

Lineamientos de la política económica para 1981

SHCP
SPP

NOTICIA

El 26 de noviembre de 1980 el secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra Muñoz, presentó al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1981. Dos días después, el 28 del mismo mes, el secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid Hurtado, sometió a la consideración del

Congreso la Iniciativa del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1981.

A continuación se reproducen partes medulares de la Exposición de motivos de la Ley de Ingresos y de la explicación que sobre el presupuesto diera, en esa ocasión, el Secretario de Programación y Presupuesto. Los subtítulos son de la Redacción de Comercio Exterior.

Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio de 1981 (fragmentos)

LA ECONOMÍA EN 1980

Aspectos generales

[. . .] Por primera vez en la historia reciente del país, el producto interno bruto crecerá, durante tres años consecutivos, a tasas superiores a 7 por ciento.

Nuestra situación contrasta con un ambiente internacional

en deterioro, donde predominan el receso, el desempleo, la inflación y los conflictos. La singularidad del caso mexicano resalta todavía más, si se toma en cuenta el alto grado de interdependencia de los mercados, que tienden a ser dominados por la suerte de los principales centros de gravitación económica mundial.

La significación interna de ese logro es doble. En primer lugar, se traduce en un acrecentamiento del empleo cercano

a 4% anual y en un aumento correlativo de la masa salarial. Ambos resultados revisten importancia decisiva en la tarea de corregir la marginación social y las desigualdades distributivas más ostensibles.

En segundo término, ello demuestra en los hechos, el poder de las energías sociales que pueden liberarse para construir y reconstruir el país, cuando prevalecen la unidad y el consenso en torno a los grandes objetivos nacionales.

El ritmo de expansión de las inversiones continúa considerablemente elevado y, en gran medida, explica el actual dinamismo del conjunto de la economía. Las de origen público crecerán a un ritmo de 18% en términos reales, favoreciendo especialmente al sector energético y a la creación de infraestructura social y económica.

De su lado, la inversión privada se elevará a 12%, también en términos reales, concentrándose fundamentalmente en la manufactura de artículos de consumo duradero, productos intermedios y bienes de capital.

Como respuesta al mayor empleo y formación de capital, se viene registrando un considerable aumento en el consumo (7.7%). Eso, desde luego, significa niveles superiores de bienestar, sobre todo de los grupos recientemente incorporados al mercado de trabajo, pero hay el peligro de acrecentar hábitos consumistas que, necesariamente, restringen la capacidad del país en materia de generación de ahorros y, a la postre, de empleos.

No obstante, en ese último terreno los adelantos son significativos: el ahorro interno ha crecido de 19 a 23 por ciento en relación al producto, entre 1976 y 1980. Con todo, dar permanencia a un proceso autónomo de crecimiento con menos tensiones sociales implica un esfuerzo sostenido por moderar el gasto corriente del sector público y por lograr mayor frugalidad en los estratos de la población de alto y medio ingreso.

La producción industrial sigue siendo el factor más dinámico y el principal impulsor de la economía. Varias ramas registran índices de crecimiento superiores a 10% en el valor real de su producción. En ese grupo destacan: petróleo y petroquímica (17%), bienes de capital (14%), construcción (10%), bienes de consumo duradero (14%) y alimentos balanceados (13%).

En las manufacturas de consumo no duradero se experimentan, como es normal, tasas comparativamente inferiores de expansión. Con todo, hay algunas ramas, particularmente alimentos y textiles, donde será necesario redoblar esfuerzos para expandir con mayor rapidez la oferta nacional.

El volumen de la producción industrial crecerá a razón de 8.5%, frente a una cifra de 10% en 1979. En ello han influido, básicamente, insuficiencias en el abastecimiento de algunas materias primas o servicios y los obstáculos que presenta el transporte, para movilizar en forma rápida y

fluida las mercancías. Pero la razón principal de esa menor tasa se encuentra en la generalizada ocupación plena de instalaciones, así como en la escasez de mano de obra calificada y semicalificada.

A diferencia de años anteriores, en que el aumento del producto fue atribuible en parte al uso de capacidad instalada ociosa, de hoy en adelante dependeremos exclusivamente de los incrementos que se asocian a las nuevas inversiones. De aquí la importancia de sostener altos ritmos de ahorro y de formación de capital.

La asignación masiva de recursos a la producción de alimentos, junto con condiciones de clima menos adversas, hacen esperar un recobro importante en el sector agropecuario. Al cierre del año se espera un crecimiento superior a 3%, con avances sustanciales en las cosechas de maíz, frijol, trigo y sorgo. Esos hechos influirán, marcadamente, en reducir las necesidades de importación de productos agrícolas durante 1981.

En materia de comercio exterior, la situación es menos favorable. Se estima que las exportaciones de bienes y servicios ascenderán 56%, impulsadas, fundamentalmente, por el dinámico comportamiento de las ventas de petróleo (190%). En cambio, se ha debilitado la colocación de productos manufacturados y de otros rubros de ingresos de la balanza de pagos.

Las importaciones de bienes y servicios registran incrementos sin precedentes; se estima que crecerán 49% y son indicador de que el país sigue exportando prosperidad, creando ocupación afuera, ante la imposibilidad de hacer crecer, aún más rápidamente, la capacidad interna de oferta.

