Sección Nacional

SITUACION ECONOMICA GENERAL

Presiones inflacionarias: manifestaciones y reacciones

A juzgar por todos los indicadores disponibles, México atraviesa por una fase de agudización de las presiones inflacionarias que se manifiesta desde los últimos meses de 1970. La prensa ha recogido noticias de un alza generalizada de precios, que parece afectar no sólo a los bienes de consumo sino también a buen número de materias primas y bienes intermedios. Algunas de las alzas se originaron en medidas oficiales, como las de reestructuración de la industria azucarera (ver nota por separado en esta misma "Sección Nacional") o de elevación de los impuestos al tabaco, a los refrescos embotellados y a los artículos de lujo, pero la mayoría parece haber obedecido, más bien, a una combinación de factores especulativos, presión estacional de demanda y elevación de costos de producción. De cualquier forma, el alza generalizada de precios está sin duda afectando a los sectores de menores ingresos y ha suscitado diversas reacciones en los medios obreros y en la opinión pública que coinciden en la necesidad de contar con mecanismos más efectivos de control de precios, sobre todo en el caso de los bienes de consumo popular, que impidan que ciertas alzas autorizadas se conviertan en alzas generalizadas, como la que actualmente se padece. Adicionalmente, se señaló la necesidad de contar con indicadores fieles y oportunos del movimiento de los precios, que permitan orientar adecuadamente las medidas encaminadas a evitar las alzas.

Ante esta situación, la Secretaría de Industria y Comercio anunció un doble juego de medidas: por una parte, reforzar la vigilancia de los precios de los artículos sujetos a control y aplicar con todo rigor las sanciones previstas para los casos de alzas no autorizadas, examinando inclusive la conveniencia de ampliar

Las informaciones que se recogen 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 expresamente así se manifieste. Las informaciones recogidas en cada número corresponden a acontecimientos acaecidos hasta el día último del mes precedente.*

el rango de artículos sometidos a control, y, por otra, iniciar diversas acciones encaminadas a racionalizar el gasto de las familias mexicanas y a ampliar y diversificar la oferta de bienes de consumo a precios bajos. Con base en estas medidas y con la próxima desaparición de la presión estacional de demanda, se dijo, es de esperarse que a partir del próximo febrero empiece a ceder la presión alcista.

FINANZAS PUBLICAS

Gasto público y prioridades económicas para 1971

Lineamientos de la formulación presupuestal

Un día antes de enviar a la Cámara de Diputados el proyecto de presupuesto de egresos de la Federación para 1971, que incluye tanto el gasto directo del Gobierno federal como el de los organismos y empresas paraestatales sujetos a control presupuestal, el Secretario de Hacienda y Crédito Público dio a conocer los principales lineamientos que, por instrucciones presidenciales, habían normado la elaboración de ese proyecto. Es ésta, quizá, la primera instancia en que tales criterios de formulación presupuestal se dan a conocer y se discuten ampliamente. De acuerdo con la exposición del Secretario de Hacienda, esos lineamientos son los siguientes:

"1º Que los aumentos que se propongan estén respaldados siempre por el incremento en los ingresos que sean seguramente previsibles y que deriven de la expansión de la actividad económica del país.

"2º Que los créditos que se obtengan no rebasen la capacidad previsible de pago; y que esos recursos sean destinados a financiar gastos de capital tratando de que su recuperación sea rápida.

"3º Que el gasto total se financie con recursos internos y sólo en parte, complementariamente, con fondos del exterior.

"4º Que se incluyan las medidas necesarias para que la política fiscal y la inversión pública tengan fuerza suficiente para dirigir el crecimiento de la economía y que el gasto que se proponga a la consideración de la H. Cámara de Diputados tienda a un desarrollo económico equilibrado para una mejor distribución del ingreso, evite el alza injustificada de los precios y coadyuve para mantener las políticas monetarias y de intercambio con el exterior.

"5º Que se ponga especial atención en evitar presiones inflacionarias porque llevan al desperdicio de recursos y deterioran la economía de sectores de escasos ingresos.

"6º Que se ponga especial interés en el apoyo económico a las labores agropecuarias, a las obras hidráulicas, al crédito y al extensionismo agrícola, a los caminos y la electrificación rurales.

"7º Que se apoye sustancialmente el gasto para la educación, en todos sus niveles.

"8º Que la seguridad social y la producción de energéticos sean impulsadas.

"9º Que la planeación del esfuerzo público conjunto sea perfeccionada.

"10º Que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público vigile en la forma más estricta la ejecución del presupuesto de egresos, ejercitando las amplias facultades que legalmente tiene, a fin de que toda erogación esté debidamente justificada con apego a la ley y que rechace las erogaciones que sean lesivas a los intereses del erario nacional.

"11º Que la propia Secretaría adopte las medidas que estime necesarias para lograr economías en los gastos públicos y en la realización honesta de los mismos.

"12º Que con apoyo en el artículo 126 de la Constitución se reitere a los señores secretarios, jefes de departamento de Estado, procuradores, directores, administradores y gerentes de organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno federal, que no podrán, y será causa de responsabilidad personal suya, contraer compromisos fuera de las limitaciones de los presupuestos aprobados para las dependencias y entidades a su cargo y que no podrán acordar erogaciones en forma que impida la atención de los servicios públicos durante todo el ejercicio fiscal."

En los diversos comentarios dados a conocer a este respecto, se subrayó la congruencia entre estos lineamientos y las diversas medidas de política económica que, en muy variados terrenos, ha adoptado la nueva administración. Se destacaron también la prioridad asignada a contar con una mayor capacidad de financiamiento interno del gasto público y una consecuente menor dependencia de los recursos ajenos, tanto externos como internos; la importancia asignada a combatir las presiones inflacionarias, y, finalmente, la ostensible orientación redistributiva del gasto.

Volumen y distribución del gasto público

El presupuesto de egresos de la Federación para 1971 se eleva a un total de 79 656 millones de pesos, del cual 30 763 millones corresponden a los egresos del Gobierno federal y los restantes 48 893 millones a las erogaciones de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno federal. Estas cifras reflejan un aumento de 10.3% sobre las presupuestadas para 1970. En términos tanto relativos como absolutos, es mayor el aumento que se prevé para los gastos del subsector paraestatal (10.9%) que el previsto para el gasto directo del Gobierno federal (9.3%). Al plantear estos volúmenes de gasto, se advirtió que "los aumentos que se proponen están respaldados por el incremento en los ingresos que se espera obtener", y que, como tradicionalmente ocurre, "el gasto propuesto se elevará con el producto de los créditos que se ejercerán durante el próximo año [1971], los que se aplicarán exclusivamente a financiar gastos de capital y, en lo posible, de rápida recuperación".

Si se tiene en cuenta que en 1969 los egresos efectivos del sector público federal se situaron en 98 001 millones de pesos, rebasando en 37.4% a los inicialmente presupuestados para ese año, así como el incremento normal del gasto público en los ejercicios siguientes y las erogaciones que en 1971 supondrá la operación de algunos nuevos organismos del sector público, puede preverse que el gasto público total se elevará hasta alrededor de 115 000 millones de pesos, de los cuales 55 000 corresponderían al Gobierno federal y los restantes 60 000 al subsector paraestatal.

Al comparar la distribución del gasto público total en los presupuestos de 1970 y 1971 (cuadro 1) no se advierten diferencias significativas en los criterios y prioridades para la asignación de los recursos. De los nueve rubros que integran la clasificación funcional del gasto público, los 3 que mayores recursos reciben en 1971 (fomento, promoción y reglamentación industrial y comercial, 21 751 millones, 27.3%; bienestar y se-

guridad social, 13 732 millones, 17.2%, y comunicaciones y transportes 12 267 millones, 15 4%) son los mismos que tuvieron las mayores asignaciones en el presupuesto para 1970. Por otra parte, siete de los nueve rubros de la clasificación funcional vieron aumentada su asignación respecto de la presupuestada para 1970 y sólo 2 (ejército, armada y servicios militares, y administración general) la vieron disminuida. Finalmente, los mismos 3 rubros que reciben las mayores asignaciones en 1971 son los que registran mayores aumentos respecto de lo presupuestado en 1970.

CUADRO 1

Presupuesto de Egresos de la Federación. Gasto total del sector público federal para 1970 y 1971: clasificación funcional (Millones de pesos)

	1970	*1971*
Comunicaciones y transportes	11 033	12 267
Carreteras	1 506	1 828
Ferrocarriles	6 525	7 073
Obras marítimas	291	313
Aeropuertos	1 436	1 677
Correos	516	549
Telégrafos	294	323
Telecomunicaciones	279	322
Servicios generales	186	180
Fomento y conservación de recursos naturales renovables	6 598	7 198
Fomento agrícola	3 759	4 110
Fomento ganadero	95	89
Fomento avícola	16	12
Fomento forestal	44	47
Riego	2 182	2 428
Colonización y reparto agrario	114	113
Otros conceptos	388	399
Fomento, promoción y reglamentación industrial y comercial	20 007	21 751
Apoyo a empresas comerciales	3	2
Apoyo a empresas industriales	15	15
Promoción y reglamentación del comercio e industria	350	361
Energía eléctrica	7 682	8 487
Turismo	99	100
Otros gastos de fomento	11 858	12 785
Servicios educativos y culturales	7 276	7 852
Educación preescolar	146	154
Enseñanza primaria	3 250	3 481
Segunda enseñanza	1 270	1 528
Enseñanza normal	172	154
Universidades, escuelas e instituciones de enseñanza técnica, profesional y cultural	1 214	1 258
Otras enseñanzas	58	57
Servicios de bibliotecas, hemerotecas y museos	64	66
Construcciones y conservaciones escolares	750	831
Otros servicios	352	323
Salubridad, servicios asistenciales y hospitalarios	4 192	4 465
Salubridad, asistencia médica y servicios hospitalarios	857	1 017
Construcciones hospitalarias	133	143
Maternidades y asistencia infantil	67	69
Asistencia social	2 930	3 026
Diversos servicios complementarios	205	205
Bienestar y seguridad social	11 739	13 732
Servicios médicos a empleados públicos	1 041	1 342
Otros servicios a empleados públicos	1 578	1 876
Pensiones y jubilaciones	1 244	1 348
Contribución estatal al seguro social	860	990
Ayudas a núcleos indígenas	54	41
Otros gastos sociales	6 962	8 134
Ejército, armada y servicios militares	2 723	2 719
Haberes y otras remuneraciones	1 440	1 450
Servicios médicos y hospitalarios	157	158
Servicios educativos y sociales	215	224
Pensiones y jubilaciones	329	331
Gastos de mantenimiento de las fuerzas armadas	351	352
Adquisiciones y elaboración de equipo bélico	187	165
Construcciones e instalaciones militares	17	12
Otras erogaciones	27	26
Administración general	1 758	1 722
Poder Legislativo	78	78
Dirección ejecutiva	73	73
Administración de justicia	191	192
Administración fiscal	779	794
Relaciones exteriores	177	185
Ayuda a estados y territorios	34	35
Otros servicios gubernamentales	426	364
Egresos ordinarios	*65 326*	*71 706*
Deuda pública	6 903	7 950
Deuda pública interior	4 480	4 758
Deuda pública exterior	2 414	3 184
Deuda pública flotante	9	9
Egresos totales	*72 229*	*79 656*

Nota: Los totales y subtotales pueden no corresponder a causa del redondeo.

Desde el punto de vista territorial, se advierte que el 72.2% del gasto público total se aplicará en el interior del país y el restante 27.8% en el Distrito Federal. Estos coeficientes deben compararse con los correspondientes al ingreso, de acuerdo con la estimación respectiva[1] que revelan que el 53.2% procede del interior de la República y el 46.8% del Distrito Federal. De esta suerte, algo más de las dos quintas partes de los ingresos generados en el Distrito Federal se gastarán en el interior de la República.

