

Sección nacional

SECTOR AGROPECUARIO

Nueva legislación crediticia

Situación actual de la agricultura

En los últimos años han hecho crisis en la agricultura mexicana varios problemas de tipo socioeconómico que se han veni-

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

do gestando durante largo tiempo, los cuales se manifiestan en última instancia en una pérdida de dinamismo de la producción. En efecto, en el período 1965-1974 el aumento de la producción agrícola fue de 0.7% en promedio anual y en términos constantes, muy inferior al crecimiento de la población, que fue de 3.5% y al de la economía en general, cuyo producto interno bruto se incrementó a una tasa media anual de 6.6%, también en términos constantes. El valor de la exportación de productos agrícolas, aun considerándolo a precios corrientes, se incrementó a una tasa media anual de 2%, frente a una muy superior que registraron las importaciones de esos productos durante el lapso mencionado.

El estancamiento de la agricultura, sobre todo en la segunda mitad del decenio de los sesenta, obedece, entre otros factores muy complejos de índole social y política, a la disminución en el crecimiento de la inversión, tanto pública como privada, en ese sector, a las dificultades de acceso al crédito y a la falta de una política agrícola planificada, según opinan los expertos.

Efectivamente, en el decenio de los cincuenta la inversión privada en el sector agropecuario creció de 1 684 a 3 772 millones de pesos de 1960, lo que representa un incremento medio anual de 9.3%, con una tasa todavía mayor en el primer quinquenio. De 1960 a 1965, en

CUADRO 1

Sector agrícola
(Miles de dólares)

	Producción		Exportación	Importación
	Precios de 1960	Precios corrientes	Precios corrientes	
1965	1 593 680	1 980 240	516 415	7 222
1966	1 617 120	2 002 240	483 154	5 501
1967	1 613 200	2 062 880	425 379	3 361
1968	1 639 120	2 119 520	406 081	3 412
1969	1 611 800	2 145 920	465 449	5 346
1970	1 691 200	2 378 080	422 038	65 716
1971	1 721 360	2 465 280	429 583	17 835
1972	1 676 400	2 621 440	509 711	70 167
1973	1 666 320	3 572 320	625 243	222 098
1974	1 702 960	4 125 920	616 673	452 164

Fuentes: Banco de México, S. A., anuarios de comercio exterior de los años correspondientes, y Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A.

cambio, la inversión privada en el sector mencionado descendió hasta un nivel de 2 914 millones de pesos, que comparado con el del primer año mencionado representa una disminución de 5% en promedio anual.

Situación similar se observa en la inversión pública ya que a largo plazo presenta una tendencia a la contracción en términos relativos. Así, en el período 1947-1952, se destinó al sector en estudio 20% de la inversión pública federal, en tanto que en 1953 y 1970 dicho porcentaje se redujo a 13.9 y 10.5 por ciento, respectivamente. A partir de 1971 se han registrado incrementos muy notables en la inversión pública destinada al sector agrícola, la cual ha llegado a representar en promedio el 14% en el período 1971-1973.¹ Si en 1970 la inversión pública dirigida al campo fue de 5 800 millones de pesos, en 1976 se ha programado un monto de 78 482 millones.

El crédito agropecuario, importante factor de atraso y descapitalización del sector que se examina, en vista de las modalidades inconvenientes que lo han

caracterizado, ha crecido con una lentitud mayor que el financiamiento total. En efecto, mientras que en 1960 el crédito a la agricultura representó el 10.2% del total, en 1970 sólo fue de 8%. En ello tiene mucho que ver la actitud de la banca privada que, no obstante que cuenta con más de la mitad de los recursos financieros del país, destina al sector agropecuario sólo una parte reducida y decreciente de ellos. En 1970, por ejemplo, esos créditos representaron apenas el 3.8% del total. Tal situación obedece, según muchos analistas, a que la banca privada "no corre riesgos" y busca siempre los negocios seguros y muy redituables, por lo que da preferencia crediticia a los sectores urbanos.

Medidas recientes en materia agrícola

Ante la situación difícil en la que se encuentra la agricultura mexicana, el Gobierno ha adoptado una serie de medidas y transformaciones legislativas persiguiendo los propósitos fundamentales de elevar el nivel de vida de las grandes masas de campesinos y de trabajadores agrícolas y asegurar el abastecimiento interno y la oferta exportable de productos agropecuarios. Con ello se intenta solucionar tanto los problemas de producción como los de transformación y distribución de los productos

agrícolas. Entre ellas cabe recordar aquí las leyes federales de Reforma Agraria y de Aguas, la fijación de nuevos precios de garantía, y, más recientemente, la Ley de Crédito Rural.²

La primera, como se lee en la propuesta del Ejecutivo al Congreso, "es el resultado de una honda reflexión sobre el desarrollo de la reforma agraria y la experiencia recogida en los últimos lustros". Esta Ley de Reforma Agraria se promulgó el 16 de abril de 1971 y de acuerdo con ella "se busca afirmar la libertad del campesino, su participación en la vida de la comunidad y del país, se desea su seguridad económica, la educación de sus hijos y la tranquilidad de una vida, la rural, que ha cumplido siempre con las demandas morales y económicas de la nación".

Considerando que en México la acumulación de la propiedad de la tierra ha dado por resultado una elevada concentración del ingreso y, por ende, del bienestar y la riqueza, con la Ley de Reforma Agraria se trata esencialmente de redistribuir no sólo la tierra, sino el ingreso y las oportunidades de mejoramiento social. Por ello esta legislación atiende, además de los asuntos ligados directamente con la propiedad de la tierra, los relacionados con la organización económica del ejido y con la planeación de la producción agrícola.

Además de los anteriores, los puntos más importantes de dicha Ley son los siguientes:³

a) En cada ejido se establecerá una granja agropecuaria y de industrias rurales explotadas colectivamente por las mujeres del núcleo agrario mayores de 16 años, que no sean ejidatarias. En esa unidad habrá todas las instalaciones necesarias para el servicio y protección de la mujer campesina.

b) Las expropiaciones de bienes ejidales y comunales que tengan por objeto crear fraccionamientos urbanos o suburbanos, o bien para el establecimiento de empresas de beneficio colectivo, se harán

² Otras medidas y transformaciones institucionales de este proceso se tratan en "Diversas reformas para aumentar la producción agropecuaria", en *Comercio Exterior*, México julio de 1975, pp. 727-733.

³ Véase Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *México, la política económica del nuevo Gobierno*, México, 1971.

¹ Véase Martín Luis Guzmán Ferrer, "Co-yuntura actual de la agricultura mexicana", en *Comercio Exterior*, núm. 5, México, mayo de 1975.

en favor del Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos, a cargo del cual estarán el fraccionamiento y venta de los lotes urbanizados.

c] Dentro del régimen fiscal para los ejidos sólo podrá aplicarse el impuesto predial, y en ningún caso podrá gravarse la producción agrícola ejidal.

d] En cuanto a la organización económica del ejido, el Presidente de la República determinará la forma de explotación colectiva de los mismos, en los siguientes casos: 1) cuando las tierras constituyan unidades de explotación que no sea conveniente fraccionar; 2) cuando una explotación individual resulte anti-económica; 3) cuando se trate de ejidos que tengan cultivos cuyos productos están destinados a industrializarse y que constituyan zonas productoras de las materias primas de una industria, y 4) cuando se trate de los ejidos forestales y ganaderos.

e] No podrán constituirse ni operar sociedades para explotar los recursos turísticos en terrenos expropiados a ejidos aprovechando las obras de infraestructura realizadas por el Gobierno, salvo que en esos proyectos participen mayoritariamente los afectados o el Gobierno Federal.

f] Los ejidos podrán establecer centrales de maquinaria para procurar una mejor explotación de sus predios. Cuando esto no sea posible, el Estado procurará su establecimiento.

g] Los dueños o poseedores de predios agrícolas o ganaderos en explotación a quienes se haya expedido o se expida un certificado de inafectabilidad, podrán promover el juicio de amparo contra la privación o afectación ilegal de sus tierras o aguas.

h] Son inafectables por concepto de dotación, ampliación y creación de nuevos centros de población, las pequeñas propiedades que están en explotación y que no exceden de las superficies de 100 hectáreas de riego o humedad de primera, hasta 150 hectáreas dedicadas al cultivo de algodón y hasta 300 si son frutales o tienen otros determinados cultivos. También son inafectables las superficies que no excedan de la necesaria para mantener 500 cabezas de ganado mayor. La superficie que debe considerarse como inafectable se determinará

computando por una hectárea de riego, dos de temporal, cuatro de agostadero de buena calidad y ocho de monte o de agostadero en terrenos áridos.

i] Cuando por la creación de riego se proceda a la expropiación de superficies de ejidos y comunidades, las tierras que en compensación se les entreguen a los propietarios afectados deberán estar ubicadas preferentemente en las posesiones originales; en todo caso dentro del distrito de riego y con la extensión que resulte del reparto equitativo del agua.

La nueva legislación federal en materia de aguas parte del reconocimiento de que los recursos hidráulicos de México están mal distribuidos. Así, en la Ley, que fue promulgada el 11 de enero de 1972, se especifica que "A fin de realizar una distribución equitativa de los recursos hidráulicos y cuidar de su conservación, la presente Ley reglamenta las disposiciones, en materia de aguas, de los párrafos quinto y sexto del artículo 27 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y tiene por objeto regular la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas propiedad de la nación, incluidas aquellas del subsuelo libremente alumbradas mediante obras artificiales, para que se reglamente su extracción, utilización y veda conforme lo exija el interés público".

Entre las disposiciones más importantes e innovadoras de la Ley Federal de Aguas, por el alcance de sus objetivos, destacan las siguientes:⁴

- Para evitar el acaparamiento de agua y procurar su justa distribución, la Ley establece prioridades en función de la finalidad del uso del agua, en este orden: a] usos domésticos; b] servicios públicos urbanos; c] abrevaderos para ganado; d] riego de terrenos, dando prioridad a los ejidales y comunales sobre los de propiedad privada; e] industriales, en donde se concede mayor importancia al aprovechamiento para la generación de energía eléctrica de servicio público; f] para recreación; g] para generación de energía eléctrica de uso privado, y h] para lavado, entarquinamiento de terrenos y otros servicios.

- A fin de evitar el desperdicio y la

⁴ Véase Banco Nacional de Comercio Exterior, S. A., *México, la política económica para 1972*, México, 1972.

contaminación del agua por usos industriales, la Ley establece la obligación, por parte de los industriales, de conservar la calidad de las aguas de desecho y de establecer sistemas de reaprovechamiento y recirculación; asimismo, prevé que éstos se establezcan donde los recursos hidráulicos resulten favorables.

