

Sección nacional

ASUNTOS GENERALES

El Congreso Nacional de Economistas: lo urgente y lo importante

Del 25 al 28 de abril de 1976 se realizó en la ciudad de México el Segundo Congreso Nacional de Economistas. En el primer congreso, celebrado en octubre de 1974, los economistas concluían que el sistema de economía mixta de México "ha sido insuficiente para redistribuir el ingreso y garantizar niveles razonables de empleo, educación y compromiso político consciente por parte de la mayoría."¹

1. Véase "Primer Congreso Nacional de Economistas", en *Comercio Exterior*, vol. 24, núm. 11, México, noviembre de 1974, pp. 1133-1136.

Las informaciones que se reproducen en esta sección son resúmenes de noticias aparecidas en diversas publicaciones nacionales y extranjeras y no proceden originalmente del Banco Nacional de Comercio Exterior, S.A., sino en los casos en que así se manifieste.

En su Segundo Congreso Nacional los economistas afirman que la problemática económica y social estudiada en 1974 conserva su vigencia. Por ello reiteran la necesidad de establecer un modelo de desarrollo en el cual el Estado sea el rector de la economía, en un contexto popular y democrático.²

El tema general analizado en este Congreso fue el "Financiamiento e inversión para el desarrollo", y su discusión se efectuó mediante cinco comisiones de trabajo. Además, destacados especialistas intervinieron en sesiones plenarias del Congreso: Horacio Flores de la Peña sustentó una conferencia titulada "Un nuevo modelo de desarrollo";³ Nigel Harris, profesor de la Universidad de Londres, dictó una conferencia sobre la situación económica imperante en el mundo, especialmente en los países subdesarrollados y, en una mesa redonda, Ruy Mauro Marini, Samuel Lichtensztejn y

2. Véase, en este número, las "Conclusiones del Segundo Congreso Nacional de Economistas", pp. 590-594.

3. Véanse las pp. 525-534 en este número.

Vania Bambirra hablaron sobre "El presente latinoamericano".

Al inaugurar los trabajos del Segundo Congreso, Carlos Tello Macías, secretario de Programación y Presupuesto, exhortó a los congresistas a buscar nuevas formas de pensamiento y acción que permitan hacer frente a las "verdades viejas del pensamiento convencional", que "en épocas de cambio acelerado y conflictivo, como la actual situación de México, pueden causar serios daños".

Durante el Congreso se discutieron y analizaron las diversas ponencias presentadas en las cinco mesas. La amplitud de los trabajos no permite sintetizarlos todos en este corto espacio, por lo que a continuación se incluyen sólo algunas de las ideas presentadas por ciertos participantes.

1. La estrategia del desarrollo nacional y sus opciones

Al evaluar la estrategia del desarrollo estabilizador, que originó serios desequi-

librios en la producción y el ingreso, así como la acentuación de la dependencia externa, los economistas se pronunciaron por la instrumentación de un modelo de desarrollo que tienda a superar el estancamiento económico, elimine las presiones inflacionarias, redistribuya el ingreso a través de la generación de empleo justamente remunerado y elimine la inestabilidad monetaria. Dicho modelo deberá contemplar la participación de los grupos mayoritarios de la población en las decisiones de política económica, lo que hará viable la concreción de un proyecto de desarrollo nacionalista.

Aparte de las ideas expuestas en relación con el tema de este apartado en los trabajos recogidos en este número, cabe hacer referencia a algunas otras intervenciones. Así, por ejemplo, Raúl Olmedo expresó en su trabajo "Reforma política y reforma económica", que la estrategia del desarrollo mexicano y sus opciones debe ser distinta de la que se sigue actualmente, cuyo sustento son las disposiciones del Fondo Monetario Internacional (FMI) y la orientación del sistema productivo hacia el mercado externo.

Al exponer el tema "Una nueva estrategia frente al FMI", Fernando Rello apuntó que una política dirigida a sacar al país de la crisis actual, obligaría a instrumentar una estrategia de desarrollo cuyos postulados fueran: reorientar la inversión pública y privada hacia la producción de bienes-salario y de bienes de capital, lo cual permitiría reducir el desempleo; redistribuir el ingreso por la vía de elevar los salarios reales, cuyo efecto sería estimular el mercado interno; impulsar el proceso de acumulación de capital en las ramas productoras de bienes-salario y de bienes intermedios; acudir a nuevas fuentes de tecnología y financiamiento, y erigir a la inversión estatal en rectora del proceso de desarrollo, orientándolo en un sentido nacional y popular.

Una reforma de este tipo, dijo Rello, haría posible iniciar un proceso redistributivo del ingreso, que al mismo tiempo expandiría la demanda efectiva y aseguraría altas tasas de ganancia al capital. Asimismo, dicha reforma derivaría en una fuerte intervención estatal, creando, de esta manera, "las bases materiales para reordenar las alianzas del Estado con las clases populares y con las fracciones de la clase dominante interesadas

en expandir la producción de bienes-salario [y de bienes] intermedios". En otra parte de su intervención, el ponente indicó que la actual política económica del país tiene un carácter marcadamente deflacionario. En este sentido, señaló que en el presente año el crecimiento de la economía mexicana no pasará de 2%, por lo que propuso efectuar una revisión de la política económica establecida en los acuerdos con el Fondo Monetario Internacional.

II. Política de ingresos y egresos del sector público

En el Congreso se dijo que es indispensable expandir el gasto público, orientándolo hacia obras de beneficio popular e inversiones productivas. Se consideró que es necesario fortalecer las finanzas del sector público, a fin de dotar al Estado con los recursos financieros que le permitan tener mayor influencia en la actividad económica. La mayor capacidad financiera del sector público deberá sustentarse en una más elevada captación de recursos tributarios, de modo tal que el endeudamiento externo disminuya su participación en los ingresos públicos. Los economistas propusieron la instrumentación de una reforma fiscal muy progresiva, que asegure un financiamiento del desarrollo a largo plazo, fincado en recursos propios. Se insistió, asimismo, en la necesidad de estudiar e implantar una política coherente de los precios de los bienes y servicios producidos por las empresas públicas.

Se apuntó que el grueso de la recaudación fiscal proviene de impuestos al trabajo y al consumo (68%), lo que hace que el sistema impositivo sea ajeno al principio de justicia tributaria, que señala que se debe gravar en mayor medida a los grupos de altos ingresos y en menor proporción a los estratos de población de escasos recursos. Se expresó, además, que la carga fiscal en México es una de las más bajas del mundo.

En la ponencia "Lineamientos de una reforma tributaria", Sergio Mota expuso que la actual política impositiva del país se caracteriza, entre otras cosas, por: la incapacidad para generar los recursos financieros suficientes; la aplicación indiscriminada de la carga fiscal, tanto a actividades socialmente necesarias cuanto a las generadoras de consumos no básicos o superfluos; la inequitativa distribu-

ción de los ingresos fiscales entre los distintos niveles de gobierno, y la excesiva y complicada legislación.

El economista apuntó que entre algunas de las causas de la incapacidad del sistema tributario para captar volúmenes adecuados de recursos, están la carencia de un impuesto personal progresivo y no discriminatorio en función de la fuente; la elevada evasión del pago de impuestos y "la dependencia de la política de imposición a las personas respecto de la política monetaria y crediticia, ya que tratándose de rendimiento de valores de renta fija el impuesto reduce la tasa neta, lo que ha constituido un argumento para que estos productos mantengan tasas impositivas reducidas".

Después de señalar que estos factores han impedido la utilización de la política tributaria como un instrumento fundamental de la política de financiamiento del desarrollo, Mota propuso varias medidas:

- La política que debe seguirse en el mediano plazo ha de atender a integrar en un solo gravamen los diversos impuestos a que están sujetas las empresas, discriminando las cargas tributarias, así como los incentivos fiscales, conforme a la utilidad social de las empresas. En una primera oportunidad el impuesto al valor agregado debe sustituir al impuesto sobre ingresos mercantiles y, posteriormente, al global de las empresas, a ciertos impuestos especiales y al de erogaciones por remuneraciones al trabajo personal. Se deben tratar en forma integral los ingresos personales, así como eliminar el anonimato en las sociedades por acciones. Asimismo, es menester redistribuir los ingresos entre los distintos niveles de gobierno, lo cual significaría la reasignación de responsabilidades en el ejercicio del gasto, y simplificar la legislación y los procedimientos administrativos.

- La estrategia a corto plazo debe concretarse en simplificar la legislación tributaria, implantar el impuesto al valor agregado, sustituir en algunos impuestos especiales la cuota fija por tasas *ad valorem*, eliminar impuestos especiales que no se justifiquen, así como adecuar la carga fiscal de algunos gravámenes conforme a la evolución de los precios de las mercancías correspondientes. Asimismo, conviene eliminar deducciones en el impuesto al ingreso global de las

empresas y modificar el tratamiento que reciben los intereses y dividendos. En lo que atañe a las personas físicas, es preciso eliminar el sistema de deducciones familiares y personales que sólo beneficia a causantes de elevados ingresos. También hay que dirigir los incentivos fiscales hacia el fomento de actividades nacional o socialmente necesarias, "reorientar las tarifas [impuestas al comercio exterior], discriminando según la utilidad nacional o social de los bienes importados y exportados, así como en función del grado de saturación de la industria a la cual van destinados los bienes de capital que se importen y complementar las tarifas con los mecanismos de control de las importaciones, aumentando el uso del mecanismo de programas de fabricación".

En el trabajo "La política de gasto público y la coyuntura actual", Napoleón Gómez apuntó que el comportamiento del gasto público en los primeros meses de 1977 muestra que las tendencias restrictivas de la política económica se han acentuado, disminuyendo así la participación del sector público en la economía nacional. Señaló que, de continuar esta tendencia, la reducción del gasto productivo y los retrasos en el programa de inversiones públicas conducirán a una situación de virtual estancamiento, con los consiguientes efectos negativos en los niveles de producción y empleo. Reveló que en el período enero-marzo del presente año los gastos del sector público fueron 27% inferiores a lo programado. De prevalecer esta situación, el gasto público en 1977 será muy similar, en términos reales, al de 1976. En el mismo intervalo, el déficit total del sector público en su conjunto fue sólo 4.5% mayor que el del mismo lapso del año anterior; el déficit del Gobierno federal fue de -31.4%, esto es, 3 000 millones de pesos, en tanto que el déficit del sector paraestatal sujeto a control fue 37.1% superior, es decir, 3 900 millones más en relación con el mismo período de comparación.

III. *El papel de la política monetaria y crediticia en el desarrollo económico*

Los economistas señalaron que la aplicación de la política monetaria como estrategia de desarrollo ha impedido atender eficazmente las necesidades básicas del país, ya que sólo a través de una

política expansiva de la producción y de una redistribución del ingreso podrán solucionarse los problemas del estancamiento y la inflación.

Ricardo Torres Gaytán, en su ponencia "El papel de la política monetaria y crediticia en el desarrollo o el crecimiento económico", señaló que la política monetaria, por sí misma, no es capaz de resolver un problema inflacionario; éste es la manifestación de desequilibrios estructurales, inherentes al régimen de producción capitalista, cuyos efectos negativos se reflejan en el deterioro de los salarios y en el incremento de las ganancias.

