendo la apertura de cadenas integradas de distribución, tanto públicas como privadas. Se debe propiciar la creación de tiendas en las zonas rurales para que el ejidatario, comunero y auténtico pequeño propietario, puedan comprar a precios reducidos los artículos de primera necesidad.

La creación de los centros comerciales CONASUPO, en las áreas urbanas, representan un primer paso en la dirección apropiada. Una

estructura así permitirá que en la medida en que los productores se organicen agrupándose en unidades económicas mayores, puedan ir accediendo en forma directa, a los mercados de mayoreo e incluso a la venta directa de sus productos.

Es preciso que los canales de comercialización existentes permitan llevar, al costo mínimo posible, el producto, desde la zona donde ocurre la cosecha hasta el consumidor final. Esto será posible si el Estado asume la responsabilidad de sustituir con eficacia al intermediario privado. Para que el control del mercado sea efectivo, los mecanismos del sector público deberán controlar un porcentaje significativo de la oferta total y disponer de reservas de apoyo suficientes.

## **Recursos Naturales**

De acuerdo a los requerimientos actuales y futuros del país, la disponibilidad de recursos naturales, es básica para promover aumentos en el producto nacional, reducir la dependencia en las importaciones de tales recursos, establecer industrias para procesarlos y desarrollar una estructura industrial diversificada.

Las leyes, reglamentos, prácticas y costumbres existentes no favorecen un sano desenvolvimiento en la conservación y aprovechamiento de estos recursos. Factores institucionales explican la sobre-explotación que ha ocurrido en multitud de ellos. Los que tienen un carácter renovable han sufrido rápido agotamiento, produciendo la extinción de especies forestales y marinas.

Es necesario modificar lo anterior y tener una política racional de recursos naturales. Se requiere definir y caracterizar una secuencia socialmente óptima para la explotación de tales recursos. Es preciso decidir si el sacrificio implícito en la explotación actual debe continuar, o si por el contrario resulta más apropiado aplazarlo y dejar que se incremente el valor del recurso como un activo.

### **Participación Pública.**

La intervención pública directa en la exploración y explotación de un recurso natural se justifica en virtud de su carácter estratégico, o bien, en términos de la imposibilidad que existe para que los empresarios

privados consideren, en sus propias decisiones, todos aquellos efectos que produce en la comunidad la explotación individual. Las empresas particulares en situación de competencia terminarían agotando, rápida e ineficientemente, el recurso. El gobierno debe promover una administración eficiente de los recursos naturales y, de acuerdo con el Artículo 27 Constitucional, otorgar concesiones para la explotación, el uso y el aprovechamiento de ciertos recursos naturales.

En virtud de que los recursos naturales son parte del capital social de la nación, la explotación debe realizarse de manera que la sociedad disfrute de parte de sus frutos, tomando en cuenta los costos derivados de una menor disponibilidad futura, o mayor escasez, del recurso. Si la explotación es privada, se le debe crear impuestos, de manera que el empresario sufrague el costo social de su intervención. En cambio si la explotación es pública se debe transferir el erario federal parte del costo de su intervención a través de las utilidades de tales empresas.

#### Política de Precios.

La política de precios de las empresas públicas que explotan recursos naturales, debe ser tal que no implique un subsidio para el consumidor. El precio del recurso debe reflejar su escasez relativa para la sociedad en su conjunto.

Por otra parte, debe existir una delimitación de los derechos de producción que proporcione los suficientes incentivos a quien realice la explotación del recurso de acuerdo con un tratamiento de éste como activo social.

Es necesario eliminar la incertidumbre que existe sobre la posesión de tales recursos y, de esa manera, evitar prácticas nocivas, tales como el sobrepastoreo y el agotamiento prematuro de los mantos acuíferos.

Se debe propiciar la existencia de un mercado de transferencia de derechos, de tal forma que se logre un mejor aprovechamiento social del recurso.

Se debe hacer un uso económico de algunos recursos que, aparentemente, son abundantes, pero que pueden volverse escasos si su uso es indiscriminado. Debe tomarse en consideración que el desordenado consumo actual afectará a las futuras generaciones. El caso más claro es el de la contaminación ambiental, donde el aire limpio y el agua pura son cada vez más escasos.

Se debe propiciar el avance científico en el ramo y el desarrollo de tecnología más moderna para explotar racionalmente los recursos naturales, promover la creación de institutos de investigación y exploración, y complementar las actividades de la Comisión de Estudios del Territorio Nacional en cuanto se refiere a la difusión de información sobre recursos y reservas conocidas con estudios de tecnologías disponibles y de estimaciones de demanda.



## Energéticos

Los energéticos pueden convertirse en uno de los factores que obstaculicen el desarrollo económico y social del país. La crisis energética internacional pone en entredicho la posibilidad de abastecer nuestras necesidades en fuentes externas. Por esta razón la política nacional debe orientarse a cubrir los requerimientos presentes y prever los futuros, mediante una racionalización de su uso y la búsqueda de nuevas fuentes.

Los hidrocarburos satisfacen casi la totalidad de las necesidades energéticas del país. Esta elevada dependencia de una sola fuente representa, en el corto plazo, el problema más serio para el sector. Problema que se agrava porque las modificaciones en la estructura productiva son difíciles y muy costosas .

De acuerdo con las tecnologías disponibles, en el mediano plazo se pueden considerar solamente como nuevas fuentes de suministro energético al carbón y a la energía de fisión nuclear. Sin embargo, esta última implica riesgos de contaminación muy delicados y por lo mismo su desarrollo tendrá que ser muy prudente. La energía geotérmica, los esquistos bituminosos, la energía solar, los reactores avanzados, la energía maremotriz, entre otros, pertenecen a la categoría de fuentes que podrían tener un papel en el panorama energético nacional hacia fines del presente siglo o principios del próximo.

La energía hidroeléctrica tiene un potencial relativamente escaso en términos de la demanda energética total. Cálculos optimistas señalan que apenas se podría duplicar la capacidad hidroeléctrica actual. El to-

tal de la energía eléctrica generada el año pasado, casi iguala a dicho potencial. Se estima que, para el último decenio del siglo, la energía eléctrica requerida rebasará en cuatro veces la producción actual.

Por otro lado, si persisten los hidrocarburos como la principal fuente primaria generadora de energía habrá que desplegar mayores esfuerzos para explorar nuevos mantos petrolíferos. En caso de que fuera posible atender la demanda eléctrica sin necesidad de hidrocarburos, el ahorro así generado sería del orden de una tercera parte de las reservas actualmente probadas. Es decir, en nuestra estructura energética, la electricidad representa una porción relativamente pequeña, aunque la contribución de la electricidad como energético aumente hasta finales de siglo.