- Para evitar el acaparamiento del agua de riego, se determina que nadie podrá tener derecho a ese servicio en uno o más de los nuevos distritos si ya es propietario o poseedor de 20 hectáreas de riego en cualquier lugar de la república. Cuando se viole este precepto se suspenderán los servicios y, en caso de reincidencia, se les privará del derecho del servicio. Con este mismo objetivo, la Ley regula la transferencia de los derechos de agua, permitiéndola sólo cuando sea indispensable por salinidad de las tierras, infestación del suelo, enfermedades o plagas.

- Con el propósito de que los distritos de riego constituyan unidades de desarrollo económico y social, la Ley contiene las siguientes innovaciones: los comités directivos de los distritos de riego se robustecen con la representación de organismos oficiales y no oficiales que intervienen en las actividades agropecuarias, a fin de lograr su coordinación, otorgándoles atribuciones de índole promocional en trabajos de investigación y extensión de técnicas agropecuarias, proyectos de planes de crédito, comercialización de productos agropecuarios y formación y desarrollo de industrias rurales.

- Para explotar técnicamente las aguas litorales, la Ley prevé la creación de distritos de acuacultura en aguas de propiedad nacional, bien sean corrientes, vasos de almacenamiento, lagos, lagunas, esteros o mares territoriales.

- El desarrollo del plan de distritos de acuacultura prevé labores de desalove, control de las mezclas de agua dulce y salada y fomento de un medio ecológico apropiado para el enriquecimiento de las especies acuáticas animales y vegetales.

- A fin de lograr el máximo aprovechamiento y beneficio del agua, la Ley regula su cuidado y conservación, a través de los estudios y la planeación de los recursos hidráulicos que determinen los volúmenes de asignación para cada uso

del agua, procurando que éstos sean suficientes para satisfacer las necesidades, al mismo tiempo que se eviten los desperdicios y se vigile el uso y distribución del agua, para preservar las reservas acuíferas.

● Para lograr la planeación integral del aprovechamiento de los recursos hidráulicos, la Ley faculta a la Secretaría de Recursos Hidráulicos para regular y controlar la explotación, uso y aprovechamiento de las aguas nacionales, así como para coordinar las actividades que realicen las secretarías y departamentos de Estado, el sector paraestatal, los gobiernos estatales, los municipios, los ejidos, las comunidades y los particulares.

Por otro lado, los precios de garantía que paga la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (Conasupo) por los productos básicos agrícolas, constituyen uno de los elementos más importantes de la política agropecuaria del país. Dichos precios se mantuvieron prácticamente estables durante diez años. Fue a partir del primer trimestre de 1974 que se inició un proceso de ajuste para adecuarlos a las condiciones actuales, mejorar los ingresos de los agricultores y alentar la producción. Así, se agregaron al precio de garantía dos nuevas formas de tratamiento: precio de soporte y pre-

cio de comercialización. El precio de garantía se refiere al compromiso tácito del Gobierno de comprar toda la producción disponible a la cotización establecida. En este caso se encuentran el ajonjolí, el maíz, el girasol y el trigo, cuyas compras controla la Conasupo. El de soporte es fijado para apoyar y estimular la producción en programas especiales, sin que el organismo mencionado tenga el compromiso de adquirir la producción disponible. El precio puede subir o bajar en la siguiente cosecha. Es el caso del frijol soya y del sorgo, entre otros. El precio de comercialización se aplica solamente al frijol y es el resultado de las fuerzas del mercado, lo que acepta la Conasupo para no quedar al margen de las operaciones.

Ley de Crédito Rural

Con la promulgación de esta Ley el actual Gobierno prosigue sus esfuerzos para lograr el mejoramiento de uno de los sectores más deteriorados de la economía mexicana: el agrícola. Fue propuesta por el Ejecutivo Federal el 15 de octubre y aprobada por ambas cámaras el 27 de diciembre último.

La elaboración de la mencionada Ley implicó la revisión del régimen legal del crédito agrícola en México, lo que per-

mitió recoger en ella muchos años de experiencia en la canalización de recursos para apoyar a los campesinos y promover su desarrollo económico con un creciente grado de eficiencia.

En la Ley se alude deliberadamente al crédito rural porque los fondos se destinarán no sólo a las actividades agropecuarias, sino en general a todas las del campo, o sea, que se financiará, además de las actividades primarias, la industrialización y comercialización de los productos agropecuarios, procurando que el campesino se capacite para integrar verticalmente su actividad económica y pueda ir más allá de las limitaciones, cada vez más graves, que le imponen la extensión de las tierras buenas, de por sí escasas, y la expansión demográfica, que en el sector campesino es muy acusada.

La Ley comprende siete capítulos que se refieren a la finalidad de la Ley, al sistema nacional de crédito rural, a los sujetos de crédito rural, a las operaciones especiales de apoyo al crédito, al registro público de crédito rural y a las disposiciones generales.

En el proceso de lograr la integración funcional de las instituciones que otorgan crédito al campo, los bancos de Crédito Ejidal, de Crédito Agrícola y el Agropecuario quedaron fusionados en el Banco Nacional de Crédito Rural. Esta institución se creó por Decreto Presidencial el 7 de julio de 1975.

El sistema nacional de crédito rural estará integrado por el Banco Nacional de Crédito Rural, S. A., doce bancos regionales de crédito rural, la Financiera Nacional de Fomento Ejidal e Industrias Rurales, S. A., que nació de la Financiera Nacional de Fomento Ejidal, y los fondos nacionales de fomento y redescuento a las actividades agropecuarias establecidas por el Gobierno federal en instituciones nacionales de crédito.

Es importante señalar que el Banco Nacional de Crédito Rural opera como institución de depósito y de ahorro, como financiera y fiduciaria, y puede celebrar operaciones de crédito con instituciones extranjeras privadas, gubernamentales o intergubernamentales.

Otro aspecto importante de esta ley de crédito es que rige las actividades de la banca privada en cuanto financiadora del sector rural.

CUADRO 2

Precios de garantía de productos agrícolas seleccionados (Pesos por tonelada)

	1970	1973/74		1975	
		Ciclo invierno		Mayo	Septiembre
Ajonjolí	2 500	2 600 ^a	5 000	6 000	
Arroz	1 882	4 500 ^b	5 700	2 500	
Cártamo	1 500	3 000 ^b	3 500	3 200	
Frijol	1 750	2 300	6 000	4500-5 000	
Maíz	940	1 125	1 750	1 900	
Sorgo	625	950	1 600	1 600	
Soya	1 300	2 700	3 500	3 500	
Trigo	800	1 300	1 750	1 750	

^a Hasta noviembre de 1974.

^b Se refiere a todo 1974.

Fuentes: "Diversas reformas para aumentar la producción agropecuaria", en *Comercio Exterior*, México, julio de 1975, pp. 731 y 732, y "Sector agropecuario. Panorama positivo para 1975", en *Examen de la situación económica de México*, Banco Nacional de México, diciembre de 1975, p. 416.

La Secretaría de Hacienda y Crédito Público y el Banco de México fijarán en forma general las tasas de interés de los préstamos que otorguen las instituciones de crédito rural, con lo que se uniformarán las condiciones crediticias respecto a ese sector.

Con las medidas especificadas en cuanto a los sujetos de crédito se busca propiciar una mayor organización de los productores rurales de tal manera que aprovechen cabalmente los recursos que reciban en función de aumentos de su productividad y su capacidad de gestión económica. Los sujetos de crédito son, enunciativa y no limitativamente, los siguientes: ejidos y comunidades, sociedades de producción rural, uniones de ejidos y comunidades, uniones de sociedades de producción, asociaciones rurales de interés colectivo y colonos y pequeños propietarios.

Uno de los propósitos fundamentales de la Ley, promover la explotación colectiva de la tierra, se manifiesta en el hecho de que se otorgará preferencia en las tasas de interés a ejidos, comunidades y sociedades de producción rural formados por colonos y por pequeños propietarios minifundistas que adopten ese tipo de explotación.

Otro avance significativo en esta Ley es el referente al crédito para el consumo familiar, que se instituye con el propósito de que el campesino pueda atender ese tipo de necesidades sin menoscabo de los recursos que obtiene para la producción.

Es importante también el hecho de que las instituciones de crédito rural pueden celebrar convenios con las secretarías de Agricultura y Ganadería y de Recursos Hidráulicos para que los sujetos de crédito reciban asistencia técnica directa en el campo a través de los servicios de extensión agrícola de esas dependencias del Ejecutivo. El pago por concepto de dichos servicios se hará de acuerdo con la capacidad económica de los acreditados, existiendo la posibilidad de eximir a ejidatarios, comunidades y pequeños propietarios que realicen la explotación colectiva.

La uniformidad de las condiciones de operación y la simplificación de los requisitos y trámites en las instituciones bancarias, tanto públicas como privadas, que dirijan sus recursos al campo, es

otro rasgo de la Ley de Crédito Rural que conviene mencionar.

Entre las disposiciones de carácter general destaca lo referente al régimen fiscal aplicable. Se subraya que es un régimen de excepción debido a que los campesinos estarán exentos del pago del impuesto sobre la renta al ingreso global de las empresas y del 1% sobre las erogaciones para remunerar al personal.

Respecto al propósito esencial de fomentar la explotación colectiva de la tierra, el Secretario de Hacienda y Crédito Público expresó que en la Ley se insiste en favorecer esa modalidad productiva "...porque la experiencia nos enseña que en la explotación individual de ella se hace cada vez menos eficiente al campesino y no se contribuye de manera alguna a enriquecerlo o a mejorar su situación económica. Se trata de que la explotación de la tierra se haga eficientemente. Difícilmente podemos esperar que se haga con eficacia de manera aislada, por varias razones: la primera es que las extensiones de tierra son limitadas; la segunda es que las extensiones limitadas de tierra y las limitaciones económicas de los campesinos no les permiten mecanizar individualmente la explotación de las parcelas; colectivamente sí. También les permite una mejor comercialización acudiendo con una oferta abundante al mercado..."

CUESTIONES SOCIALES

Algunas medidas de reforma educativa

Durante las últimas semanas la prensa nacional informó de varios acontecimientos en materia educativa, entre los que destacan la Ley que crea el Consejo del Sistema Nacional de Educación Técnica, la instauración del Plan Nacional de Educación para Adultos y la aprobación de la Ley del mismo nombre.

Ley del Consejo del Sistema Nacional de Educación Técnica

Esta Ley se expidió ante la necesidad de unificar y coordinar las actividades de las instituciones oficiales de educación técnica en sus tipos medio y superior y ampliar la vinculación de la política edu-

cativa con el desarrollo económico y social independiente del país.