Los congresistas concluyeron que es preciso restringir la liberalidad con que las instituciones financieras manejan el crédito, que ha originado la concentración de los préstamos en actividades de alto rendimiento —aunque no necesariamente de interés social— o en empresas que tienen fuertes nexos con los grupos financieros. Ante este panorama, se planteó que el Estado debe ejercer un mayor control del crédito por medio de una creciente participación de la banca oficial en la asignación de recursos financieros.

En el trabajo "Programación de crédito (encaje legal)", se estimó que las modificaciones recientes en los porcentajes del encaje legal incrementarán el crédito selectivo, en el presente año, en 6 800 millones de pesos. Asimismo, se dijo que no obstante que el crédito total del año llegará a 30 200 millones, no existe un mecanismo que obligue a las instituciones privadas a destinar el crédito a los sectores o ramas de actividad asignados, y que no es posible verificar si los bancos conceden realmente los créditos predeterminados. Insistió el autor, Martín Luis Guzmán Ferrer, en que el fortalecimiento de la política de asignación de recursos financieros sería posible mediante mayor intervención de la banca oficial.

IV. *El desequilibrio externo y la programación de las relaciones económicas con el exterior*

En esta comisión de trabajo se ratificó la necesidad de realizar un viraje en las relaciones de intercambio con el exterior a fin de reducir las consecuencias negati-

vas impuestas al país por la división internacional del trabajo y el intercambio desigual. Los economistas se pronunciaron por la reorientación de los factores productivos hacia el desarrollo del mercado interno, a fin de lograr un crecimiento equilibrado e independiente.

En la ponencia titulada "Integración de México al mercado mundial. Propuesta de un modelo alternativo", Juan José Huerta expresó que "México se ha enfrentado a unas relaciones económicas internacionales regidas por el intercambio desigual, que aprovecha la intensa explotación de los trabajadores del país para sustraer, en beneficio de los países capitalistas avanzados... fuertes montos de ahorro interno que engrosan la acumulación de capital en dichos países, en detrimento de la acumulación y el desarrollo nacionales". Agregó que es necesario replantear la estrategia del sector externo mexicano por medio de la adopción de otro modelo de desarrollo.

La premisa fundamental del nuevo modelo, dijo, es la de concebir a la política económica externa como un auxiliar de la política general de desarrollo, por lo que se deberá atender en forma prioritaria el mercado interno, contemplando en un solo contexto las políticas de producción, de consumo, y de redistribución del ingreso.

V. *Distribución del ingreso: precios, salarios y utilidades*

La adopción del modelo desarrollista propició el surgimiento de profundas contradicciones socioeconómicas. Una de las graves disparidades provocadas fue la apropiación de gran parte del producto social por un grupo minoritario de la población, en contraste con el empobrecimiento de las grandes mayorías. Esta situación se agravó por la presencia, en los últimos años, de un fuerte proceso inflacionario y muy recientemente por la devaluación del peso, lo que acrecentó la miseria de las clases mayoritarias y enriqueció aún más a las clases dominantes. Se estima que en 1974 el 3.5% de las familias del país absorbió el 60.2% del ingreso.

En el Congreso se señaló que mediante la aplicación de las tesis monetaristas, la crisis económica no sólo se agudiza, sino que genera un fuerte descontento popular. Esta política, al retraer la inver-

sión y con ello el producto, provoca mayor estancamiento, más elevados coeficientes de inflación y crecientes niveles de desempleo. En consecuencia, los economistas se pronunciaron por la aplicación de una política económica de inversiones productivas, que al mismo tiempo que propicie un crecimiento sano de la economía, genere más empleos justamente remunerados.

Los economistas consideraron que el campo debe atenderse en forma prioritaria ya que actualmente constituye un "cuello de botella" para el crecimiento económico y ha generado presiones en los otros sectores y en los precios. Es en este sector, afirman, en el que se hacen evidentes las más marcadas desigualdades.

Para tal fin se propuso establecer nuevas formas de organización para la producción agropecuaria y se insistió en la necesidad de eliminar el minifundismo que impide el óptimo aprovechamiento de la tierra. También se recomendó que se asignen al campo los recursos técnicos, financieros e institucionales necesarios para elevar la producción y aliviar la pobreza del campesino.

En la sesión plenaria de clausura se leyeron las conclusiones de cada mesa de trabajo ante el presidente José López Portillo. Al hacer referencia a ellas, el Presidente afirmó que, con frecuencia, al atender lo urgente se olvida lo importante, pero "que no debemos perder de vista lo importante por las angustias de lo urgente". □

Razones, convenios, problemas y esperanzas de la Alianza para la Producción

A nadie escapa que el cambio de gobierno, el 1 de diciembre de 1976, se realizó en un momento —económico, político y social— particularmente difícil. Aunque la etapa crítica que vive la economía nacional ya se venía gestando desde varios años atrás, lo cierto es que después del 31 de agosto último la crisis se manifestó en toda su amplitud: devaluación, demandas de incrementos salariales, aumentos desorbitados en los precios, discrepancias entre el Estado y la iniciativa privada, incertidumbre monetaria y financiera, inquietud social, etcétera.

Al asumir el cargo, el presidente José López Portillo propuso "un programa para gobernar juntos los acontecimientos". El país, dijo en esa ocasión, "ha venido demandando un cambio de procedimientos y actitudes", y planteó que éste "debe organizarse para producir, distribuir y consumir conforme a nuestro propio modelo. . . Así superaremos los problemas económicos y reforzaremos nuestra economía mixta, sin hostilidades ni exclusivismos, pero sí con firmeza nacionalista."

"Esto constituye —agregó— la alianza popular, nacional y democrática para la producción, que implica ofrecer a todos alternativas viables que permitan conciliar los objetivos nacionales de desarrollo y justicia social, con las demandas específicas de los diversos factores de la economía."¹

La Alianza para la Producción está dirigida a combatir la inflación, reestablecer el equilibrio externo, incrementar la tasa de crecimiento económico y abatir el nivel de desempleo.

Planteada como estrategia económica de desarrollo, la Alianza se enfrenta a problemas de tipo estructural. En repetidas ocasiones la actual administración federal ha señalado la necesidad de modificar algunas estructuras. Al respecto, el secretario de Comercio, Fernando Solana, apuntaba: "La estructura productiva del país está deformada por el consumismo; la Alianza para la Producción propone reconstruirla y orientarla hacia la producción de [los] bienes y servicios que. . . requiere el país" (*El Universal*, México, 30 de marzo de 1977). Igualmente se ha trazado un nuevo esquema financiero, que de acuerdo con Miguel de la Madrid, subsecretario de Hacienda y Crédito Público, "incluye el reordenamiento y reestructuración de los instrumentos tradicionales de captación y la creación de nuevos mecanismos, que procuren captar y orientar mayores recursos. . . propicien el regreso de capitales, eviten la especulación cambiaria y respondan a las distintas posibilidades de ahorro que existen en el país y que no han sido plenamente aprovechadas".²

1. Véase "Aspectos económicos del discurso de toma de posesión de Presidente de México", en *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 12, México, diciembre de 1976, pp. 1459-1466.

2. Véase Julio Rodolfo Moctezuma, Gustavo Romero Kolbeck y Miguel de la Madrid

En otra área, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social desarrolla trabajos para estructurar un "Programa Nacional de Productividad". Según el director de Estudios Económicos y Estadísticos de esa dependencia, Alfonso Reyes Medrano, "es evidente que existe una situación de muy baja productividad, motivada por una serie de factores relacionados con la política económica desarrollada en las últimas décadas, por lo cual su incremento [de la productividad] puede coadyuvar a sacar al país de la etapa crítica por la que atraviesa" (*El Día*, México, 8 de abril de 1977).

En lo que a distribución de satisfactores se refiere, la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio (CONCANA-CO), ha planteado la necesidad de una nueva estrategia que permita abatir el costo de los productos básicos —sobre todo en la provincia— mediante sistemas de comercialización más eficientes. Julio Orvañanos, vicepresidente de ese organismo empresarial, aseguró que "los comerciantes tienen un marcado interés en ponerse de acuerdo. . . con los industriales para conocer mejor los sistemas que se habrán de aplicar para superar las formas de comercialización en toda la república". "Necesitamos coordinarnos con los industriales —agregó— porque los precios efectivamente se han 'disparado' en algunas zonas de la república" (*El Heraldo de México*, 13 de abril de 1977).

La Alianza para la Producción compromete al Estado, al sector privado y a los trabajadores. El primero deberá manejar el gasto público con eficiencia y austeridad; además ha iniciado la reestructuración de la administración pública³ y su política económica y fiscal se orienta impulsar los objetivos de la propia Alianza. El segundo deberá invertir en ramas social y nacionalmente necesarias, incrementar su producción para abatir costos y estimular la creación de empleos; también se ha comprometido a rebajar el precio de 90 productos de consumo básico. Los trabajadores, finalmente, han moderado sus demandas salariales para evitar que por excesivos

Hurtado, "XLIII Convención Nacional Bancaria. Tres discursos", "Discurso del Subsecretario de Hacienda y Crédito Público", en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 3, México, marzo de 1977, pp. 361-364.

3. Véase en esta misma sección la nota "Reforma administrativa".

aumentos se intensifique el proceso inflacionario.

A partir del establecimiento del salario mínimo de 1977, que significó un aumento promedio de 10%, los contratos laborales se han concertado sobre bases de aumentos similares. En algunos casos esta solución se ha adoptado al borde de iniciarse la huelga respectiva o poco tiempo después de comenzar la misma. En compensación los sindicatos han obtenido diversas prestaciones sociales y económicas, así como la incorporación con carácter definitivo de trabajadores eventuales, ya sea de inmediato o después de cierto plazo.

En relación con los resultados para frenar el proceso inflacionario, *Comercio Exterior* ha informado de los logros más importantes y de algunos tropiezos que ha tenido la Alianza.⁴ Por ello a continuación se reproduce el análisis que en este sentido hizo el secretario de Comercio, Fernando Solana, el 9 de mayo pasado:

“La inflación fue, en los cuatro primeros meses del presente año, la mitad de la que se registró en los cuatro últimos meses de 1976.

“Los aumentos de precios del presente año han venido disminuyendo consistentemente. Los precios a consumidores nacionales subieron en enero 3.2%; en febrero 2.2%; en marzo 1.7% y en abril 1.5 por ciento.”

La disminución de la inflación es aún demasiado lenta, a veces “angustiosamente lenta”. “El Gobierno ha cumplido en la Alianza, también los trabajadores y parcialmente los empresarios; algunos han hecho el esfuerzo, otros, la mayoría, no lo han hecho” (*El Día*, México, 10 de mayo de 1977).