Como resultado de esas tendencias, se espera un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos, de alrededor de 6 200 millones de dólares.

Una parte del problema se explica, desde luego, por el receso de la economía estadounidense y por las medidas proteccionistas impuestas por los principales países industrializados. Pero también influye la menor expansión de nuestros productos exportables, atribuible a la necesidad de abastecer un mercado interno en rápido crecimiento. Del lado de las importaciones, es notorio el impacto de las compras de alimentos y de bienes de producción, sectores donde la oferta interna es limitada o apenas se está construyendo.

Por tanto, es imprescindible crear las condiciones que nos lleven a aprovechar eficazmente el comercio exterior, hasta transformarlo en fuente de impulso y no de estrangulamiento a nuestro desarrollo.

Se dio un paso importante al anteponer los objetivos de la estrategia nacional de desarrollo, a fórmulas encaminadas a integrarnos a la economía internacional, conforme a principios y tiempos que no responden a nuestra circunstancia e intereses.

En síntesis, se requiere de un intenso proceso de inversión, que sostenga el crecimiento de la oferta de artículos exportables o de bienes que sustituyan compras en el exterior; también hace falta más eficiencia que nunca, poner mayor énfasis en lograr y premiar los avances en materia de productividad.

Eficiencia y productividad no sólo son importantes para mejorar la balanza comercial, también desempeñan un papel de primer orden para abatir las presiones inflacionarias y elevar el ingreso real de los trabajadores.

Medidas para reducir la inflación

El país ha debido aceptar una inflación mayor a la prevista, con los peligros que ello encierra desde el punto de vista del poder de compra de los asalariados, del deterioro en la voluntad de ahorrar e invertir y del riesgo de encontrar conflictos entre clases y sectores sociales.

El índice nacional de precios al consumidor, según las últimas estimaciones, reflejará a fin de año un incremento de 26% en promedio anual, o de 28% de medirse el cambio de diciembre a diciembre, que se comparan con 18 y 20 por ciento en 1979, respectivamente.

Las causas reales del fenómeno, para distinguirlas de las que surgen de expectativas psicológicas deformantes o de la especulación, pueden clasificarse en tres categorías fundamentales: las que provienen del exterior, las asociadas a cuellos de botella y deficiencias de oferta, y las que surgen de una demanda que tiende a rebasar la capacidad de abastecimiento del sistema productivo.

Lejos de adoptar una actitud pasiva, el Ejecutivo Federal ha venido actuando con firmeza y sigue poniendo en práctica nuevas medidas para abatir el alza de precios. Más aún, se ha procurado imprimir a esas acciones una clara orientación redistributiva, donde se protege y acrecienta el poder adquisitivo de los grupos de menor ingreso y se procura ensanchar la multiplicación de nuevas ocupaciones.

Un primer grupo de medidas está destinado a estimular la inversión y la oferta, en renglones donde los abastos son insuficientes o donde hay desajustes en el crecimiento armónico de la economía. Eso explica que el volumen de crédito a los sectores privado y social se haya expandido en 38%, favoreciendo especialmente a la agricultura, al procesamiento de alimentos, a la pequeña y mediana industria, a los transportes y a los bienes de capital; como también que se hubiesen concedido estímulos fiscales en apoyo de la producción y el empleo, en renglones prioritarios o donde se registran cuellos de botella.

A lo anterior se añade una política liberal de importaciones que facilita la compra de artículos esenciales, en todas las actividades en que la oferta interna reconoce insuficiencias.

Un segundo grupo de medidas financieras y hacendarias se

ha dirigido a reducir la demanda excedente, proteger la formación de ahorros y facilitar el saneamiento de las finanzas públicas.

Sin entorpecer la fluidez del crédito, se elevó el encaje legal y se centralizaron los fondos líquidos del sector público. Con finalidades semejantes, pronto estará en funcionamiento una cámara de compensación de pagos entre empresas o entidades del sector público y, con el concurso de la Federación de Sindicatos de Trabajadores al Servicio del Estado, comienza a operar un sistema escalonado de pagos a los empleados públicos. De otro lado, se adoptó una estructura distinta y se estableció un sistema flexible de tasas de interés, que premian la permanencia del ahorro y evitan movimientos bruscos de capitales.

Por su parte, la reforma fiscal permitió, sin elevar tarifas, asegurar ingresos crecientes al sector público, proporcionados al aumento del producto y a la capacidad económica de los causantes.

El fisco ha dejado de ser el obstáculo al fortalecimiento económico del Estado.

Con iguales propósitos, reducir presiones inflacionarias y atemperar sus efectos en la economía popular, se han tomado medidas de primera importancia. Por esas razones de justicia distributiva, se disminuyó la carga fiscal a los estratos de menor ingreso, se desgravó la construcción, renta y enajenación de las viviendas de interés social y se redujeron los impuestos indirectos a los bienes de consumo popular.

De todos esos esfuerzos se desprenden resultados favorables. La captación del sistema bancario se incrementa en 38%, mientras aumentan proporcionalmente los depósitos a plazo y se reduce de 24 a 10 por ciento el fenómeno de la dolarización entre 1979 y 1980. En los diez primeros meses del año, la expansión del circulante se estima en 32%, frente a 36% en igual período de 1979. Las recaudaciones impositivas se elevarán en 65% durante este año, en tanto que las participaciones a las entidades federativas lo hacen en proporción similar y en una mucho mayor las de los ayuntamientos.