En la exposición de motivos del proyecto de ley, presentado a principios de septiembre, se señala que "las circunstancias actuales del proceso de cambio que vivimos han determinado la necesidad de establecer las bases de un sistema nacional de educación técnica que promueva, impulse y coordine el desarrollo de la investigación científica y tecnológica acorde con las exigencias derivadas de los avances de la sociedad y de sus procesos productivos".

Asimismo, en el anteproyecto se alude a la organización administrativa de las instituciones que promueven la educación científica y técnica. "El sistema de educación media superior y superior está constituido por los Centros de Estudios Científicos y Tecnológicos, las escuelas superiores al nivel de licenciaturas y de graduados y los centros de investigación científica del Instituto Politécnico Nacional; de igual manera imparten esta educación los institutos tecnológicos regionales, los centros de estudios científicos y tecnológicos, los institutos y centros de estudios tecnológicos agropecuarios y los institutos y centros de estudios en ciencias y tecnologías del mar, mismas que han dado origen al establecimiento de un número superior a los 1 000 planteles educativos, cuyos programas es necesario unificar, para que el marco de la educación técnica se sustente en bases comunes."

Esta Ley considera "la facultad que tiene el Estado para establecer las directrices de una política educativa orientada a configurar una infraestructura científica y tecnológica que, por una parte, auspicia la formación de un tipo de profesional, técnico e investigador con una conciencia nacionalista, y, por otra, la creación de una ciencia y una tecnología comprometidas con las metas de progreso, bienestar y justicia social que se ha fijado el pueblo de México".

Por otro lado, "está encaminada a dar forma a un modelo educativo que haga posible conjugar el saber y el saber hacer, la teoría y la práctica, de tal manera que el estudiante participe, desde el principio de su formación, en la solución de los problemas del país".

Después de ser discutida ampliamente en las cámaras de Senadores y de Diputados, la Ley del Consejo del Sistema

Nacional de Educación Técnica fue aprobada y promulgada el 25 de noviembre último.

A continuación se presentan los artículos más relevantes de esta Ley:

"Artículo 1. Se crea el Consejo del Sistema Nacional de Educación Técnica, como órgano colegiado de consulta obligatoria y asesoramiento de la Secretaría de Educación Pública, para coordinar dentro del sistema educativo nacional a las instituciones de educación técnica de tipos medio superior y superior y vincular la política educativa con el desarrollo económico y social del país.

"Artículo 2. El Consejo del Sistema Nacional de Educación Técnica tendrá las siguientes atribuciones:

"I. Auxiliar en la planeación de los mecanismos de evaluación y expansión del Sistema.

"II. Asesorar en la formulación de los planes y programas de educación técnica de tipos medio superior y superior.

"III. Revisar periódicamente los planes y programas de educación técnica y proponer al Secretario de Educación Pública las modificaciones necesarias para mantenerlos actualizados, tomando en consideración las auscultaciones de carácter nacional, regional o sectorial que al efecto realice el Consejo.

"IV. Sugerir políticas y lineamientos para la investigación científica y tecnológica dentro del Sistema.

"V. Proponer las medidas adecuadas para el fortalecimiento de los vínculos entre las instituciones de enseñanza e investigación, nacionales y extranjeras, para el desarrollo de la educación técnica.

"VI. Favorecer el mayor intercambio de experiencias, información y medios de trabajo entre las instituciones del Sistema.

"VII. Formular proyectos de modelos educativos que contribuyan a superar permanentemente el nivel académico de la educación técnica.

"VIII. Prestar asesoramiento en la organización de programas de becas a nivel

nacional e internacional para la formación de docentes e investigadores del Sistema.

"IX. Aconsejar mecanismos para la cooperación interdisciplinaria e interinstitucional en el desarrollo de programas de investigación científica y tecnológica en áreas comunes.

"X. Elaborar proyectos de planes para la expansión del Sistema Nacional de Educación Técnica, en áreas prioritarias de investigación, de acuerdo a los requerimientos nacionales.

"XI. Sugerir a las instituciones del Sistema programas de coordinación para la prestación del servicio social.

"XII. Proponer el establecimiento de empresas industriales, agropecuarias y de explotación de los productos del mar que respondan a las necesidades del Sistema y contribuyan al desarrollo nacional independiente.

"XIII. Recomendar la publicación y difusión de obras científicas, técnicas y culturales que puedan utilizarse como libros de texto y de consulta en las instituciones del Sistema, y

"XIV. Las demás que le confieran este ordenamiento u otras disposiciones legales."

Plan Nacional de Educación para Adultos

El pasado 15 de diciembre fue puesto en marcha el Plan Nacional de Educación para Adultos, aplicable en toda la república. Hizo la declaratoria inaugural el Primer Mandatario, quien señaló: "el Plan Nacional de Educación para Adultos no es una campaña a término fijo, sino una promoción educativa profunda y permanente; no una campaña de tipo tradicional de esas en que los altos funcionarios enseñaban simbólicamente a leer a los campesinos, o las amas de casa a sirvientas, que al no practicar la lectura volvían al analfabetismo".

Por su parte, el Secretario de Educación Pública explicó que el Plan comprende los niveles introductorio o de alfabetización, de primaria intensiva, de secundaria abierta y otros más en perspectiva. Se hará, sin embargo, mayor hincapié en la educación básica. Asimismo indicó que el Plan fue formulado

dentro del concepto de educación permanente. Las ideas tradicionales de escuela no permitían que ésta fuera más allá de su ámbito, limitado por su propia naturaleza. Debido a esto, añadió, la escuela se ve restringida cuando se carece de una educación extraescolar que incida directamente en el seno familiar. Por otra parte, se manifestó en favor de que la escuela sea la propia comunidad y que de esta manera se sienten las bases para alcanzar el desarrollo integral a que aspiramos como un derecho inalienable. "No es, por tanto, un proyecto meramente educativo, sino que el Plan desborda el ámbito y la jurisdicción de la Secretaría de Educación Pública al involucrar las funciones integrales del gobierno y de la sociedad." Implica también —explicó el titular— una acción solidaria dentro de la cual las organizaciones campesinas, obreras, estudiantiles, profesionales, empresariales, el sector público y la ciudadanía en general contarán con un fecundo campo. Los círculos de estudio deben reconocer su impulso original en un profundo espíritu nacionalista, ajeno a mezquindades y orientado a la toma de conciencia de nuestras propias capacidades colectivas.

Los antecedentes de carácter teórico y práctico que sirvieron de fundamento al Plan fueron expuestos también por el Secretario de Educación Pública, quien señaló que se efectuaron modificaciones en el sistema escolar, se actualizaron la forma, la sustancia y el contenido de la educación tradicional e hizo especial mención al Plan Nacional de Castellанизación que se inició con la colaboración del Instituto de Investigación e Integración Social de Oaxaca. Asimismo, se refirió a los cambios significativos en la educación básica enfocada a elaborar y experimentar los textos que configuran el contenido de las cuatro áreas fundamentales del conocimiento. Afirmó el Secretario que la educación normal fue modificada también en su estructura y contenido de conformidad con los cambios introducidos en la educación primaria.

El titular de la SEP reveló que se efectuaron estudios previos y proyectos piloto de enseñanza extraescolar en la primaria y en la enseñanza media. Esto permitió asegurar la viabilidad de esta trascendental etapa de la reforma educativa y tomar conciencia de las múltiples aristas del problema y de que la reforma extraescolar, más aún que la escolar,

tenía diversas implicaciones sociales, políticas y económicas que era menester tener presentes para asegurar el éxito del Plan.

Finalmente, el Secretario de Educación Pública advirtió que “a pesar de que la cuarta parte de la población asiste a las aulas escolares persiste un elevado porcentaje de mexicanos víctimas de la marginación más mutiladora: la marginación que impone la ignorancia que en términos humanistas no libra ni excluye del compromiso de vivir mejor, de obtener disfrutes más equitativos”.

Ley Nacional de Educación para Adultos

Días después de puesto en marcha el mencionado Plan, el presidente Echeverría envió al Congreso de la Unión la iniciativa de Ley Nacional de Educación para Adultos, cuyo objetivo fundamental es “elevar la escolaridad de la población mayor de los quince años y eliminar así trabas que impiden un desarrollo más acelerado del país”.

Al explicar el sentido de esta Ley ante los miembros de la Cámara de Senadores, el pasado 25 de diciembre el Secretario de Educación Pública señaló que “las personas mayores de quince años, que por diversas razones no han sido atendidas por el sistema escolar, tendrán la oportunidad de incorporarse al estudio sin desatender sus ocupaciones habituales. Estudiarán en el taller, en la fábrica, en los centros de servicios, en el campo o en la ciudad. Además, [la Ley] proporciona al educando mayores perspectivas en su trabajo; posibilidades de continuar estudios en otros niveles y modalidades educativas: acreditación de conocimientos en períodos y sitios adecuados a sus necesidades, una mejor integración familiar e independencia de criterio y, por ende, satisfacciones personales que se reflejan en una mejor actitud ante la vida”. Asimismo, señaló que a pesar de los esfuerzos, la educación es concentrada por las clases medias y acomodadas de las urbes. “Esta redistribución de la educación —explicó— es tan importante o más para el país como la de la tierra, como la de la riqueza, como la del *status* y la del poder que no han quedado equitativamente distribuidos entre todos los mexicanos.”

El funcionario señaló también que la Ley se propone beneficiar a cerca de 7.5

millones de personas mayores de 15 años que habitan en los cinturones de miseria de las grandes urbes, que sobreviven en las regiones desérticas e insalubres, o en el aislamiento en distintos puntos del país. Reveló que de seis millones de analfabetos que hay en el país, el Plan Nacional podrá beneficiar a la mitad de ellos, a 2.5 millones de los diez millones de mexicanos con primaria incompleta y a dos millones de los ocho con secundaria incompleta.

La mencionada Ley fue aprobada con dispensa de trámite, en lo general, y en lo particular el 30 de diciembre. Entre las disposiciones más significativas se encuentran las siguientes:

“Artículo 2. La educación general básica para adultos forma parte del sistema educativo nacional y está destinada a los mayores de quince años que no hayan cursado o concluido estudios de primaria o secundaria.”

“Artículo 17. La Secretaría de Educación Pública, a través de su sistema Federal de Certificación, acreditará los conocimientos mediante exámenes parciales o globales, previa presentación del acta de nacimiento y de los documentos que acrediten el grado o nivel inmediato anterior.

“Artículo 18. El educando que acredite los conocimientos de primaria, secundaria o de otro nivel educativo, recibirá el certificado correspondiente, que le permitirá continuar estudios en la modalidad escolar o en la extraescolar.”

“Artículo 21. Las dependencias del Ejecutivo Federal, de los estados y de los municipios, los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, organizarán servicios permanentes de promoción y asesoría de educación general básica para adultos y darán las facilidades necesarias a sus trabajadores y familiares para estudiar y acreditar la educación primaria y la secundaria.