Lo anterior significa que el energético principal del país seguirá siendo el petróleo y que los programas de expansión del sector de hidrocarburos deben continuar. Debe asegurarse el abastecimiento interno cuando menos para los próximos veinte años y, si resulta oportuno, exportar el remanente. Es necesario evitar los desperdicios. De manera especial, el gas natural cuyo valor supera con creces los costos de su recuperación.

Es una necesidad evidente modificar la composición energética nacional. Se requiere incrementar la participación de la electricidad como energético final, además de sustituir al combustóleo y al gas natural como materia prima para su producción.

Las oportunidades más importantes de ahorro energético se encuentran en la integración del sistema ferroviario para el transporte de carga, en la sustitución de los medios particulares por colectivos en el transporte urbano, en algunos procesos industriales y tipos de consumo doméstico, así como en una política de precios que evite los desperdicios de una demanda excesiva en actividades improductivas.

Es muy importante tener presente que se necesita aumentar la energía eléctrica generada a base de carbón, uranio e hidroeléctrica. Al

mismo tiempo, es necesario modificar los tipos de consumo para llegar a una situación energética menos vulnerable.

La planeación en el sector sólo tiene sentido cuando como mínimo, se contemplan horizontes de un par de décadas. Es necesario tener presente que, en el caso del componente más importante del sector, o sea, el petróleo, hay circunstancias aleatorias, con las localizaciones de futuros yacimientos, que vuelven imposible la elaboración de programas rígidos.

Los períodos de maduración de las inversiones en este sector, esto es, los tiempos que técnicamente transcurren entre la decisión y la puesta en operación productiva de las instalaciones, oscilan entre tres o cuatro años para las refinerías y las plantas termoeléctricas o las minas de carbón, y seis o siete años para plantas nucleoeléctricas e hidroeléctricas grandes.

En el caso específico de nuestro país, la experiencia ha demostrado que estos tiempos de maduración son bastante más largos por problemas en los sistemas de organización del sector o, en algunos casos, por limitaciones de orden financiero.

La política de energéticos necesita orientarse hacia la racionalización de su uso, mediante una política de precios discrecional y a través de programas de difusión. Es primordial sentar bases para planear a largo plazo.

La estructura de precios y tarifas del sector debe cubrir no sólo los costos directos de producción, sino también la renta económica atribuible a la materia prima; ésta constituye un recurso natural no renovable, y además genera los recursos suficientes para autofinanciar sus programas de inversión. Se podrían señalar precios diferenciales de acuerdo con la prioridad económica y social de su destino.

Uno de los propósitos fundamentales, que en materia de política financiera, deben normar a las distintas instituciones que integran el marco de producción energética, es el saneamiento de sus finanzas.

Este tipo de políticas, en el largo plazo, favorece la satisfacción oportuna de las demandas esperadas de energéticos al menor costo posible. Adicionalmente, se requiere una mejor coordinación en las decisiones de evaluación de dichas demandas, de la inversión para satisfacerlas y del gasto corriente para llevar a cabo estas operaciones. En este sentido, la coordinación de los procedimientos de decisión favorece la integración de un sistema de informática que vendría a solucionar problemas tales como el diseño de políticas de organización presupuestaria, la evaluación continua de las reservas de energía primaria y secundaria y la óptima capacitación de los recursos humanos.

## Comunicaciones y Transportes

El persistente crecimiento de la economía, así como los aumentos en la población, y la desigual localización demográfica y productiva, han hecho surgir deficiencias en el sistema de comunicaciones. Estas deficiencias causaron un desequilibrado desarrollo de algunas zonas. Desequilibrio que se refleja en la marginación de grupos sociales y en disparidades en los niveles de empleo y de ingreso rural.

Para un sano desarrollo regional se requiere de un sector eficiente e integrado de comunicaciones que permita la incorporación de nuevas zonas productivas. De aquí que no sólo pueda ser una importante fuente de empleo rural, sino también factor que coadyuve al asentamiento geográfico de la población.

La situación financiera de los ferrocarriles continúa deteriorándose a pesar del tráfico creciente y el aumento de los ingresos. El déficit financiero ha aumentado de manera preocupante. Se han necesitado importantes subsidios para financiar su operación. Si persiste la situación actual, puede ser aún todavía más gravosa carga para el presupuesto federal.

Esto es consecuencia de su deficiente operación y de la pobreza en inversiones para integrarlo como la red troncal de carga. Por otro lado, resulta de utilizar el servicio como medio para subsidiar actividades productivas. Sin embargo, no se sabe con precisión si los grupos económicos y sociales beneficiados por esta política son prioritarios. Las consideraciones anteriores reflejan la necesidad de incrementar las

inversiones en el sector y realizar las reformas administrativas, fundamentalmente tarifarias que permitan el funcionamiento de este importante medio en condiciones más sanas.

El desarrollo carretero no refleja con precisión las prioridades económicas y sociales. Se necesita hacer un mayor hincapié en los caminos de penetración. Debe vigilarse que la construcción de estos caminos sea realizada con técnicas que ocupen más mano de obra, de preferencia mano de obra local.

Respecto al transporte de carga por carretera debe buscarse que mediante la formación de agrupaciones de productores éstos reduzcan sus costos y aprovechen más eficientemente las unidades para el transporte de sus propios productos.

Con el propósito de fortalecer y abaratar los sistemas de transporte marítimo, debe continuarse el programa -ya iniciado- de incrementar la eficiencia de los puertos, reduciendo los costos de operación en el manejo de mercancías mediante las inversiones necesarias para el debido equipamiento de los mismos y proseguir con las mejoras en la organización para simplificar las maniobras correspondientes. Es necesario, además, compatibilizar en mejor forma los sistemas de transporte terrestre y marítimo y mejorar su eficiencia.

Las decisiones de invertir en oleoductos, barcos cisterna y mejoramiento de puertos no se coordinan adecuadamente con las tomadas en otras partes del sector del transporte. Como consecuencia, algunas veces los productos petroleros no pueden ser transportados por el medio más económico. La actual política de precios de hidrocarburos probablemente significa un subsidio al consumo de diesel empleado por los camiones, sin que existan, en todos los casos, estudios precisos que demuestren la necesidad y conveniencia de esta situación.