Invertir: la promesa de los industriales

“Buscamos orientar las inversiones a las siguientes prioridades: sector agropecuario y acuicultura, energéticos, petroquímica, minería, siderurgia, bienes de capital, transportes y bienes de consumo popular, mediante acuerdos específicos por ramas de actividad, con la iniciativa

4. Al respecto, véanse “Flotación e inflación compañeros de ruta”, en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 1, México, enero de 1977, pp. 44 y 45; y “El peso, los precios y algo más”, en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 3, México, marzo de 1977, pp. 293-298.

social así como con la privada, nacional y extranjera.”⁵

“Impulsar la inversión debe ser una de las principales fórmulas que se adopten para reactivar la economía y así lograr que vuelva a crecer el ingreso real de la población”. El enorme número de subempleados y desempleados que hay en el país obliga a acelerar las inversiones, tanto públicas como privadas, nacionales y extranjeras.⁶

En este sentido es preciso recordar las cifras que dio el secretario del Trabajo, Pedro Ojeda Paullada: “de 17.5 millones que integran la población económicamente activa, millón y medio de personas se encuentran en posición de desempleo abierto, o sea 9%, en tanto que el subempleo se calcula entre 35 y 45 por ciento” (*El Día*, México, 12 de marzo de 1977). Si consideramos además que cada año ingresan al mercado del trabajo 800 000 individuos, la urgencia de crear empleos es evidente.

El Gobierno federal, consciente de estos problemas, busca alentar fundamentalmente la inversión privada, que se ha estancado en los últimos años. Según fuentes oficiales, la inversión privada representa dos tercios de la inversión total y creció en promedio sólo 3% en términos reales en el período 1971-1976 e incluso disminuyó en el último año. “Esta lentitud que contrasta con el dinamismo que observó con anterioridad (por ejemplo, en el lapso 1965-1970 aumentó 13.5% en promedio anual a precios constantes), ha sido en parte compensada con una aceleración de las inversiones públicas, que ascendieron 13% en promedio en el sexenio pasado, frente a 4% en el período anterior.”⁷

El primer resultado de la Alianza, referido a la promoción de la inversión, se dio a conocer el 10 de diciembre anterior: se concertaron diez convenios con 140 empresas industriales (privadas y mixtas), que requerirán una inversión de 100 000 millones de pesos (a precios de agosto pasado) susceptible de generar 300 000 empleos.⁸

5. “Aspectos económicos...”, *op. cit.*

6. Véase “La marcha de la economía: se requiere estimular la inversión”, en *Examen de la Situación Económica de México*, vol. LIII, núm. 616, México, marzo de 1977, pp. 105-115.

7. *Ibid.*

8. Véase “Alianza para la Producción”, en *Comercio Exterior*, vol. 27, núm. 1, México, enero de 1977, pp. 45-49.

Después de esta fecha han abundando declaraciones empresariales en las que se señala el propósito de invertir —en el marco de la Alianza— de acuerdo con ciertas condiciones que suponen necesarias. Aunque no se trata de convenios propiamente dichos, sí apuntan una voluntad y señalan algunos problemas del sector productivo correspondiente. A continuación se presenta un resumen de los análisis y ofrecimientos más relevantes:

● *Industria silvícola.* El subsecretario Forestal y de la Fauna de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, Cuauhtémoc Cárdenas, afirmó que la industria forestal mexicana “se está ahogando en un raquítico ritmo de crecimiento anual de 3.7% y un déficit en la balanza comercial que en los últimos años se ha triplicado hasta alcanzar, en 1976, la cifra récord de 3 064 millones de pesos”. Lo crítico de la situación, dijo el funcionario, hace necesario invertir en el presente sexenio 22 500 millones de pesos, es decir, 3 750 millones al año.

La capacidad instalada de esta industria está valorada en 13 000 millones de pesos (de antes de la devaluación) y hasta 1975 había generado poco más de 160 000 empleos directos. Si se utilizara 100% del potencial forestal del país se podría ocupar directamente en esta industria a casi un millón de personas. Sin embargo, Cuauhtémoc Cárdenas afirmó que para 1978 sólo podrán crearse 270 000 empleos (*El Universal*, México, 5 de mayo de 1977).

“Los empresarios de las industrias derivadas de la silvicultura —afirmó Alfonso Pandal Graf, presidente de la Cámara Nacional de este ramo— tenemos una fe inquebrantable en la Alianza para la Producción... Estamos dispuestos a crear 2.6 millones de empleos directos e indirectos siempre y cuando se dé oportunidad para utilizar todo el volumen aprovechable de los bosques” (*El Universal*, México, 6 de mayo de 1977).

● *El agro.* Si no se resuelven los problemas fundamentales del campo, “lo que en adelante se erija en el México urbano y en las zonas agrícolas equivale a construir sobre arenas movedizas”, sentenció el 14 de abril Jorge Sánchez Mejorada, entonces presidente de la Confederación Nacional de Cámaras Industriales (CONCAMIN) y actual presidente del Consejo Coordinador Empresarial

(CCE) (*El Sol de México*, 15 de abril de 1977).

El máximo dirigente de la Cámara Nacional de la Industria de la Transformación (CANACINTRA), Joaquín Pría Olavarrieta, aseguró que la industria de transformación promovería una inversión de 60 000 millones de pesos en el sector agropecuario y en la agroindustria "si la legalidad esclarece el panorama del campo, real y definitivamente" (*El Sol de México*, 19 de abril de 1977).

Por su parte, Francisco Merino Rábago, secretario de Agricultura y Recursos Hidráulicos, aseguró que los objetivos de la Alianza para la Producción en este sector "no han fracasado ni fracasarán por inseguridad en la tenencia de la tierra, porque el Gobierno federal ofrece suficientes garantías a quienes trabajan la tierra realmente". Los primeros frutos de la Alianza, afirmó, se darán a conocer en los próximos 60 días (*Excelsior*, México, 3 de mayo de 1977).

• **Pesca.** El asesor de la Cámara Nacional de la Industria Pesquera, Fernando Gaxiola Ylláñez, informó que "si el Gobierno ofrece garantías y mantiene su línea actual, la iniciativa privada del país hará fuertes inversiones en el sector pesquero durante el actual sexenio. Como paso inicial, en este año invertirá 2 000 millones de pesos" (*Excelsior*, México, 20 de mayo de 1977).

• **Minería.** Para lograr los objetivos expresados en el Convenio que se ratificó el 10 de diciembre pasado, la Cámara Minera de México informó que en el sexenio se invertirán más de 50 000 millones de pesos a fin de impulsar esta actividad y propiciar la generación de 160 000 empleos directos y 800 000 indirectos. Esta inversión permitirá "incrementar los volúmenes de exportación y sustituir importaciones para mejorar el saldo de la balanza comercial de 10 000 millones de pesos en el período 1971-1976 a 52 000 millones de pesos durante la actual administración".

El monto de la inversión se distribuye de la siguiente manera: 25 331 millones de pesos se destinarán a incrementar la capacidad instalada y la eficiencia operativa; 14 765 millones de pesos se dedicarán al desarrollo de nuevos proyectos; a exploración e industrialización se canalizarán 2 700 millones y el resto se destinará a proyectos aún no especificados. Estas inversiones las harán empresas de

capital privado y mixto con mayoría privada, independientemente de lo que invierta el Gobierno federal.

Por otra parte, la Cámara Minera de México solicitó la revisión de la actual ley minera, publicada hace un año, pues "no reúne los requisitos necesarios para crear un instrumento de aliento e impulso al desarrollo de la minería". Se trata de "eliminar de ella los motivos de incertidumbre y las trabas que excluyen o limitan la participación del sector privado en la explotación de algunas sustancias, los aspectos demasiado discrecionales en su aplicación y de suprimir o atenuar aquellas disposiciones que imponen obligaciones excesivas" (*El Heraldo de México*, 21 de abril de 1977).

Finalmente, la propia Cámara Minera afirmó que para alcanzar los objetivos que se ha fijado en el presente sexenio, la minería debe seguir "contando con la necesaria seguridad jurídica y con un ambiente adecuado para su desarrollo, que al permitir una mayor generación de ahorro interno a las empresas, aumente su proporción en el financiamiento de sus actividades, propicie su desarrollo financiero más sano y autónomo, facilite la captación de mayores recursos crediticios complementarios y de nuevo capital accionario."

La Cámara pide "que se eximan de las tasas de impuestos de exportación, señaladas en la Tarifa del Impuesto General de Exportación, a todas las fracciones arancelarias o productos minero-metalúrgicos y la reducción, hasta de 50%, del impuesto sobre la renta que causen las empresas mineras y metalúrgicas." Subraya asimismo "la necesidad de que la industria minera reciba un trato preferencial por parte del Estado, en cuanto a costo de infraestructura básica requerida, tomando en consideración no sólo la estructura misma de la industria y el papel que juega como factor de desarrollo, sino la importancia de las erogaciones que en este renglón viene realizando" (*El Día*, México, 16 de mayo de 1977).

• **Turismo.** De acuerdo con los objetivos que se persiguen en esta actividad, apuntados en el convenio suscrito el 17 de noviembre de 1976 y ratificados el 10 de diciembre siguiente, la Secretaría de Turismo informó que "el sector privado se comprometió a llevar a cabo inversiones por 11 000 millones de pesos

en el período 1977-1982". En lo que va del presente año, este sector ha concretado proyectos de desarrollo turístico que representan inversiones por 2 740 millones de pesos, que se efectuarán en los próximos dos años, y que significan construir 8 300 cuartos nuevos y remodelar otros 570. Con todo ello, será posible generar 22 000 nuevos empleos directamente relacionados con la actividad turística. El Fondo Nacional de Fomento al Turismo dará un apoyo crediticio de 2 660 millones de pesos (*El Día*, México, 19 de mayo de 1977).

• **Comercio.** Como parte del plan de la Alianza para la Producción, el comercio de la ciudad de México invertirá un poco más de 6 000 millones de pesos en más de 4 000 nuevos negocios, según lo informó José Luis Ordóñez, presidente de la Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México (CANACO). La inversión, dijo, podrá variar de acuerdo con los signos de la economía y con las disposiciones gubernamentales al respecto. Afirmó que uno de los impedimentos del comercio para ampliar sus inversiones es la variedad de obligaciones de tipo legal y fiscal que tiene ante diversas autoridades e informó que para el próximo mes de agosto se presentará a las autoridades un proyecto para unificar disposiciones jurídicas e impositivas, a fin de evitar que "esto siga causando daño al comercio establecido" (*Excelsior*, México, 2 de mayo de 1977).

• **Estado de México.** "Los empresarios de esa entidad se hallan comprometidos en la Alianza para la Producción... como lo demuestra el programa de inversiones estructurado para el presente año y que será del orden de 8 a 10 mil millones de pesos", afirmó Sabi L. Sampson, presidente de la Asociación de Industriales del Estado de México.

El programa es el siguiente: en la industria química, 2 000 millones de pesos; en la industria textil, 600 millones; en la industria eléctrica y electrónica, 1 000 millones; en la industria alimentaria, 500 millones; en la industria automovilística, 1 000 millones; en la industria del papel, 1 000 millones y en otras industrias 1 600 millones de pesos (*El Nacional*, México, 24 de marzo de 1977).

• **Pacto para la exportación.** El presidente de la CONCAMIN, Luis Guzmán de Alba, propuso un "pacto para la

exportación", que sería "un mecanismo práctico que identifique los problemas, estudie soluciones y propugne por que se implanten". Sus objetivos serían "alentar e impulsar un espíritu de amplia colaboración entre las autoridades responsables del comercio exterior, el sector empresarial y los prestadores de servicios; exportar una mayor cantidad de manufacturas, servicios y tecnología en forma permanente, buscando incorporar cada vez más productos y más empresas a un mayor número de mercados; alentar la inversión para que se produzcan manufacturas de exportación, e incorporar y mantener a la industria mediana y pequeña en la actividad exportadora". El pacto se propuso "a todos los sectores involucrados en el comercio exterior, para buscar medidas concretas... relacionadas con la producción, la comercialización, los servicios y los mecanismos de fomento" (*El Día*, México, 20 de mayo de 1977).