En cuanto a la función distributiva de los impuestos, cabe señalar que, en 1980, mientras las recaudaciones provenientes de los productos del capital y los ingresos de las empresas se elevaron en 19%, en términos reales, la originada en los productos del trabajo lo hizo en menos de 4%. Entre 1970 y 1977 prevaleció una acusada tendencia contraria.

Necesidad de mayores esfuerzos

Cabe reconocer, sin embargo, que algunas de las acciones anotadas no han contado con el suficiente tiempo para rendir sus mejores frutos. Por eso, los riesgos asociados a la inflación exigen que Gobierno, trabajadores, empresarios, consumidores y ahorradores comprometan nuevos esfuerzos.

Sobre el particular, debe entenderse que sostener los

ritmos de crecimiento económico y de empleo exige transferencias de recursos entre grupos sociales y sectores que necesariamente alteran el reparto del ingreso. Aquí el peligro reside en que cada segmento de la población trate de aumentar, sin corresponderle, su participación social, con riesgo de amplificar notablemente la inflación. En los hechos, las acciones unilaterales de unos cancelarían las de otros, con claro perjuicio al conjunto de la sociedad.

El ahorro y la inversión tienen que ganar terreno al consumo y, sobre todo, al de carácter suntuario. Del mismo modo, hay sectores que, por ser prioritarios, han de beneficiarse con el traspaso de ahorros y recursos que se generan en otras áreas de la economía. A su vez, el proceso descentralizador entraña que, poco a poco, el centro haya de ceder fondos a la provincia. Por último, todo justifica continuar acrecentando el empleo, el ingreso y la seguridad económica entre los estratos menos favorecidos de la población.

Desarrollo económico implica, necesariamente, transformaciones en la asignación de recursos y recompensas sociales. Siempre existen actividades que resultan comparativamente beneficiadas, en tanto que otras, las asentadas en áreas geográficas tradicionales o en sectores maduros, reciben participaciones menores.

En ese terreno, lo importante es entender políticamente el proceso; acotarlo a fin de impedir pérdidas reales —que no ganancias diferenciales— en el ingreso de los grupos más numerosos. Conviene no exacerbar la inflación y, sobre todo, atenuar sus efectos distributivos negativos, promoviendo, por todos los medios, la mayor movilidad y capilaridad social de la población. En ello reside el secreto de mantener la unidad de esfuerzos, de hacer posible el funcionamiento progresivo de una economía mixta, como la muestra.

En todo lo anterior, también es relevante el comportamiento de las finanzas públicas y de los progresos que se realicen en fortalecer la economía del sector paraestatal. En esto subsisten problemas, a la par que avances significativos en sanear muchas empresas gubernamentales.

Los ingresos del Gobierno federal (680 000 millones de pesos) y los del sector paraestatal (482 000 millones) representarán una suma de 1 162 000 millones de pesos, durante 1980. Por su parte, el presupuesto neto de gastos, según datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ascenderá a alrededor de 1 384 000 millones de pesos, 50% superior al de 1979. Por tanto, las necesidades de financiamiento sumarán alrededor de 222 000 millones, que representan 6% del producto interno bruto.

En síntesis, la economía mexicana tendrá un comportamiento favorable a lo largo de 1980, cumpliéndose metas de empleo y crecimiento por tercer año consecutivo. Los procesos fundamentales de ahorro e inversión mantienen un vigor inusitado. Sin embargo, hay signos de desajuste; existen riesgos que conviene cancelar con la mayor energía, a fin de completar los cambios estructurales emprendidos y satisfacer necesidades largamente aplazadas del pueblo mexicano.

LOS PROPOSITOS DE LA POLITICA ECONOMICA EN 1981

Objetivos

1981 será un año de importancia singular en el afianzamiento del modelo de desarrollo que ha concebido e impulsado la administración a mi cargo.

México enfrenta, seguirá encarando, desafíos de complejidad e índole muy distintos a los que dominaron las décadas de los años cincuenta y sesenta, en los que rindió sus mejores frutos la reforma agraria y el inicio de la industrialización.

En lo externo, se busca una mejor inserción en la economía internacional. Y la hemos de hacer en un mundo donde priva el desorden, donde seguramente habrán de polarizarse las tensiones entre las grandes potencias y entre diversos grupos de países; donde nuestro principal recurso natural, el petróleo, ocupa el centro de gravedad de los conflictos económicos mundiales. Perfeccionar nuestra autonomía con el exterior exige, desde luego, afinar estrategias económicas pero, aún más, demanda la solidaridad de toda la nación.

Hacia adentro, estamos en el tránsito de dos estilos de desarrollo, de reformas política y económica. Hoy tenemos que encarar los problemas de una población predominantemente urbana, sin haber resuelto, del todo, las viejas cuestiones agrícolas y de organización campesina; hoy debemos descentralizar actividades e impulsar el desarrollo regional, cuando apenas se comienza a fortalecer la economía de estados y municipios, y se dispone de transportes e infraestructura deficientes; hoy, el imperativo de multiplicar las oportunidades de inversión y empleo nos exige fabricar bienes de capital y otras manufacturas complejas. Repentinamente, conceptos lejanos, como el de avance tecnológico, productividad y eficiencia, comienzan a cobrar importancia insospechada en nuestra vida productiva cotidiana.