En el transporte aéreo se ha desvinculado parcialmente el proceso de proyección y construcción de infraestructura al de utilización y

explotación del mismo. Para reforzar la situación financiera de las empresas del renglón se requieren mayores esfuerzos en las políticas de control presupuestal y de explotación racional de sus rutas. Se requiere, por otra parte, utilizar más ampliamente los aeropuertos tanto por lo que hace a las líneas nacionales como al facilitar un mayor acceso a las líneas extranjeras, puesto que las muy cuantiosas inversiones efectuadas en la construcción de aeropuertos no produce al país todos los beneficios que debiera sobre todo en el ramo de turismo.

En el transporte urbano, especialmente en el área metropolitana de la ciudad de México, deben prepararse las condiciones necesarias para suplir eventualmente los medios de transporte individual por medios colectivos, dado que los primeros serán incapaces de satisfacer los requerimientos de una población que se habrá duplicado para finales de siglo, y que demandará, para su funcionamiento, además de grandes cantidades de energéticos, insumos y servicios muy superiores a los del transporte colectivo.

Es notorio el creciente número de dependencias que intervienen en el establecimiento de vías generales de comunicación y en la operación de medios de transporte. La independencia de los organismos administradores de dichos servicios, descentralizados y con autonomía presupuestal, impide establecer una política generalizada. Se hace necesario realizar las reformas legislativas que permitan coordinar las actividades del transporte.

#### Política de Transporte.

La falta de coordinación de las distintas entidades con ingerencia en el sector, obliga a enfrentar los problemas en forma aislada. Una política de soluciones parciales afecta el comportamiento futuro de los requerimientos de transporte y les impide guardar una relación fija en el tiempo, tanto desde el punto de vista de la estructura como del volumen.

La integración del sector no sólo debe responder al enlace de los medios disponibles, sino además evitar que esos medios compitan exce-

sivamente entre ellos mismos, esto es, tratar de que se complementen de acuerdo con su ventaja comparativa.

La eficiencia del sistema de transporte está en función de maximizar la rentabilidad de los recursos tanto de infraestructura como de operación. Es preciso evitar que se generen distorsiones entre los distintos sectores que intervienen en su comportamiento. Al diseñar la infraestructura es preciso tomar en cuenta las disponibilidades futuras de energéticos y medios.

Las tarifas o precios que se fijen para el sistema de transporte deben permitir su operación dentro de un marco de autosuficiencia económica como mínimo y, cuando sea posible, generar recursos adicionales para que los operadores aporten fondos destinados a sus propios programas de inversión.

Esta política debe crear mecanismos tendientes a eliminar la utilización del transporte como medio de subsidiar a usuarios públicos y privados. Cuando se considere pertinente promover el desarrollo y el bienestar de algunos grupos sociales, tales subsidios deben ser claramente identificados y pagados directamente a los interesados o a las instituciones por el Gobierno Federal. Con estas medidas se pretende que los subsidios sean recibidos por grupos prioritarios, y que las empresas del sector desarrollen sus actividades dentro de una situación financiera sana. Dichos mecanismos deben asegurar que las inversiones consideren las necesidades de todos los usuarios, actuales y potenciales, a nivel nacional, regional y local.

El transporte es también un medio de comunicación y solidaridad humana, no sólo porque permite integrar social y económicamente a los grupos marginados, sino porque además facilita que los problemas nacionales y regionales sean conocidos y discutidos en una perspectiva más amplia. En estos casos, las decisiones de inversión no pueden tomarse únicamente sobre la base de criterios técnicos, su factibilidad debe ser reflejo de las necesidades de los grupos básicos de nuestra sociedad.

## Telecomunicaciones.

El conjunto de instalaciones de Telecomunicación es indispensable en el desarrollo económico, social y cultural del país. Las telecomunicaciones deben constituir vehículos de integración nacional y de mejoramiento de la vida en común, orientándolas preferentemente a la ampliación de la educación popular mediante el fortalecimiento de las funciones informativas.

Los servicios de correos y de telégrafos deberán dejar de ser operados directamente por el Sector Central para ser administrados por un organismo descentralizado que pueda funcionar con mayor agilidad y eficiencia. El Consejo de Administración de este organismo sería presidido por el Secretario de Comunicaciones y Transportes.

El desarrollo reciente de la red nacional de telefonía rural ha permitido ampliar los niveles de difusión y enlace entre todas las regiones del país. No obstante, se requieren mayores esfuerzos en la realización de redes auxiliares para que contribuyan a la paulatina incorporación de las pequeñas localidades.

Deben ampliarse los alcances de la red telefónica a través de la adopción de más equipos automatizados que permitan el uso eficiente de la capacidad instalada de líneas.

La dotación de servicios telefónicos a pequeñas poblaciones no debe regularse mediante criterios de rentabilidad, sino que deben de prevalecer las premisas de la comunicación social.

Es necesario elaborar estudios tendientes a la aplicación de tarifas discrecionales, en las cuales de acuerdo con las características económicas y sociales del usuario, puedan fijarse precios discriminados. De esta forma, se puede lograr una mejor situación presupuestal que permita autofinanciar los programas de interés social.

Los avances más notables en materia de telecomunicaciones se han logrado en la radiodifusión. La radio y televisión prácticamente

cubren todo el país. El sector público dispone de canales para recibir y difundir, vía satélite, transmisiones que se originen en el país o en el extranjero. Su principal objetivo es la de una cadena latinoamericana de televisión para difundir programas recreativos que, en conjunto deben pugnar por la integración cultural y social de América Latina. Sin embargo, necesitan establecerse los mecanismos suficientes que garanticen la plena utilización de dichos canales y un intercambio de programas educativos.

Estos medios de información ejercen una influencia notable en el contexto social del país. Se requiere un mayor control de estos medios. En el renglón de radiodifusión es indispensable revisar los reglamentos vigentes. Estos medios no están contribuyendo con la función educativa que se les tiene encomendada.

En los renglones administrados por el sector público, debe continuarse la política de revisión permanente de tarifas.

## Ahorro

El proceso de crecimiento de los países es el resultado de su capitalización, de su esfuerzo por regular el consumo presente a fin de ampliar su capacidad de producción. En México la inversión total ha representado aproximadamente una quinta parte del Producto Interno Bruto. Esta proporción debe mantenerse; ha sido suficientemente alta para acrecentar substancialmente la capacidad de producción y el nivel de vida de la población.

Para poder cristalizar los deseos de inversión es necesario contar con medios para financiarla. Una fuente de financiamiento es la canalización de recursos del exterior, que debe mantenerse en tanto ayude a complementar el esfuerzo nacional. Su uso indiscriminado, sin embargo, puede comprometer el destino del país, siendo además inconveniente porque tiende a relajar el esfuerzo de ahorro de los nacionales. Es por ello que debe hacerse un esfuerzo nacionalista por mantener altos niveles de ahorro propio.