Ese grupo sí se ve

En el estado de Nuevo León se localiza la sede de uno de los grupos empresariales más fuertes del país; en la región, según datos disponibles hasta 1974, se establecían un promedio de 100 nuevas empresas cada mes (30 de ellas industriales); en ese año, el capital neto invertido era de 18 471 millones de pesos y los activos fijos brutos ascendían a 13 130 millones de pesos.⁹ El Grupo Monterrey —que así ha sido bautizado— se compone de varios consorcios empresariales. Para sólo mencionar algunos, en la ciudad de Monterrey se localizan el Grupo Industrial ALFA, creado en 1974, y constituido fundamentalmente por tres grandes industrias: Hylsa (industria siderúrgica), Titán (industria del papel) y Televisa (industria de comunicación visual, en la que participa con 25% de las acciones); Industrias Monterrey, grupo que incluye a Clover (fábrica de ropa), Muebles Tubulares, y a otras empresas en giros tales como distribuidoras de automóviles, inmobiliarias, constructoras etc.; Inversión Regiomontana, grupo con nueve empresas industriales principales, que fabrican papel, herramientas, partes automotrices y envases plásticos, entre otros productos; el Grupo CYDSA que trabaja fundamentalmente en la industria química; el grupo GAMESA en la indus-

tria alimentaria; el Grupo Protexa de Monterrey, con más de 20 empresas en los ramos de materiales para construcción, productos químicos, y montajes industriales; y muchas empresas más.

El Grupo Monterrey ha sido considerado como difícil y conservador. Durante el régimen anterior repetidamente se habló de un franco enfrentamiento entre este grupo y el Estado. Al respecto, Bernardo Garza Sada, máximo dirigente del Grupo Industrial ALFA reconoció que "tuvo problemas difíciles con el Gobierno del sexenio anterior" cuya situación calificó como "cosas transitorias" y afirmó: "todos los países tienen problemas en su historia y en su vida. Hemos tenido problemas en la convivencia, en la comunicación humana... pero ahora México va para adelante". El Grupo Monterrey, dijo, está optimista con el futuro del país, "la confianza y la solidaridad con los programas del Gobierno, harán salir al país adelante. Esta inquietud que tuvimos o tenemos aún, es transitoria" (*Excelsior*, México, 21 de marzo de 1977).

Una semana después de estas declaraciones, el propio Garza Sada aseguraba al presidente José López Portillo: "Aquí estamos y aquí nos quedamos; con usted y por México". Estas palabras eran el remate de un convenio suscrito por el Gobierno federal y los empresarios de Nuevo León, dentro del marco de la Alianza para la Producción, para invertir 100 000 millones de pesos (a precios constantes) y generar 315 000 empleos durante el presente sexenio. Esta inversión permitirá también producir bienes y servicios por valor de 470 000 millones de pesos y una exportación equivalente a 5 100 millones de dólares.

En esa misma fecha —28 de marzo de 1977—, el Presidente destacaba la importancia del convenio con estas palabras: "Este es un acto para mí muy importante porque se da en Monterrey y frente al característico, recio, macizo y, ¿por qué no decirlo?, difícil grupo de empresarios regiomontanos".

De la inversión total proyectada, 17% se ubicará en el Distrito Federal y el estado de México; 40% en el estado de Nuevo León y el 43% restante en las entidades con mayores requerimientos de inversión.

En el documento firmado por repre-

sentantes empresariales de Monterrey (Cámara de la Industria de Transformación de Nuevo León, Centro Patronal de Nuevo León y Cámara Nacional de Comercio de Monterrey), por seis secretarios de Estado (Programación y Presupuesto, Hacienda y Crédito Público, Comercio, Patrimonio y Fomento Industrial, Trabajo y Previsión Social y Turismo) y por el propio Presidente de la República, "los industriales y comerciantes de Nuevo León manifiestan que participarán en el Plan de Productos Básicos, expresando asimismo que asumen la responsabilidad de producir y distribuir eficientemente dichos productos, con base en los acuerdos ya concertados con la Secretaría de Comercio y aquellos que están en proceso de ejecución". Mientras tanto, el comercio de Nuevo León llevará a cabo una campaña de urgencia mediante la cual distribuirá productos básicos, sacrificando su margen de comercialización para que el precio al público sea inferior al que impera en el mercado.

"Para la realización de los propósitos anteriores —señala el convenio— se establecerá un mecanismo de coordinación... que permita revisar en forma organizada y a través del tiempo, las cifras propuestas, los resultados obtenidos y la evolución que observe el contorno económico-social del país".

"Su presencia aquí —dijo Garza Sada al Presidente—, consolida la tranquilidad que ahora disfruta el país y que permite esta reunión". "La tarea que enfrentamos hoy, y que no admite retraso, es la de construir un México más próspero y más justo".

Lo que el empresario ofrece, afirmó, "aquí y ahora", es "un esfuerzo de inversión, de productividad, de eficiencia, de organización y de justicia"; "la confirmación de nuestra actitud positiva frente a la problemática nacional, un renovado compromiso con México".

Desde luego, agregó, la tarea no es fácil, "ni están bajo control del empresario todas las variables que determinan su éxito. Es un contrasentido demandarle dicho éxito y, por ende, el cumplimiento de su función social, sin propiciar un requisito indispensable: el ambiente para su desarrollo".

"Nuestro ideal de una sociedad justa contrasta con las enormes carencias de

9. Véase "Sinopsis de Nuevo León", en *Expansión*, vol. VII, núm. 165, México, 14 de mayo de 1975, pp. 8-11.

grandes grupos de mexicanos. Queremos que a través del ejercicio de la voluntad libre, exista para todos la posibilidad de superación personal. Ello requiere el mínimo de satisfactores que preserva la salud y la capacidad de trabajo. Para millones de compatriotas ese mínimo parece todavía inalcanzable”.

“Los objetivos que hemos establecido nos sobrepasan como individuos o como grupos aislados. Confiamos, no obstante, en que sabremos alcanzarlos como nación unida y libre”, concluyó Garza Sada.

Las principales actividades a las que se destinará la inversión acordada con el Grupo Monterrey son siderurgia, minería, petroquímica, producción de alimentos, de aparatos domésticos, de vestidos y de materiales de construcción.

El secretario de Comercio, Fernando Solana, aseguró que con ese convenio se incorporarían a la Alianza a 356 grupos, empresas o unidades comerciales y que ya se ha llegado a firmar convenios con cerca de 500 empresas comerciales que tienen más de 1 500 puntos de venta en toda la república.

Posteriormente definió la Alianza para la Producción como “una manifestación explícita y decidida del espíritu de confianza que ha prevalecido en el país, desde el primero de diciembre pasado en particular, [que] empieza ya a dar resultados concretos dentro de nuestra difícil situación económica”.

No todo es miel sobre hojuelas

Como todo lo que se inicia, la Alianza para la Producción ha sido cuestionada por unos y aplaudida por muchos. Algunos consideran que dará resultados positivos en breve tiempo; otros señalan la necesidad de darle una definición más precisa. Por otra parte, los factores de la producción no siempre mantienen una política uniforme, sobre todo en ciertos sectores empresariales y obreros.

Mientras los trabajadores exigen ver resultados que se reflejen en breve plazo en su vida cotidiana, algunos empresarios piden mayores facilidades. El máximo dirigente de la CONCANACO, Víctor Manuel Gaudiano, ante las repetidas declaraciones de algunos líderes obreros, en el sentido de demandar nuevos incrementos salariales y presionar para que

efectivamente se reduzcan los precios, afirmó que “restablecer el rumbo requiere tiempo y sacrificio” y propuso a los demás sectores económicos no “romper la tregua” (*El Sol de México*, 19 de abril de 1977). Por su parte, Fidel Velázquez, secretario general de la Confederación de Trabajadores de México (CTM), puntualizó que la “tregua solicitada por el Presidente de la República sigue vigente y es diferente de la que pide el sector capitalista; la primera es para ajustar la economía del país, la segunda la piden los patronos para seguir disfrutando sus privilegios. Los obreros cooperan en beneficio del país y no de las minorías”. Finalmente, aseguró que “a ellos no les daremos ninguna tregua ni trato alguno; no habrá posibilidad de establecerla; además, todas las treguas son limitadas” (*El Día*, México, 4 de mayo de 1977).

Por otra parte, algunos dirigentes empresariales critican algunas leyes que no les permiten invertir como quisieran. El director del CCE, Francisco R. Calderón, señaló la “necesidad de que los preceptos y demás leyes secundarias emanadas de la Constitución establezcan un régimen claro que sustituya las facultades discrecionales en materia económica, por disposiciones expresas que permitan a los particulares conocer las normas que regularán sus actividades y el alcance de sus derechos”. Sólo así, dijo, el desarrollo nacional “será el resultado de la acción conjunta y coordinada de los sectores público y privado, pues la falta de una definición al respecto genera desaliento y desconfianza entre los empresarios, duplicidad en las inversiones y competencia desigual” (*El Día*, México, 16 de mayo de 1977). En el mismo sentido, el Centro Patronal del Distrito Federal afirmó que “deben reformarse radicalmente las leyes que regulan las inversiones extranjeras y la importación de tecnología, para propiciar una extraordinaria afluencia de tecnología y capitales extranjeros, especialmente europeos”. El “absurdo nacionalismo que ha sido obstáculo para que venga el capital internacional debe desaparecer”, afirmó por su parte el Club de Exportadores de la República Mexicana (*El Universal*, México, 4 de mayo de 1977).

El director del Instituto de Investigaciones Económicas de la Universidad Nacional Autónoma de México (UNAM), Arturo Bonilla Sánchez, afirmó que las medidas gubernamentales muchas veces sólo benefician a los empresarios. Agregó

que “es preciso dejar claro que gran parte de las ganancias no son reinvertidas, se van a lo superfluo o simplemente son sacadas del país”. “No sé qué pretenden —continuó Bonilla—; no se conforman con llevarse más de 50% del ingreso nacional. Quieren más ganancias y que nada se les diga; que no se apliquen más impuestos y que los salarios no crezcan, porque si esto ocurre amenazan con llevarse su dinero, que han obtenido con el esfuerzo del pueblo” (*Excelsior*, México, 25 de mayo de 1977).

No obstante los problemas, parece ser que todas las baterías están enfocadas a sacar adelante la Alianza para la Producción. Las expectativas son muchas y, como ha sido reiterado por las autoridades gubernamentales, el objetivo primordial deberá ser propiciar el acceso de las mayorías a los niveles mínimos de bienestar social. Para ello, como dijo Bernardo Garza Sada, “los trabajadores son el determinante más importante del éxito de una empresa” y, cabe agregar, del desarrollo de un país. □

Reforma administrativa

El Gobierno que comenzó el 1 de diciembre de 1976 ha emprendido una vasta reforma administrativa, que continúa a un nivel mucho más profundo una serie de esfuerzos iniciados fundamentalmente en 1958. Ese año se dictó una ley (de Secretarías y Departamentos de Estado) para reorganizar el Poder Ejecutivo Federal. Dicha norma fue abrogada por la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, publicada en el *Diario Oficial* del 29 de diciembre de 1976, que constituye la base de la reforma que aquí se comenta. Además, se emitieron diversas leyes y acuerdos que han puesto en marcha los aspectos más importantes de los cambios administrativos:

- La Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público (*Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1976), que aboga la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación.