Se prevé que el gasto corriente del sector público se elevará en 1971 a 59 411 millones de pesos de los cuales 19 744 millones corresponden al Gobierno federal y 39 667 al sector paraestatal. Comparando estas cifras con las estimaciones de ingresos corrientes, se encuentra un superávit en cuenta corriente de 16 890 millones, de los cuales 10 369 corresponden al Gobierno federal y 6 521 al sector paraestatal. Además, se prevé un gasto de capital por 15 042 millones de pesos, de los cuales 11 354 millones corresponden a la inversión fija y 3 688 millones a la inversión financiera.

La clasificación administrativa del gasto directo del Gobierno federal, dividida en 25 ramos, revela que, en relación a 1970, se presupuestaron aumentos para 17 de ellos; disminuciones para otros 6, mientras que los 2 restantes se mantuvieron al mismo nivel presupuestado en 1970 (cuadro 2). Como es tradicional, son de preverse gastos efectivos mayores en la mayoría de los ramos, pues muchas de las asignaciones presupuestales para 1971 quedan muy por debajo de las erogaciones realmente efectuadas en 1969, especialmente en los casos de Hacienda y Crédito Público, Obras Públi-

[1] Véase, en este mismo número de *Comercio Exterior*, la nota "Los ingresos del sector público y la política de finanzas públicas para 1971".

CUADRO 2

Egresos efectivos (1969) y presupuesto de egresos (1970 y 1971) de Gobierno federal y del sector paraestatal (Millones de pesos)

Ramo	*1969*	*1970*	*1971*
Total	*98 001*	*72 229*	*79 656*
Legislativo	97	86	86
Presidencia de la República	280	36	35
Secretaría de la Presidencia	a	43	44
Judicial	96	109	117
Gobernación	123	165	136
Relaciones Exteriores	260	288	297
Hacienda y Crédito Público	2 211	836	865
Defensa Nacional	1 672	1 798	1 806
Agricultura y Ganadería	454	593	601
Comunicaciones y Transportes	1 367	1 620	1 772
Industria y Comercio	151	237	195
Educación Pública	7 073	7 947	8 566
Salubridad y Asistencia	1 420	1 477	1 605
Marina	722	823	850
Trabajo y Previsión Social	65	71	75
Asuntos Agrarios y Colonización	137	126	124
Recursos Hidráulicos	1 912	2 420	2 725
Procuraduría General de la República	62	71	66
Patrimonio Nacional	307	335	341
Industria Militar	162	133	117
Obras Públicas	2 244	1 801	2 206
Turismo	90	93	93
Inversiones	6 001	2 216	2 465
Erogaciones adicionales	12 747	3 006	3 381
Deuda pública	10 153	1 804	2 194
Egresos del Gobierno Federal	49 816	28 133	30 763
Erogaciones de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno federal	48 185	44 095	48 893

Nota: Los totales pueden no corresponder a causa del redondeo.
a Incluido en el rubro "Presidencia de la República".

cas, Erogaciones adicionales y Deuda pública.

Los gastos de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno federal (11 organismos y 5 empresas sujetos a control presupuestal, cuadro 3), reflejan un aumento, ya señalado, de 10.9% sobre los presupuestados para 1970. La mayor parte de este aumento se financiará con los ingresos propios de los organismos y empresas, pero se prevé que las aportaciones y subsidios del Gobierno federal aumentarán en 686 millones de pesos, respecto de las previstas para 1970, para alcanzar un total de 6 512 millones. Este aumento de los subsidios y aportaciones del Gobierno federal beneficiará principalmente a la Comisión Federal de Electricidad (266.3 millones), a las empresas ferroviarias (182.6 millones) y a las entidades de seguridad social (200 millones). De los 16 organismos y empresas sujetos a control presupuestal, 14 reciben en 1971 una asignación mayor que la presupuestada en 1970; uno (Instituto Nacional de la Vivienda) una menor y otro más (Productos Forestales Mexicanos) recibe la misma asignación.

CUADRO 3

Presupuesto de Egresos de la Federación Gasto de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno federal, 1970-1971 (Millones de pesos)

Entidad	*1970*	*1971*
Petróleos Mexicanos	14 102	15 409
Comisión Federal de Electricidad	6 528	7 439
Ferrocarriles Nacionales de México	4 927	5 278
Caminos y Puentes Federales de Ingresos y Servicios Conexos	463	587
Instituto Nacional de la Vivienda	110	89
Lotería Nacional para la Asistencia Pública	2 573	2 665
Instituto Mexicano del Seguro Social	8 140	9 279
Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	3 713	4 380
Compañía Nacional de Subsistencias Populares	3 592	3 983
Aeropuertos y Servicios Auxiliares	188	241
Productos Forestales Mexicanos	10	10
Compañía de Luz y Fuerza del Centro	2 991	3 272
Ferrocarril del Pacífico	918	974
Ferrocarril de Chihuahua al Pacífico	251	258
Ferrocarriles Unidos del Sureste	207	236
Aeronaves de México	1 209	1 306
Total	*49 922*	*55 406*

Nota: Los totales pueden no corresponder a causa del redondeo.

Debate parlamentario

Al estudiar el proyecto de presupuesto, la Comisión de Presupuestos y Cuenta de la Cámara de Diputados, encontró que "por su estructura y magnitud, el gasto gubernamental proyectado continuará desempeñando un papel dinámico en la promoción del desarrollo nacional". Con base en el dictamen emitido por esa Comisión, la Cámara de Diputados aprobó el presupuesto en los términos de la propuesta. Aunque el documento fue aprobado por unanimidad en lo general, los representantes del Partido Acción Nacional objetaron el artículo 3º del presupuesto, que establece la forma de aplicación de los ingresos extraordinarios que se perciban a lo largo del ejercicio. Sin embargo, esta moción fue derrotada por votación mayoritaria.

Los ingresos del sector público federal y la política de finanzas públicas para 1971

Una estimación conservadora del ingreso federal

El proyecto de Ley de Ingresos de la Federación, que tradicionalmente se da a conocer a mediados de diciembre de cada año y que es discutido y aprobado por el Congreso de la Unión en los últimos días del mismo mes, también tradicionalmente presenta una estimación conservadora de los ingresos que percibirá el sector público federal en el ejercicio siguiente. Por ejemplo, en 1969 se estimaron ingresos por 66 096 millones de pesos —31 980 millones del Gobierno federal y 34 116 millones del subsector paraestatal— y en realidad se percibieron 97 509 millones —54 401 millones del Gobierno federal y 43 108 millones del subsector paraestatal—, es decir, los ingresos reales superaron en 47.5% a los estimados en la Ley de Ingresos respectiva. De las 23 categorías de ingresos mencionadas por la Ley, sólo tres, de muy escasa importancia cuantitativa, registra-

ron ingresos efectivos menores de los previstos inicialmente.[1]

En la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el ejercicio de 1971 se mantiene esta tradición de la estimación conservadora, previéndose un ingreso total de 79 656 millones de pesos, de los cuales 38 250 millones corresponden al Gobierno federal y los restantes 41 406 millones al subsector paraestatal. Habida cuenta de los niveles de ingresos efectivos registrados en 1969 (último año para el que se dispone de esta información) y de las reformas fiscales previstas para 1971,[2] no sería remoto que en 1971 el ingreso del sector público federal se situase en alrededor de 110 000 millones de pesos, de los que 50 000 corresponderían al Gobierno federal y 60 000 a los organismos y empresas del Estado. (Cuadro 1.)

CUADRO 1

Estimación de los ingresos del sector público federal para 1971
(Millones de pesos)

I. Impuesto sobre la renta	14 228
II. Impuestos relacionados con la explotación de recursos naturales	421
III. Impuestos a las industrias y sobre la producción y comercio, a la tenencia o uso de bienes y servicios industriales	3 926
IV. Impuestos sobre ingresos mercantiles	3 678
V. Impuestos del timbre	535
VI. Impuestos sobre migración	15
VII. Impuestos sobre primas pagadas a Instituciones de seguros	100
VIII. Impuestos para campañas sanitarias, prevención y erradicación de plagas	**
IX. Impuestos sobre la importación	3 306
X. Impuestos sobre la exportación	391
XI. Impuestos sobre loterías, rifas, sorteos y juegos permitidos	245
XII. Herencias y legados de acuerdo con las leyes federales sobre la materia	1
XIII. Impuestos sobre las erogaciones por remuneración al trabajo personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón	588
XIV. Impuestos no comprendidos en las fracciones precedentes, causados en ejercicios fiscales anteriores, pendientes de liquidación o de pago	2
XV. Cuotas para el seguro social a cargo de patrones y trabajadores	7 487
XVI. Derechos por la prestación de servicios públicos	872
XVII. Productos	1 024
XVIII. Aprovechamientos	781
XIX. Ingresos derivados de ventas de bienes y valores	30
XX. Recuperaciones de capital	20
XXI. Ingresos derivados de financiamientos	600
XXII. Otros ingresos	41 406
a] De organismos descentralizados	35 787
b] De empresas de participación estatal	5 619
Suma	*79 656*

Respecto de los ingresos estimados para 1970, la estimación para 1971 representa un incremento de 10.3%, similar al que se espera observe la actividad económica general, medida a precios corrientes. Comparado con la estimación para 1970,[3] en 1971 se prevén incrementos importantes en la recaudación del impuesto sobre la renta y del impuesto sobre ingresos mercantiles, de 9.9 y 14 por ciento, respectivamente, quizá en función de las reformas introducidas a estos gravámenes; en función del rápido incremento de las importaciones, se estima que los ingresos por impuestos a la importación se elevarán en 8.6%, y, seguramente en función de la política de estímulo a la exportación, se prevé que los ingresos por impuestos a la exportación habrán de reducirse en 13.1% respecto del nivel previsto para 1970.

Lineamientos de la política de finanzas públicas

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para 1971 se presenta, como es tradicional, una visión de conjunto de la situación económica del país, cuyos aspectos más relevantes pueden resumirse como sigue: Los recursos fiscales han aumentado ininterrumpidamente en los últimos años, como resultado de un desarrollo económico constante y sostenido. Sin embargo, persisten "ciertos desajustes importantes... que constituyen, cada vez en mayor medida, serios obstáculos para que continúe la marcha ascendente de la economía". Entre estos desajustes destacan la desigualdad en la distribución del ingreso; los niveles de desocupación y subocupación prevalecientes; los bajos niveles de productividad que existen en numerosos sectores económicos, y las presiones deficitarias de balanza de pagos, resultado de "la inflexibilidad del crecimiento de las importaciones, a que da lugar los requerimientos de bienes de producción que plantea el propio desarrollo", la inestabilidad de las exportaciones y la disminución del crecimiento del saldo positivo del turismo.

Esta situación —se agrega— plantea el imperativo de reforzar la acción gubernamental, con, entre otros, los siguientes objetivos: aumentar los niveles de producción de las actividades primarias; revisar la política de protección a la industria, para conseguir que el sector industrial provea las divisas necesarias al país; aceptar la necesidad de "recurrir al financiamiento externo, cuando menos en cierta medida, para satisfacer las necesidades de importación", habida cuenta del comportamiento de los renglones de ingreso corriente, y adoptar las medidas pertinentes respecto del turismo, para evitar que se reduzca significativamente el saldo positivo que tradicionalmente registra esta cuenta.

Más concretamente, en materia de los lineamientos de la política de finanzas públicas se señala que, en los últimos años, "el gasto público se mantuvo a un nivel que aseguró que el volumen de la demanda global estuviera de acuerdo con las posibilidades de la oferta. Para financiar el déficit público, se captaron los recursos internos, generados por la rápida expansión del sistema bancario y se acudió al crédito externo aprovechando la capacidad de endeudamiento del país. La moderada carga fiscal promedio indujo mayores volúmenes de ahorro voluntario, y propició la creciente inversión en las principales ramas productivas".