Para consolidar la independencia económica debe estimularse el ahorro nacional. El sector público tiene una gran capacidad de ahorro a través del funcionamiento de sus empresas, y de la recaudación de impuestos. Las políticas de precios de las empresas públicas se deben revisar para que representen mejor los costos sociales de producción. Dichas medidas, junto con controles presupuestales más firmes, y revisiones periódicas que actualicen los esquemas fiscales, rendirán seguramente ahorros sustanciales.

### Oferta Monetaria.

En su actividad, el Estado puede captar recursos (ahorro) por medio de la expansión de la oferta monetaria. Sin embargo, cuando se pretende explotar excesivamente esta fuente, se generan tendencias inflacionarias con todos sus efectos. No es aconsejable por ello recurrir sin precaución a este medio.

El alto contenido de bonos en la cartera bancaria, da al sistema una liquidez excesiva, ya que las instituciones emisoras ofrecen la garantía de recomprarlos a la vista. Bajo estas circunstancias, en un momento dado el Banco Central puede carecer del control necesario para evitar la salida masiva de capitales al extranjero. Como medida preventiva, es necesario reducir la liquidez de estos valores.

### Tasas de Interés.

Los mecanismos de ajuste de las tasas de interés no responden rápidamente a las variaciones del mercado. Para aumentar la eficiencia del sistema financiero como agente de asignación de recursos, es preciso que su principal elemento de orientación, la tasa de interés, refleje efectivamente la situación del mercado.

En las condiciones inflacionarias prevaleciente, no existe la necesaria flexibilidad para que las tasas de interés se ajusten, y den un rendimiento que compense los aumentos en el costo de la vida, de manera que se mantenga el interés por ahorrar.

La integración de los servicios bancarios, y la proliferación de agencias de las instituciones del sistema financiero, favorecen el crecimiento del ahorro.

El único recurso efectivo de control con que actualmente cuenta la autoridad monetaria es el encaje legal requerido a las instituciones financieras. Sin embargo, dicho mecanismo debilita al sistema porque en condiciones de restricción de crédito, o de alto encaje, representa un estímulo para que las empresas recurran directamente al extranjero

en búsqueda de créditos, lo que neutraliza los efectos de las políticas del Banco Central.

### Mercado de Valores.

En su mayoría, las empresas mexicanas siguen siendo de carácter familiar y evitan financiarse mediante la emisión de acciones al público por temor a perder el control administrativo de las mismas. No ha existido un estímulo fiscal que promueva la emisión de acciones, y de hecho, por esta razón, se favorece el financiamiento por medio de la contratación de créditos.

Es imperativo, para el sano desenvolvimiento del sector financiero y de la economía promover un sólido mercado de valores de renta variable. Se requiere de una legislación más acorde con las necesidades actuales de su desarrollo. El fortalecimiento de este mercado debe dar mayores opciones de inversión a los ahorradores, es necesario para proporcionar a los pequeños ahorradores mejores oportunidades de ser propietarios de acciones y, por consiguiente, de participar en la dirección de los negocios nacionales.

Este cambio en el mercado de valores de renta variable ofrecería a la autoridad monetaria mayores alternativas de control del mercado, pues además de recurrir al encaje legal, hace posible su intervención en la compra y venta de valores para regular mejor la actividad financiera y el crecimiento de la masa monetaria. Asimismo, permitiría al Estado financiarse directamente reduciendo los requisitos de encaje legal y compitiendo menos por recursos con el sector privado. En esta forma se fortalecen los instrumentos para combatir el alza de precios.

Necesitamos un sistema financiero más fuerte y extendido para hacer más viable el ideal de la igualdad de oportunidades. Su fortalecimiento y ampliación facilitará el acceso al crédito no sólo a las grandes empresas que tienen vinculación directa con los grupos bancarios, sino también, a las personas y empresas con menor capacidad crediticia, que tradicionalmente encuentran grandes dificultades en conseguirlo. La democratización del crédito es un objetivo de alto valor social y económico.



## **Estructura Fiscal y Gasto Público**

Los instrumentos directos más importantes que posee el Gobierno para impulsar el desarrollo económico y social del país son los que se derivan del manejo de la política fiscal.

Con ellos debe ser posible corregir las deformaciones concentradoras de la riqueza y del ingreso; estimular al aparato productivo con una inversión y una tecnología que permitan generar el monto de empleo permanente que requiere nuestra creciente fuerza de trabajo; y en virtud del acelerado crecimiento de la deuda externa y del endurecimiento en sus términos de pago, financiar, con mayores recursos internos nuestro desarrollo. El aumento en los servicios de la deuda puede significar en los próximos años, un severo freno a la capacidad para importar y por consiguiente al crecimiento del producto nacional.

El sistema fiscal mexicano se ha caracterizado por la existencia de una muy baja carga impositiva, no solamente por comparación a la de los países desarrollados, sino con la que presentan naciones con una fase similar de desarrollo.

Hasta hace pocos años, la política tributaria estaba dirigida, principalmente, a la promoción del ahorro y la inversión privada. Se gravaba relativamente más a los ingresos derivados del trabajo personal, y se daba tratamiento preferente a los obtenidos de otras fuentes. Los productos o servicios que tienen a su cargo empresas u organismos públicos se ofrecían a precios que significaban un subsidio substancial a los consumidores y, como resultado, se produjeron muy escasos ahorros en la operación de esos organismos y empresas.

Se siguió una política económica de inmovilidad de las cargas fiscales y de los precios de los productos básicos producidos por organismos descentralizados del Estado, e incluso también de los básicos para la alimentación popular. Una política así hace disminuir los problemas políticos inmediatos del Gobierno frente a la población, pero, al mismo tiempo, para sustituir la falta de ingresos obliga a incrementar el endeudamiento tanto interno como externo, que ha llegado a límites verdaderamente peligrosos para la estabilidad económica del país.

Como consecuencia del análisis racional de este problema, el Presidente Echeverría decidió un cambio de política: se han realizado en la Hacienda Pública adecuaciones fiscales que han producido un mayor volumen de ingresos para el Estado. Se está haciendo un esfuerzo para disminuir la evasión de los causantes; se han incrementado los productos que los organismos públicos tienen a su cargo, tales como la energía eléctrica, combustibles y el agua potable, y respecto a los productos agrícolas básicos, ha habido incrementos considerables en sus precios de garantía.