- La Ley General de Deuda Pública (*Diario Oficial* del 31 de diciembre de 1976).

- Los acuerdos presidenciales para agrupar por sectores a las entidades del sector paraestatal, para modificar los ho-

rarios del personal federal y para reasignarlo por entidades.

- Los convenios sobre gasto público y otros aspectos relacionados con el desarrollo regional entre la Federación y los estados.

- Los acuerdos para reorganizar algunas áreas del sector paraestatal: unificación de la dirección de los ferrocarriles, creación de la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados y de limitación de funciones respecto al uso del agua.

- Expedición de reglamentos internos de algunas secretarías de Estado.

Por otra parte, en todas las secretarías y departamentos de Estado se iniciaron reorganizaciones más o menos amplias, de acuerdo con lo dispuesto por la legislación vigente. En algunas de esas entidades se crearon comisiones internas de administración y programación.

Algunos antecedentes

La Ley de Secretarías y Departamentos de Estado de 1958 estableció la Secretaría de la Presidencia, la cual tenía facultades relacionadas con la planeación económica y la reforma administrativa. Con esta base, en 1965 se creó dentro de esa Secretaría la Comisión de Administración Pública. Participaron en esa Comisión el actual Presidente de la República, quien la dirigía, así como varios funcionarios importantes del presente régimen.

De las actividades de la Comisión destacan la elaboración del *Manual de Administración Pública* y el establecimiento de varias unidades de organización y métodos en diversas entidades del sector público, para impulsar a nivel microadministrativo la reforma en esta materia. En un artículo reciente¹ se señala que la Comisión presentó un informe en 1967, del que sobresalen las siguientes conclusiones:

"a] La reforma administrativa sólo incluye el Poder Ejecutivo Federal.

"b] No existen unidades de estudios administrativos (organización y métodos) en la mayoría de las secretarías y departamentos

de Estado, ni en las empresas descentralizadas.

"c] Existen en las secretarías y departamentos de Estado duplicidad de funciones, falta de sistemas de comunicación, de planeación administrativa a mediano y largo plazo, y deficiencias que sólo en algunos casos aislados han sido solucionadas empíricamente.

"d] Hay un número excesivo de funciones por exclusión; materias que se atribuyen en forma genérica a una dependencia, bien porque así lo expresa la Ley, o porque se le otorgan en los casos en que no estén expresamente atribuidas a otra. Esto provoca imposiciones y dilución de responsabilidad.

"e] No todas las funciones que señala la Ley de Secretarías y Departamentos de Estado se cumplen actualmente: algunas de ellas sólo en parte, por diferentes motivos, como la falta de presupuesto, de controles, etcétera.

"f] Las secretarías realizan funciones no señaladas en la Ley, creando duplicidades y concurrencias de una complejidad mayor que las funciones asentadas en la misma Ley.

"g] Las funciones que entrañan actividades como la estadística, el censo, el catastro, el registro, recopilación, etc., las cuales son fundamentales para la planeación, se encuentran diseminadas, sin coordinación, entre las distintas dependencias.

"h] En relación con los acuerdos presidenciales, no existen mecanismos suficientes para asegurar el cumplimiento de los mismos.

"i] Existe un número excesivo de centros de decisión acumulados en diversos sectores; así, por ejemplo, hay demasiadas comisiones intersecretariales y multidependientes que no funcionan en forma regular ni eficientemente. La alta jerarquía de algunos miembros de las comisiones impide que asistan a todas las reuniones, entorpeciendo el logro de los objetivos de las mismas y creando sistemas administrativos engorrosos.

"j] Se presenta una violación frecuente del principio de la unidad de mando por la existencia de muchos jefes para la misma dependencia.

"k] Ante el crecimiento del sector

descentralizado, el Estado ha ido creando instrumentos de coordinación y control que en muchas ocasiones se han superpuesto y en otras han dejado de cubrir aspectos fundamentales.

"l] Existe una gran dispersión de funciones en materia de construcciones, reconstrucciones y conservación de obras, y no hay normas generales de operación.

"m] Las funciones relacionadas con la posesión, administración y vigilancia de los bienes propiedad de la nación, recaen en muchas dependencias que carecen de normas y sistemas comunes.

"n] En materia de locales para oficinas, existen muchas deficiencias, frecuentemente no se cubren las necesidades y, en ocasiones, no se destinan para el uso adecuado.

"o] En el caso del equipo, no existe una política unitaria para obtener mayores ventajas en su adquisición.

"p] En contra de la tendencia de crear una carrera administrativa para los trabajadores de base, se limita este propósito instituyendo prácticas como la creación de muchos empleos supernumerarios y nombramientos sujetos a contrato con cargo a honorarios cuando en realidad se trata de servicios permanentes.

"q] En la administración del personal no se cuenta con un análisis adecuado de los puestos; por consiguiente, el catálogo de puestos es deficiente y, como resultado, la administración de salarios también.

"r] La evaluación de los méritos de una persona, como base para efectuar las promociones, no está considerada expresamente en la legislación actual; se aplica de manera ocasional y sin sistemas adecuados.

"s] Estas condiciones se aplican a 500 000 trabajadores del Estado sindicalizados, además de los supernumerarios y empleados de confianza.

"t] El sistema mexicano para formular presupuestos, al aprobarse éstos en el mes de diciembre, no da margen razonable para poner en marcha los mecanismos de aplicación. El presupuesto anual carece de previsiones para lapsos mayores y no considera programas simultá-

1. Marco A. López Ochoa, "Fondo y forma de la reforma administrativa", en *El Gallo Ilustrado*, suplemento dominical de *El Día*, México, 24 de abril de 1977, pp. 8-9.

neos de inversión y financiamiento; también sólo incluye parcialmente al sector descentralizado.

”u] El sistema de planeación, establecido con la creación de la Secretaría de la Presidencia, es adecuado a las necesidades del país. Sin embargo, la administración pública no satisface las necesidades de una planeación integral. Será necesario hacer modificaciones hasta que ‘el plan fije, aun cuando sea de manera preliminar, las políticas correspondientes’.”

En el mismo artículo se afirma que en la Comisión de Administración Pública se discutió si era o no un requisito ineludible contar con un plan global de desarrollo para realizar la reforma administrativa. No se llegó a una conclusión a ese respecto y se optó por continuar con estudios sectoriales. De éstos se concluyeron los correspondientes al sector agropecuario y al comercio exterior.

En 1971, al iniciarse el sexenio de Luis Echeverría, la Comisión se transformó en Dirección General de Estudios Administrativos. En ese período hubo una intensa labor de reforma en casi todos los ámbitos del sector público. Según López Ochoa “se transformaron o crearon 315 instituciones: 88 organismos descentralizados y empresas de participación estatal; 128 comités, comisiones, consejos y centros; 95 fideicomisos, y cuatro institutos”. A fines de 1976 el número de entidades del sector paraestatal era superior a 900.

Ese crecimiento del sector paraestatal estuvo relacionado con una mayor presencia del Estado en la economía, tanto en forma directa en la producción cuanto en diversas actividades de regulación. Entre éstas cabe mencionar las emprendidas en materia de ciencia y tecnología, inversiones extranjeras, protección al consumidor, asuntos laborales, comercio exterior, asentamientos humanos y mejoramiento del ambiente.

Además, se iniciaron labores de coordinación o de concentración de funciones en materia agropecuaria, pesquera, crediticia, siderúrgica, energética, metal-mecánica, minera y de otros aspectos industriales, de desarrollo regional, control del sector paraestatal, etcétera.

En todas las dependencias del Ejecutivo se crearon unidades de organización y

métodos, unidades de programación y comisiones internas de administración. En general, estas entidades tuvieron un funcionamiento muy limitado por carecer de elementos fundamentales, tales como lineamientos suficientemente precisos, recursos humanos y materiales, apoyo político, etcétera.

Otro aspecto importante de la reforma administrativa en el régimen anterior fue el de la descentralización geográfica. Se trató de acercar a la provincia los principales servicios de la administración federal que se habían mantenido en la capital. En este renglón destacó lo realizado en materia tributaria y de trabajo.

Excepto lo realizado en algunos renglones del sector paraestatal, los cambios fueron a nivel de entidad y en el mejor de los casos en el ámbito de una rama de actividad. La ausencia de un plan económico general limitó las transformaciones globales; la elaboración de este plan se intentó en la Secretaría de la Presidencia a mediados del sexenio, pero al igual que en otras ocasiones el esfuerzo apenas pasó del gabinete de los técnicos, sin trascender a las instancias políticas y sociales.

Los últimos pasos de la reforma administrativa

Ahora se intenta romper ese círculo vicioso de no transformar a fondo el aparato administrativo por carecer de un plan global de desarrollo y no poder poner en práctica un plan económico general por la ausencia de la estructura administrativa adecuada.

Las reformas introducidas en la administración a partir de 1977 son de carácter estructural y apuntan hacia el objetivo último de crear las condiciones adecuadas para realizar en un futuro no muy lejano una planificación económica completa. Los cambios principales son:

- Reagrupar por sectores funciones antes dispersas: agricultura y recursos hidráulicos; obras públicas y asentamientos humanos; comercio; pesca; industria; programación y presupuesto; comunicaciones y transportes; salud; financiamiento; trabajo; educación, etcétera.

- Integrar en una sola Secretaría (Programación y Presupuesto) las funciones de: a] planear y controlar presupuestalmente el gasto público, corriente y de

inversión (antes a cargo de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de la Presidencia); b] programar y controlar las actividades del sector paraestatal (antes a cargo de Patrimonio Nacional), y c] “elaborar los planes nacionales y regionales de desarrollo económico y social, así como... programar su financiamiento —tanto por lo que toca a la inversión como al gasto corriente— y... evaluar los resultados de su gestión”.

- Agrupar las entidades paraestatales sectorialmente en los siguientes términos: “El Presidente de la República estará facultado para determinar agrupamientos de entidades de la administración pública paraestatal, por sectores definidos, a efecto de que sus relaciones con el Ejecutivo Federal, en cumplimiento de las disposiciones legales aplicables, se realicen a través de la secretaría de Estado o departamento administrativo que en cada caso se designe como coordinador del sector correspondiente.

”Corresponderá a las secretarías de Estado o departamentos administrativos encargados de la coordinación de los sectores a que se refiere el artículo anterior, planear, coordinar y evaluar la operación de las entidades de la administración paraestatal que determine el Ejecutivo Federal.”

- Transformar la Dirección General de Estudios Administrativos de la desaparecida Secretaría de la Presidencia, en una unidad que depende directamente del Presidente de la República, “para estudiar y promover las modificaciones que deban hacerse a la administración pública y coordinar y evaluar su ejecución”.

De esta forma se propicia que haya un fuerte apoyo político para llevar adelante la reforma administrativa.

El 3 de enero se publicó en el *Diario Oficial* un acuerdo presidencial que, entre otras cosas, señala: “Las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal observarán los lineamientos que, para la ejecución de las modificaciones administrativas que a ella deban hacerse, determine el titular del Poder Ejecutivo Federal a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos”.