Y se agrega a continuación: "Esta política, que fue posible en el pasado, ya presenta algunas dificultades para seguirla en el futuro, principalmente por las menores posibilidades de recurrir a los mercados internacionales de capital, tanto por la propia situación de éstos como por la necesidad de mantener la estabilidad de nuestro sector externo. Aunque la capacidad de financiamiento del sistema bancario continuará creciendo, ello será moderadamente y sólo cubrirá las más urgentes necesidades de la inversión pública".

Ante estas circunstancias, resulta indispensable "financiar preponderantemente el gasto público a través del sistema tributario, poniendo especial énfasis en la modernización de su manejo".

1 Véase "La Cuenta Pública de la Federación de 1969: dictamen y comentarios", *Comercio Exterior*, noviembre de 1970, pp. 909-913.

2 Véase, en esta misma Sección Nacional, la nota "Las reformas fiscales para 1971".

3 Véase "Ley de ingresos de la Federación para 1970", *Comercio Exterior*, enero de 1970, pp. 31-32.

En cuanto a la política de gasto, se advierte que la inversión pública asumirá el papel de avanzada en la canalización de mayores volúmenes de inversión hacia las áreas rurales; que se fortalecerá el desarrollo de las actividades primarias, poniendo especial interés en la mejoría de la distribución del ingreso, la creación de nuevos empleos y una mayor eficiencia en el uso de los factores productivos; que se usarán los instrumentos arancelarios y fiscales para conseguir que aumente la eficiencia de las empresas y se fomenten las industrias orientadas a la exportación. En resumen, "la inversión del sector público seguirá ampliando la infraestructura económica y social, supliendo las deficiencias y omisiones de la inversión privada y asegurando el adecuado desenvolvimiento de los renglones estratégicos que tiene a su cargo. En su distribución, tendrá particular importancia el crear un mayor número de empleos, sobre todo en el sector rural y conseguir un desarrollo más equilibrado, tanto en términos geográficos como en las actividades económicas".

Las reformas fiscales para 1971

A mediados del pasado mes de diciembre se dio a conocer la iniciativa de una serie de reformas y adiciones a la legislación fiscal de México, con el propósito general de "convertir al sistema impositivo en un real, eficaz instrumento de redistribución de la riqueza nacional" y de elevar el ingreso tributario, reduciendo la necesidad de acudir a los financiamientos externos. El conjunto de reformas fiscales para 1971 fue ampliamente explicado y debatido. En adición a lo señalado en la exposición de motivos de la iniciativa de Ley enviada por el Presidente de la República al Congreso de la Unión, con fecha 15 de diciembre,[1] el Secretario de Hacienda se refirió extensamente al sentido de esas reformas tanto en declaraciones públicas como en intervenciones ante las cámaras de Diputados y Senadores. Diversos representantes del sector privado expresaron su opinión sobre el sentido y alcance de las reformas y, finalmente, el Poder Legislativo discutió y aprobó los proyectos con algunas modificaciones significativas. En esta nota se resumen, en primer lugar, los fundamentos de las reformas; en seguida se da cuenta del contenido de las más importantes y, finalmente, se recogen algunos de los comentarios y reacciones más significativos.

1 Reproducida, *inter alia*, en *El Mercado de Valores*, México, 28 de diciembre de 1970, pp. 782-783.

Fundamentación de las reformas

En la exposición de motivos de la iniciativa de Ley se señala que es necesario que la legislación fiscal se adapte a los requerimientos que plantea la dinámica del proceso de desarrollo económico, político y social del país. Para ello, resulta indispensable que el gobierno capte un mayor volumen de ingreso y reduzca progresivamente la inequidad tributaria. Con las reformas fiscales, señaló el Secretario de Hacienda, "se corrigen desviaciones tributarias que debilitaban el sistema fiscal mexicano, y se amplía la base del impuesto, peligrosamente restringida en el pasado, sin alterar [salvo una excepción] las tasas existentes".[2] Pero al tiempo que se busca, con las reformas fiscales propuestas, el aumento de los ingresos tributarios, se establecen "estrictas normas de disciplina interna en el gobierno para el uso y el cuidado de los fondos públicos"; además, se procura que las entidades federativas participen del incremento del ingreso impositivo.

Otro de los motivos subrayados por el Secretario de Hacienda al explicar los fundamentos de las reformas fiscales fue el de reducir la dependencia del financiamiento de la inversión pública respecto de los recursos externos: "necesitamos no insistir en el incremento del endeudamiento exterior y sustituirlo por ahorro y captación de tipo interno".

Reformas al impuesto sobre la renta

En general, las reformas introducidas a la Ley del Impuesto sobre la Renta tuvieron por objeto "procurar la ampliación de la base gravable, evitar el exceso en algunas deducciones y suprimir algunas exenciones no plenamente justificadas". Las principales reformas en materia de impuesto sobre la renta son las siguientes:

a] *Modificación del régimen de depreciación.* Se introduce una serie de factores de depreciación que sustituyen a los factores únicos antes aplicados. De acuerdo con las reformas, la tasa de amortización para activos fijos intangibles y cargos diferidos se sitúa en 5% anual, sobre el monto original de la inversión. Sobre el mismo monto, se establecen las siguientes tasas de depreciación: en el caso de edificios y construcciones, 3% (anteriormente 5%); en el caso de las viviendas que las empresas proporcionen a sus trabajadores en cumplimiento de la Ley Federal del Trabajo, 5%; en el caso de material de transporte, tasas diferenciales de entre 6 y 25 por ciento; en el caso de maquinaria y equipo destinado a actividades industriales, tasas diferenciales por ramas industriales que van desde 3 hasta 16 por ciento y que suponen, en promedio, una rebaja sustancial respecto del anterior factor fijo único de 10%. La mayor parte de las ramas industriales manufactureras quedan comprendidas en tasas de depreciación de 5 a 9 por ciento. Las tasas más altas corresponden al sector de transporte; en el caso de las actividades agropecuarias, 11% para la cría de ganado mayor, 25% para la cría de ganado menor y 14% para la agricultura; finalmente, en el caso de las actividades no especificadas, 10 por ciento.

2 Véase el texto íntegro de esta declaración en *Comercio Exterior*, México, diciembre de 1970, pp. 983-984.

En general se consideró que los factores diferenciales de depreciación favorecen el desarrollo tecnológico de las empresas, sin suponer un sacrificio fiscal excesivo, por lo que quedaron eliminados los regímenes especiales de depreciación acelerado que se habían autorizado a algunas industrias.

b] *Generalización del impuesto a las ganancias de capital.* Las reformas eliminan la liberación del impuesto al ingreso derivado de ganancias de capital en función al tiempo transcurrido entre la adquisición y la enajenación de inmuebles o entre la constitución y la fusión o liquidación de sociedades, de suerte que quedan sujetas al gravamen todas las ganancias de capital que se obtengan independientemente del tiempo transcurrido para su realización. Con esta reforma se elimina el margen especulatorio que permitía la anterior formulación, se amplía la base del impuesto y se mejora la equidad impositiva.

c] *Diferición de la deducción de gastos de publicidad.* En la iniciativa de Ley se señala que "existe una notable tendencia a realizar gastos crecientes por concepto de publicidad y propaganda, que aumentan los costos de las empresas", y que los gastos de publicidad "ejercen su influencia no sólo en el ejercicio en que se efectúan sino también durante varios de los ejercicios siguientes", por lo que se estimó conveniente que sólo se dedujera, en el ejercicio en que se efectúa la erogación, el 50% de los gastos y que el saldo se dedujese en los cinco años siguientes, a razón del 10% anual de la erogación original. La Cámara de Diputados aprobó en estos términos la propuesta, pero, quizá en atención a las protestas que se manifestaron, la Cámara de Senadores redujo el plazo de la diferición a sólo tres años y elevó el coeficiente deducible en el año en que se efectúa el gasto. De este mo-

do, "tratándose de publicidad y propaganda sólo será deducible en el ejercicio en que se efectúe la erogación el 60% de la misma, y se amortice el saldo en los ejercicios siguientes a razón de 15% en los dos primeros años y 10% en el tercero". Se ha estimado que para las empresas gravadas con la tasa máxima del impuesto al ingreso global de las empresas, (42%), la deducción de sólo el 60% de sus gastos de publicidad y propaganda equilvaldrá a un gravamen (deducible en los tres ejercicios siguientes) del 16.8% sobre los gastos de publicidad y propaganda que realice en 1971.

Esta medida, aun en la forma suavizada en que fue promulgada, puede constituir un freno efectivo al gasto inmoderado en publicidad que se ha apreciado en empresas de muy diversas ramas[3] y seguramente constituirá un importante factor de aumento en la recaudación.

d] *Igualación del gravamen a gastos por transferencia de tecnología.* Con las reformas, se elimina el trato fiscal preferente de los pagos por asistencia técnica, anteriormente gravados con una tasa fija de 20% y que ahora quedarán sujetos, al igual que las regalías, a las tasas normales aplicables al ingreso gravable de la empresa de que se trate, pues, como se indica en la iniciativa, "no hay razón para tener gravámenes diferentes en los pagos de asistencia técnica y de regalías, toda vez que ambos gastos implican transmisión de tecnología". Además, se elimina un estímulo que fue a menudo utilizado como instrumento para eludir el pago de impuesto,[4] con repercusiones negativas sobre la balanza de pagos.

e] *Limitación de la exención a la reinversión de utilidades.* "Para alentar la capitalización de las empresas con fines productivos –indica la iniciativa–, se limitan las facilidades del sistema de reinversión automática de utilidades al fomento de la industria nacional, para otorgarse siempre y cuando se compruebe que efectivamente se han realizado inversiones en activos fijos tangibles", evitando, además, "algunas actuaciones tendientes a eludir el pago del impuesto sobre productos de capital". De este modo, la exención sólo se otorgará cuando las utilidades se reinviertan precisamente en activos fijos tangibles dedicados directamente a usos industriales, en el mismo ejercicio en que se obtengan o en el inmediato siguiente.

f] *Ampliación de la base del impuesto al ingreso global de las personas físicas.* De acuerdo con las reformas, quedan sujetos al impuesto al ingreso global de las personas físicas los causantes con ingreso gravable de más de 100 000 pesos al año, aun cuando proceda de una sola fuente. Esos mismos causantes quedan también obligados a realizar el pago provisional a cuenta del impuesto. Con esta reforma se amplía significativamente la base impositiva del impuesto al ingreso global de las personas físicas.

Reformas al impuesto sobre ingresos mercantiles

En materia de impuesto sobre ingresos mercantiles se propuso y fue aprobada la introducción de "una tasa especial de 10% para artículos y servicios cuyo consumo revela una capacidad económica superior, a fin de eliminar uno de los principales defectos de este impuesto, que consiste en su falta de progresividad, por no discriminar según el tipo de consumo, a pesar de las exenciones a ciertos bienes necesarios". En general, los artículos que quedan sujetos a la tasa de 10% son los automóviles con precio oficial superior a 52 000 pesos; el equipo opcional de automóviles; las armas de fuego; los televisores de color, radios de frecuencia modulada y grabadoras; los artículos de joyería y relojes con precio mayor de 1 000 pesos; los cosméticos, lociones y perfumes; los artículos de cristal cortado, coral, marfil y materiales similares; las alfombras, tapetes y tapices; los aparatos fotográficos y cinematográficos; los artículos deportivos para polo, golf, pesca, equitación, automovilismo, boliche y buceo, y los yates, veleros y lanchas deportivas. Se establece además que las entidades federativas que celebren convenios de coordinación obtendrán una participación del 40% de la recaudación derivada de la tasa especial de 10%. Al igual que ocurre con la tasa normal del impuesto sobre ingresos mercantiles, la tasa especial sobre artículos de lujo tiene un efecto en cascada y se causa en cada una de las operaciones de compraventa previas a la adquisición final del bien por el consumidor.