Esta política es difícil porque entraña la necesidad del convencimiento y la colaboración de la población, particularmente la de las clases en mejores condiciones económicas; pero es la política que debe seguirse, a través de actualizaciones, en más cortos períodos, tanto de las cargas fiscales como de los precios a que se ha hecho referencia, a fin de dar una mayor fortaleza económica al Estado y que éste pueda utilizar esos recursos en las actividades que mejoren el nivel de vida de los grandes núcleos de población.

Algunos de los ajustes anteriores responden al propósito de fijar precios más razonables a los productos que permiten 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. Aquéllos que se realizaron sobre el maíz, el trigo y otros productos agrícolas proporcionan mayores incentivos a los agricultores de temporal, el sector de la población que más carece de elementos para cubrir sus necesidades. Adicionalmente se modificaron disposiciones impositivas que afectan tanto los impuestos al 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.

Se modificaron 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. no indispensable.

Dados los crecientes requerimientos de la mayoría de la población, los esfuerzos para financiar de una manera más sana al sector público no han sido suficientes. Se sigue utilizando el endeudamiento externo y los mecanismos de crédito interno. Fue preciso recurrir en parte a la emisión monetaria con sus efectos sobre el aumento en los precios.

La estructura impositiva federal descansa mucho, en los llamados impuestos directos, que representan cerca de la mitad de los ingresos fiscales del gobierno. Los impuestos a la producción, el consumo y las transacciones han venido representando una tercera parte del total; el resto se distribuye entre los cada vez menos importantes impuestos al comercio exterior y los derechos, productos y aprovechamientos.

Dentro de los impuestos directos, el correspondiente al ingreso de las personas ha cobrado mayor importancia, en buena medida debido a la mayor conciencia fiscal, así como al hecho de que obliga a los profesionistas independientes a realizar una contribución más veraz y más justa considerando los requerimientos de la colectividad.

Política de Ingresos .

Con esta política, el sector público deberá hacer frente a necesidades crecientes e inaplazables de gasto, aumentar la carga impositiva a niveles acordes con la realidad internacional, dotar de recursos suficientes a las empresas públicas para financiar sus programas de inversión y lograr que estas últimas dejen de provocar distorsiones en la asignación de recursos.

Deben dedicarse más recursos a mejorar, tanto la administración fiscal como los mecanismos para detectar al que no cumple con sus obligaciones fiscales. Además de utilizar los medios masivos de comunicación, se debe educar al futuro contribuyente desde la escuela; mostrar que el gasto tiene un destino que favorece a la comunidad y sancionar al que se aprovecha de un cargo público para satisfacer su interés personal.

En relación al impuesto sobre las utilidades de las empresas se debe continuar el proceso para eliminar las deducciones innecesarias y estudiar la opción de no deducir los intereses, ya que actualmente se propicia que las empresas se financien principalmente con deudas y no a través de aumentos en su capital social, esto debe resultar en un sano desarrollo del mercado de valores de renta variable, al tener las empresas mayores incentivos para emitir acciones.

#### Nuevos Medios de Recaudación.

Se deben buscar nuevos medios de recaudación armonizados con la capacidad de pago del causante, así como con los beneficios que éste recibe bajo la forma de obras o servicios públicos. Es preciso buscar fuentes de recaudación que no lesionen a las clases medias sobre las que ha descansado el mayor gravamen relativo. Deben limitarse los subsidios, principalmente los que benefician a los estratos con ingresos actuales o potenciales más altos.

Los impuestos a la producción, consumo y las transacciones deben aumentar su proporción dentro de los ingresos fiscales. El impuesto sobre ingresos mercantiles debe consolidarse y posteriormente sustituirse por el del valor agregado, cuyos efectos sobre la economía son más sanos porque no distorsionan la estructura de precios relativos y alientan las exportaciones.

Deben continuar existiendo e incrementarse las sobretasas para disminuir el gasto en ciertos bienes, que no son básicos para el individuo y que representan más un gasto suntuario que la satisfacción de verdaderas necesidades. Los impuestos especiales deben causarse

adicionalmente al de ingresos mercantiles o en su defecto al del valor agregado, pero no ser un sustituto.

Debe realizarse una revisión profunda a las exenciones fiscales existentes con la finalidad de no continuar protegiendo la ineficacia de ciertas empresas. El incentivo debe existir únicamente en los primeros años de operación, y aplicarse preferentemente a las empresas que se establezcan en lugares alejados de los actuales centros industriales.

#### Participación a Gobiernos Locales.

Es preciso fortalecer el apoyo federal a las finanzas estatales y municipales para que puedan cumplir de una manera más amplia con sus requerimientos de obras y servicios públicos.

El antiguo criterio centralizador, motivado entre otras causas por temor a fortalecer el caciquismo y por la falta de confianza en la capacidad y solvencia moral de los funcionarios estatales y municipales debe desaparecer en una importante proporción. Una mayor participación en determinados impuestos federales puede aumentar los ingresos de los gobiernos locales y de estos a los municipios. Así también se debe colaborar para que los gobiernos estatales actualicen sus catastros, de manera que el impuesto predial guarde estrecha relación con el valor de mercado de las propiedades.

Las dificultades de los gobiernos estatales para afrontar sus necesidades en materia educativa les han llevado, a veces, a sugerir la conveniencia de federalizar el sistema educativo. Esta intención debe desecharse en principio. El gobierno federal debe contribuir a financiar dichos gastos, pero sin detrimento del propósito general de descentralización política y administrativa.

Además, es necesario igualar las oportunidades educativas de los jóvenes en edad escolar, independientemente de la entidad en que residan y de sus condiciones económicas. Con este propósito, debe instituirse un sistema de becas de auxilio federal complementario a la

aportación local, que retenga en las instituciones educativas de cada zona, a un número creciente de estudiantes.

Para la construcción de obras de infraestructura es preciso modificar la actual política de cooperación federal, consistente en apoyar a los estados proporcionalmente a las aportaciones de los mismos. Así, los Estados que disponen de menos recursos reciben también menor auxilio federal y los que tienen más recursos reciben mayores aportaciones. La ayuda federal debe otorgarse de manera más equitativa, favoreciendo, preferentemente, a los Estados que más lo necesiten.

#### Política de Gasto.

El gasto público debe contribuir en la forma deseable, desde el punto de vista social, y adecuada, desde el punto de vista económico, a lograr una distribución más equitativa del ingreso.