Los acicates de la reforma económica son el explosivo crecimiento de la fuerza de trabajo y el agotamiento paulatino del modelo primario de sustitución de importaciones. La fuerza motriz descansa en nuestros recursos petroleros, en explotarlos de acuerdo con nuestras necesidades y tiempos. Las verdaderas soluciones han de encontrarse en el esfuerzo persistente, unido, de todos los sectores, por dar cima a un nuevo proyecto nacionalista de modernización del país.

Entre sus muchas vertientes, ese modelo supone construir y reconstruir la infraestructura económico-social y vincularla estrechamente con las necesidades y proyecciones del aparato productivo. Entraña, también, vigorizar otra infraestructura, la de carácter tecnológico y educativo, que enriquezca, al tiempo que alimente, el avance en la esfera de la producción.

Ambos son requisitos esenciales a nuestra autonomía. Suponen crear núcleos, fuerzas endógenas capaces de ensanchar las posibilidades del desarrollo nacional e incorporarnos al proceso dinámico del cambio tecnológico del mundo. Esto es, son condición indispensable para resolver, sobre bases permanentes, los estrangulamientos externos e internos y

decidir, por nosotros mismos, la estructura presente y futura del país.

Llevar adelante el proyecto nacional de modernización depende, dialécticamente, de que se logre un ritmo elevado de crecimiento, de que se pueda crear capacidad de manobra, posibilidad de orientar los incrementos del producto en la dirección deseada. En el estancamiento no caben modernización ni perfeccionamiento democrático.

Así se justifica la voluntad política de crecer con rapidez, sin exagerar las posibilidades reales, pero sí con la decisión de afianzar los logros, de completar la tarea iniciada.

De todo ese proceso, que atestiguamos día a día, surgen demandas impresionantes por servicios públicos, ya sean de carácter social, como educativos, de salud, asistenciales, urbanos; o de orden económico, como energía, transportes, comunicaciones e irrigación. El nuevo México que se edifica descansará sólo en parte en el capital físico acumulado. Al descentralizar, habrá que construir nuevas obras de infraestructura en escala insospechada, de la que dependerá el funcionamiento ampliado de la parte privada y social de nuestra economía mixta.

Satisfacer la demanda de servicios públicos no debe implicar el desplazamiento de actividades empresariales, que necesariamente integran y armonizan el desarrollo de la producción. Pero sí significa modernizar rápidamente al sector público, a fin de que organice con mayor eficiencia sus acciones, recorte con decisión apoyos no prioritarios y logre la permanente concurrencia de todos los grupos en la política económica nacional. Significa, asimismo, respuesta armónica del sector privado, a fin de canalizar inversiones en los ramos y áreas geográficas de alta prelación, complementando y usando el nuevo capital social y físico que crea el Estado.

En base a las consideraciones previas, el Ejecutivo Federal propone fijar, nuevamente, como meta de crecimiento en 1981, una tasa que variaría entre 7.5 y 8 por ciento.

Tal ritmo de desarrollo es compatible con las acciones para seguir corrigiendo el subempleo y la marginación, objetivo fundamental de justicia a los trabajadores mexicanos, e impulsar otros cambios en la estructura productiva y los mercados. No se trata, en modo alguno, de una meta modesta. Recuérdese que se parte de niveles de actividad económica considerablemente superiores a los que prevalecían al comienzo del sexenio y, también, que los sucesivos aumentos en el producto dependerán, no del uso de capacidades ociosas, sino, exclusivamente, del vigor de las nuevas inversiones y de los avances reales en materia de productividad.

De otra parte, habrá que dar vigencia renovada al objetivo de combatir los desajustes que originan y exacerban el proceso inflacionario. La solución no es simple, ni puede encontrarse, en nuestro caso, en el sacrificio de comprimir drásticamente, prolongadamente, la demanda, el empleo, la inversión.

Detener el crecimiento equivaldría no sólo a paralizar temporalmente el ascenso de la economía, sino a frustrar, a mitad de camino, el empeño de modernización del país y a correr los riesgos ciertos de la inestabilidad política y social.

Reconocido lo anterior, no debemos pasar por alto los enormes peligros del disparo de una espiral inflacionaria. Crecer insertos en una inflación rápidamente ascendente no es, en nuestra circunstancia, más que una opción teórica. En los hechos, se paralizarían los procesos de empleo e inversión y se acentuarían los conflictos distributivos. En una palabra, por otro camino se rompería la armonía nacional.

Como lo demuestra hasta la saciedad la experiencia de muchos países, la senda es estrecha y difícil, pero la única salida reside en conciliar un crecimiento sostenido con una razonable estabilidad de precios.

Por eso, es imperativo reducir el ritmo inflacionario. Desde luego, el éxito de una política de esa naturaleza dependerá del patriotismo, solidaridad y colaboración de todos los sectores sociales. Unos, restringiendo consumos suntuarios, no intentando ganar más subiendo artificialmente precios y volcando la inversión hacia sectores de alta prioridad; otros, presentando peticiones salariales acordes con la realidad económica de sus fuentes de trabajo; todos, centrandose esfuerzos en elevar el producto, la productividad y el empleo.