“Artículo 22. Las instituciones federales de educación primaria, media, técnica y superior establecerán centros de promoción y asesoría permanente para la educación de adultos, con la participación de sus autoridades, profesores y alumnos.”

“Artículo 27. Los empleadores, comunitarios ejidales y de bienes comunales,

sindicatos, asociaciones y otras organizaciones, podrán:

“I. Propiciar el establecimiento de centros y servicios de promoción y asesoría de educación para adultos.

“II. Dar facilidades a sus trabajadores y miembros para estudiar y acreditar la educación general básica para adultos, y

“III. Extender los servicios de la educación para adultos a los familiares de sus trabajadores y miembros.

SECTOR FINANCIERO

Cuenta Pública Federal de 1974

A principios de diciembre de 1975 la Cámara de Diputados aprobó la Cuenta de la Hacienda Pública Federal del ejercicio de 1974. Al igual que en años anteriores el Ejecutivo federal dio muestras de su interés por presentar cada vez con mayor claridad y detalle las cifras fiscales, introduciendo mejoras técnicas en la contabilidad y sobre todo ampliando las explicaciones de los propósitos y resultados de la política fiscal.¹

Por primera vez la Cuenta Pública se acompañó de una exposición de la Secretaría de Hacienda acerca de los resultados de la hacienda pública y su efecto en la actividad económica. El entonces Secretario de Hacienda, José López Portillo, señaló que “por su propia naturaleza y por el número y complejidad de las transacciones a que se refiere [la Cuenta Pública] resulta un documento de difícil consulta. . . Por ese motivo, el C. Presidente de la República me ha dado instrucciones de que se acompañe la cuenta con una exposición clara de los datos que destacan en la ejecución del gasto que reseña, y que vincule los objetivos del presupuesto a su ejercicio”.

El gasto ejercido en 1974 fue superior en 19% en relación con el presupuesto originalmente. Esta diferencia es congruente con la tendencia registrada a partir de 1972 de someter a la consideración de la Cámara de Diputados presupuestos más realistas respecto a lo que se proyecta ejercer en definitiva. En

¹ Véase “Comentarios sobre la presentación del presupuesto y la ley de ingresos” en *Comercio Exterior*, vol. 24, núm. 12, México, diciembre de 1974, pp. 1218-1221.

CUADRO 1

*Clasificación económica del gasto del Gobierno federal
(Millones de pesos)*

	Ejercido	Presu- puesto	Variaciones	
			Monto	%
<i>Cuenta corriente</i>				
Servicios personales	22 969	18 982	3 987	21
Transferencias a organismos y empresas sujetos al control pre- supuestal	12 000	7 198	4 802	67
Subsidios al comercio, industria, importación y exportación	8 072	5 500	2 572	47
Otras transferencias corrientes	19 618	13 806	5 812	42
Intereses, comisiones y gastos de la deuda	10 981	8 632	2 349	27
Otros gastos corrientes	7 040	8 521	(1 481)	(17)
Suma	80 680	62 639	18 041	29
<i>Cuenta de capital</i>				
Transferencias a organismos y empresas sujetos al control pre- supuestal	2 997	1 007	1 990	198
Participaciones a estados en in- gresos federales para sus pro- gramas de obras	10 917	3 987	6 930	174
Otras transferencias de capital	6 208	6 090	118	2
Inversiones financieras en orga- nismos y empresas sujetos al control presupuestal	7 731	3 926	3 805	97
Otras inversiones financieras	5 929	4 451	1 478	33
Obras públicas, construcciones y adquisición de bienes de inver- sión	14 128	12 893	1 235	10
Previsión para otras erogaciones de inversión		4 021	(4 021)	
Suma	47 910	36 375	11 535	32
Amortización de la deuda	7 205	15 114	(7 909)	(52)
<i>Total</i>	<i>135 795</i>	<i>114 128</i>	<i>21 667</i>	<i>19</i>

1971 el gasto real fue 52% mayor que el presupuestado en 1972, 21%, y en 1973 17 por ciento.²

La diferencia en 1974 es además muy razonable tomando en cuenta que en algunas partidas hubo excesos importantes debido a necesidades imprevistas. Por ejemplo, la Conasupo recibió 5 010 millones de pesos más que lo presupuestado debido a que tuvo que hacer compras extraordinarias de alimentos a precios muy elevados como resultado de condiciones meteorológicas adversas.

Son particularmente interesantes las explicaciones proporcionadas por el Secretario de Hacienda en relación con los

subsidios compensados con impuestos, que en el ejercicio ascendieron a 8 072 millones de pesos. Este renglón es muy criticado por diversos sectores de la opinión pública y el Secretario lo justificó en los siguientes términos:

"En la evaluación de los subsidios, mecanismo del que dispone el Estado para contribuir a la redistribución del ingreso, a la justicia social y al desarrollo económico, deben tomarse en cuenta tanto los objetivos generales que se persiguen al otorgarlos en forma de incentivos, como el verdadero sacrificio fiscal en el que se incurre.

"Entre otros objetivos básicos que los estímulos fiscales ayudan a lograr, se encuentra el de orientar la actividad económica para promover el desarrollo regional, acelerar el crecimiento industrial y atenuar el déficit de las cuentas

con el exterior. Los incentivos que tienden a combatir el desequilibrio regional redistribuyen el ingreso hacia las zonas menos favorecidas; los que se otorgan a importadores y exportadores buscan adecuar los aranceles con flexibilidad y prontitud a la cambiante situación internacional, permitiendo así, por una parte, que se importen a menores costos los insumos básicos para el proceso de industrialización, con lo cual su beneficio se refleja en menores precios para los consumidores, y por otra estimula la exportación que genera ocupación interna y permite la obtención de divisas, en lugar de recurrir a financiamiento del exterior.

"Otros subsidios tienen fines de control, como es el caso de los que se otorgan a la minería, que activan su proceso de inversión una vez lograda su mexicanización, y otros más, con fines

² Véase "Cuenta de la Hacienda Pública Federal de 1973", en *Comercio Exterior*, vol. 24, núm. 12, México, diciembre de 1974, pp. 1245-1251.

extrafiscales, que persiguen principalmente objetivos de tipo social, se dan en forma discriminada a los sectores que se busca soporten una carga fiscal real baja, como es el caso de los subsidios al ixtle de lechuguilla, al cacao y al aguamiel, actividades de las que dependen grupos numerosos económicamente débiles.

"Por lo que hace a la evaluación del sacrificio fiscal, debe hacerse énfasis en que dentro de los subsidios compensados con impuestos, que constituyen el porcentaje más importante del incremento, hay algunos que no entrañan un sacrificio real, ya que la carga fiscal asignada que incide sobre esas actividades persigue también fines extrafiscales. Tales son los casos de aquellos aranceles cuyas tarifas impiden presiones sobre la balanza comercial y coadyuvan en forma racional al proceso de la sustitución de importaciones, pero que en algunos casos se subsidian con el fin de reorientarlas o bien para atenuar problemas coyunturales, y de aquellos impuestos como el que se aplica a la minería misma, o como el del azúcar, que grava la producción de los ingenios que no aporten sus productos a la UNPASA y se subsidia en 96% a quienes sí lo hacen, permitiendo de esta manera que el dulce que se produce en el país se distribuya a todas las regiones a un mismo precio."

Una de las modificaciones introduci-

das en la contabilidad en 1974 se relaciona con el registro de los apoyos que proporciona el Gobierno federal a los organismos y empresas controladas presupuestalmente. Dado que el presupuesto se integra por los gastos correspondientes al gobierno y las erogaciones que realizarán dichos organismos y empresas resulta difícil conciliar el propósito de identificar a cuál de los dos niveles del sector público corresponde el gasto con el de desglosar el destino último por objeto del gasto de dichos apoyos. En la explicación del Secretario de Hacienda se menciona lo siguiente:

"En el análisis del gasto de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno federal, debe tenerse presente que, con el objeto de que las aportaciones y subsidios que reciben del propio Gobierno no dupliquen el monto de los ingresos y de las erogaciones, la técnica seguida hasta ahora disminuía el importe atribuido a dichos apoyos del gasto real de diferentes capítulos presupuestales, haciendo posible la consolidación de los estados de clasificación en cuenta doble del Gobierno federal y de los propios organismos y empresas. Siendo buena esta técnica, produce el efecto de deformar el monto verdadero del gasto en sus clasificaciones presupuestales, y resulta preferible deducir los apoyos de la suma total del gasto, y no de los capítulos.

"Con el objeto de dar la comparación verdadera del gasto total por sus conceptos, se acompañan a la cuenta pública de 1974 estados que incorporan la nueva presentación, con la cual, al consolidar los estados en cuenta doble, la cifra que se elimina es la de las transferencias del Gobierno federal, cuyo monto queda repartido en los conceptos de gastos a los cuales se aplicó."

En la referida exposición sobre la Cuenta Pública destacan también las explicaciones relativas a la deuda pública:

"Al 31 de diciembre de 1974, el saldo de la deuda total del Gobierno federal fue de 156 400 millones de pesos, de los cuales, el 81%, o sea 126 800 millones, correspondieron a la deuda interna y 29 600 a la externa.

"Con el objeto de que esa honorable representación cuente con mayores elementos de juicio en esta materia, cuya interpretación requiere del conocimiento de sus antecedentes, se comparan las relaciones de la deuda pública del Gobierno federal al 31 de diciembre de 1974 con los índices relativos a los años de 1971 a 1973.

"El coeficiente del servicio de la deuda del Gobierno federal que muestra la incidencia efectiva de la carga financiera en los ingresos corrientes del

CUADRO 2

Cuenta doble de los ingresos y egresos del Gobierno federal (Millones de pesos)

	Ejercido	Presupuesto	Variaciones	
			Monto	%
<i>Cuenta corriente</i>				
Ingresos	93 179	75 911	17 268	23
Gastos	80 680	62 639	18 041	29
Ahorro en cuenta corriente	12 499	13 272	(773)	(6)
<i>Cuenta de capital</i>				
Ingresos	898	800	98	12
Gastos	47 910	36 375	11 535	32
Déficit en cuenta de capital	47 012	35 575	11 437	32
<i>Endeudamiento</i>				
Colocación de deuda	47 005	37 418	9 587	26
<i>Amortización</i>				
Pago de pasivo	7 205	7 614	(409)	(5)
Adeudos de ejercicios fiscales anteriores		7 500	7 500	
Endeudamiento neto	39 800	22 304	17 496	78
<i>Superávit presupuestal</i>	5 287	1	5 286	

propio Gobierno, disminuyó ligeramente entre 1971 y 1974 al pasar del 22.4% en el primer año al 19.3% en el último.