Otros impuestos

a] *Compraventa de aguas envasadas y refrescos.* A fin de financiar la reestructuración de la industria azucarera (véase nota por separado a este respecto en esta misma "Sección Nacional"), se eleva a 25% la tasa que grava la compraventa de primera mano de aguas envasadas y refrescos, que se calcula sobre el precio de venta de fábrica para los productos envasados y de venta al público para los refrescos que se expendan utilizando aparatos eléctricos o mecánicos, en virtud de que "la industria refresquera es el principal consumidor industrial del azúcar".

b] *Tabacos labrados.* Se modifica la tarifa para el cobro del impuesto sobre tabacos labrados, reduciendo las tasas del impuesto aplicables a los cigarrillos de precio bajo y aumentando las correspondientes a los cigarrillos cuyo precio de venta al público es superior a 1.40 pesos por cajetilla. En el caso de los cigarrillos de mayor precio, el impuesto llega al 140 por ciento.

c] *Cerveza y otras bebidas alcohólicas.* A iniciativa de un grupo de diputados se propuso, y posteriormente se aprobó, la elevación del impuesto a la producción y consumo de cerveza y de otras bebidas alcohólicas. De este modo, el impuesto se establece en 82 centavos por litro para la cerveza y en 60 centavos para las otras bebidas alcohólicas. La mitad de la recaudación obtenida por este concepto corresponderá a entidades federativas y municipios, que no graven este tipo de artículos con cargas de carácter alcabalatorio.

Reacciones y comentarios

Al darse a conocer las reformas fiscales para 1971, diversos representantes del sector privado presentaron declaraciones en las que se objetaban algunas de las reformas propuestas y posteriormente aprobadas por el Poder Legislativo.

El 17 de diciembre, la Confederación Patronal de la República Mexicana, por boca de su presidente, Lic. Roberto Guajardo Suárez, señaló que la limitación de la deducción de los gastos de publicidad y propaganda "afectaría gravemente a numerosas agencias publicitarias (que constituyen fuentes de trabajo y sujetos de impuesto) y, en general, a los medios de comunicación colectiva". Señaló, además, en relación al sentido general de las reformas, que "no parece prudente y mucho menos oportuno que las reformas entren en vigor en una época en que la tensión inflacionaria en México se torna cada vez más grave. Las nuevas disposiciones no constituirán el mejor camino para frenar dicho proceso, sino por el contrario constribuirían a acelerarlo".

Un día después, el presidente de la

3 Véase, a este respecto, "Estudio sobre los gastos de publicidad en México", *Comercio Exterior*, México, febrero de 1970, pp. 122-124.

4 Véase, a este respecto, "La cuestión de las remesas por asistencia técnica", *Comercio Exterior*, México, diciembre de 1969, pp. 968-970.

Cámara Nacional de Comercio de la Ciudad de México, señor Miguel M. Blásquez, señaló que "el incremento de los ingresos [públicos] debe buscarse por medio de una más eficiente recaudación y no sobre la base de elevar periódicamente los impuestos". Agregó, respecto de la tasa de 10% aplicable a los artículos de lujo, que la casi totalidad de los así considerados "son artículos de consumo corriente y generalizado entre la población y en algunos casos se trata de satisfactores necesarios o que en la actualidad son indispensables en el hogar".

El 21 de diciembre, la Asociación Industrial Vallejo, A. C., dio a conocer un pormenorizado comentario "sobre las recientes medidas tomadas por la nueva administración". En cuanto a las reformas fiscales, la Asociación consideró acertada la reforma del régimen de depreciación, que permite "depreciaciones más o menos aceleradas de la maquinaria y equipo para las empresas o ramas industriales estratégicas al desarrollo económico del país"; agregó que la nueva norma sobre gastos de publicidad "no afecta mucho al sector industrial" y concluyó que "en adición a las reformas, se requiere una modificación de los mecanismos del padrón de causantes y declaración de los mismos, a fin de que en ese impuesto participe una más grande base de causantes y no sólo los asalariados y los industriales, sino también profesionales libres, comerciantes, etc." En cuanto al impuesto sobre ingresos mercantiles, la Asociación señaló que la tasa del 10% para artículos de lujo "no afecta sino a los causantes de altos ingresos constituidos por el estrato que significa sólo el 9% de la población del país"; sin embargo, "al mismo tiempo se requiere tomar medidas serias para modernizar el sistema aduanero y acentuar el combate al contrabando, pues de otra manera este impuesto a los artículos de lujo, sobre todo cosméticos y línea electrónica, constituirá un estímulo adicional al contrabando".

En manifestaciones dadas a conocer por otros sectores, entre ellos los representantes de diversos partidos políticos, y en el debate sobre las reformas en las cámaras de Diputados y Senadores se destacó fundamentalmente su efecto redistributivo de ingreso y la ampliación a que darán lugar en los ingresos tributarios, al tiempo que se refutaron algunas de las objeciones planteadas por los representantes del sector privado, recordándose que, en general, la carga impositiva en México es todavía muy baja en relación a la existente en países de nivel de desarrollo comparable al nuestro.

DESARROLLO INDUSTRIAL

Azúcar: modificación de precios y reorganización de la industria

Antecedentes

Casi simultáneamente al anuncio de la nueva política azucarera adoptada por el Gonierno federal, el empresario Federico Patiño proporcionó a la prensa algunos datos que permiten fortalecer la argumentación esgrimida por las autoridades para justificar la aplicación de las medidas en materia de precios y organización de la industria azucarera que más adelante se examinan.

Sintéticamente, el citado empresario expresó que 1971 será un año halagüeño para la industria azucarera mexicana, ya que a la consolidación y expansión que seguramente logrará se añade una favorable coyuntura en el mercado internacional, al superar la demanda a la oferta y, por ende, prevalece una tendencia alcista en los precios del producto. En este año, todo indica que se podrá asegurar una producción mundial de 72.3 millones de toneladas de azúcar, frente a una demanda estimada en 75 millones de toneladas.

La demanda interna es cada vez mayor; dicha situación hacía ya imperativo el saneamiento de las operaciones de 23 ingenios azucareros que registraron pérdida en el ciclo pasado, con lo que se propiciaría el aprovechamiento óptimo de las condiciones reinantes en los mercados interno y externo.

Por su parte, la Cámara Nacional de las Industrias Azucarera y Alcoholera examinó algunos problemas fundamentales cuya vigencia limita en gran medida la productividad de este renglón agroindustrial del que derivan ingresos alrededor de 80 000 familias de campesinos cañeros.

México consumió en 1960 algo más de un millón de toneladas del producto, mientras que para 1969 el volumen del consumo se había elevado a 1.7 millones de toneladas (la expansión fue de 68 por ciento). Los *per capita* pasaron de 29.5 a 35.4 kilogramos respectivamente.

Las exportaciones de azúcar han venido alcanzando niveles favorables debido principalmente a las cuotas que Estados Unidos (principal comprador) ha otorgado a México, cuya proximidad geográfica a ese mercado le permite efectuar entregas oportunas. Durante el lapso 1960-69 las ventas de azúcar a EUA registraron una expansión de 40% en volumen y de 82% en valor. Este se elevó de 628 millones en 1960 a 1 143 millones en 1969.

Empero, desde 1958, el precio del producto se había mantenido estable, pese a que los costos de producción mostraron tendencia al alza a partir de ese año (cinco revisiones de contrato colectivo de trabajo con aumento promedio de sueldos de un 75 por ciento, no incluidas las prestaciones). Tal desequilibrio se compensaba con un subsidio del Gobierno y garantía al precio de liquidación; hasta antes de las medidas de la actual administración, el precio era de 1.45 pesos por kilogramo, frente al precio real de liquidación que en 1969 fue de 1.30 por kilogramo y el de venta al mayoreo de 1.35.

La carencia de un nivel adecuado de precio dio origen al endeudamiento; asimismo, la industria se enfrentó al problema de contratar créditos en términos onerosos por la insuficiencia de capital propio.

Modificación de los precios del azúcar

El 17 de diciembre de 1970 el Secretario de Industria y Comercio expuso los motivos que llevaron al Gobierno a la fijación de nuevos precios al azúcar.

a] La situación de la industria azucarera se ha deteriorado en los últimos años; los precios no se han modificado desde 1958, a pesar de los aumentos de costos registrados desde entonces y de que la productividad ha descendido sensiblemente tanto en el campo como en las fábricas.

b] El Gobierno federal se ha visto impelido a financiar directamente a cañeros e industriales a fin de garantizar un precio artificial a los consumidores. Estas erogaciones alcanzan a 4 500 millones de pesos.

c] Ante esta situación, la población dedicada al cultivo de la caña empieza a abandonar este producto para sustituirlo por otros. Otra de las consecuencias es que se han dejado de realizar las inversiones necesarias para el mantenimiento y modernización de los ingenios y la producción nacional amenaza con reducirse a niveles en que, de no tomarse medidas inmediatas para corregirla, ofrecerían el riesgo de que no pudiéramos cubrir las cuotas de exportación, que son para el país una fuente importante

de divisas e incluso estaríamos en peligro de que no pudieran abastecerse las necesidades de nuestro consumo interno, que crece a razón de un 5% anual.

d] Por lo anterior, se ha llegado a un punto en que la no modificación de los precios del azúcar presentaría aspectos negativos tanto para los agricultores e industriales azucareros como para los consumidores.

En virtud de lo anterior, se autorizó un alza promedio de alrededor de 48.1% en el azúcar estándar (cuyo precio de menudeo se movió de 1.45 a 2.15 pesos por kg) y de 50.3% en el azúcar refinada (cuyo precio al menudeo se movió de 1.53 a 2.30 pesos por kg).

Los precios del azúcar, según las diversas zonas del país, son los que se señalan en el cuadro 1 para las clases y formas del producto indicadas.

CUADRO 1

	Precios por kilogramo		
I. Clases de azúcar	*Mayoreo*	*Medio mayoreo*	*Menudeo*
Primera zona			
Granulado estándar blanco	$ 2.00	$ 2.04	$ 2.15
Granulado refinado	2.15	2.19	2.30
Segunda zona			
Granulado estándar blanco	$ 2.03	$ 2.07	$ 2.18
Granulado refinado	2.18	2.22	2.23
Tercera zona			
Granulado estándar blanco	$ 2.05	$2.09	$ 2.20
Granulado refinado	2.20	2.24	2.35
Zonas especiales			
Tabasco y Yucatán:			
Granulado estándar blanco	$ 2.08	$ 2.12	$ 2.23
Granulado refinado	2.23	2.27	2.38
Campeche:			
Granulado estándar blanco	$ 2.06	$ 2.10	$ 2.21
Granulado refinado	2.21	2.25	2.36
Territorio de Quintana Roo:			
Granulado estándar blanco	$ 2.10	$ 2.14	$ 2.25
Granulado refinado	2.25	2.29	2.40
Estado de Baja California:			
Granulado estándar blanco	$ 2.12	$ 2.16	$ 2.27
Granulado refinado	2.27	2.31	2.42
Zona fronteriza:			
Granulado estándar blanco	$ 2.07	$ 2.11	$ 2.22
Granulado refinado	2.22	2.26	2.37

Reorganización de la industria azucarera

Como medida complementaria, el 18 de diciembre pasado se promulgó el decreto mediante el cual se crea el organismo federal descentralizado denominado Comisión Nacional de la Industria Azucarera, cuyas atribuciones serán:

a] Planear el desarrollo de la industria azucarera, tomando en cuenta las necesidades actuales y futuras de la demanda interna y del mercado internacional.

b] Procurar la elevación en la productividad de la industria azucarera nacional, mediante el aprovechamiento integral y adecuado de los recursos humanos, físicos y financieros y la introducción de técnicas modernas de producción.

c] Asegurar la adecuada distribución interna y externa de la producción de azúcar, alcohol y mieles incristalizables, mediante el establecimiento y ejecución de políticas comerciales coordinadas y eficientes.

d] Vigilar la calidad y posesión competitiva de los productos de la industria azucarera.

e] Propiciar, a través de la Financiera Nacional Azucarera, S. A., y en coordinación con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, el financiamiento de la industria azucarera en volúmenes y condiciones adecuados para estimular la inversión productiva que requiere el desarrollo de la industria.

f] Establecer un organismo para la administración y manejo de los ingenios propiedad del sector público o administrados por éste, de conformidad con la política general que la propia Comisión formule.

g] Organizar un cuerpo de planeación y de estudio e investigación tecnológica de las actividades azucareras con vistas a propiciar su sano crecimiento.

h] Organizar comités asesores que representen respectivamente, a los industriales azucareros, a los campesinos cañeros y a los trabajadores de la industria azucarera.