Acciones para 1981

Por su parte, el Ejecutivo Federal seguirá aplicando medidas encaminadas a expandir la oferta donde haya cuellos de botella o deficiencias en la producción y, al propio tiempo, mantendrá las dirigidas a evitar demandas excedentes.

Desde el ángulo presupuestario, se aplicará una estricta disciplina, que lleve a restringir subsidios innecesarios que permitan liberar recursos para el cumplimiento de metas verdaderamente prioritarias. La única consideración que modulará en el tiempo el proceso correctivo del deformado sistema de subsidios, es la de evitar disparos inflacionarios o lesiones no compensadas a la economía popular.

Con gran énfasis, el Ejecutivo Federal ha emprendido, además, una movilización masiva de acciones y recursos, con nítidas connotaciones anti-inflacionarias y redistributivas. La expresión sintética de la misma se encuentra en los programas de Productos Básicos, del Sistema Alimentario Mexicano y de la Coplamar.

Examinemos algunos elementos sobresalientes de esos programas.

Destacan, primeramente, los objetivos de impulsar la producción agropecuaria, así como elevar los ingresos de aquellos segmentos que agrupan a los campesinos de menores recursos. Pero también se pretende intensificar el procesamiento industrial de los productos del campo, tanto como mejorar la eficiencia de los sistemas de distribución y comercio.

Sólo el Programa de Productos Básicos y el Sistema Alimentario Mexicano dispondrán de 175 000 millones de pesos durante el presente año y, para 1981, ascenderán a 225 000 millones de pesos.

De esa manera, ya en el año en curso se podrán habilitar entre medio millón y 750 000 nuevas hectáreas, permitiendo apoyar a un total de 1.7 millones de productores agrícolas este año y 2.4 millones en el próximo ejercicio. El crédito al campo se elevará en 148% al término de 1980.

Ya se han firmado convenios fiscales con todas las entidades federativas, con el fin de derogar, abrogar o suspender los tributos locales a la producción agrícola, pecuaria y pesquera. Esos avances convergentes de los sistemas Alimentario Mexicano y Nacional de Coordinación Fiscal, permitirán acrecentar los ingresos de los campesinos, eliminar las llamadas casetas fiscales, últimos resabios alcabaltorios, de todo el territorio nacional y reducir presiones sobre los precios de los alimentos.

Con propósitos análogos, se han sometido a la consideración de esa Soberanía las iniciativas de Ley sobre el Seguro Agropecuario y de Vida Campesino y la de Planeación y Fomento Agropecuario, que se encamina a liberar recursos de la tierra para incrementar los productos del agro y a establecer, en la práctica, la idea de compartir riesgos con los campesinos.

La producción y comercio de alimentos y artículos básicos de consumo serán objeto preferente del sistema de crédito selectivo. Los Fideicomisos Instituidos en Relación con la Agricultura (FIRA) verán acrecentados sus fondos en 50% durante el próximo ejercicio; el Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogain) cuadruplicará el número de empresas beneficiadas en el bienio 1980-1981; el Fondo de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot) duplicará, en menos de dos años, la cifra de beneficiarios directos; el Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas (Fosoc) y el Fondo de Garantía y Descuento para las Sociedades Cooperativas Pesqueras contarán con recursos adicionales de 1 750 y 3 000 millones de pesos en 1980 y 1981, respectivamente. También recibirán impulso adicional los programas de crédito del Fondo para el Desarrollo Comercial y del Fondo de Operación y Descuento Bancario a la Vivienda (Fovi). Al propio tiempo se emprende un programa de fomento al establecimiento de uniones de crédito y cooperativas, orientado a aglutinar a los pequeños productores aislados.

A las medidas crediticias se añaden incentivos tributarios a la manufactura de artículos de consumo esencial, mediante el otorgamiento de Certificados de Promoción Fiscal hasta de 3.3% sobre las ventas.

Y, para contribuir más a proteger la economía popular, en el mes de septiembre del año en curso se amplió considerablemente la lista de artículos exentos del Impuesto al Valor Agregado. Ahora, se eleva a consideración de esta Honorable Asamblea la iniciativa de exonerar a 100% de la canasta de alimentos.

Otro renglón que incide marcadamente en el alza de precios es el costo de la vivienda popular. Por eso, se someten a la consideración del Honorable Congreso de la Unión, proyectos de ley que tienden a promover, a través de regímenes fiscales excepcionalmente favorables, la construcción de habitaciones de interés social para alquiler o venta, a la par que se propicia la regeneración de las ciudades más populosas. El año pasado, esa Honorable Legislatura aprobó exonerar del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles la vivienda de interés social. Hoy se pretende elevar la tasa fiscal de depreciación de 3 a 5 por ciento; ampliar la desgravación impositiva a las ganancias por venta de casas habitación, cuando el producto se destine a la compra de viviendas con fines de arrendamiento en zonas de regeneración urbana o en polos regionales de desarrollo, y aumentar, de 30 a 50 por ciento de los ingresos, los gastos deducibles. A lo anterior, se añadirán incentivos fiscales y asignaciones ampliadas de crédito de los organismos financieros de redescuento.

Por último vuelve a presentarse a consideración de esa Honorable Asamblea una propuesta para disminuir los gravámenes de los trabajadores, correspondiente a 1981, que representará un sacrificio fiscal cercano a los 13 000 millones de pesos. Ello significa un aumento promedio de 3.5% en el ingreso disponible de los causantes asalariados y una desgravación promedio de 14% del grupo de ingreso comprendido entre una y tres veces el salario mínimo.