"Su índice de costo, que se obtiene dividiendo el importe de los intereses y gastos de la deuda entre el gasto corriente del Gobierno federal, también se ha conservado en un rango que no presenta variaciones bruscas; va de 14.8% en 1971 a 13.6% en 1974.

"La relación entre el saldo de la deuda pública del Gobierno federal y sus ingresos corrientes, que constituyen la fuente natural de pago, muestra pocas oscilaciones: va de 1.60 veces en 1971, a 1.66 veces en 1974.

"Los coeficientes mencionados indican que en su política de endeudamiento, el Gobierno ha sostenido su capacidad de pago.

"El Gobierno federal desempeña un importante papel como intermediario financiero de los organismos y empresas del sector público, esto es, una parte del financiamiento que obtiene el Gobierno gracias a su prestigio como sujeto de crédito, se transfiere a través de diversos mecanismos a otras entidades del sector público, para apoyar sus planes de inversión.

"Al 31 de diciembre de 1974, el pasivo a largo plazo de los organismos y empresas sujetos al control presupuestal

ascendió a la cantidad de 58 576 millones.

"Cabe hacer hincapié en que el endeudamiento del sector público se ha destinado siempre a fines productivos, por lo cual ha coadyuvado de manera importante en la solución de los problemas estructurales de la economía y a compensar los fenómenos de coyuntura derivados de la crisis financiera internacional y del proceso inflacionario.

"La presente administración se enfrentó desde su inicio a la resolución de graves problemas que amenazaban con frenar a corto plazo el desarrollo del país. Se encontraban severas limitaciones en los sectores de petróleo y energía eléctrica que demandaban cuantiosas inversiones para su solución; era necesario ampliar la capacidad del sistema ferroviario y eliminar importantes estrangulamientos en las industrias siderúrgica, petroquímica y de fertilizantes; además, dada la baja en la participación del sector privado para la creación de empleos y la presión del crecimiento demográfico sobre los sistemas educativos y de salubridad, se hacía impostergable atender dichas necesidades.

"Resultaba, pues, imperioso incrementar la inversión del sector público, con hincapié en los gastos y apoyos financieros destinados al fomento de las actividades agropecuarias, de comunicaciones, de energéticos, de fertilizantes,

petroquímica, siderúrgica y de ferrocarriles, así como la educación pública, la seguridad social y la salubridad.

"Para hacer frente a esas inversiones, fue preciso recurrir al endeudamiento, el que se ha visto influido por la crisis monetaria y el proceso inflacionario mundiales, y en cuyo monto ha sido factor determinante la insuficiencia del ahorro público con relación al gasto de inversión en los sectores de mayor prioridad.

"En la relación del ahorro del Gobierno federal con el gasto de inversión, la insuficiencia del primero se explica por la magnitud del gasto corriente en proporción al ingreso corriente. Pero la verdadera causa no es la cuantía del gasto sino la insuficiencia del ingreso. El gasto que el Gobierno destina a satisfacer las necesidades del país se sujeta a un riguroso estudio y a un análisis de prioridades antes de someterlo a la aprobación de esa honorable representación y a un examen igualmente profundo antes de autorizar su expansión. No obstante, siendo tan diversos e inaplazables los requerimientos sociales y los del crecimiento económico, si se frenara el gasto se frenaría también el desarrollo equilibrado que todos queremos. Es, pues, preciso que el ahorro del Gobierno federal crezca, pero por la vía de un mayor ingreso, para que de esta manera seamos en verdad los factores de nuestro propio progreso. Fue esa la razón de las adecua-

CUADRO 3

Cuenta doble de los ingresos y egresos de los organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno federal (Millones de pesos)

	Ejercido	Presupuesto	Variaciones	
			Monto	%
<i>Cuenta corriente</i>				
Ingresos	100 403	92 750	7 653	8
Gastos	92 748	72 296	20 452	28
Ahorro en cuenta corriente	7 655	20 454	(12 799)	(63)
<i>Cuenta de capital</i>				
Ingresos	6 979	4 132	2 847	69
Gastos	30 057	31 580	(1 523)	(5)
Déficit en cuenta de capital	23 078	27 448	(4 370)	(16)
<i>Endeudamiento</i>				
Colocación	33 107	19 950	13 157	66
Amortización	17 883	12 956	4 927	38
Endeudamiento neto	15 224	6 994	8 230	118
<i>Superávit presupuestal</i>	(199)		(199)	

CUADRO 4

*Ingresos ordinarios del Gobierno federal
(Millones de pesos)*

Concepto	1973	1974	Diferencias	
			Absolutos	%
<i>Total</i>	69 245	94 131	+ 24 886	+ 35.9
Ingresos tributarios	61 604	88 393	+ 26 789	+ 43.5
Renta	26 093	36 409	+ 10 316	+ 39.5
Empresas	13 481	20 409	+ 6 928	+ 51.4
Trabajo	8 135	11 338	+ 3 203	+ 39.4
Capital	2 930	2 648	- 282	- 9.6
Global	705	930	+ 225	+ 31.9
Estampillas	842	1 084	+ 242	+ 28.7
Producción y comercio	12 021	18 140	+ 6 119	+ 50.9
Ingresos mercantiles	12 769	18 100	+ 5 331	+ 41.7
Importación	6 255	8 692	+ 2 437	+ 39.0
Exportación	1 256	1 662	+ 406	+ 32.3
Erogaciones	899	1 274	+ 375	+ 41.8
Otros impuestos	2 259	3 703	+ 1 444	+ 64.0
Recursos naturales	866	1 970	+ 1 104	+ 127.6
Timbre	805	1 025	+ 220	+ 27.3
Migración	20	54	+ 34	+ 170.0
Primas	247	298	+ 51	+ 20.6
Campañas	43	47	+ 4	+ 9.3
Loterías	275	302	+ 27	+ 9.8
Herencias	1	1	-	-
Otros	2	6	+ 4	+ 200.0
Fracción de Ley pendiente de aplicar	52	413	+ 361	+ 694.2
Ingresos no tributarios	6 034	4 841	- 1 193	- 19.8
Derechos	1 674	1 856	+ 182	+ 10.9
Productos	1 328	1 659	+ 331	+ 24.9
Aprovechamientos	3 032	1 326	- 1 706	- 56.3
Ingresos de capital	1 605	897	- 708	- 44.1

Fuente: Cuentas de la Hacienda Pública Federal, 1973 y 1974, estado núm. 24.

ciones fiscales aprobadas por el H. Congreso de la Unión a fines del año pasado, las cuales no llegaron a surtir efecto apreciable en los ingresos de 1974, debido a la fecha en que entraron en vigor.

"La capacidad de pago de la deuda se verá reforzada por el incremento de los ingresos ordinarios del Gobierno derivados de dichas adecuaciones fiscales así como del incremento normal de las actividades y de los resultados de la inversión física en obras de infraestructura y en el incremento del potencial productivo de los organismos y empresas del sector paraestatal.

"En síntesis, se ha utilizado al endeudamiento como elemento para impulsar con mayor vigor las actividades económicas del país, para lograr un desarrollo equilibrado entre los sectores y las regiones, y para atenuar las disparidades en la distribución del ingreso. Congruente con

esa política, cuando las necesidades del progreso de México han requerido de mayores inversiones en el campo, en las comunicaciones, en las industrias básicas y en las obras de infraestructura económica o social, el Gobierno no ha escatimado esfuerzos ni desaprovechado oportunidades para allegarse esos recursos cuidando de no exceder su capacidad de pago."

Si bien las explicaciones anteriores responden ampliamente a las críticas de la política financiera federal dejan todavía algunos puntos sin discutir. Por ejemplo, nada se dice de la relación existente entre el servicio de la deuda externa y los ingresos corrientes de exportación de bienes y servicios; tampoco se desglosa adecuadamente la deuda interna correspondiente a la banca privada y demás particulares respecto de la que se tiene con el propio banco central y en qué medida esta última se ha cubier-

to con emisiones primarias de circulante, y, por lo mismo, no se analizan los efectos de la deuda sobre la disponibilidad de crédito para el sector privado y sobre la demanda total en términos monetarios.

Otro aspecto que destaca muy favorablemente en la presentación de la Cuenta Pública es el extenso detalle proporcionado en relación con el ejercicio del gasto público y su reflejo en obra construida o servicios prestados.

El presupuesto federal de 1976

A fines de diciembre se aprobó el presupuesto federal para 1976 que incluye el gasto del Gobierno federal y de los organismos y empresas propiedad de éste. El gasto presupuestal significa un aumento de 10% en relación con lo que se estima se ejerció en 1975. Tomando en cuenta

la tendencia inflacionaria actual de la economía mexicana el cumplimiento estricto del presupuesto indica que el gasto público decrezca alrededor del 5% en términos reales, pues se espera que el alza de precios en 1976 sea cercana al 15 por ciento.

El secretario de Hacienda y Crédito Público, Mario Ramón Beteta, puso especial énfasis, en sus explicaciones a la prensa y a los diputados, en el propósito del Ejecutivo federal para hacer cumplir el presupuesto, sin permitir que se contraigan obligaciones no autorizadas dentro del mismo. A este respecto señaló en la Cámara de Diputados lo siguiente:

"...creo que es oportuno examinar, aquí con ustedes, señores, el texto de los artículos 10 y 23 de la iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación que se propone para 1976.

'Artículo 10. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el ejercicio del presupuesto cuidará que no se adquieran compromisos que rebasen el monto del gasto que haya autorizado, y, en tal caso, no reconocerá adeudos ni efectuará pagos por cantidades reclamadas en contravención a lo dispuesto en este artículo.

'Artículo 23. La Secretaría de Hacienda y Crédito Público deberá vigilar que la ejecución del Presupuesto de Egresos de la Federación se haga en forma estricta, para lo cual tendrá amplias facultades, a fin de que toda erogación con cargo a dicho Presupuesto esté debidamente justificada con apego a la ley, pudiendo rechazar una erogación si, efectuadas las investigaciones del caso, ésta se considera lesiva para los intereses del Erario Federal. Se faculta a la dependencia del Ejecutivo federal antes indi-

cada para tomar todas las medidas que estime necesarias, tendientes a lograr la mayor eficiencia y economía en los gastos públicos y la realización honesta de los mismos. . .'

"En caso de aprobarse las normas que acabo de citar, las entidades no podrán gastar recursos con independencia de las asignaciones claramente definidas, pues de lo contrario no sólo violarían las disposiciones legales, sino que, además, se trastocarían las estimaciones respecto de los diversos elementos que componen el engranaje económico, generando faltantes que no serían financiables."