DESARROLLO REGIONAL

Fomento de la descentralización industrial

El *Diario Oficial* de la Federación de 24 de diciembre de 1970, publicó un Acuerdo expedido por el Poder Ejecutivo para constituir un fideicomiso que se encomendará a Nacional Financiera, para los estudios y fomento de conjuntos, parques y ciudades industriales en las entidades de la república, con una aportación incial de 5 millones de pesos.

Se señala en los considerandos del Acuerdo mencionado que la descentralización industrial tiene por objeto distribuir más equitativamente los beneficios del desarrollo industrial en todo el territorio nacional, en atención a sus recursos y necesidades.

La descentralización, se agrega, contribuirá a resolver los problemas que han surgido en varias zonas del país, como resultado de una excesiva concentración

de la actividad económica en detrimento del modo de vida de sus habitantes.

Se establece que en los programas de inversiones del sector público, se estudiará la posibilidad de crear conjuntos industriales o de propiciar su desarrollo. Los estudios se harán en coordinación con el fideicomiso. Se invitará a los particulares a estudiar sus programas de inversión en coordinación con el fideicomiso, con la misma finalidad.

El manejo del fideicomiso corresponderá a un Comité Técnico y de Distribución de Fondos, formado por sendos representantes propietarios y suplentes de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Obras Públicas, Presidencia, y Recursos Hidráulicos, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de Nacional Financiera, S. A. Se invitará a participar a la Confederación de Cámaras Industriales de los Estados Unidos Mexicanos y a la Confederación de Cámaras Nacionales de Comercio, así como al Gobernador de la entidad interesada, según el proyecto de que se trate.

Serán funciones del Comité las siguientes:

a] Determinar las poblaciones donde se promoverán conjuntos, parques o ciudades industriales conforme a las políticas del Gobierno federal.

b] Sugerir los tipos de industrias que se fomentarán en los conjuntos, parques y zonas.

c] Promover la participación de los gobiernos estatales y de las asociaciones de empresarios, así como de las empresas interesadas.

d] Promover ante los ejecutivos federal y estatales, las obras de infraestructura que se requieran o el complemento de las existentes en las áreas que sean seleccionadas.

e] Promover en los conjuntos industriales, integrados principalmente por pequeñas y medianas industrias, tecnología, asesoramiento y financiamiento, así como auxilio y servicios comunes.

f] Estudiar y sugerir a quien corresponda las operaciones de compraventa de terrenos y ejecución de obras de todo tipo, así como el otorgamiento de financiamientos, relacionadas con el desempeño del fideicomiso.

g] Administrar los programas y realizar todas las operaciones activas y pasivas de crédito necesarias para el cumplimiento de sus funciones, ya sea directamente o por cuenta de terceros.

h] Formular los presupuestos anuales de gastos del fideicomiso.

i] Las demás que la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, oyendo la opinión que la de Industria y Comercio señale, conforme a los recursos de que disponga.

Se dispone finalmente que las dependencias del Ejecutivo federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal, entidades federativas y los particulares que aporten recursos para los fines del fideicomiso destinados a la creación y promoción de conjuntos, parques y ciudades industriales, podrán designar un representante que mantendrá estrecho contacto con los delegados fiduciarios para alcanzar la realización de los fines particulares a que se destinen.

Por otra parte, atendiendo al objetivo de descentralización industrial, el Gobernador de Puebla señaló que en el "corredor" que existe entre Puebla y San Martín Texmelucan se dan las siguientes ventajas para llevar a cabo dicho objetivo: *a)* se dispone de la infraestructura básica para el desarrollo de la industria, *b)* se dispone de energía eléctrica suficiente, de Malpaso, *c)* se cuenta con gasoducto y poliducto para la distribución de energéticos, y *d)* se garantiza el abastecimiento de agua potable, en virtud de que esta zona del estado de Puebla se encuentra localizada en las estribaciones del Iztaccíhuatl.

Por otra parte, se aprobó la integración de una comisión intersecretarial para estudiar las posibilidades de industrialización en el "corredor" El Salto-La Barca, en el estado de Jalisco. En esa comisión intersecretarial, según informó el Gobernador de Jalisco, habrán de participar representantes de las secretarías de la Presidencia, y de Obras Públicas, de Nacional Financiera, del Departamento de Asuntos Agrarios y Colonización y de la Comisión Federal de Electricidad.

MONEDA Y BANCA

Reformas a la legislación bancaria

En el curso de diciembre último, el Congreso de la Unión aprobó, sin enmiendas, las Reformas a la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares y a la Ley Orgánica del Banco de México, de acuerdo con la iniciativa oportunamente presentada por el titular del Poder Ejecutivo.

En la exposición de motivos de la iniciativa de reformas, se señala la importancia estratégica que el sistema bancario tiene para la continuidad y aceleración del proceso de desarrollo económico y los fenómenos de irregularidad que se han presentado en el transcurso del mismo, mismos que de no controlarse, "podrían desvirtuar no sólo el sano desarrollo de la banca sino atentar contra su propia firmeza y estabilidad".

Las reformas determinan la desaparición gradual de los bancos de ahorro y préstamo que efectúan operaciones de financiamiento para la vivienda popular, que no han tenido un desarrollo satisfactorio. Otra reforma de importancia es la supresión de las cámaras de compensación como organizaciones auxiliares de crédito, dado que este servicio, por su naturaleza, debe ser llevado a cabo en forma exclusiva por el Banco de México "bien directamente, o a través de arreglos especiales a que pueda llegar con las instituciones de crédito".

En adelante, en virtud de otra de las reformas, el Banco de México podrá abonar intereses por depósitos que excedan los porcentajes mínimos establecidos para el depósito legal obligatorio. Este encaje no será menor de 15% ni mayor de 50% respecto a los depósitos a la vista en moneda nacional o extranjera de los bancos de depósito. El mínimo obligatorio será más bajo en el caso de depósitos a plazo (10%) y de depósitos en cuentas de ahorro (5%). El tope máximo podrá ser elevado a juicio del Banco de México, pero sólo respecto a los depósitos que excedan el monto de los que existan en los bancos en la fecha en que se adopte esta medida. Disposiciones similares serán aplicadas a las sociedades financieras.

Las reformas facultan a la Secretaría de Hacienda para intervenir en la concesión de montos máximos de créditos a cualquier clase que las instituciones puedan otorgar a personas individuales y a aquellos grupos de personas que, por sus nexos patrimoniales puedan constituir riegos comunes, con el propósito de que los beneficios del crédito alcancen a mayor número de personas y se limiten concentraciones inconvenientes. Asimismo, se faculta a la propia Secretaría para que establezca la proporción máxima de los créditos que se puedan conceder a las empresas controladas directa o indirectamente por extranjeros.

Para propiciar la capitalización de empresas agropecuarias e industriales, se aumenta de 10 a 15 años el plazo que la ley establece para los créditos refaccionarios que otorgan los bancos y las sociedades financieras.

En adelante, sólo mediante la autorización de la Secretaría de Hacienda podrán las personas o grupos adquirir el control del 25% o más del capital social de una institución de crédito u organización auxiliar. Por otra parte, la Comisión Nacional Bancaria tendrá el derecho de vetar la designación de los delegados fiduciarios, miembros de los consejos de administración, comisarios, directores o gerentes de todo el sistema financiero, cuando se considere que tales designaciones no corresponden a personas con la suficiente calidad moral y técnica para la administración y vigilancia de las instituciones mencionadas. Además, se aumentarán a 10 años las sanciones en contra de los responsables de actos atentatorios a la solidez y el patrimonio de las instituciones de crédito, a través de malos manejos o abusos en la administración de las mismas.

Se revocará la concesión a aquellas instituciones que no cumplan convenientemente con las funciones de banca y crédito que les fueron conferidas, ya que se ha observado que algunas instituciones sólo conservan la concesión con propósitos especulativos. Los llamados grupos financieros tendrán la obligación, para poder ostentarse como tales, de seguir una política financiera coordinada y de establecer un sistema de garantía en caso de pérdidas de sus capitales pagados.

Finalmente, se crea un solo organismo denominado Comisión Nacional Bancaria y de Seguros que se encargará de la inspección y vigilancia del sistema financiero del país, en virtud de que las distintas instituciones del sector financiero tienen cada vez una interrelación más intensa y de que, en última instancia, todas las instituciones del sector son intermediarias en la captación y colocación de los ahorros del público.

ADMINSTRACION PUBLICA

Control federal de los organismos y empresas del Estado

El *Diario Oficial* de la Federación de 31 de diciembre de 1970, publicó la nueva Ley para el Control, por parte del Gobierno federal, de los Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal. Dicha Ley, tiene por objeto ampliar el ámbito de control que en este tipo de entidades ejerce el Estado —fundamentalmente a través de la Secretaría del Patrimonio Nacional (SEPANAL) y se divide en tres capítulos: I. De los organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria; II. De los fideicomisos, y III. De las empresas de participación estatal minoritaria.

A continuación se incluye un resumen de las disposiciones de la nueva Ley:

Organismos descentralizados y empresas de participación estatal mayoritaria

Quedan sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal mayoritaria, con excepción de las instituciones nacionales de crédito, organizaciones auxiliares nacionales de crédito y las instituciones nacionales de seguros y fianzas, y las instituciones docentes y culturales.

El Ejecutivo Federal ejercerá las funciones de control y vigilancia por conducto de las secretarías del Patrimonio Nacional, de la Presidencia, y de Hacienda y Crédito Público.

Se asimilarán a las empresas de participación estatal mayoritaria y se someterán al control y vigilancia de la Secretaría del Patriominio Nacional, las sociedades en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados u otra u otras empresas de participación estatal consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen más del 50% de éste.

La Secretaría del Patrimonio Nacional controlará y vigilará la operación de los organismos y empresas por medio de la auditoría permanente y de la inspección técnica, para informarse de su marcha administrativa; procurar su eficiente funcionamiento económico y correcta operación; verificar el cumplimiento de las disposicones que dicte la Secretaría de la Presidencia en materia de vigilancia de inversiones y con las normas que para el ejercicio de sus presupuestos señale la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Las secretarías de la Presidencia y de Hacienda y Crédito Público enviarán a la Secretaría del Patrimonio Nacional, dentro de los 30 días siguientes a su aprobación, copias de los planes y programas de inversión, los presupuestos y las modificaciones a los mismos que se hayan autorizado a los organismos o empresas sometidos al control y vigilancia de esta última.

Los organismos y empresas comprendidos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación concentrarán en la Tesorería de la Federación todos los ingresos que perciban, cualquiera que sea el concepto que los origine.

Los organismos y empresas que requieran de créditos deberán recabar previamente la autorización de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para obtener aquéllos y para suscribir los títulos de crédito u otros documentos en que se hagan constar las obligaciones a cargo de los mismos.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público dará aviso a la del Patrimonio Nacional, simultáneamente a su expedición, de las órdenes de pago que autorice a los organismos y empresas en el ejercicio de los presupuestos conforme a las disposiciones de la Ley Orgánica del Presupuesto de Egresos de la Federación y su Reglamento.