Comercio Exterior ofreció una descripción de los aspectos fundamentales de

la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en el número de diciembre de 1976.² Conviene presentar ahora los puntos básicos del resto de las normas dictadas en torno a la reforma, así como algunas medidas, adoptadas o en proceso de adopción, relacionadas con ella.

Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público

En esta Ley se establecen las normas generales referentes a todo el gasto público, tanto del Gobierno como de las entidades paraestatales. Antes la legislación estaba en varios ordenamientos y era incompleta en lo relativo a los organismos descentralizados y a las empresas públicas.

Por un lado, en la Ley se dictan disposiciones para descentralizar el proceso presupuestal, que anteriormente estaba, en su mayor parte, a cargo de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público (SHCP); por otro, se prevé que la Secretaría de Programación y Presupuesto (SPP) cuente con los elementos para darle congruencia y unidad a dicho proceso presupuestal.

Todas las entidades que realizan erogaciones tendrán unidades para planear, programar, presupuestar, controlar y evaluar sus actividades. Además, cada entidad llevará su propia contabilidad, tanto patrimonial como presupuestal. Asimismo, las dependencias del Ejecutivo y del Departamento del Distrito Federal constituirán "órganos de auditoría interna, que cumplirán, cuando menos, los programas mínimos que fije la Secretaría de Programación y Presupuesto".

"El propósito de programar todo el gasto, contenido a lo largo del articulado del proyecto de ley, es otra de las características primordiales. La idea es partir de objetivos traducidos a metas para formular programas y con esa base asignar recursos y señalar con precisión unidades responsables de la ejecución."

"Desde luego se prevé que la programación se base en las directrices y planes de desarrollo económico y social que formule el Ejecutivo Federal, por conducto de la Secretaría de Programación

y Presupuesto, con lo que se garantiza que haya unidad y congruencia en la acción."

"Por primera vez se introduce" en la Ley "la estipulación de que los presupuestos se formulen con apoyo en programas que señalen objetivos, metas y unidades responsables de su ejecución y se funden en costos."

Desde 1975 el presupuesto se elaboró con "orientación programática", pero aunque "el avance logrado es importante, debe decirse que es temprano para pretender tener todos los beneficios que de la implantación de esta técnica pueden derivar".

"Obviamente también se ha previsto que al examinar los anteproyectos y proyectos de presupuestos se cuide que se defina el tipo y fuente de recursos para su financiamiento, lo cual evitará que se presenten casos de proyectos suspendidos por falta de recursos."

En 1965 se inició el control presupuestal de las más importantes entidades paraestatales. Ello significó incluirlas en el presupuesto federal y exigirles que depositaran en la Tesorería de la Federación todos sus fondos, los cuales podían retirar con la autorización de la SHCP. La nueva ley suprime el entero y el retiro de los fondos mencionados, "con lo que se evita una práctica inútil. La intención es sustituir dicha práctica por la ministración, de parte de las entidades paraestatales citadas, de información financiera, contable y de otra clase, que se requiera para evaluar el ejercicio de los presupuestos y los avances en la consecución de las metas, para retroalimentar la programación y, en general, para conocer a fondo a cada entidad y poder establecer una más estrecha colaboración".

El control de esos fondos por la Tesorería tenía muchos vicios burocráticos que impedían un eficaz control presupuestal. Sin embargo, ese control respondía al doble propósito de verificar, por una parte, el destino del gasto, y, por otra, de concentrar los fondos ociosos para financiar faltantes temporales del Gobierno o de alguna entidad paraestatal. Este último objetivo ha quedado abandonado con la reforma, pues no hay disposiciones que obliguen al sector paraestatal a depositar sus recursos en la banca nacional.

"Las secretarías de Estado y los departamentos administrativos orientarán y coordinarán la planeación, programación, presupuestación, control y evaluación del gasto de las entidades que queden ubicadas en el sector que esté bajo su coordinación". Los proyectos de presupuesto de las entidades paraestatales se presentarán a la SPP por conducto y con la conformidad de la secretaría o el departamento correspondiente, que además podrán vigilar el cumplimiento del presupuesto.

La SPP determinará los términos en que se llevará la contabilidad por las entidades presupuestales, las cuales proporcionarán a la primera toda información que solicite. También consolidará la contabilidad y elaborará la Cuenta de la Hacienda Pública Federal.

Por último, cabe destacar que "se introduce la modalidad de que se puedan aprobar, en casos excepcionales, contratos cuya ejecución trascienda el año del presupuesto en que se firman, lo que permitirá celebrar contratos para las obras y proyectos de gran envergadura, lo que ahora, dada la magnitud de nuestra economía, es bastante frecuente".

Ley General de Deuda Pública

Puede afirmarse que el propósito fundamental de esta Ley es recoger en un solo texto las diversas disposiciones sobre la materia, a fin de clarificar y precisar las bases sobre las cuales el sector público puede hacer uso del financiamiento.

De hecho, aquí se reafirma y consolida el control de la SHCP sobre la deuda pública. Además se refuerza el papel de vigilante y censor del Congreso de la Unión acerca de los límites y la naturaleza del endeudamiento público.

Es interesante lo dispuesto en materia de programación financiera, pues es un complemento adecuado de lo dictado sobre programación presupuestal. Con este propósito se creó la Comisión Asesora de Financiamientos Externos del Sector Público, presidida por la SHCP y en la que participan el Banco de México, la Nacional Financiera, los bancos nacionales de Obras y Servicios Públicos, de Crédito Rural y de Comercio Exterior, la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, la Financiera Nacional Azucarera y las entidades paraestatales que acuerde la mencionada Secretaría. Esta Comisión

2. Véase en ese número el editorial "Reorganización de la administración pública", pp. 1378-1387.

sustituye a la Especial de Financiamientos Exteriores.

Agrupamiento por sectores de las entidades paraestatales

El 17 de enero de este año se publicó en el *Diario Oficial* de la Federación un acuerdo presidencial que dispone este agrupamiento. El 12 de mayo se publicó otro acuerdo presidencial complementario en el que se señala "que la experiencia recogida del acuerdo a que se refiere el párrafo anterior sugiere la conveniencia de llevar a cabo un reacomodo o adición respecto a determinadas entidades y, al mismo tiempo, corregir algunas deficiencias observadas". Además, el acuerdo de mayo agrupa sectorialmente las empresas de participación estatal minoritaria, que en general no estaban consideradas en el acuerdo de enero. De esta manera, sin decirlo explícitamente, se da a entender que hay dos subgrupos de entidades paraestatales: uno de organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos, y otro de empresas de participación estatal minoritaria. Las dependencias a las que se asignan empresas de participación estatal minoritaria (EPM) son las secretarías de Hacienda y Crédito Público, de Patrimonio y Fomento Industrial, de Agricultura y Recursos Hidráulicos, de Comunicaciones y Transportes, de Turismo, y el Departamento de Pesca. En seguida se presentan algunos datos del agrupamiento sectorial.

- Secretaría de Patrimonio y Fomento Industrial. 291 entidades (42 EPM) de: energéticos, minería, industrias azucarera, química, textil, automovilística y otras actividades. Principales:

Petróleos Mexicanos
 Instituto Mexicano del Petróleo
 Comisión Federal de Electricidad
 Instituto de Energía Nuclear
 Altos Hornos de México
 Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas
 Operadora Nacional de Ingenios
 Combinado Industrial Sahagún
 Guanos y Fertilizantes de México
 Azufrera Panamericana
 Astilleros de Veracruz
 Roca Fosfórica Mexicana
 Consorcio Minero Peña Colorada
 Ayotla Textil
 Acros
 Aceros Esmaltados
 Zincamex
 Comisión de Fomento Minero

Vehículos Automotores Mexicanos
 Fondo Nacional de Fomento Industrial.

- Secretaría de Hacienda y Crédito Público. 150 entidades (3 EPM) de crédito, seguros y finanzas; fideicomisos diversos. Principales:

Banco de México
 Nacional Financiera
 Bancos nacionales de Obras y Servicios Públicos, de Crédito Rural, de Comercio Exterior, Cinematográfico y de Fomento Cooperativo
 Sociedad Mexicana de Crédito Industrial
 Lotería Nacional para la Asistencia Pública
 Bancos Internacional y Mexicano
 Patronato del Ahorro Nacional Financiera Nacional Azucarera
 Asociación Hipotecaria Mexicana
 Aseguradora Mexicana
 Aseguradora Nacional Agrícola y Ganadera
 Fondo Nacional de Equipamiento Industrial
 Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados.

- Secretaría de Asentamientos Humanos y Obras Públicas. 105 entidades relacionadas con cuestiones de vivienda, urbanización y parques industriales. Principales:

Instituto Nacional para el Desarrollo de la Comunidad y de la Vivienda Popular
 47 juntas federales de mejoras materiales, principalmente de puertos y localidades fronterizas.
 Fideicomiso para Integrar el Desarrollo Urbano de la Ciudad de México.

- Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos. 89 entidades (5 EPM) dedicadas a la explotación forestal, la industria y los servicios turísticos ejidales, la educación agropecuaria, y otras actividades. Principales:

Tabacos Mexicanos
 Comisiones nacionales de Fruticultura y de Zonas Áridas
 Productos Forestales Mexicanos
 Alimentos Balanceados de México
 Patronato del Maguey
 Chapas y Triplay
 Complejo Turístico Río Colorado

- Secretaría de Comunicaciones y Transportes. 70 entidades (6 EPM), vinculadas al transporte terrestre, marítimo

y aéreo y a las comunicaciones. Principales:

Ferrocarriles Nacionales de México
 Aeropuertos y Servicios Auxiliares
 Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos
 Comisión Nacional Coordinadora de Puertos
 Teléfonos de México
 Naviera Multinacional del Caribe
 Aeronaves de México
 Transportación Marítima Mexicana.

- Secretaría de Comercio. 41 entidades de regulación de precios, abastecimiento, sobre todo de bienes de consumo básico, y comercio exterior. Principales:

Compañía Nacional de Subsistencias Populares y empresas filiales
 Institutos mexicanos del Café y de Comercio Exterior
 Procuraduría Federal del Consumidor
 Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas

- Secretaría de Educación Pública. 40 entidades educativas, editoriales, de investigación, de construcciones escolares, deportivas, indigenistas, culturales, etcétera. Principales:

Colegio de Bachilleres
 Institutos nacionales Indigenista, del Deporte, de Antropología e Historia y de Bellas Artes y Literatura
 Comité Administrador del Programa Federal de Construcción de Escuelas
 Talleres Tipográficos Nacionales
 Centro de Investigaciones y de Estudios Avanzados del Instituto Politécnico Nacional
 Fondo de Cultura Económica.

- Departamento de Pesca. 27 entidades (1 EPM) de industrialización de productos pesqueros y fomento de cooperativas pesqueras. Principales:

Productos Pesqueros Mexicanos
 Fondo Nacional de Fomento de Sociedades Cooperativas Pesqueras.

- Secretaría de Gobernación. 26 entidades relacionadas con la actividad cinematográfica, la producción y comercialización de papel, la impresión y la radio y la televisión. Principales:

Compañía Operadora de Teatros
 Estudios Churubusco-Azteca
 Talleres Gráficos de la Nación

Corporación Mexicana de Radio y Televisión
Fideicomiso para la Operación del Canal 13 de Televisión.