En suma, las desgravaciones de impuestos locales a la agricultura, al valor agregado y sobre la renta, así como el costo de los Certificados de Promoción Fiscal, representan un sacrificio financiero del Gobierno federal cercano a los 62 000 millones de pesos. Hay aquí un esfuerzo decidido para combatir el alza de precios a la par que se promueve la producción. Es con hechos, no con simples palabras, como se cuida la economía de los trabajadores y se redistribuyen los ingresos en favor de las grandes mayorías del país. Cada intención se traduce en acciones concretas, en congruencia con el ideal de garantizar mínimos de bienestar a todos los mexicanos.

Política financiera

La estrategia hacendaria, vista en su conjunto, buscará hacer compatibles los renglones prioritarios de gasto de los sectores privado y público, con los recursos efectivamente disponibles.

Como se señaló en esta alta tribuna hace un año, el comportamiento del crédito seguirá siendo objeto de una constante vigilancia. Se quiere que fluya conforme lo demande el desarrollo armónico de la producción, sin que rebase las necesidades, se distribuya inequitativamente o se mueva dentro de ciclos de escasez y excedentes.

Por eso, el financiamiento del Programa de Gobierno, en el año próximo, debe llevarse a cabo sin restar recursos a las actividades productivas o generar artificialmente medios de pago. En ese orden de ideas, se prevé una asignación de 320 000 millones de pesos de crédito interno a los sectores

privado y social, que representará un incremento de 40% sobre las cifras del año en curso.

La diferencia de los ingresos y gastos previsibles de las entidades del sector público que integran el Presupuesto de Egresos de la Federación, durante 1981, arrojan necesidades de financiamiento por 298 000 millones de pesos, es decir 5.7% del producto interno bruto.

En tal virtud, se solicita de esa Soberanía autorización para allegarse recursos del crédito interno por 206 000 millones de pesos. Y, correlativamente, contratar fondos netos externos por un monto de 4 000 millones de dólares. Adicionalmente debo informar a esa Cámara que para financiar el resto de las entidades del sector público no sujetas al Presupuesto de Egresos de la Federación y a la intermediación financiera, serán necesarios créditos externos por 1 000 millones de dólares.

Del crédito foráneo se destinará 80% al apoyo del déficit presupuestario y 20% a la intermediación financiera, así como al resto del sector público.

Conforme a los cálculos elaborados, se estima suficiente esa última cantidad para complementar el financiamiento del presupuesto y satisfacer las necesidades esperadas de divisas, que cubrirán el desajuste entre las compras y ventas con el exterior.

Las razones previamente expuestas vienen determinando el ascenso del déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos y cierto rezago en las exportaciones distintas al petróleo. Hay aquí una evidente llamada de atención que no podría pasarse por alto.

Por eso, en 1981 será menester emprender programas de acción, que lleven a construir un dinámico sector exportador de manufacturas y a sustituir compras en aquellos renglones donde la industria nacional puede hacerlo con eficiencia.

Necesitamos más inversión privada en empresas especializadas en la venta de bienes manufacturados y servicios al exterior, en multiplicar los establecimientos en las fronteras y puntos de salida. Asimismo, es innegable la necesidad de redoblar esfuerzos para ampliar, selectivamente, la oferta interna de maquinaria y productos alimentarios. Y también parece indispensable, en aras del buen funcionamiento del sector externo, elevar la productividad industrial, mejorar el sistema de transportes y reducir los costos de operación de muchos servicios.

Ya se avanza en crear facilidades o en eliminar obstáculos que entorpecen el flujo de nuestras transacciones con el exterior. Baste mencionar los programas para rehabilitar los ferrocarriles, la construcción de puertos y parques industriales, el establecimiento de almacenes, o la internacionalización de la banca mexicana.

Ahora, ante el imperativo de subsanar rezagos y coyunturas desfavorables, el Ejecutivo Federal comprometerá decididamente nuevos esfuerzos. Pronto estarán en vigor poderosos

alicientes tributarios a la exportación, que se complementarán con apoyos crediticios ampliados y con sistemas más sencillos, expeditos, en materia de trámites aduaneros y administrativos. En definitiva, se quiere crear, entre empresarios e inversionistas, la certeza de que los proyectos destinados a incrementar los volúmenes exportables ocuparán, por largo tiempo, un lugar prominente en el modelo nacional de desarrollo.

Durante el año próximo, el país necesitará imprimir gran impulso al fomento de la productividad, para cumplir con las metas de comercio exterior, facilitar ajustes distributivos y abatir alzas de precios. Con el concurso abierto y participativo de trabajadores y empresarios, es mucho e importante lo que se podrá avanzar en corto tiempo, lo mismo en la industria que en la agricultura o los servicios; aquí debe quedar claro: productividad no es ni debe ser sinónimo de explotación sino guía para redistribuir, instrumento de justicia social.

En ese sentido, cobran particular significación los programas de la Secretaría del Trabajo, la ejecución del Programa Nacional de Ciencia y Tecnología, así como estimular el trabajo de los centros de investigación y desarrollo.

Desde otro punto de vista, elevar la eficiencia y promover el comercio de exportación depende de que se continúe impulsando un vigoroso proceso descentralizador de las inversiones y de reforzar, año con año, la autonomía económica de las entidades federativas y los municipios.