Se precisa aumentar la proporción del gasto público destinada a los sectores más necesitados y a los que tienen mayor capacidad potencial para absorber mano de obra, como son agricultura y turismo. La inversión destinada al fomento agropecuario debe representar más de la quinta parte del total de la inversión pública.

No es una tarea fácil modificar la inercia en la asignación del gasto público, en virtud de que parte importante del mismo corresponde a compromisos salariales, adquisición de materiales, y en lo relativo a inversión, se refiere a obras en proceso, por lo cual debe mejorarse sustancialmente la capacidad para generar proyectos.

La asignación anterior del gasto público produjo esa capacidad en lo referente a construcción de infraestructura. Al modificarse las áreas prioritarias, debe dotárseles de los recursos financieros y humanos que permitan generar en ellas proyectos correctamente diseñados.

Se deben crear la capacidad y organización para que los proyectos entren en operación en el momento más oportuno y no cuando los be -

neficios que se producen con ellos resulten insignificantes. Esto es particularmente importante en las erogaciones destinadas al sector agropecuario, ya que la puesta en marcha de una obra a tiempo mejorará sustancialmente los ingresos de los habitantes de esa región.

En proyectos de gran escala o de un largo período de maduración debe haber la suficiente continuidad para que cambios de orden político no afecten su desarrollo. Deben preverse las necesidades financieras y no modificarse los cuadros técnicos encargados de la obra. Una correcta definición y jerarquización de las prioridades en el tiempo y entre las distintas áreas de acción, es fundamental para evitar al sector público un uso desordenado y excesivo de recursos.

La utilización de criterios económicos y sociales en la evaluación del gasto público es fundamental. Los costos de los factores productivos que se utilizan en un proyecto determinado deben considerarse desde un punto de vista social.

Se deben desarrollar sistemas para evaluar el impacto real del gasto público, los que serán útiles para programar nuevas erogaciones y lograr que las obras se ejecuten en forma eficiente. El uso eficiente y honesto de recursos en la actividad pública es un requisito fundamental en la consolidación de ésta.

#### Déficit Fiscal.

Todas estas medidas permitirán mayores ingresos propios al sector público, así como ahorros en el gasto. Esto significa un menor déficit fiscal, como proporción del producto nacional, y una mayor posibilidad de que su financiamiento sea sano. Esto es, recurrir al expediente del crédito interno, en la medida que no afecte drásticamente las disponibilidades de las instituciones financieras privadas para prestarle al inversionista particular; y recurrir al crédito externo, en los montos y condiciones apropiadas para que éste se mantenga dentro de los límites de capacidad de pago del país.



## Sector Externo

La experiencia histórica demuestra que los países del Tercer Mundo, por haber estado sujetos a poderosos mecanismos de dependencia, encuentran serios obstáculos y limitaciones para su desarrollo en las relaciones comerciales y financieras internacionales.

Los desequilibrios de balanza de pagos han absorbido los mejores esfuerzos nacionales, constituyendo muchas veces la preocupación fundamental de los gobiernos. Corresponde a la política económica externa liberar la capacidad del Estado para que se oriente plenamente hacia la solución de los problemas fundamentales de desempleo, pobreza aguda y marginalidad social que padecemos. Las crisis externas no deben servir como excusas para dejar de atacar estos problemas centrales del desarrollo.

El sector externo debe programarse de tal forma que amortigüe las presiones que ejerce la coyuntura internacional sobre el país, evitando que los desajustes internacionales se transmitan con toda su fuerza al aparato económico interno. Asimismo, es importante que la política económica interna, en los campos financiero, monetario y fiscal no genere presiones sobre la balanza de pagos que obliguen al país a adquirir compromisos desmedidos en el exterior.

Debe imprimirse mayor dinamismo a las fuentes de captación de divisas, particularmente las exportaciones de mercancías y el turismo, para financiar en forma sana las compras de bienes y servicios que requerimos del exterior.

Al promover el turismo y las exportaciones, es necesario, asimismo, reforzar las políticas de descentralización geográfica de la actividad económica, localizando las nuevas empresas turísticas y las industrias orientadas a la exportación, en zonas que puedan convertirse en polos de atracción para otras actividades.

### La Coyuntura Internacional.

A partir de la Segunda Guerra Mundial, todas las naciones industrializadas registraron un ritmo de crecimiento acelerado, que permitió ampliar en forma considerable el comercio internacional. El sistema monetario internacional generó la liquidez suficiente para, financiar el creciente intercambio entre los países desarrollados y la apertura de nuevos mercados en las naciones del Tercer Mundo. La liberalización del comercio internacional fortaleció la interdependencia económica mundial.

Hacia finales de la década de los sesenta se hizo evidente un agudo desequilibrio en el orden económico internacional. La suspensión de la convertibilidad del dólar en oro se tradujo, de hecho, en la ruptura del sistema monetario internacional. A partir de entonces, la especulación ha predominado en los mercados cambiarios. La inflación se ha generalizado en el mundo, distorsionando los mercados financieros, de bienes y factores.

Déficit mundiales en la producción de alimentos y la fuerte oscilación de sus precios, condujeron a una generalización de las políticas de autosuficiencia alimentaria. Las alzas en los precios del petróleo llevaron a una revisión de las políticas de energéticos hacia condiciones de autosuficiencia. Es posible que las relaciones económicas internacionales estén entrando en una fase de mayor orientación hacia la autarquía y el restablecimiento de barreras comerciales generalizadas.

La reestructuración que necesariamente se producirá en la economía mundial, amenaza con dejar de lado las necesidades de los países subdesarrollados. No existe ningún mecanismo de conciliación por el que

los países del Tercer Mundo eviten que recaiga sobre ellos el elevado costo de los ajustes económicos que serán necesarios en el orden internacional.

La crisis actual amenaza con ensanchar todavía más la brecha existente entre los países ricos y pobres.

#### Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados.

La posición de México ante esta situación es muy clara. La reciente aprobación de la Carta de Derechos y Deberes Económicos de los Estados, en la Asamblea General de la ONU, marca un paso trascendental en el camino para establecer un nuevo orden económico internacional, más eficaz y más justo.

La creación del Sistema Económico Latinoamericano, por otra parte, permitirá intentar nuevos sistemas de cooperación internacional para superar los problemas comunes de la región.

Es necesario continuar y ampliar los esfuerzos que ha iniciado el gobierno actual en política exterior, intensificando nuestras relaciones internacionales, sin importar diferencias de signo ideológico, particularmente con países del Tercer Mundo que han apoyado las tesis propuestas por México en los diversos foros internacionales, para intentar nuevos esquemas de cooperación y avanzar en la unificación de posiciones del Tercer Mundo frente a los centros industriales.