Además, la Secretaría del Patrimonio Nacional deberá:

a] Revisar los sistemas de contabilidad, de control y de auditoría internos de cada organismo o empresa y dictar, en su caso, las medidas que estime convenientes para mejorar dichos sistemas;

b] Revisar los estados financieros mensuales y los anuales, así como los dictámenes que respecto a estos últimos formule el auditor externo de cada organismo o empresa;

c] Fijar las normas conforme a las cuales el auditor externo deba presentar los informes que la Secretaría le solicite, y

d] Vigilar el cumplimento de los presupuestos y programas anuales de operación, revisar las instalaciones y servicios auxiliares e inspeccionar los sitemas y procedimientos de trabajo y producción de cada organismo o empresa.

En los casos de los organismos y empresas comprendidos dentro del Presupuesto de Egresos de la Federación, la Secretaría del Patrimonio Nacional, además, vigilará que el ejercicio de sus presupuestos se lleve a cabo de acuerdo con

las normas que establezca la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

La Secretaría del Patrimonio Nacional designará y removerá libremente al siguiente personal:

a] El auditor externo de los organismos y empresas. Dicho auditor será invariablemente un contador público independiente respecto del organismo o empresa de que se trate; y

b] Al personal técnico necesario para llevar a cabo las labores de vigilancia, de asesoría y de inspección técnica.

Los honorarios del personal de auditoría, asesoría y de inspección técnica serán cubiertos por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La Secretaría del Patrimonio Nacional designará un representante con voz, pero sin voto, para cada uno de los organismos y empresas, que asistirá a todas las sesiones de los consejos de administración, juntas directivas u órgano equivalente, y a las asambleas de socios o accionistas que celebren, siempre que dicha Secretaría no tenga representación permanente en tales cuerpos.

Los organismos y empresas publicarán cada año en el *Diario Oficial* de la Federación y dentro de los cuatro meses siguientes a la terminación del ejercicio social correspondiente, sus estados financieros, para lo que requerirán la autorización previa de las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y del Patrimonio Nacional.

La Secretaría del Patrimonio Nacional publicará periódicamente, en el *Diario Oficial* de la Federación, una lista de los organismos y empresas sujetos al control y vigilancia del Ejecutivo Federal.

La Secretaría del Patrimonio Nacional someterá a la consideración del Presidente de la República la modificación de la estructura y bases de organización y operación de los organismos y empresas, siempre que se requiera para el mejor desempeño de sus funciones, la apropiada satisfacción de sus finalidades o la más eficaz coordinación de sus actividades con las que correspondan a las diversas dependencias del Ejecutivo y a los otros organismos y empresas.

La Secretaría del Patrimonio Nacional someterá a la consideración del Presidente de la República la iniciativa para disolver y liquidar aquellos que no cumplan sus fines u objeto social, o cuyo funcionamiento no sea ya conveniente desde el punto de vista de la economía nacional o del interés público.

La enajenación a título gratuito u oneroso de inmuebles, instalaciones, concesiones o derechos que afecte el patrimonio de los organismos o empresas sólo podrá hacerse previo acuerdo del Presidente de la República dictado por conducto de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La venta en subasta o fuera de ella, la adquisición de inmuebles para el servicio de algún organismo o empresa, así como las permutas, se harán con base en los avalúos que practicará la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales, o alguna institución de crédito autorizada para ello; pero en este último caso deberán ser revisados por dicha Comisión y tendrán carácter definitivo si son aprobados por ella. Ninguna venta o permuta se efectuará a precio menor del señalado en el avalúo respectivo.

Corresponde a la Secretaría del Patrimonio Nacional el registro y la revisión periódica de contratos de arrendamiento de bienes inmuebles. La celebración de ese tipo de contratos deberá invariablemente basarse en el dictamen de la Comisión de Avalúos de Bienes Nacionales.

Toda enajenación o donación de bienes muebles que afecte el patrimonio de los organismos o empresas, sólo podrá hacerse previo acuerdo de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La cancelación de adeudos a cargo de terceros y a favor de los organismos y empresas sólo podrá hacerse con autorización de las secretarías del Patrimonio Nacional, y de Hacienda y Crédito Público, después de que se hayan agotado las gestiones legales necesarias para su cobro.

Los organismos y empresas mantendrán actualizados sus inventarios de bienes muebles e inmuebles a disposición de la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Para cubrir los gastos de inspección y vigilancia que esta Ley encomienda a la Secretaría del Patrimonio Nacional, los organismos y empresas pagarán la cuota que cada año señalen de común acuerdo las secretarías de Hacienda y Crédito Público, y Patrimonio Nacional. Las cuotas, se depositarán en la Tesorería de la Federación.

Finalmente, se señala que queda prohibido a los organismos y empresas realizar trabajos y actividades ajenos a sus fines u objeto.

Los fideicomisos

Los fideicomisos constituidos por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público como fideicomitente único del Gobierno federal, que tengan por objeto la inversión, el manejo o administración de obras públicas, la prestación de servicios o la producción de bienes para el mercado, serán objeto de control y vigilancia por parte de un comisario que será designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público, como fideicomitente único del Gobierno federal, queda obligada a inscribir los fideicomisos en el Registro que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional y a comunicarle, dentro de un plazo de 30 días, la creación, las modificaciones o reformas que afecten la constitución o estructura de los fideicomisos.

Empresas de participación estatal minoritaria

Para los efectos de la nueva Ley, son empresas de participación estatal minoritaria las sociedades en las que una o varias instituciones nacionales de crédito, uno o más organismos descentralizados u otra u otras empresas de participación estatal mayoritaria consideradas conjunta o separadamente posean acciones o partes de capital que representen menos del 50% y hasta el 25% de aquél.

La vigilancia de la participación estatal en este tipo de empresas estará a cargo de un comisario designado por la Secretaría del Patrimonio Nacional.

Las empresas de participación estatal minoritaria están obligadas a inscribirse, dentro de los 30 días siguientes a la fecha de su constitución, en el Registro de Organismos Descentralizados y Empresas de Participación Estatal, que llevará la Secretaría del Patrimonio Nacional y a comunicarle, dentro del mismo plazo, las modificaciones o reformas que afecten su constitución o estructura.

DESARROLLO CIENTIFICO Y TECNOLOGICO

Establecimiento del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología

A iniciativa del Presidente de la República, el Congreso de la Unión aprobó, hacia finales de diciembre último, la

creación del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, que actuará como "asesor y auxiliar del Ejecutivo Federal en la fijación, instrumentación, ejecución y evaluación de la política nacional de ciencia y tecnología".

Consideraciones básicas de la propuesta

Al fundamentar la iniciativa de ley para el establecimiento del Consejo se plantearon, entre otras, las siguientes consideraciones:

"Toda política de ciencia y tecnología no solamente requiere de una congruencia en sí misma, sino que debe formar parte de la política general de desarrollo. El Estado es el que fija esa política; consecuentemente, es el que debe otorgar impulso y coherencia a los esfuerzos que se realicen en ese campo... El establecimiento de una política científica y tecnológica adquiere características peculiares en nuestro país, debido a la escasez y dispersión de los cursos de que actualmente se dispone. Esta situación determina la necesidad de crear, simultáneamente, tanto los elementos básicos de la infraestructura institucional de la investigación, como de los medios para integrarlos armónicamente..."

Después de reconocer que en México no se dispone de un mecanismo a nivel nacional que permita formular y ejecutar una política global de ciencia y tecnología, se considera indispensable "establecer un sistema funcional que interrelacione los diferentes órganos que realizan, promueven y utilizan la investigación científica o tecnológica o preparan investigadores, otorgando cohesión y coherencia a sus acciones en torno a objetivos comunes vinculados a nuestro desarrollo general". "Este sistema —se agrega en la exposición de motivos de la iniciativa de ley— deberá integrarse con la participación de: *a)* un órgano gubernamental de alto nivel, encargado de la formulación de programas indicativos de investigación científica y tecnológica, así como de la distribución de recursos que se destinen a esas actividades; *b)* las instituciones de enseñanaza superior; *c)* los centros que realizan investigaciones, básicas o aplicadas, y *d)* los usuarios de la investigación, comprendiendo tanto a las dependencias gubernamentales como al sector privado."

Se señala además que el "órgano gubernamental de alto nivel", deberá tener facultades para:

"Planear, programar, fomentar y coordinar las actividades científicas y tecnológicas, y realizar la evaluación de los resultados que se obtengan;

"Canalizar recursos, provenientes tanto del Estado como de otras fuentes, para la ejecución de programas y proyectos específicos, sin perjuicio de que las instituciones académicas y los centros de investigación sigan manejando e incrementando sus propios fondos;

"Lograr la más amplia participación de la comunidad científica en la formulación de los programas de investigación, vinculándolos con los objetivos del desarrollo económico y social;

"Procurar la mejor coordinación e intercomunicación de las instituciones de investigación y de enseñanza superior, así como entre ellas, el Estado y los usuarios de la investigación, sin menoscabo de la autonomía de cada uno de ellos;

"Promover la creación de servicios generales de apoyo a la investigación, y

"Formular y ejecutar un programa controlado por becas."

Fundamentación de la iniciativa

Dentro del trámite legislativo de la iniciativa de ley para establecer el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, el secretario de Comunicaciones y Transportes, Ing. Eugenio Méndez Docurro, fue citado para que fundamentase ante la Cámara de Diputados la iniciativa que estaba a discusión. En su exposición ante la XLVIII Legislatura, el Ing. Méndez destacó que, con la iniciativa, se trata de responder al "imperativo nacional de llevar adelante, con firmeza y determinación una política científica y tecnológica acorde con las prioridades que se adopten en la satisfacción de las necesidades del país". Después de pasar revista a los esfuerzos anteriores para "promover, estimular, desarrollar y coordinar la investigación científica en el país" (entre ellos, el Consejo Nacional de la Educación Superior y de la Investigación Científica, de 1935; la Comisión Impulsora y Coordinadora de la Investigación Científica, de 1942, y el Instituto Nacional de la Investigación Científica, de 1950, reformado en 1961), el Ing. Méndez señaló que todos estos organismos vieron muy limitadas sus actividades por, entre otros factores, la escasez de recursos financieros, la falta de autoridad suficiente y unificada en el cumplimiento cabal de sus funciones, la ausencia de facultades para intervenir ampliamente en la organización y estímulo de la investigación aplicada, la carencia de una "masa crítica" de científicos y tecnólogos como base de una eficiente política en la materia, y el desajuste entre esta situación y la concepción del desarrollo económico y social.

Al hacer referencia a las tareas que la iniciativa de ley atribuye al Consejo, se destacó la necesidad de conocer y evaluar el grado de desarrollo que ha alcanzado el país y la de "elaborar un inventario lo más completo posible, de los insumos de la investigación científica y tecnológica". El orador se refirió también al contenido de un programa nacional de investigación científica en el que "hay que precisar, con especial antención, los niveles en que el sector privado participaría en tal actividad" y precisar también "la importancia y la magnitud de la contribución de la tecnología extranjera en el desarrollo del país, su costo de transferencia, sus repercusiones en la balanza de pagos y sus posibles efectos descapitalizadores", esto último con el objeto de facilitar "la importación y adaptación de las tecnologías ajenas que efectivamente nos beneficien" y "la adquisición de conocimientos en la forma más ventajosa para el país", al tiempo que se sientan las bases de un "proceso de sustitución de tecnología extranjera por tecnología nacional, cuidando de orientarlo al ahorro de divisas y al apoyo de la producción de satisfactores".

El Ing. Méndez destacó también en su exposición la creciente desigualdad en el desarrollo científico y tecnológico a escala mundial e indicó que "tal situación tiende a retener a los países subdesarrollados en una condición de permanente inferioridad y amenaza su independencia tecnológica al sujetar al dominio científico del exterior sus sistemas de producción, distribución y aun de consumo".