El propósito general de contener el crecimiento del gasto público parece obedecer a una política de austeridad financiera que permita disminuir el déficit gubernamental, con los consiguientes efectos de "enfriar" un tanto la activi-

CUADRO 1

*Presupuesto federal de egresos, 1975-1976
(Millones de pesos)
Ejercido hasta el 31 de diciembre*

Ramo	(Estimado) 1975	Presupuesto 1976	Aumento	
			Importe	%
Poder Legislativo	162	163	1	0.1
Presidencia de la República	145	172	27	18.6
Secretaría de la Presidencia	611	612	1	—
Poder Judicial	275	335	60	21.8
Gobernación	629	653	24	3.8
Relaciones Exteriores	594	663	69	11.8
Hacienda y Crédito Público	4 820	5 216	396	8.2
Defensa Nacional	5 099	5 867	768	15.1
Agricultura y Ganadería	3 817	3 824	7	—
Comunicaciones y Transportes	4 728	5 232	504	10.7
Industria y Comercio	850	929	79	9.3
Educación Pública	31 571	37 639	6 068	19.2
Salubridad y Asistencia	5 249	5 254	5	—
Marina	3 025	3 040	15	0.5
Trabajo y Previsión Social	406	453	47	11.6
Reforma Agraria	1 163	1 164	1	—
Recursos Hidráulicos	12 713	13 923	1 210	9.5
Procuraduría General	266	312	46	17.3
Patrimonio Nacional	1 478	1 679	201	13.6
Industria Militar	203	242	39	19.2
Obras Públicas	7 252	7 261	9	—
Turismo	258	292	34	13.2
Suma	85 314	94 925	9 611	11.3
Inversiones	21 769	22 063	294	1.4
Erogaciones adicionales	46 900	47 492	592	1.3
Deuda Pública	34 485	45 030	10 545	30.6
Asignación del Gobierno federal	188 468	209 510	21 042	11.2
Erogaciones adicionales y organismos descentralizados y empresas propiedad del Gobierno federal	168 322	182 879	14 557	8.7
Total	356 790	392 389	35 599	10.0

dad económica y por lo mismo las necesidades de importación de bienes y servicios; simultáneamente sería posible disminuir la tendencia del endeudamiento externo y liberar una mayor proporción de crédito interno para que se realice una prevista recuperación del ritmo de inversión privada.

A pesar del modesto crecimiento previsto del gasto público, se destinarán recursos considerables a sectores estratégicos. "Al hablar del presupuesto para el próximo año, quizá podríamos caracterizarlo —señaló el Secretario de Hacienda— diciendo que da preferencias a la terminación de las obras y de los programas que actualmente se encuentran en proce-

so y los productivos a corto plazo, disminuyendo al mínimo razonable la iniciación de nuevos proyectos de más largo plazo.

"En materia de gasto corriente, se trata de asignar los fondos suficientes para mantener los servicios de la Administración Pública, analizando los aumentos que ya se han presentado, pero limitando el crecimiento del aparato estatal para que pueda servir con mayor eficacia, sin necesidad de un crecimiento que pueda resultar inconveniente."

Una de las características más importantes del presupuesto de 1976 es de orden metodológico tanto en su elabora-

ción cuanto en su presentación. Se trata de establecer paulatinamente la técnica denominada de presupuesto por programas y actividades. Dado que constituye un primer paso en esta dirección, al presupuesto de 1976 se le ha calificado diciendo que tiene "orientación programática". A este respecto el Secretario de Hacienda señaló lo siguiente ante los diputados:

"El presupuesto por programas es un proceso integrado de formulación, ejecución, control y evaluación de decisiones, tendiente a lograr una mayor racionalización de la función administrativa. Es un sistema que pretende orientar la toma de decisiones en la asignación de recursos

SECTOR INDUSTRIAL

OBJETIVOS SECTORIALES

Propiciar el crecimiento del sector para la satisfacción de la demanda interna y crear nuevas fuentes de trabajo

Acelerar la ejecución de obras de infraestructura y actuar como elemento promotor mediante el otorgamiento de créditos y estímulos fiscales

Optimizar el uso de los recursos y promover la mejor utilización de los bienes y servicios generados

PROGRAMAS FUNCIONALES

Energéticos

Minería

Siderurgia y metal-mecánica

Industria química

Azúcar y alimentos

PRINCIPALES METAS

Producir, refinar y vender 302 235 125 barriles de productos petroleros y 10 367.1 mm³ de gas natural. Ampliar la capacidad de destilación primaria en 175 000 barriles por día. Incrementar la capacidad en 1 679 MW. Terminar la unificación de frecuencia en el sistema central

Explorar diversas regiones para incrementar las reservas de minerales. Realizar diversos proyectos de explotación y beneficio

Incrementar la capacidad instalada de acero en 2.5 millones de toneladas. Producir 2 420 millones de toneladas de acero; 1.5 millones de toneladas de pellets y 68 067 vehículos automotores

Producir 4 104 millones de toneladas de productos petroquímicos y 2 206 millones de fertilizantes varios

Aumentar la producción de azúcar, construir 7 ingenios y producir 305 400 toneladas de alimentos balanceados

escasos. Parte del establecimiento de objetivos y metas, llevando consigo la determinación de las acciones alternativas que pueden ejecutarse, la selección de las más adecuadas, su agrupación en programas, su cuantificación en función del destino del gasto y la determinación de funciones y responsabilidades.

"Un presupuesto así, por la profundidad del cambio que entraña, sólo puede introducirse gradualmente dado el funcionamiento de nuestro aparato administrativo.

"El presupuesto con orientación programática es un primer avance, pero tiene gran trascendencia. En él se establece la obligación por parte de las dependencias, de presentar su gasto conforme a programas y subprogramas, señalando objetivos, metas y unidades de medida, que corresponden a cada uno de ellos, así como su costo y funcionarios responsables.

"El esquema adoptado recoge los logros de las tareas iniciadas por la Secretaría de Hacienda, en estrecha coordinación con las secretarías de la Presidencia y Patrimonio Nacional. Dicha coordinación permitirá reforzar las tareas de programación, financiamiento y vigilancia del gasto público, para mejorar las bases del correcto funcionamiento de nuestras unidades administrativas.

"El presupuesto con orientación programática lleva el análisis hacia las decisiones básicas. Se enriquece con enfoques sectoriales de gran amplitud, que permiten conocer hacia dónde se dirige el gasto en el marco de los objetivos generales de política económica y social, y permite una mejor evaluación y control. Una de sus mayores virtudes consiste en conocer la relación entre el costo de los bienes o servicios que se proporcionan y el beneficio que ellos representan para la colectividad. Lo anterior permite la selección alternativa de distintos proyectos, la implantación de los que producen mayor beneficio colectivo y la eliminación de los que resultan dispendiosos.

"Pensamos que este presupuesto, además de adaptarse a las características del sector público mexicano, amplía la comunicación entre el Ejecutivo y el Legislativo y facilita a este último el proceso de análisis y aprobación, tan importante para acrecentar su eficacia como con-

ciencia crítica y vigilante del pueblo. No obstante, estamos conscientes de que es un instrumento de transición, perfecto, que requerirá esfuerzos vigorosos y permanentes de todas las entidades del sector público."

CUADRO 2

Clasificación sectorial del Programa de inversiones públicas para 1976

Concepto	Millones de pesos	Participación en el total (%)
<i>Total</i>	80 230	100.0
Agropecuario	21 191	26.4
Industrial	32 969	41.1
Desarrollo social	8 213	10.2
Transportes y comunicaciones	15 186	18.9
Turismo	696	0.9
Administración	1 975	2.5

En la gráfica anexa se proporciona un ejemplo esquemático de las características del presupuesto de 1976.

Ley de ingresos y cambios fiscales para 1976

La política de ingresos de la presente administración ha perseguido el fortalecimiento de las finanzas públicas a través de la captación de una mayor proporción de los recursos que genera la comunidad. Como se aprecia en el cuadro 2 la carga fiscal se ha incrementado de manera continua y en 1975 fue superior a la de 1970 en 30%. Este aumento de la carga fiscal se ha dado tanto en el renglón tributario como en los ingresos de seguridad social, incluyendo las cuotas de vivienda. De acuerdo con la exposición de motivos del proyecto de ley de ingresos para 1976, los que corresponden exclusivamente al Gobierno federal pasaron de 36.5 a 105 miles de millones de pesos de 1971 a 1975, o sea que tienen un incremento medio anual de 31%, superior al del producto interno bruto (PIB) a precios corrientes. Considerando sólo los ingresos de carácter tributario se tiene un crecimiento medio anual en el período de 32% (en términos absolutos de 32.5 a 98.9 miles de millo-

nes de pesos respectivamente); o sea que la carga tributaria a nivel federal subió de 8.1% en 1971 a 10.7% en 1975.

Este aumento en la recaudación tributaria ha sido producto de aumentos en la base de las tasas impositivas así como de ajustes en la legislación para evitar lagunas o "huecos" que aprovechaban muchos causantes para evadir "legalmente" el espíritu de las leyes tributarias. En cuanto a su incidencia los aumentos tributarios han sido de diverso tipo por lo que se refiere a sectores de actividad económica o grupos de ingresos de la población. Se ha recurrido a la capacidad de pago de todas clases, ya sea en impuestos al ingreso, el consumo o al patrimonio. Aunque no se tienen las cifras correspondientes se puede aventurar la hipótesis de que los incrementos más significativos se han dado en rubros que afectan al consumo de una manera directa o a través del mecanismo de precios; sin embargo, las alzas en los tributos al ingreso y al patrimonio también han sido de significación. Cabe señalar asimismo que el aumento en los impuestos al consumo se ha canalizado en buena medida a las compras de grupos de ingresos con capacidad de pago superior al promedio nacional; tal es el caso de los impuestos que afectan a los precios de los automóviles y el de la gasolina.

Los cambios fiscales para 1976 significan aumentos en las tasas de algunos gravámenes que en conjunto son de cierta importancia. Además, de acuerdo con el Secretario de Hacienda, se han introducido reformas para "tratar de cerrar los canales de evasión, es decir, hacer ajustes tales que impidan que se abata, artificial o amañadamente, la base gravable sobre la cual se calcula la tasa fiscal. No estamos modificando las tasas generalizadas, sino que estamos apretando los tornillos sueltos, las tuercas flojas en el mecanismo recaudatorio, que dejaba intersticios a través de los cuales se propiciaba la evasión".

A continuación se describen los principales cambios utilizando los textos de las exposiciones de motivos de los proyectos de ley correspondientes, o las explicaciones dadas a la prensa por el secretario de Hacienda, Mario Ramón Beteta.

En la ley de ingresos se modifica el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos.