Resulta especialmente importante fortalecer los nexos de solidaridad entre el área latinoamericana y con los países africanos y asiáticos.

La experiencia adquirida sugiere la conveniencia de profundizar el conocimiento y análisis de la coyuntura internacional, destacando un grupo de analistas, especializados en diversas materias, como cuerpo asesor del Ejecutivo, que permita anticipar los peligros y oportunidades que generan las crisis internacionales.

## Política Comercial.

La sustitución masiva de importaciones, que permitió al país iniciar el proceso de industrialización, generó a través del tiempo un cambio estructural en el sistema productivo. Se elevaron los requerimientos globales de importación por unidad de producto, lo que se refleja en un déficit crónico de la balanza comercial con el exterior. Las industrias protegidas se orientaron exclusivamente hacia el mercado interno, y siguieron una política de exportación de excedentes.

Como resultado de la amplia gama de instrumentos de fomento a las exportaciones, aplicados a partir de 1971, las ventas de productos mexicanos en el exterior han logrado dinamismo, y además, se ha modificado en forma significativa su composición.

Algunos productos tradicionales de exportación, de escaso crecimiento en los mercados internacionales, han sido sustituidos por otros de mayor valor unitario, como frutas, hortalizas y, particularmente, diversos productos manufacturados. Estos últimos representan ya más de la mitad de las exportaciones totales de mercancías. La nueva estructura de las exportaciones proporciona una sólida base de expansión para la sana captación de divisas.

Es necesaria, no obstante, una mayor coordinación de los instrumentos de estímulos a las exportaciones que hasta ahora son operados por diversas secretarías y organismos de Estado. Esta dispersión en el otorgamiento de incentivos a la exportación reduce sustancialmente el poder de negociación del Estado frente a las empresas exportadoras, especialmente con respecto a filiales de empresas transnacionales, cuyas operaciones comerciales se conforman a las estrategias globales de las corporaciones.

Con el propósito de obtener una mayor efectividad en la aplicación de los instrumentos de fomento a las exportaciones, se propone negociar en paquete estos incentivos, y otorgarlos de conformidad con el desempeño de las empresas exportadoras en el cumplimiento de

metas específicas acordadas previamente. Entre éstas pueden figurar ciertos incrementos determinados en las exportaciones, la colocación de un nuevo producto en el exterior o la penetración de un mercado no tradicional.

Con objeto de reducir el desequilibrio del comercio exterior y asegurar una presencia permanente de productos mexicanos en el mercado internacional es necesario que las exportaciones de mercancías se incrementen a tasas superiores al 15% anual. Para lograr este propósito, se requiere utilizar más activamente los mecanismos de precios que regulan el comercio internacional, por comparación con el uso preponderante de controles cuantitativos que ha caracterizado al sistema.

Las tarifas arancelarias deben constituir el instrumento básico de la protección. Permiten establecer mayor control sobre los niveles de protección que se conceden a la industria, proporcionan recursos fiscales que no se obtienen bajo el sistema de controles cuantitativos y facilitan la administración de la política comercial evitando, al mismo tiempo los problemas de corrupción que frecuentemente se asocian al sistema de controles cuantitativos.

Los impuestos a la importación deben orientarse a uniformar y reducir paulatinamente los niveles de protección de las diferentes ramas industriales, con el propósito de lograr una distribución más sana de recursos dentro de la industria, y elevar la eficiencia y competitividad del aparato productivo interno.

Los instrumentos proteccionistas deben servir también para promover la fabricación interna de maquinaria y equipo que todavía se importa. Sin embargo, debe sujetarse a las nuevas empresas productoras de bienes de capital a requisitos de exportación que aseguren su competitividad a nivel internacional, así como establecer calendarios para reducir la protección en forma gradual.

Industrias Maquiladoras.

Los ingresos generales por la sub-contratación internacional a través del régimen de maquila, han sido, hasta ahora, una de las fuentes de divi-

sas más dinámica de la cuenta corriente. Se han generado cerca de 90,000 empleos, principalmente en la franja fronteriza, y a un costo reducido, por ser estas actividades poco intensivas en capital.

No obstante, la experiencia reciente ha demostrado que las industrias de maquila transmiten al país, con toda su intensidad, las fluctuaciones erráticas que registra el mercado norteamericano. Es necesario propiciar un desarrollo más estable de esta actividad, fomentando la diversificación de los mercados abastecidos, así como las fuentes de origen de su capital. Debe buscarse una mayor integración a la economía nacional, mediante la utilización de insumos locales, y su establecimiento preferente en zonas específicas del interior del país.

La sub-contratación internacional debe orientarse para que se desarrolle sobre bases menos riesgosas; se eviten los efectos perniciosos que puede generar su inestabilidad y su crecimiento desordenado, y se asegure una mayor contribución a la balanza de pagos y al empleo.

La promoción económica de las zonas fronterizas, debe seguirse impulsando mediante la promoción de industrias que abastezcan el importante mercado fronterizo. Asimismo debe continuar el apoyo a las actividades comerciales que permita ampliar el flujo de divisas que el país obtiene a través de dichas transacciones.

#### Importaciones del Sector Público.

Se precisa una política más racional de adquisiciones. En el sector público, es de gran importancia el fortalecimiento del Comité de Importaciones, para hacer posible el uso más racional del volumen escaso de divisas disponible; aprovechar como instrumento de negociación internacional el poder de compra de las empresas del sector público para obtener mejores condiciones de compra y colocar productos mexicanos en el exterior; y fomentar la producción de aquellos bienes de capital que no se producen en el país, y cuya demanda proviene fundamentalmente de los programas de inversión de las empresas públicas más grandes.

En cuanto al sector privado, deben restringirse los incentivos a la inversión industrial que se conceden vía subsidios en los impuestos a la importación, y aplicarlos exclusivamente a empresas estratégicas que se establezcan en nuevos polos de desarrollo regional.

#### Facilidades portuarias.

Debe continuarse en forma acelerada el vasto programa para dotar a los puertos mexicanos de las instalaciones necesarias para proporcionar mejores servicios y hacer más eficaz y menos costosa su operación, así como establecer un eslabonamiento eficiente entre los sistemas de transporte marítimo y terrestre.

La creación de empresas multinacionales en asociación con otros países, como la formulada para mejorar el transporte marítimo en la zona del Caribe, son un instrumento muy importante para acelerar el comercio exterior sobre bases firmes y equitativas.

#### Turismo.

Las actividades turísticas deben recibir un fuerte impulso durante los próximos años, para generar divisas, crear empleos y coadyuvar a la descentralización de la actividad económica.