- Secretaría de Turismo. 24 entidades (2 EPM) hoteleras, de crédito al turismo, de construcciones turísticas y de servicios turísticos en general. Principales:

Nacional Hotelera
Operadora de Hoteles
Fondo Nacional de Fomento al Turismo
Fideicomiso Ixtapa-Zihuatanejo.

- Secretaría de Salubridad y Asistencia. 19 entidades de investigación médica, hospitalarias y de beneficencia. Principales:

Institutos nacionales de Cardiología, Nutrición, Cancerología, Endocrinología, Gastroenterología, Neurología, Nefrología y Oftalmología.

Hospital General "Dr. Manuel Gea González"

Hospital Infantil de México.

- Secretaría del Trabajo y Previsión Social. Seis entidades:

Comisión Nacional de los Salarios Mínimos

Consejo Nacional para la Cultura y la Recreación de los Trabajadores

Editorial Popular de los Trabajadores

Fideicomisos para el Centro de Estudios Históricos y Sociales del Movimiento Obrero y para el Centro Nacional de Productividad-ARMO

Fondo de Garantía y Fomento para el Consumo de los Trabajadores

- Departamento del Distrito Federal. Cinco entidades:

Sistema de Transporte Colectivo

Servicio de Transportes Eléctricos del Distrito Federal

Industrial de Abastos

Cajas de previsión de la Policía del Distrito Federal y de los Trabajadores a

Lista de Raya del Distrito Federal

- Secretaría de la Reforma Agraria. Cuatro entidades:

Comisión para la Regularización de la Tenencia de la Tierra

Fideicomisos Cumbres de Llano Largo y Bahía de Banderas, Nayarit

Nuevo Vallarta, S.A. de C.V.

- Secretaría de la Defensa Nacional. Dos entidades:

Instituto de Seguridad Social para las Fuerzas Armadas Mexicanas

Fideicomiso Inmobiliario para las Fuerzas Armadas

- Secretaría de Relaciones Exteriores. Una entidad:

Fideicomiso para Obras en Materia de Relaciones Internacionales de México, Fomento de los Estudios sobre la Materia y Otorgamiento de Premios e Incentivos.

A la Secretaría de Marina y a la de Programación y Presupuesto no se les asignó la coordinación de entidades paraestatales.

En total son 900 entidades (59 EPM) y quedan sin asignar algunas decenas más. De estas últimas, varias han quedado bajo la coordinación directa del Presidente de la República; tal es el caso del Instituto Mexicano del Seguro Social, del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado. Esto traba la integración del sector salud. El Instituto del Fondo Nacional de la Vivienda para los Trabajadores no quedó incorporado al sector de asentamientos humanos y obras públicas. El Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología permaneció aislado, al tiempo que se repartían entre diversos sectores las entidades de investigación científica y tecnológica, de capacitación tecnológica, de política industrial, de política educativa, etcétera.

A las principales entidades educativas federales tampoco se les dio asignación sectorial, probablemente con propósitos de respetar la autonomía académica; tales son los casos de la Universidad Nacional Autónoma de México, el Instituto Politécnico Nacional, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Nacional de Agricultura.

Convenios únicos con los estados

El actual régimen ha señalado que tiene un especial interés en reforzar el pacto federal y en impulsar la descentralización económica. Así, el 6 de diciembre de 1976 se publicó un acuerdo presidencial en el *Diario Oficial* que señala que se celebrarán convenios únicos

de coordinación entre la Federación y los gobiernos estatales, sobre diversas materias.

El punto más importante de esos convenios es el relativo a la ejecución, por los gobiernos estatales, de programas federales de obras y servicios públicos, con fondos de la Federación. En principio esto cubre los siguientes renglones:

Agua potable y alcantarillado rurales
Obras en cabeceras municipales
Mejoramiento de la vivienda y espacios públicos
Construcción y rehabilitación de vivienda popular
Casas de cultura
Instalaciones deportivas
Cárceles y penitenciarías
Caminos de mano de obra
Caminos vecinales
Carreteras estatales
Carreteras urbanas
Aeropistas
Construcción y reparación de todo tipo de planteles escolares
Construcción y reparación de centros y casas de salud y asistenciales

Además, se prevé que esta lista puede ampliarse si así lo quieren los estados.

El acuerdo señala también que las dependencias del sector público federal deberán prestar asistencia técnica a los estados para que éstos ejecuten los programas de desarrollo convenidos. Además se prevé ampliar la coordinación al ámbito de la salud y a las entidades del sector paraestatal cuyas funciones convenga transferir a los estados.

En materia administrativa se dispone que la Federación proporcionará a los estados estudios y asistencia técnica sobre:

a] Administración de justicia civil, penal y administrativa;

b] sistemas de prevención social, de persecución de los delitos y ejercicio de la acción penal, y de reclusión y readaptación social;

c] administración local;

d] administración municipal;

e] sistemas tributario y presupuestal;

f] sistemas de coordinación adminis-

trativa y fiscal entre gobiernos estatales y municipales, y

g] procedimientos agrarios y laborales.

La SPP señaló que ya se firmaron convenios con todos los estados en relación con el ejercicio presupuestal de 1977. Esto significó transferir alrededor de 6 000 millones de pesos del presupuesto federal para que los estados los apliquen a obras convenidas con la Federación.

Reubicación de personal y nuevo horario de trabajo

El 31 de enero de 1977 se publicaron en el *Diario Oficial* tres acuerdos presidenciales para dictar normas sobre la reubicación de personal del Gobierno federal, para establecer nuevos horarios de trabajo del mismo y para modificar la Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal.

La reubicación de personal tiene que ver en principio con la reorganización administrativa gubernamental. Sin embargo, se le ha dado mayores alcances a la medida a fin de: reducir por ahora al mínimo la contratación de más empleados; propiciar el mejor rendimiento de éstos impidiendo que haya desplazamientos inconvenientes por la entrada de colaboradores de confianza del nuevo equipo directivo; reacomodar al personal que ocupa dos plazas mediante la asignación de turnos dobles y de preferencia en una sola dependencia (alrededor de 10 000 personas tenían dos plazas en entidades distintas); cancelar las plazas del personal de confianza que en el lapso de seis meses no haya podido reasignarse o reubicarse, y dar mayores garantías a los empleados eventuales y de confianza otorgándoles plazas de base.

La Comisión de Recursos Humanos del Gobierno Federal determinará el procedimiento para designar personal de nuevo ingreso que vaya a desempeñar funciones nuevas. La misma Comisión establecerá un mecanismo de reasignación interinstitucional de empleados no reubicados dentro de cada dependencia; además, será la encargada de aprobar la entrada de personal adicional, una vez que se agoten las posibilidades de reacomodar las personas con plaza.

El acuerdo que modifica esta Comi-

sión establece que su objeto es "proponer al Ejecutivo, a través de la Coordinación General de Estudios Administrativos de la Presidencia de la República, la mejor organización de los sistemas de administración de personal para aumentar la eficacia en el funcionamiento y servicios de las entidades públicas, así como el establecimiento de normas y criterios generales en torno a las condiciones de trabajo de los servidores del Estado".

El cambio de horarios de trabajo se refiere sobre todo al Gobierno federal y es un complemento de los acuerdos anteriores. Se busca aumentar la productividad, mejorar la coordinación interinstitucional y dentro de cada dependencia, atender más adecuadamente al público, evitar personal redundante y ahorrar recursos al erario.

Colateralmente se pretende conseguir un mejor uso del transporte, disminuir la congestión de tránsito, reducir la contaminación ambiental, lograr una mayor integración familiar, etcétera.

Las jornadas anteriores fluctuaban de las 7 a las 23 horas y a menudo eran discontinuas. Había descontento y simulación en el trabajo "del personal que entra a las siete u ocho horas, por el horario del cuerpo directivo que inicia sus tareas a las diez u once de la mañana para salir a las 22 o 23 horas".

El nuevo horario ya se implantó y fluctúa de las 7 a las 19 horas con intervalos para comer de 45 minutos, entre las 14 y las 16 horas. Se señaló que en las dependencias se instalarán comedores con precios módicos.

Otros aspectos de la reforma administrativa

Como parte de la reorganización sectorial se dio otro paso en el proceso de fusión de las entidades del sistema ferroviario. Un acuerdo presidencial publicado en el *Diario Oficial* dispuso que el Gerente General de los Ferrocarriles Nacionales de México sea designado Gerente o Director General de los ferrocarriles del Pacífico, Chihuahua al Pacífico, Sonora, Baja California y Unidos del Sureste. Además, se determinó que los consejos de administración de todas las entidades los presida el Secretario de Comunicaciones y Transportes y que se integren con representantes de las secretarías

de Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Programación y Presupuesto, Patrimonio y Fomento Industrial, Agricultura y Recursos Hidráulicos, y Comunicaciones y Transportes, además de las confederaciones nacionales de Cámaras de Comercio e Industriales y dos del sindicato ferrocarrilero.

También por acuerdo presidencial (*Diario Oficial* del 21 de enero) se creó, como dependencia del Ejecutivo Federal, la Unidad de Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados. Por medio de ella el Presidente de la República "determinará la coordinación que deberán poner en práctica las dependencias y entidades de la administración pública federal, para el cumplimiento de los programas dirigidos a las zonas deprimidas y grupos marginados del país".

El 21 de febrero se publicó en el *Diario Oficial* un acuerdo presidencial para determinar la competencia de las secretarías de Asentamientos Humanos y Obras Públicas y de Agricultura y Recursos Hidráulicos respecto a la utilización del agua.

En general, a la primera le corresponde todo lo referente a captación y potabilización de agua para poblaciones e industrias, así como a alcantarillado y aguas residuales. A la segunda le compete administrar el conjunto de los recursos acuíferos y su uso para fines agropecuarios y de generación de electricidad.

Se han creado varios comités y comisiones intersecretariales que propician una mayor coordinación en cuestiones económicas: Comité Especial de Precios y Tarifas del Sector Público (24 de enero); Comisión Coordinadora para el Desarrollo Turístico de Baja California (11 de marzo); Comité Consultivo de Precios de los Productos Medicinales (24 de marzo); Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales (21 de abril) y Comisión de Aranceles y Controles al Comercio Exterior (24 de mayo).

El 6 de mayo de este año se creó la Unidad de Transporte Aéreo del Poder Ejecutivo Federal (UTAPEF), dependiente del Estado Mayor Presidencial, con objeto de proporcionar los servicios de transporte aéreo a la administración pública centralizada (Presidencia de la República, secretarías de Estado, departa-

mentos administrativos y Procuraduría General de la República). Desde luego se excluyen de esta regulación las aeronaves y los servicios técnicos de la Fuerza Aérea y los de la Armada.

El acuerdo presidencial que crea la UTAPF dice que "se considera prioritario racionalizar las adquisiciones citadas [aeronaves, maquinaria y equipo correspondiente], programar adecuadamente el uso de las aeronaves, proveer en forma eficaz a su mantenimiento, unificar los servicios respectivos y reducir costos de operación".