Sería monstruoso que persistiéramos en acentuar los costos del crecimiento de los grandes centros urbanos, mientras se deja sin explotar el enorme potencial humano y de recursos de la provincia. Por eso, descentralizar actividades y decisiones es tema dominante de la Reforma Administrativa, tanto como de los planes sectoriales y globales del Gobierno.

De ahí el énfasis en enriquecer los Convenios Unicos de Coordinación y en elevar los recursos presupuestarios destinados a ensanchar la infraestructura económica y social del interior del país.

De ahí también el impulso que ha cobrado, en poco tiempo, el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal, que resulta ya un programa ejemplar, por lo constructivo, en la concertación de objetivos, políticas y acciones comunes entre los tres niveles de gobierno. En menos de un año, ese mecanismo ha permitido acrecentar en más de 60%, en promedio, las participaciones de las entidades federativas, en tanto que las correspondientes a los ayuntamientos alcanzan cifras todavía mayores. Es, además, una de las vías más importantes para favorecer no sólo la desconcentración administrativa, sino el traspaso de funciones a los órganos locales; y se ha convertido en vehículo para acordar nuevos programas, como los convenios recientemente firmados, a través de los cuales las entidades federativas se suman al Sistema Alimentario Mexicano.

En función de esos programas conjuntos y del reconoci-

miento de necesidades de las entidades federativas, en menos de un año el Fondo General de Participaciones ha subido de 13 a 15.62 por ciento. Y, hoy, tengo el honor de anunciar la iniciativa presidencial de elevar a 0.5 por ciento del conjunto de las recaudaciones federales, los recursos del Fondo Financiero Complementario de Participaciones que beneficia a las entidades de menor desarrollo relativo.

El Ejecutivo Federal presenta a su digna consideración una iniciativa para modificar la fracción VIII del Artículo 117 Constitucional. El propósito es actualizar ese precepto a los mecanismos y necesidades financieras actuales de las haciendas públicas locales, con objeto de evitar restricciones ya innecesarias en la contratación de créditos de estados y municipios para la realización de inversiones públicas productivas.

Enriquecer la vida nacional supone, incuestionablemente, vigorizar, renovar el federalismo, luchar por la cancelación del centralismo económico y de las decisiones. Ese es uno de los medios más idóneos que se nos ofrece para evitar el agotamiento del proyecto nacional que surge de la Revolución.

En resumen, dentro de las directrices de los programas de Gobierno, se han hecho explícitos los principales lineamien-

tos que normarán la política económica del Ejecutivo Federal, durante 1981.

Se intenta seguir creciendo con rapidez, con mayor equidad distributiva y combatiendo, por todos los medios, los desajustes económicos y sociales que se expresan en el proceso inflacionario. Del lado de las transformaciones estructurales, tomará plena vigencia la movilización nacional de esfuerzos que encabeza el Ejecutivo Federal, con el propósito de romper las insuficiencias de oferta de alimentos. Al propio tiempo, sin descuidar otros sectores estratégicos, ocuparán lugar destacado la construcción de un sector dinámico de exportaciones, los programas de mejoramiento tecnológico y productividad, y los de fortalecimiento económico del Pacto Federal.

La premisa, el punto de sustentación de esas acciones, seguirá siendo el mismo: la unidad de todos los mexicanos, de todos los grupos y sectores, en la concertación y respaldo a los grandes objetivos nacionales.

Por esa vía, a través de una tarea adoptada en común, los sectores público, privado y social pueden encontrar uno de los caminos más prometedores para impulsar, con ímpetu renovado, el crecimiento económico nacional, la construcción de una sociedad más justa [. . .] □

Exposición del Secretario de Programación y Presupuesto al presentar el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1981 (fragmentos)

ELABORACION DEL PRESUPUESTO

[. . .] El Presupuesto de Egresos es uno de los instrumentos de la política económica del Ejecutivo y el de 1981 tiene la característica de ser parte de la instrumentación del Plan Global de Desarrollo 1980-1982, de José López Portillo, que establece el esquema al que deben servir todos los instrumentos de la política económica y social.

La estrategia de desarrollo de la presente administración se orienta hacia la consecución de los cuatro grandes objetivos nacionales que señala el Plan Global de Desarrollo:

1) Reafirmar y fortalecer la independencia de México como nación democrática, justa y libre en lo económico, lo político y lo cultural.

2) Proveer a la población de empleo y mínimos de bienestar, atendiendo con prioridad las necesidades de alimentación, salud y vivienda.

3) Promover un crecimiento económico alto, sostenido y eficiente.

4) Mejorar la distribución del ingreso entre las personas, los factores de la producción y las regiones geográficas.

En estas circunstancias, para la formulación del proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1981, la Administración Pública Federal se abocó, en primer término, a tomar como base efectiva la planeación como instrumento de una mayor racionalidad en las acciones y, en segundo término, a la consolidación de los sistemas y de los mecanismos administrativos para contar con mejores instrumentos en la definición y ejecución de la política de gasto público.

Así, el Plan Global de Desarrollo normó el proceso de programación y presupuestación para 1981 utilizándose como herramienta de vinculación el Programa de Acción del Sector Público 1980-1982, que se elaboró con el objetivo fundamental de precisar, con mayor desglose y detalle, las metas, programas y acciones de cada sector de la administración, con la orientación definida en los planes del Gobierno federal.