CUADRO 1

Ley de Ingresos para 1974 y estimaciones para 1975 y 1976 (Millones de pesos)

	<i>Real 1974</i>	<i>Estimado 1975</i>	<i>Proyecto 1976</i>
Impuesto sobre la Renta	36 409	51 940	55 970
Impuestos relacionados con la Explotación de Recursos Naturales	1 971	1 844	3 093
Impuestos a las Industrias y sobre la Producción y Comercio, a la Tenencia o Uso de Bienes y Servicios Industriales	18 140	31 599	35 472
Impuestos sobre Ingresos Mercantiles	18 100	21 189	28 511
Impuestos del Timbre	1 025	1 380	1 887
Impuestos sobre la Importación	8 692	9 981	14 575
Impuestos sobre la Exportación	1 662	2 840	4 375
Impuestos sobre las Erogaciones por Remuneración al Trabajo Personal prestado bajo la dirección y dependencia de un patrón	1 274	1 576	1 970
Otros Impuestos	1 120	846	979
Cuotas para el Seguro Social a cargo de patrones y trabajadores	15 289	20 155	24 277
Derechos por la prestación de servicios públicos	1 856	2 343	3 004
Productos	1 659	1 811	1 902
Aprovechamientos	1 326	2 045	2 173
Ingresos derivados de ventas de bienes y valores	81	90	150
Recuperaciones de capital	817	793	750
Ingresos derivados de financiamientos	47 005	83 793	83 232
Otros ingresos			
De organismos descentralizados y	74 313	92 641	113 304
De empresas de participación estatal	17 780	24 481	30 184
Financiamientos de organismos y empresas de participación estatal	33 107	46 813	33 835
<i>Total</i>	<i>281 626</i>	<i>398 200</i>	<i>439 643</i>

En 1975 este organismo pagaba por el total de impuestos de los que es causante directo de acuerdo con las leyes particulares el 16% de sus ingresos brutos y el 12% de sus ingresos por concepto de petroquímica. De esto se excluía el impuesto general de exportación.¹ Para 1976 se conserva el tratamiento, excepto que además tiene que pagar por separado los impuestos de importación de

acuerdo con la tarifa general establecida; seguramente esto significará cargos importantes para Pemex dado que es un importador fuerte de bienes de producción.

En la ley de ingresos se establece además un aumento en los impuestos de importación para casi todas las fracciones arancelarias. La tasa es ahora de 2% mientras que en 1975 era de 1%. El rendimiento de esta tasa se destina a incrementar los recursos del Fondo de Fomento a las Exportaciones de Productos Manufacturados (FOMEX).

¹ Véase "Comentarios sobre la presentación del presupuesto y la ley de ingresos" en *Comercio Exterior*, vol. 24, núm. 12, México, diciembre de 1974, pp. 1218-1221.

Se aprobó una nueva Ley del Timbre que sustituye a la aprobada el 30 de diciembre de 1953, la cual "resulta inoperante en razón de que muchas figuras jurídicas no fueron previstas en tanto que otras resultan ineficaces u obsoletas". De la exposición de motivos de la iniciativa de Ley se extraen los siguientes párrafos:

"Cabe mencionar que la aplicación de la actual Ley ha presentado serios problemas de interpretación, por lo que se ha elaborado esta iniciativa procurando un grado de simplificación máximo, agrupándose figuras sujetas a una misma causa o a un mismo efecto e incluyéndose otras que la técnica jurídica obliga a contemplar con el fin de evitar evasiones fiscales.

"El texto que se propone y que sustituye a la Ley General del Timbre en vigor, se caracteriza porque señala con claridad el sujeto, el objeto y las bases del gravamen; agrupa en un artículo a los sujetos pasivos, en otro a los solidarios; reúne las figuras jurídicas atendiendo a su naturaleza y excluye del cuerpo de la Ley requisitos administrativos que competen únicamente a la administración fiscal. Se redujo el número de preceptos de 123 a 29.

"Cabe resaltar la eliminación del requisito de pago para que las escrituras o minutas sean autorizadas por los fedatarios, debido a la improcedencia de dicho requisito, como lo ha declarado la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación. Se establece en su lugar un mecanismo que permite el debido control y pago del gravamen, uniformándose así el plazo para el pago del impuesto con el establecido en materia de impuesto sobre la renta.

"Por otra parte se propone que la trasmisión del dominio de inmuebles por herencia quede sujeta al mismo impuesto de compraventa. Al mismo tiempo, se concede exención a la trasmisión hereditaria de la casa que habitó el autor de la sucesión cuando sea el único bien inmueble que reciban los descendientes, esposa o concubina y su valor no exceda de \$ 500 000.00.

...

"La actualización de la tarifa se realizó cuidando de que prevaleciera el principio de equidad. Las cuotas fijas que

por la naturaleza de las operaciones deben prevalecer se incrementaron tomando como base: los índices de precios, el nivel de salarios mínimos y los gravámenes que cobran los estados por operaciones similares.

"Como norma general, el nivel de tasas *ad valorem* se respetó; sin embargo, se modificaron las tarifas que gravan la compraventa y arrendamiento.

"La modificación de la tarifa que grava el arrendamiento, subarrendamiento o contrato constitutivo de usufructo oneroso, se realizó a partir de \$ 3 000.01 mensuales, cantidad superior a la que cubre como renta el grueso de la población.

"Por otra parte, se amplió la escala de la tarifa y se elevó de 3 a 5 por ciento la tasa que gravará rentas superiores a \$ 13 000.01 mensuales que únicamente pueden pagar las personas físicas o morales con alto nivel de ingreso.

"Como este gravamen se cubre una sola vez se considera que la elevación de las tasas no influirá significativamente en el nivel general de precios.

"En la compraventa de bienes inmuebles se ha observado que el nivel superior de la tarifa, establecido en \$ 750 000.00, ya no es suficiente, dado el monto de las operaciones, para diferenciar equitativamente el tratamiento fiscal a sujetos de diversa capacidad económica, por lo que se juzgó conveniente aumentar progresivamente la tasa máxima de la tarifa de 5 a 8 por ciento.

"Se juzgó conveniente, en cambio, conservar las tasas vigentes que gravan la compraventa de bienes inmuebles con un valor hasta de \$ 500 000.00."

También se aprobó la Ley del Impuesto sobre la Explotación Forestal, que sustituye a la ley aprobada el 30 de diciembre de 1935. El proyecto del Ejecutivo federal se fundamenta en los siguientes términos:

"La Iniciativa que se presenta a su consideración contiene la simplificación del articulado y la modificación a la base del impuesto actual.

...

"La simplificación lograda en la Ini-

ciativa en cuestión, implica la reducción del número de cuotas y el agrupamiento de los productos gravables, de tal suerte que el manejo de la tarifa será sencillo y a la vez cumplirá con las reglas técnicas de la materia forestal.

"Además, con el sistema de que la base del impuesto sea el volumen —árbol total—, se propiciará el aprovechamiento integral del bosque, combatiéndose el desperdicio y evitando la explotación de productos, que, por no ser extraídos, no reportan ingreso alguno a la nación y sí, por el contrario, propician la destrucción de los bosques, debido a plagas, incendios y enfermedades que dichos residuos acarrearán al quedar en las zonas de explotación.

"La base del impuesto se amplía al cambiar el término 'volumen extraído' por el de 'volumen autorizado para explotar' como puede apreciarse en el artículo 3o. Con esto se ha pensado conseguir un incremento en la recaudación que se calcula en un 20% sin elevar las cuotas, no obstante que las vigentes fueron establecidas hace más de 20 años.

"Se suprimieron en la Tarifa renglones específicos y tasas especiales para productos de exportación, por considerar que éstos deben gravarse arancelariamente.

"La forma de pago del impuesto se simplifica, con el consiguiente ahorro de administración y supresión de duplicidad en las medidas de control, toda vez que la autorización de la circulación de los productos gravados se reserva a la Secretaría de Agricultura y Ganadería, la que por otro concepto la ha venido ejerciendo conforme a las disposiciones legales aplicables.

"Merece mención especial el trato fiscal favorable a aquellos productos cuya explotación la vienen efectuando personas de escasos recursos.

"En cuanto al régimen de participaciones, no se modifica el actualmente en vigor y así vemos que en el artículo 9o. de la Iniciativa, se sigue otorgando a los estados y al Distrito Federal el 30% del rendimiento del impuesto y a los municipios el 20% de dicho rendimiento, siempre que estas entidades no graven con impuestos, cooperación u otro gravamen semejante ni como aportaciones para juntas de mejoras o algún otro

organismo descentralizado, los aspectos que en el propio artículo se señalan."

De acuerdo con un procedimiento legislativo muy utilizado en los últimos diez años el Ejecutivo sometió un proyecto de Ley que Establece, Reforma y Adiciona Diversas Disposiciones Fiscales. A continuación se mencionan los cambios más importantes de acuerdo con esta Ley:

Cerveza

"Se propone un aumento de \$ 0.33 por litro en el impuesto sobre producción y consumo de cerveza, con lo que el gravamen será ahora de \$ 1.40 por litro, destinándose este aumento en forma total a la Federación, toda vez que la reforma aprobada por ese H. Congreso el año pasado, estuvo dirigida a incrementar las participaciones de los estados y municipios.

"El aumento propuesto recaerá sobre los consumidores, que pagarán \$ 0.28 por botella de 210 cm³ de cerveza en vez de \$ 0.23 que actualmente pagan.

"Con lo anterior se restablece la carga fiscal a este producto, ya que ésta se había disminuido con el aumento de precios al público consumidor."

Código Fiscal de la Federación

Las modificaciones al Código persiguen en general darle mayor claridad para evitar casos frecuentes de incumplimiento de las leyes tributarias derivadas de errores en la interpretación de los textos legales. Al mismo tiempo se precisan o actualizan disposiciones para el adecuado cumplimiento de las obligaciones fiscales.

Envasamiento de bebidas alcohólicas

"La reforma al gravamen de envasamiento de bebidas alcohólicas tiene también fines exclusivamente recaudatorios, atendiendo a que se trata de artículos que no son de consumo necesario. Sin embargo, la elevación de tasas sirve para adecuarlas a los incrementos de los precios al consumidor durante el presente año de 1975 y es también congruente con el aumento que se ha propuesto para la producción y consumo de cerveza."

Según informó el Secretario de Ha-

cienda el aumento en la tarifa es en promedio de 20 por ciento.

Ingresos mercantiles

"Dado el aumento de los precios al público de los distintos automóviles que se venden en el país, se hace necesaria la modificación del artículo 14, para incluir los nuevos precios, que sirven para identificarlos y conservar los actuales niveles del gravamen.

"Por otra parte, para dar generalidad a la ley se elimina la tasa de 1.8% a las actividades que señala el artículo 16, para que los ingresos obtenidos en dichas actividades pasen a tributar con la tasa general del 4 por ciento.