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 que visitan el interior del país llegue en 1982 a una cifra anual cercana a los 10 millones.

El actual gobierno ha comprometido fuertes inversiones en infraestructura para desarrollar nuevos centros de atracción turística y fomentar la construcción de hoteles por parte de inversionistas privados mexicanos. Es necesario intensificar estos esfuerzos.

Los requerimientos de hotelería para los próximos años exceden la tendencia de la oferta hotelera. Además, estas inversiones suelen ser

cuantiosas, y sin embargo, su rendimiento no es alto y su recuperación es lenta. Se requiere, en este campo, aplicar mecanismos financieros y fiscales que estimulen la inversión privada en construcción de hoteles y una mayor participación de la banca en su financiamiento.

Es necesario regular estrictamente la participación extranjera en empresas de servicios turísticos. La inversión extranjera debe orientarse hacia la construcción de hoteles, para complementar los esfuerzos nacionales en materia de hotelería. Sin embargo, su participación en operadoras, fraccionamientos y condominios debe ser restringida, ya que estas actividades no requieren grandes volúmenes de capital de riesgo, su rendimiento suele ser muy elevado y de rápida recuperación.

El control de las actividades turísticas en manos de mexicanos permite un mejor aprovechamiento de los recursos nacionales, y distribuir ampliamente sus beneficios entre los diferentes factores productivos de origen nacional.

Es importante promover el uso racional de la tierra destinada a fines turísticos. Por lo que se refiere a la explotación turística de terrenos ejidales, deben instrumentarse mecanismos que permitan a los ejidatarios participar en forma activa, y no sólo a través de la indemnización correspondiente.

#### Inversiones Extranjeras.

Como resultado de la reciente legislación que regula la inversión extranjera directa, el Estado ha fortalecido su posición negociadora frente al capital foráneo, gracias al cual, ahora es posible adquirir, en forma selectiva y al menor costo los servicios externos que requiere nuestro proceso de desarrollo.

De acuerdo con estudios recientes, las operaciones de las empresas transnacionales tienen un impacto negativo, y cuantitativamente importante en la balanza de pagos. El déficit que generan en la cuenta corriente, alcanza un volumen muy similar al déficit total del país, habiendo sido superior a 1,000 millones de dólares en 1973. Sus opera-

ciones comerciales producen una salida de divisas que incluso excede al originado por los flujos financieros correspondientes; y sus importaciones provienen fundamentalmente de sus países de origen.

Por todo lo anterior se sugiere que se reglamenten los mecanismos que utilizan algunas empresas transnacionales para participar, tanto en el capital como en la administración de sociedades mexicanas, en proporciones que exceden las establecidas formalmente.

Es particularmente importante vigilar y regular las inversiones que se realizan a través de fideicomisos, y las que toman la forma de créditos concedidos o avalados por inversionistas extranjeros, y que superan varias veces al capital social de las empresas deudoras.

Es necesario controlar el acceso de las empresas con capital mayoritariamente extranjero a recursos crediticios nacionales, de manera que se les obligue a financiar sus operaciones, principalmente con recursos provenientes del exterior.

También es preciso vigilar los precios que reportan estas empresas en sus operaciones comerciales con el exterior, para evitar la sobrefacturación de importaciones y la subfacturación de exportaciones. Estimaciones alternativas respecto al volumen de la sobrefacturación asociada a las importaciones, dejan en evidencia que ésta puede alcanzar niveles superiores a las remesas de utilidades que reportan las empresas transnacionales.

Se hace imprescindible asimismo, continuar los esfuerzos tendientes a establecer los mecanismos de control apropiado, para vigilar el cumplimiento, por parte de los inversionistas extranjeros, de las condiciones a que se sujetan las resoluciones de la Comisión Nacional de Inversiones Extranjeras.

En los sectores o ramas de actividad que revisten una importancia estratégica para consolidar nuestra independencia económica, es preciso

emprender programas tendientes a mexicanizar las empresas controladas por inversionistas extranjeros.

Con el propósito de reducir al mínimo el éxodo de los capitales liberados a través de los programas de mexicanización, debe estimularse la canalización de inversiones en acciones hacia las empresas mexicanizadas. Estas inversiones, al perseguir exclusivamente un rendimiento atractivo, sin intervenir en el manejo de las empresas, permiten que el control de la actividad económica recaiga en manos de mexicanos, incluso si los recursos provienen de fuentes externas. En este último caso, se estaría sustituyendo la inversión extranjera directa o corporativa, que en muchos casos involucra desventajas notorias para el país por inversiones extranjeras indirectas.

#### Deuda Externa.

El monto de la deuda externa debe mantenerse dentro de límites razonables, aprovechando el aumento en la capacidad de pago del país que resulte del crecimiento dinámico de las exportaciones, pero sin comprometer a las generaciones futuras otorgando a las agencias acreedoras derechos para intervenir en nuestras decisiones.

El ahorro externo, debe utilizarse para complementar el esfuerzo nacional de capitalización, y acelerar la marcha del país. No es conveniente sin embargo, que exceda la proporción que actualmente representa del ahorro doméstico. Además, los créditos de largo plazo deben utilizarse para evitar incrementos innecesarios en el financiamiento inmediato y en el que puede representar la inversión extranjera directa, por resultar más onerosos para el país.

No debe acudir al endeudamiento externo como expediente fácil para sortear los desequilibrios de la balanza de pagos. Estos deben atacarse antes directamente, en su origen, llevando a cabo las reformas estructurales que se han propuesto.

Es preciso que las autoridades monetarias ejerzan una vigilancia más estrecha sobre la contratación de créditos privados con fuentes extranjeras. No solamente para evitar que algunas empresas transnacionales adquieran ilegalmente la facultad de determinar el manejo de empresas mexicanas, sino también para regular los flujos de endeudamiento externo del sector privado que pueden obstaculizar la acción de la política monetaria.

La deuda pública externa, por su parte, debe utilizarse para financiar el contenido importado de la inversión pública, y complementar los recursos fiscales que canaliza el Estado para elevar el nivel de bienestar de los grupos menos favorecidos. El aumento en la productividad que se obtiene a través de estas inversiones, genera, además de importantes beneficios en materia de ingresos personales y empleos para la población atendida, un elevado rendimiento económico para la nación. La dimensión social de la deuda pública no carece, por tanto, de racionalidad económica.

M  
PL  
N

BIBLIOTECA "MTR. JESUS SILVA HERZOG"  
HC.133/M.4345