Por último, cabe señalar que ya se han expedido los reglamentos internos de ocho dependencias, de acuerdo con el conjunto de disposiciones de la reforma administrativa: Trabajo y Previsión Social (1 de marzo); Programación y Presupuesto (23 de marzo); Comercio (25 de abril); Patrimonio y Fomento Industrial (27 de abril); Marina (10 de mayo); Defensa Nacional (11 de mayo); Hacienda y Crédito Público (23 de mayo), y Pesca (26 de mayo). □

SECTOR FINANCIERO

Fomex: su actividad en 1976

El 10 de marzo de 1977, el director del Fondo para el Fomento de las Exportaciones de Productos Manufacturados (Fomex), Luis Malpica de Lamadrid, dio a conocer el decimotercer informe anual de labores de ese fideicomiso del Gobierno federal en el Banco de México, S.A.

En la primera parte del informe se incluyen algunos comentarios sobre la situación económica mundial del año pasado y se concluye que no se alcanzaron los resultados esperados debido a que persistieron las presiones inflacionarias, el lento crecimiento de la inversión industrial y el desempleo, que alcanzó niveles elevados.

El movimiento del mercado financiero internacional "dio lugar a que las tasas de interés a corto plazo fueran bajas, en tanto que las de largo plazo se elevaron sustancialmente", lo cual desalentó las inversiones en plantas industriales y equipos durante el segundo semestre de 1976. Así, por ejemplo, el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) incrementó de 7 a 8 por ciento la tasa de

interés en su programa de financiamiento a las exportaciones en ese período.

Sin embargo, el valor de las exportaciones mexicanas se incrementó 15.4% en 1976 respecto al año anterior. Esto se explica por el aumento que se registró en los precios de algunos productos, sobre todo agropecuarios y en especial del café; el crecimiento de las ventas de petróleo y sus derivados, de aceites crudos, de productos y sustancias químicas, de hierro, de automóviles y sus partes, de textiles y productos minerales, y el aumento de nuestras exportaciones a Estados Unidos, a donde se dirigió más de 60% del valor total de las ventas mexicanas en ese año. La Comunidad Económica Europea (CEE) y la Asociación Latinoamericana de Libre Comercio (ALALC), captaron en conjunto aproximadamente 18% del valor de las exportaciones.

Por otra parte, en el informe se señala que hubo "contracciones en el monto de algunas exportaciones, principalmente de camarón, de mascabado y azúcar refinada, mieles incristalizables, hilados de henequén y algunos productos de las industrias extractivas", por lo que se vio restringido el incremento global. Como puede apreciarse, "el escenario de las exportaciones mexicanas durante 1976 no fue del todo regular."

En esas circunstancias, el Fomex "ha impulsado sus programas de financiamiento [principalmente] en apoyo a las exportaciones de manufacturas y servicios del país". Asimismo, este organismo continúa "protegiendo a los exportadores mexicanos mediante su Programa de Garantías contra Riesgos Políticos".

En el informe se dice que en 1976 el Fomex obtuvo una utilidad de 20.5 millones de pesos, cantidad que se logró "sin alterar las tasas de interés preferenciales en apoyo a los exportadores mexicanos", no obstante las constantes fluctuaciones registradas en los mercados financieros internacionales.

Se otorgó un financiamiento total de 10 268 millones de pesos, que representa un incremento de 54.5% respecto al año anterior. La participación relativa de los diversos rubros que apoya el Fomex fue como sigue: financiamiento a las ventas, 72.2%; a la preexportación, 25.9%; a la sustitución de importaciones, 1%, y a las ventas fronterizas 0.9 por ciento.

Al fin del ejercicio —31 de diciembre

de 1976—, el saldo total de la cartera del Fomex era de 5 013 millones de pesos (102% más que en 1975). De ese total, la cartera por financiamiento a las ventas representó 77.2%; a la preexportación, 14.2%; a la sustitución de importaciones, 6%, y la correspondiente al financiamiento a las ventas en zonas fronterizas absorbió 2.6 por ciento.

Origen de los recursos

"Los recursos financieros que [el] Fomex otorgó en 1976 provinieron de dos fuentes: las internas, de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, y las externas, de líneas de crédito del exterior, canalizados al Fondo a través de Nacional Financiera, S.A., y de la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial, S.A."

Los recursos internos se obtienen a través de la vía impositiva. En 1962 se estableció un impuesto de 10% *ad valorem* sobre las importaciones de artículos no necesarios o de lujo. El monto recaudado por este concepto se destinó al fomento de las exportaciones de productos manufacturados. El 14 de mayo de ese año se suscribió un contrato de fideicomiso entre la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente, y el Banco de México, como fideicomisario. El Fomex inició sus operaciones en 1964.

En 1975 se derogó el impuesto de 10% *ad valorem* y se estableció un nuevo régimen que gravaba todas las importaciones en 1%. Al año siguiente ese porcentaje se elevó a 2%. Quedan eximidas de pagar este impuesto: las importaciones temporales, adquiridas para fabricar productos de exportación; las realizadas por empresas o centros comerciales fronterizos; las importaciones para el consumo de zonas y perímetros libres y los equipos para controlar la contaminación ambiental. La ley de ingresos para 1977 exceptúa las importaciones provenientes de los países de la ALALC que estén sujetas a tratamiento preferencial. Asimismo, no pagan el impuesto de 2% las importaciones de algunos productos, entre los que se encuentran alimentos de origen agrícola y animal principalmente. Cabe señalar que en 1976 estaban exceptuados los productos comprendidos en 154 fracciones arancelarias de la Tarifa General de Importación; para 1977 el número de fracciones se amplió a 510.

Por lo que se refiere a los recursos

externos, en 1976 se continuó ejerciendo los créditos concertados en 1975 con el BID, el Bankers Trust Co. y el Frost National Bank, de San Antonio, Texas, que en conjunto suman más de 42 millones de dólares.¹ Igualmente, para financiar la cartera de ventas a plazos, el Fomex contrató con la Sociedad Mexicana de Crédito Industrial una línea de crédito por 20 millones de dólares.

La aplicación de los recursos

a] Financiamiento a las ventas

Por este concepto se alcanzó la suma de 7 418 millones de pesos (42.8% más que en 1975) y fue el renglón más importante pues representó 72.2% del total financiado por el Fomex. Con ese monto el organismo cubrió 44.3% del total de las exportaciones de manufacturas (16 751 millones en 1976). En 1964 la institución sólo financió 1.7% y en 1970 este porcentaje creció a 28.1% del total.

Los bienes de producción tuvieron lugar relevante en los apoyos otorgados a través de este programa de financiamiento: absorbieron 5 494 millones de pesos (74% del total); para exportar bienes de consumo se usaron 1 599 millones de pesos (21.6%), y el financiamiento de servicios llegó a 326 millones (4.4 por ciento).

El saldo, al 31 de diciembre de 1976, de la cartera vigente por financiamiento a las ventas al exterior fue de 3 874 millones de pesos, superior 121% a la de 1975, debido principalmente a que fue revaluada por la modificación del tipo de cambio del peso.

En cuanto a los plazos, los más frecuentes en este programa de financiamiento a las ventas fueron los de tres a seis meses; los créditos otorgados con esos vencimientos representaron 38% del total y los apoyos con duración superior a cinco años absorbieron 29.6%. Cabe recordar que las tasas máximas de interés que las instituciones intermediarias (generalmente son bancos o financieras) pueden cobrar a los exportadores en este plan financiero varían según el plazo: hasta un año se cobra 6%; de uno a dos años, 7%; de dos a cinco años, 8% y de más de cinco se fijan de acuerdo con las tasas que rijan en el mercado financiero

1. Véase "Informe anual del Fomex", en *Comercio Exterior*, vol. 26, núm. 4, México, abril de 1976, pp. 420-421.

internacional, pero dándole al exportador una posición competitiva.

b] Financiamiento a la preexportación

En este plan se financia la producción destinada a la exportación. En 1976 este fue el rubro de mayor dinamismo (103% de incremento de su valor respecto al año anterior) al pasar de 1 302 millones de pesos en 1975 a 2 654 en 1976. El incremento registrado en el ejercicio anterior fue de 0.8 por ciento.

Los productos de las industrias químicas y conexas y las materias textiles y sus manufacturas absorbieron los mayores porcentajes del total financiado en este renglón (19.1 y 17.8 por ciento, respectivamente). Al terminar 1976, la cartera vigente por el financiamiento a la preexportación ascendía a 712 millones de pesos. De ese total, los créditos a plazos no mayores de dos meses absorbieron 53.3%. La tasa máxima que se cobra a los exportadores es 8% anual sobre saldos insolutos y, dado su carácter, el plazo máximo es de dos años, pero su uso es escaso.

c] Financiamiento a la sustitución de importaciones

Con el propósito de permitir que los productores nacionales de bienes de capital estén en condiciones de competir con los proveedores extranjeros, el Fomex tiene un plan de financiamiento por el cual otorga créditos para apoyar operaciones de compraventa o a la producción de este tipo de bienes. En el primer caso (compraventa de bienes de capital) el comprador puede obtener el financiamiento a una tasa que podrá ser equivalente a la que cobren los proveedores extranjeros. En cuanto al financiamiento a la producción, la tasa que se cobra es de 10 por ciento.

El total financiado decreció 8% con relación a 1975, pues pasó de 113 millones en ese año a 104 millones en 1976. De esta última suma, 72 millones se destinaron a apoyar la compraventa y los 32 restantes financiaron la producción.

"Cabe hacer mención —se señala en el informe— que durante 1976 se extendieron cartas compromiso para otorgar créditos mediante este programa a industriales mexicanos por un monto de 346 millones de pesos. Estos créditos no

fueron utilizados en su totalidad en virtud de haberse diferido la ejecución de los proyectos debido al retraimiento de las inversiones en el país."

La cartera vigente al 31 de diciembre de 1976 era de 299 millones (4.9% mayor que en 1975). De ese total corresponden a la compraventa 270 millones y a operaciones de manufactura los 29 millones restantes.

d] Financiamiento a las ventas en las zonas fronterizas

Este programa se inició experimentalmente en 1975 con un crédito de 200 000 pesos destinado a fomentar la venta en la zona fronteriza de bienes de consumo duradero producidos en México. El plan está destinado a apoyar tanto al fabricante nacional como al comerciante de esas zonas.

En 1976 los apoyos por este concepto ascendieron a 92 millones de pesos. Al concluir 1976, la cartera vigente ascendió a 127.5 millones de pesos. En 1975 este saldo fue de 36.2 millones.

e] Financiamiento al exterior

El Fomex otorgó al Banco Centroamericano de Integración Económica una línea de crédito por cinco millones de dólares. Los estados miembros de esta institución utilizarán dicha línea para adquirir bienes y servicios mexicanos "que coadyuven al desarrollo económico".

f] Garantías de crédito

El Fomex otorga garantía a los exportadores o a las instituciones de crédito hasta por 90% del monto de los créditos que concedan al exterior. Las primas se establecen en función del plazo del crédito, de los riesgos cubiertos y de la situación y perspectivas del país de destino.

El saldo de las responsabilidades por ese concepto, al 31 de diciembre de 1976, fue de 858.5 millones de pesos (98.9% más que en 1975). Perú, Brasil, Colombia y Chile son los países a los que se dirigieron exportaciones con garantía del Fomex y absorbieron 76.4% del total garantizado. Actualmente, se señala en el informe, el Fomex no tiene ninguna garantía pendiente de recuperación. □