"Asimismo, se suprimen las exenciones a los agentes de bolsa, seguros, corredores de valores, etc., que actualmente se señalan en la fracción XIV del artículo 18 de la Ley, para mejorar su generalidad y por motivos de equidad tributaria, por lo que estos causantes pagarán también el impuesto con la tasa general del 4 por ciento.

"También se hace lo propio con la exención por arrendamiento de inmuebles, de carácter mercantil, en atención a que los ingresos por estas actividades deben tener el mismo tratamiento que corresponde a los demás ingresos por la realización de actos de comercio, en beneficio de una mejor recaudación que servirá para atender las necesidades presupuestales.

Impuesto sobre la Renta

Este gravamen es el más importante del sistema impositivo. Para 1976 ha sufrido una gran cantidad de cambios tanto en sus tasas como en la base y en diversos aspectos administrativos relacionados con el control y pago de los causantes. A continuación se describen los más importantes.

"Se plantea la conveniencia de simplificar el régimen aplicable a las personas físicas causantes del impuesto al ingreso global de las empresas, con ingresos anuales comprendidos entre \$ 500 000.00 y \$ 1 500 000.00, así como de otorgar a las entidades federativas una participación del 45% del impuesto que resulte a su cargo. También se propone esta participación respecto de los causantes que tributen conforme a bases

especiales en los sectores agrícola, ganadero y de pesca.

...

"Con el objeto de evitar simulaciones con las que se pretende eludir el gravamen que recae sobre ciertos pagos al exterior, se amplía la disposición que grava los ingresos que perciben los sujetos extranjeros establecidos en el extranjero a los casos de explotación o transmisión por cualquier título, de asistencia técnica, patentes o marcas, inclusive como aportación a las sociedades o a las asociaciones; asimismo, se agrega la expresión 'transferencia de tecnología', término usado por la Ley que regula la prestación de estos servicios.

"Se perfecciona el régimen de los contratos de 'arrendamiento financiero', estableciéndose diversos porcentajes de costo sujeto a depreciación según sea la duración del contrato, y se señala que este régimen es aplicable inclusive cuando las empresas establecidas en el país contraten con un residente en el extranjero, con el propósito de no favorecer fiscalmente a las empresas del exterior.

"Para evitar confusión entre los términos 'gastos diferidos' y 'cargos diferidos', se introduce en la Ley la definición de tales conceptos, aumentándose a 10% la tasa de amortización de los primeros, ya que la actual de 5% no corresponde a la realidad de este tipo de erogaciones.

"Con el objeto de facilitar el cumplimiento de las obligaciones fiscales del contribuyente, se adiciona el sistema aceptado por la Ley para determinar el costo de las mercancías vendidas, incorporándose nuevos métodos de valuación de inventarios que la técnica contable ha aprobado.

...

"Se adopta el criterio de que las ganancias y las pérdidas por cambio de paridad en las monedas se reflejen fiscalmente en el momento en que se obtiene la ganancia o se sufre la pérdida. La necesidad de puntualizar este criterio deriva de los frecuentes cambios en la paridad de las monedas de diversos países extranjeros.

"La Iniciativa señala que sólo procede la amortización de pérdidas de operación con cargo a las utilidades que se generen en la empresa que las sufrió, con la finalidad de eliminar la elusión fiscal que

se presente por la compra de empresas con pérdida.

"Se considera necesario establecer que no son deducibles los impuestos en la parte en que son subsidiados por la Federación, las entidades federativas o los municipios, ya que la práctica administrativa ha demostrado que algunos causantes vienen deduciendo la totalidad de dichos impuestos sin acumular el correspondiente ingreso por subsidio. En realidad el problema no reside en la procedencia de acumular o no dicho ingreso, sino en la consideración que impone la lógica y la equidad de que las empresas no aumenten sus costos con impuestos que en definitiva no pagan en razón de estar subsidiados. Para evitar diversas interpretaciones respecto de la procedencia de la deducción por las empresas de las aportaciones al Instituto Mexicano del Seguro Social que corresponden a los trabajadores, se señala expresamente la prohibición de dicha deducción.

"Con el propósito de evitar abusos, se precisa que cuando se enajene la cartera proveniente de un sistema de ventas en abonos, se deberán considerar las utilidades pendientes, como efectivamente realizadas en ese momento.

"En los actos accidentales de comercio, se establece la obligación al adquirente de retener el 20% del monto de la operación como pago provisional a cuenta del impuesto que corresponde al vendedor, quien podrá acreditar el impuesto retenido.

...

"Se limita la deducibilidad de los donativos a los que se otorguen para obras o servicios públicos, a establecimientos de enseñanza pública, o a instituciones de asistencia o de beneficencia constituidas conforme a las leyes de la materia, cuando gocen de exención en los términos de esta Ley. Asimismo, se prohíbe la deducción de donativos otorgados mediante títulos de crédito, ya que no constituyen una erogación en el momento de su otorgamiento.

...

"Con el objeto de evitar que las personas físicas al constituirse en asociaciones civiles queden fuera del ámbito de aplicación del artículo 30-A, que se refiere al impuesto a la enajenación de

acciones o partes sociales que amparen de hecho la titularidad de un bien inmueble, se precisa que se gravará tanto a las personas físicas integrantes de sociedades, como a las que se constituyan en dichas asociaciones.

...

"Cuando se trate de enajenación de inmuebles recurriendo a fideicomiso, se precisan los momentos de causación del impuesto evitando, en algunos casos, la evasión fiscal y, en otros, precisando situaciones de difícil interpretación. Por último, se propone la acumulación en una base gravable especial de las ganancias por enajenación de inmuebles cuando el contribuyente realice varias operaciones en un año de calendario.

...

"Se precisa y simplifica el régimen aplicable a los valores de renta rija y de renta variable, estableciéndose una sola tasa de 21%, que será retenida por el pagador cuando el tenedor de los títulos guarde el anonimato. Cuando el tenedor se identifique fiscalmente, la retención será del 15% pero se obliga a la acumulación con un límite que impide que el gravamen exceda de la tasa de 21%. De esta manera se elimina la diversidad de tasas por tipo de rendimiento que operaba en valores de renta fija y la escala progresiva de los valores de renta variable, progresividad que, en virtud del anonimato, sólo era aplicable a los títulos nominativos. Esta simplificación permitirá que los ahorradores con ingresos anuales inferiores a \$ 150 000.00 puedan tener una carga fiscal inferior que se ajuste a su capacidad contributiva.

"Congruente con la reforma anterior, se propone modificar el régimen fiscal a los pagos que por rendimientos del capital se hace al exterior. Así, se eleva al 21% la tasa aplicable a los intereses pagados a empresas del extranjero o a proveedores de maquinaria del extranjero, cuando quien efectúe dichos pagos realice actividades que a juicio de la Secretaría de Hacienda deben fomentarse, mediante reglas generales que al efecto expida; así como a los que se paguen a instituciones de crédito registradas en la Secretaría de Hacienda y Crédito Público para realizar estas operaciones en el país. La tasa aumentará al 42% en todos los demás casos de intereses derivados de operaciones efectuadas

con empresas extranjeras domiciliadas en el extranjero.

"Se propone la ampliación del objeto del impuesto sobre productos del capital a otros ingresos que por sí constituyen una modificación al patrimonio de los contribuyentes, dando un paso más hacia el principio general de gravamen a todos los ingresos de la persona física.

"A efecto de despejar dudas respecto de la causación del impuesto sobre productos de capital que recae sobre la explotación de los derechos de autor, se indica que el objeto de dicho gravamen se refiere exclusivamente a los ingresos que perciban los autores por permitir a un tercero el uso o la explotación de sus derechos.

"En virtud de que la reducción en la base a los productos del trabajo equivale a una deducción no sujeta a comprobación de 20% sin que exceda de \$ 30 000.00, se sugiere eliminar dicha deducción a los profesionistas, ya que no se justifica que gocen de dicho tratamiento cuando el régimen que les es aplicable permite la deducción de los gastos necesarios para obtener sus ingresos."

Teléfonos

"Con objeto de coadyuvar a los programas de desarrollo de las empresas que se dedican al servicio telefónico y principalmente para que mejoren y amplíen sus servicios, incluyendo aquellos de la Federación para las comunicaciones eléctricas de larga distancia y de telefonía rural, se propone aumentar la inversión del Gobierno federal del 27% al 40%, del rendimiento del gravamen, con lo que se dará un gran auge a estos programas, sin modificar las tasas impositivas vigentes.

"Si bien no se aumentan las tasas del impuesto cabe tomar en cuenta que habría un incremento extraordinario en la recaudación debido al alza reciente de la tarifa de servicios telefónicos."

Instituciones de finanzas

"En materia de instituciones de finanzas, se propone la reforma del artículo 76 y la derogación del artículo 71 de la ley federal respectiva, para enfatizar que la revisión y aprobación del balance de estas instituciones por la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros no consti-

tuye resolución de carácter fiscal, sin perjuicio de que las citadas empresas en su carácter de instituciones auxiliares de crédito sean inspeccionadas y vigiladas en cuanto al cumplimiento de sus obligaciones fiscales por la propia Comisión como conducto de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público."

Tabacos labrados

"Con motivo del aumento de los precios de fábrica y los al público de estos productos, se hace necesario el ajuste de las tarifas contenidas en el artículo 3o. de la Ley, a efecto de adecuar a ellos los porcentajes de impuesto."

En este caso la adecuación de tarifas del impuesto es a la baja.

Explotación pesquera

"También se propone un incremento a los impuestos a cargo de quienes operen embarcaciones o barcos de matrícula extranjera al amparo de autorizaciones de la Secretaría de Industria y Comercio, cambiando la cuota específica por tonelada neta de arqueo o fracción de cada embarcación o barco, por tasas *ad valorem* que se aplicarán sobre los precios comerciales que fije la Secretaría de Industria y Comercio y publique la Secretaría de Hacienda y Crédito Público en el *Diario Oficial* de la Federación, por considerar que quienes explotan la riqueza de nuestros mares deben contribuir proporcionalmente a la satisfacción de los gastos públicos."

CUADRO 2

Relación de ingresos fiscales con respecto al producto interno bruto en México¹
(Relación porcentual)

1970	12.5
1971	12.8
1972	13.7
1973	13.8
1974	14.5
1975	16.3

¹ En su cálculo se consideraron los ingresos fiscales efectivos de los tres niveles de Gobierno, las cuotas del Seguro Social, ISSSTE, INFONAVIT y de Caminos y Puentes Federales.

Fuente: Elaboraciones del Departamento de Estudios Económicos, Dirección General de Estudios Hacendarios y Asuntos Internacionales con datos de Cuenta Pública.