Al aludir a los problemas que frenan el desarrollo científico y tecnológico en el México de nuestros días, hizo mención de "la falta de vinculación de la investigación científica y tecnológica con los problemas nacionales; la escasa oportunidad que se ofrece al investigador para contribuir de manera sistemática y coordinada en la solución de esos problemas, y la dispersión de esfuerzos en los programas de investigación, aunada a la pobreza de su financiamiento con respecto a la magnitud de la demanda de

requerimientos técnicos para el desenvolvimiento del país". Se advirtió también que es preciso desterrar la ilusión de que la ciencia y la tecnología se crean y se aplican mágicamente al desarrollo: "generar conocimientos científicos y tecnológicos precisa de tiempo y de recursos; el país debe ser capaz de formar personal científico y técnico, de financiar la investigación básica, la aplicada, y el desarrollo de prototipos; de financiar la manufactura y de comercializar los productos que se obtengan, es decir, la investigación deberá incorporarse al sistema económico para que sea productiva en un plazo razonable". Por ello, "la política que se adopte en materia científica tendrá que responder a las características propias de una etapa de desenvolvimiento y de un sistema social".

Aprobación legislativa

La iniciativa de ley fue estudiada, en la Cámara de Diputados, por las comisiones de Educación y de Estudios Legislativos, en cuyo dictamen, favorable a la inciativa, se señala que el Consejo es un organismo que "actuará proponiendo la creación de nuevas instituciones de investigación científica y la constitución de empresas que empleen tecnologías nacionales para la producción de bienes y servicios". Los diputados señalaron también que el Consejo "fijará su atención en el surgimiento de institutos de enseñanza y elaboración de planes de estudio, a fin de estar en posibilidad de desahogar consultas que sobre el particular le solicite la Secretaría de Educación Pública" y que el Consejo "desplegará una política de puertas abiertas a los investigadores y profesores extranjeros, a fin de realizar investigaciones en México, ciudando siempre el interés nacional".

Con base en este dictamen, la iniciativa de ley fue aprobada por unanimidad por la Cámara de Diputados el 21 de diciembre y, unos días después, fue aprobada también por unanimidad en la Cámara de Senadores, quedando concluido el trámite legislativo con la promulgación de la Ley, hecha en los últimos días del año.

Contenido de la ley

La ley que crea el Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología, "como organismo público descentralizado con personalidad jurídica y patrimonio propios, asesor y auxiliar del Ejecutivo Federal en la fijación, instrumentación, ejecución y evaluación de la política nacional de ciencia y tecnología", le atribuye las siguientes funciones:

"I. Fungir como asesor del Ejecutivo Federal en la planeación, programación, coordinación, orientación, sistematización, promoción y encauzamiento de las actividades relacionadas con la ciencia y la tecnología, su vinculación al desarrollo nacional y sus relaciones con el exterior;

"II. Ser órgano de consulta obligatoria para las dependencias del Ejecutivo Federal, organismos descentralizados y empresas de participación estatal, en materia de inversiones o autorización de recursos a proyectos de investigación científica y tecnológica, educación superior, importación de tecnología, pago de regalías, patentes, normas, especificaciones, control de calidad y en general, en todo lo relacionado para el adecuado cumplimiento de sus fines;

"III. Asesorar en su materia a los gobiernos de lo estados y territorios de la Federación, a los municipios, así como a las personas físicas o morales en las condiciones que en cada caso se pacten;

"IV. Elaborar programas indicativos de investigación científica y tecnológica, vinculados a los objetivos nacionales de desarrollo económico y social, procurando para ello, la más amplia participación de la comunidad científica, así como la cooperación de entidades gubernamentales, instituciones de educación superior y usuarios de la investigación;

"V. Promover la más amplia intercomunicación y coordinación entre las instituciones de investigación y de enseñanza superior, así como entre ellas, el Estado y los usuarios de la investigación, sin menoscabo, en su caso, de su respectiva autonomía o competencia, para fomentar áreas comunes de investigación y programas interdisciplinarios, eliminar duplicaciones y ayudar a la formación y capacitación de investigadores;

"VI. Fomentar y fortalecer las investigaciones básicas tecnológicas y aplicadas que se necesiten, y promover las acciones concertadas que se requieran con los institutos del sector público, instituciones académicas, centros de investigación y usuarios de la misma, incluyendo al sector privado;

"VII. Canalizar recursos adicionales hacia las instituciones académicas y centros de investigación, provenientes tanto del Estado como de otras fuentes, para el fomento y realización de investigaciones, en función de programas y proyectos específicos, sin perjuicio de que dichas instituciones y centros sigan manejando e incrementando sus propios fondos;

"VIII. Promover la creación de nuevas instituciones de investigación y proponer la constitución de empresas que empleen tecnologías nacionales para la producción de bienes y servicios;

"IX. Asesorar a la Secretaría de Educación Pública para el establecimiento de nuevos centros de enseñanza científica o tecnológica sujetos a la legislación federal, así como para la formulación de los planes de estudio de los mismos, y en la revisión de los planes de estudio de los centros existentes;

"X. Asesorar a la Secretaría de Relaciones Exteriores en la celebración de convenios internacionales sobre ciencia y tecnología e intervenir en el cumplimiento de los mismos, así como en los organismos o agencias internacionales relacionados con su materia y en los que México participe, en los términos de los convenios respectivos o, en su defecto, conforme a las disposiciones del Ejecutivo Federal;

"XI. Tener conocimiento de la investigación realizada por extranjeros en México y asesorar a las secretarías de Gobernación y de Relaciones Exteriores en esta materia;

"XII. Gestionar ante las autoridades competentes la expedita internación al país de investigadores y profesores extranjeros invitados, por cualquier persona física o moral para realizar investigación en México, cuidando que ésta corresponda siempre al interés nacional. Dichas autoridades quedan obligadas en estos casos, a otorgar las facilidades necesarias para hacer expeditos los trámites;

"XIII. Formular y llevar a cabo un programa nacional controlado de becas, y concederlas directamente, así como intervenir en las que ofrezcan otras instituciones públicas nacionales, o los organismos internacionales y gobiernos extranjeros, en los términos de las convocatorias correspondientes;

"XIV. Actuar como coordinador de la cooperación técnica que se pacte con los organismos internacionales y gobiernos extranjeros, a solicitud de la Secretaría de Relaciones Exteriores;

"XV. Concertar convenios con insti-

tuciones extranjeras y con agencias internacionales para el cumplimiento de su objeto, en consulta con la Secretaría de Relaciones Exteriores;

"XVI. Establecer mecanismos de comunicación con el personal o los becarios mexicanos que se encuentren en el extranjero bajo sus auspicios;

"XVII. Fomentar programas de intercambio de profesores, investigadores y técnicos, con otros países;

"XVIII. Promover cursos o sistemas de capacitación, especialización y actualización de conocimientos en ciencia y tecnología;

"XIX. Intervenir ante las autoridades competentes para hacer expedita y oportuna la importación de todos los elementos de trabajo y apoyo que requiera la investigación científica y tecnológica, opinando en cada caso respecto a la justificación de la importación y cuidando que las especificaciones de los bienes importados se ajusten a las necesidades del país y los programas de investigación. Dichas autoridades están obligadas a otorgar las facilidades necesarias para hacer expeditos los procedimientos;

"XX. Asesorar en todo caso a la autoridad competente en la elaboración de especificaciones y normas de calidad de las materias primas, productos o manufacturas que se produzcan en México o deban importarse, bajo especificaciones y normas de calidad;

"XXI. Propiciar el establecimiento de servicios de mantenimiento de equipos de investigación;

"XXII. Promover las publicaciones científicas mexicanas y fomentar la difusión sistemática de los trabajos realizados tanto por los investigadores nacionales como por los extranjeros que residan en el país, mediante la utilización de los medios más adecuados para ello, así como publicar periódicamente los avances de la ciencia y la tecnología nacionales, sus aplicaciones específicas y los programas y actividades de los centros de investigación;

"XXIII. Asesorar concertadamente a los centros académicos de investigación por lo que se refiere a la elaboración de programas, intercambio de profesores e investigadores; otorgamiento de becas; sistemas de información y documentación; servicios de apoyo, como bibliotecas, equipos y laboratorios; y los asuntos conexos a su materia, cuando se lo soliciten;

"XXIV. Participar en las comisiones dictaminadoras de los premios nacionales de ciencia y promover el establecimiento de nuevos premios;

"XXV. Integrar bolsas de trabajo que permitan el mejor y mayor aprovechamiento de los investigadores;

"XXVI. Investigar en forma directa exclusivamente sobre la investigación misma, para lo cual deberá, especialmente:

a] Mejorar y actualizar renovadamente el inventario de recursos humanos, materiales y financieros destinados a la investigación científica y tecnológica;

b] Captar y jerarquizar las necesidades nacionales en ciencia y tecnología, estudiar los problemas que las afectan y sus relaciones con la actividad general del país;

c] Establecer un servicio nacional de información y documentación científica; y

"XXVII. Las demás funciones que le fijen las leyes y reglamentos, o sean inherentes al cumplimiento de sus fines."

Por otra parte, la ley establece que el Consejo estará regido por una Junta Directiva, y su funcionamiento estará al cuidado de un Director General y de un Secretario General. La Junta Directiva está integrada por doce miembros: ocho permanentes y cuatro temporales. Los ocho miembros permanentes son los siguientes: los secretarios de Educación Pública (presidente), Industria y Comercio (vicepresidente), Hacienda y Crédito Público, Agricultura y Ganadería, y Salubridad y Asistencia, el Rector de la Universidad Nacional Autónoma de México y los directores generales del Instituto Politécnico Nacional y del propio Consejo. Los cuatro miembros temporales, que permanecerán en su encargo dos años, serán dos rectores o directores de universidades o institutos de enseñanza superior de provincia, y dos representantes de los usuarios de la investigación; el titular de un organismo descentralizado o empresa de participación estatal y un representante del sector privado.

La ley precisa también que el patrimonio del Consejo Nacional de Ciencia y Tecnología se integrará con: *a)* "los bienes muebles e inmuebles que le asigne el Ejecutivo Federal, y los que pueda adquirir con base en cualquier título legal", y *b)* "con los subsidios, participaciones, donaciones y legados que reciba y, en general, con los ingresos que obtenga por consultas, peritajes, derechos de patente o cualquier otro servicio propio de su objeto".

TURISMO

Plan de desarrollo turístico en el litoral del Caribe mexicano

En la primera quincena del mes de diciembre próximo pasado, se anunció que con objeto de desarrollar el turismo, que constituye uno de los factores básicos para la industrialización del país y el equilibrio de la balanza de pagos, se ha iniciado un Programa Maestro de Turismo en el litoral del Caribe mexicano, que en su primera etapa representará inversiones por 450 millones de pesos para crear la infraestructura necesaria. Se estima que la inversión total será de alrededor de 1 000 millones de pesos. Con este Programa Maestro, se tratará de fomentar el turismo colectivo a dicha zona del país, mediante el abaratamiento de los costos de los pasajes y los hoteles. La planeación del Programa la realizará el Gobierno en conexión con la iniciativa privada, con objeto de que esta industria sirva fundamentalmente a los fines del desarrollo económico de México.

El administrador del Fondo de Promoción de Infraestructura Turística (Infratur), fideicomiso establecido en el Banco de México, señaló que este plan de desarrollo turístico en el que participarán 23 dependencias oficiales, abrirá una zona incomunicada a la actividad económica, mediante caminos, introducción de energía eléctrica y agua potable, todo lo cual permitirá al Caribe mexicano participar en los beneficios de la corriente turística que viaja por las Antillas. Se estima que 1.3 millones de norteamericanos viajaron en 1969 por la zona del Caribe, y solamente 40,000 llegaron a la península de Yucatán.

El proyecto, ya en ejecución, incluye una gran avenida de 10 km de largo en la isla de Cancún;[1] un fraccionamiento, hoteles, condominios y villas. Así, Cancún, Isla Mujeres y Cozumel formarán el centro de atractivo para un turismo masivo. En comparación con el resto del Caribe, esta zona de México tiene ventajas,

1 Véase "Fomento del turismo: Cancún y otros proyectos", *Comercio Exterior*, octubre de 1970, p. 838.

pues cuenta con zonas arqueológicas de la cultura maya. Ya se ha destinado una partida de 4 millones de pesos para abrir paso a las ruinas de Cabá, mediante una carretera que parte de Tulum.

Por su parte, el jefe del Departamento de Turismo se refirió a la importancia de la industria turística y señaló que la dependencia a su cargo se encuentra en condiciones de poner en marcha un plan turístico consistente en una serie de itinerarios terrestres que cubrirán 140 poblaciones en un área que comprende más o menos al 38% del total nacional y donde habita una población cercana al 18.8% del total nacional. Dichos itinerarios varían entre 225 y 2 925 kilómetros.

Aeronaves de México establece tarifas promocionales

Durante la XXIX convención anual de la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles, A. C., el Subdirector Comercial de Aeronaves de México, S. A., señaló que, a partir del 1 de abril próximo dicha empresa establecerá "tarifas promocionales" con objeto de incrementar la afluencia de turismo extranjero hacia México. Con estas tarifas, México se está preparando para "el turismo masivo", ya que cuenta con personal debidamente capacitado y, a partir del próximo 1 de abril, introducirá en varias de sus rutas equipo de gran capacidad (el super DC-8-63 con capacidad hasta de 250 pasajeros).

Más concretamente, se señaló que, a fin de dar mayor dinamismo a las actuales tarifas grupales de Europa hacia México, Aeronaves de México, ha propuesto, por conducto de la Secretaría de Comunicaciones y Transportes, a todos los transportistas europeos una tarifa individual "todo pagado" (cuya estadía mínima sería de 14 días y máxima de 21 días). Esta tarifa requerirá de un mínimo de 1 250 pesos (100 dólares) por concepto de arreglos terrestres, será comisionable en un 10% y no requerirá de un mínimo de pasajeros para viajar, ya que es individual. Las tarifas que Aeronaves de México ha propuesto a los transportistas europeos representan descuentos de un 40% con relación a las tarifas normales y son las siguientes: de Amsterdam, Bruselas, París o Madrid hacia México, 5 487 pesos viaje redondo fuera de temporada y 6 125 pesos viaje redondo en temporada.

Asimismo, Aeronaves de México obtuvo en la reciente conferencia de IATA, "tarifas individuales todo pagado" para ser aplicada entre Canadá, Estados Unidos y México con la característica de que el nivel de descuento es el mismo de las tarifas grupales para 15 pasajeros.

Nueva York-México	2 700 pesos, 216 dólares, 20% de descuento.
Montreal-México	2 700 pesos, 216 dólares, 20% de descuento.
Nueva York-Guadalajara	2 700 pesos, 216 dólares, 20% de descuento.
Detroit-México	2 375 pesos, 190 dólares, 22% de descuento.
Toronto-México	2 375 pesos, 190 dólares, 22% de descuento.

Durante la convención arriba mencionada, el Presidente de la Asociación Mexicana de Hoteles y Moteles declaró que para incrementar la corriente de visitantes a nuestro país se requiere de un presupuesto indiscutiblemente mayor para el Departamento de Turismo.

TRANSPORTES

Comisión Nacional Coordinadora de Puertos

El 7 de diciembre el Presidente de México envió al Senado de la República una iniciativa de Ley en la que se propuso la creación de la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos. En la exposición de motivos de esa iniciativa se menciona la necesidad de lograr la integración de un sistema nacional de transporte "del que son parte fundamental los puertos marítimos y fluviales como elementos de enlace de las comunicaciones terrestres con las marítimas".

Asimismo, se indica que es indispensable para concurrir a los mercados internacionales con precios competitivos y para reducir los costos del manejo interno de bienes, el acondicionamiento y organización de los servicios portuarios nacionales. El comercio marítimo se ha visto afectado por la ineficacia y el desperdicio de tiempo y recursos que se originan en la escasa coordinación entre los distintos organismos públicos que tienen ingerencia en la operación de los puertos, por lo que es palpable la necesidad de que exista un organismo coordinador que intervenga ágil y oportunamente, en la solución de esos problemas.

Se añade finalmente en la exposición de motivos: "Dicho organismo tendría como propósito la coordinación de las autoridades federales para lograr un adecuado funcionamiento portuario y la colaboración activa de los sectores privados interesados en esta materia, que participarían con voz y voto en la propia Comisión Nacional y en las consultivas que funcionarían en cada puerto".

El 15 de diciembre, atendiendo a una invitación para comparecer ante la Cámara de Senadores, el Secretario de la Presidencia hizo una amplia exposición en apoyo a la iniciativa de ley para crear la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

Señaló inicialmente que es preocupación de la actual administración el impulso al comercio exterior, por ser el factor fundamental para el logro de un mayor volumen de divisas, que permita adquirir la tecnología y la maquinaria indispensable para la continuación de nuestro proceso de desarrollo.

El Secretario de la Presidencia explicó que en nuestros puertos hay pluralidad de autoridades; un gran número de secretarías en ejercicio de sus competencias, participan en las actividades portuarias; así como también intervienen organismos privados, patronales y obreros. Todo ello provoca la necesidad inaplazable de actuar enérgicamente con el propósito de coordinar y armonizar esas múltiples funciones y facultades. Añadió: "la Comisión... no representa mayor burocratismo; no se trata de crear un pesado aparato en el que haya multiplicidad de funciones y se agregue al problema otro problema más, sino por el contrario, que la integren los propios representantes de las dependencias que tienen funciones en la actividad portuaria. No multiplicar la burocracia, sino coordinar la burocracia existente... no se trata de que esta Comisión sea un organismo descentralizado y que descentralice, por servicio, las funciones de dependencias del Ejecutivo. No se trata tampoco de una desconcentración de autoridad, sino de una coordinación de facultades y funciones".

En la sesión del 17 de diciembre, el Senado aprobó, con algunas enmiendas, la iniciativa y el día 29 apareció publicada en el *Diario Oficial* la Ley que crea la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos.

La Ley consta de 15 artículos y 3 transitorios. El primer párrafo del artículo 1º reza: "Se crea la Comisión Nacional Coordinadora de Puertos con el objeto de coordinar en los puertos marítimos y fluviales las actividades y servicios marítimos y portuarios; los medios de transporte que operen en ellos, así como

los servicios principales auxiliares y conexos de las vías generales de comunicación para su eficiente operación y funcionamiento"

La Comisión será el órgano encargado de coordinar en los puertos el ejercicio de las atribuciones que correspondan a las diversas dependencias del Ejecutivo Federal.

La CNCP estará presidida por el Secretario de la Presidencia y estará integrada por un subsecretario de cada una de las siguientes secretarías: Agricultura y Ganadería, Comunicaciones y Transportes, Gobernación, Hacienda y Crédito Público, Industria y Comercio, Marina, Patrimonio Nacional, Salubridad y Asistencia, y Trabajo y Previsión Social, así como por el Secretario General del Departamento de Turismo.

También formarán parte de la Comisión, con voz y voto, un representante de cada uno de los siguientes organismos públicos: Instituto Mexicano de Comercio Exterior, PEMEX, Ferrocarriles Nacionales de México, ANDSA, CONASUPO y Junta Directiva de Puertos Libres Mexicanos.

Asimismo, se invitará a participar en la Comisión, con voz y voto, a cuatro representantes que designen de común acuerdo las organizaciones de trabajadores portuarios, cualquiera que sea su personalidad jurídica; un representante de la CONCANACO; un representante de la CONCAMIN; un representante de la Confederación de Asociaciones de Agentes Aduanales de la República Mexicana; un representante de las empresas autorizadas de autotransporte de servicio público federal; un representante designado de común acuerdo entre la Asociación Nacional de Importadores y Exportadores de la República Mexicana y el Consejo Nacional de Usuarios del Transporte para el Comercio Exterior; un representante de los navieros de altura; un representante de navieros de cabotaje; un representante de los agentes consignatarios de buques y un representante de la Confederación Nacional de Cooperativas.

ASUNTOS SOCIALES

Ampliación del alcance del sistema de seguridad social

En una sesión solemne del Consejo Técnico del Instituto Mexicano del Seguro Social, efectuada el 21 de diciembre en el auditorio de esa institución, fue presentado el proyecto de reformas a la Ley del Seguro Social. Durante el acto, el Director General del IMSS pronunció un discurso en el cual se refirió a la importancia de las modificaciones contenidas en el proyecto de reformas. Dijo: "destacaremos que en el proyecto se registran avances muy importantes al ampliar las finalidades del seguro social obligatorio, precisar mejor las personas a quienes comprende y otorgar facultades al Ejecutivo para fijar el sistema de cuotas y modalidades, lo que servirá para hacer factible extender el seguro social en el campo".

Señaló el director del IMSS que la apertura de nuevos grupos de cotización permitirá obtener a los trabajadores de altos salarios subsidios y pensiones más acordes con sus percepciones reales y elevar el tope mínimo de las pensiones y ayudas que se proporcionan a los trabajadores de bajos salarios; además, se concederán ventajas adicionales a las mujeres que van a ser madres y a los jóvenes de 16 a 18 años de edad.

El 22 de diciembre fue enviada la iniciativa de reformas al Congreso de la Unión y el 28 del mismo mes fue aprobada en la Cámara de Diputados por unanimidad, sin enmiendas.

El régimen del seguro social con carácter obligatorio se define como la institución que garantiza "el derecho humano a la salud, asistencia médica, la protección de los medios de subsistencia y los servicios sociales necesarios para el bienestar individual y colectivo".

Con las reformas aludidas, el régimen del seguro social obligatorio extiende su protección a nuevos sectores de la población; así, quedarán comprendidos dentro de este régimen:

a] los miembros de sociedades cooperativas de producción, de administraciones obreras o mixtas, ya sea que estos organismos funcionen como tales legalmente o sólo de hecho;

b] los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios agrícolas y ganaderos, y

c] los trabajadores independientes urbanos y rurales, como artesanos, pequeños comerciantes, profesionistas libres y todos aquellos que fueren similares.

Para efecto de la Ley, los ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios agrícolas y ganaderos se agruparán en las sociedades locales de crédito agrícola y en las sociedades de crédito ejidal; las mencionadas sociedades serán consideradas como patrones. El Banco Nacional de Crédito Agrícola, S. A.; el Banco Nacional de Crédito Ejidal, S. A., y los bancos regionales a que se refiere la Ley de Crédito Agrícola concederán créditos independientes a los de avío o refacción por las cantidades necesarias para satisfacer las cuotas del seguro social en aquellas zonas en que se haya extendido o se extienda el régimen a los trabajadores del campo. Dichos bancos deberán cubrir las cuotas respectivas al IMSS dentro de los quince días siguientes a la concesión de los créditos.

En el caso de que las personas mencionadas no sean miembros de sociedades de crédito, podrán quedar incluidos en el seguro social obligatorio por medio de decretos del Ejecutivo Federal, a propuesta del IMSS. En estos decretos se determinarán:

a] la fecha de implantación y las modalidades del seguro social para los grupos que deban ser incluidos;

b] las circunscripciones territoriales en que se aplicarán las disposiciones de dichos decretos, y

c] las cuotas y contribuciones a cargo de los asegurados y las correspondientes al gobierno federal.

Asimismo, se seguirá un procedimiento análogo para hacer partícipes de los beneficios de la seguridad social a los trabajadores independientes urbanos y rurales en las categorías arriba mencionadas.

Las nuevas reformas aumentan a 13 el número de grupos de asegurados; los salarios en esos grupos van desde $13.50 diarios hasta un máximo de $220.00 diarios.

También se aumentan las prestaciones y percepciones para los asegurados que sufran accidentes de trabajo y enfermedades profesionales, así como los subsidios y gastos a los deudos de un trabajador fallecido por las causas mencionadas.

Las mujeres trabajadoras que van a ser madres tendrán derecho a un subsidio igual al ciento por ciento del salario promedio del grupo de salario de cotización en que se encuentren y que recibirán durante 42 días anteriores al parto y durante los 42 días posteriores al mismo.