A partir de la convención y definición de las principales acciones y manejo de instrumentos operativos, administrativos y legales del sector público en el Programa de Acción, se iniciaron los trabajos específicos de formulación del Presupuesto de Egresos de la Federación.

El proceso se sustentó en la Reforma Administrativa del presidente López Portillo, apegado al esquema de sectorización y regionalización. De esta manera, han ido cobrando vigencia y pleno sentido las diferentes piezas de la modernización emprendida por el presente régimen.

Las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto, en su carácter de dependencias de orientación y apoyo global, fijaron las características del proceso y, conjuntamente con todas las dependencias y entidades, se integró un programa simultáneo de gasto-financiamiento para 1981, definiendo el marco económico general y estableciendo los mecanismos administrativos necesarios para la concertación. A nivel global, se trabajó en la Comisión Gasto Financiamiento y a nivel sectorial con los Grupos Interinstitucionales de Programación y Presupuestación Sectorial.

El proceso se inició con la definición de rangos presupuestales a los coordinadores sectoriales, los que, en forma conjunta con las entidades paraestatales agrupadas en su sector, formularon los proyectos correspondientes, con el objetivo de hacer congruentes los lineamientos y orientaciones globales con las políticas específicas del sector. El resultado es el proyecto de presupuesto que el Ejecutivo de la Unión somete hoy a la consideración de esta Representación popular.

El esquema de sectorización fue de gran utilidad. La comunicación de las secretarías de Hacienda y Crédito Público y de Programación y Presupuesto con las dependencias y entidades, se realizó con mayor celeridad y precisión, por la valiosa colaboración de los coordinadores de sector.

Para avanzar en el fortalecimiento de las entidades fedrativas, se han mejorado los mecanismos de distribución y

regionalización del gasto público, particularmente en lo referido a los programas estratégicos para el desarrollo regional, reforzándose el papel de los Comités Promotores del Desarrollo Socioeconómico de los Estados, como instancias de integración de los criterios sectoriales y estatales, en el sistema de planeación nacional y regional.

Finalmente, y con el espíritu de aprovechar al máximo los instrumentos establecidos para el proceso de programación y presupuestación, se ha logrado la obtención de información adicional para la conformación del Programa de Reforma Administrativa, del Programa Anual de Desconcentración Territorial de la Administración Pública Federal y para la coordinación y regulación del servicio social que prestan los estudiantes de las instituciones de educación superior.

EVOLUCION ECONOMICA Y SOCIAL 1977-1978. ESTRATEGIA DE DESARROLLO

[...] Por ello, es necesario analizar lo que se ha hecho en materia de crecimiento y desarrollo social, así como los problemas surgidos o agudizados por el proceso mismo del cambio acelerado, para comprender cabalmente el sentido y dirección del proyecto de presupuesto que hoy presentamos, como eslabón de una cadena de acciones diseñadas para alcanzar los grandes objetivos nacionales.

[...] Los resultados están a la vista. Los propósitos no fueron retórica ni promesas ilusas. Lo que propuso el presidente José López Portillo se está logrando. El análisis de los indicadores económicos y sociales y estimaciones preliminares del cierre de 1980, muestran que estamos avanzando con pasos firmes hacia los propósitos de justicia y libertad.

La promoción planeada de un crecimiento económico alto y sostenido se justifica en la misma medida en que se está generando empleo en condiciones dignas y bajo la tutela de nuestra legislación laboral. Como se señala en la Exposición de Motivos, el crecimiento económico en México ha de estar vinculado al desarrollo social. Para hacer efectiva la justicia social derivada del derecho al trabajo, debe haber trabajo; y no hay trabajo si no se crece.

EMPLEO Y SALARIOS

Hoy podemos afirmar que se está logrando en forma sostenida cumplir el propósito central de la estrategia: generar empleos productivos y remuneradores por encima de las nuevas demandas anuales. En 1980 se crearon 700 000 empleos, con lo que el empleo generado en los cuatro años de esta administración asciende a cerca de dos y medio millones de puestos de trabajo. Antes de 1977, se requirieron diez años para generar una cifra equivalente de empleos.

A diferencia del pasado, la masa salarial obedece no sólo a aumentos en el salario —que beneficia a los que tienen ya un trabajo— sino también a aumentos en el número de empleos —que benefician a quienes no gozaban de los frutos del

crecimiento—, mejorando la distribución del ingreso, en especial entre los grupos menos favorecidos.

Pero no sólo se ha frenado el proceso de desempleo, sino que el crecimiento económico lo ha revertido; por primera vez, y de manera sostenida, la oferta de trabajo supera al crecimiento de la población que demanda empleo. La experiencia cotidiana en diversos puntos de la República lo confirma. Estamos cumpliendo con el derecho al trabajo, elevado a rango constitucional a iniciativa del Presidente de la República.

El aumento en las fuentes de trabajo ha significado un ingreso permanente y creciente para los nuevos trabajadores y sus familias y abre oportunidades adicionales a las clases populares para proteger su salud, mejorar su alimentación, incorporarse a la seguridad social, acceder a los sistemas de capacitación y mejorar sus condiciones de vivienda.

Por lo que respecta a los salarios, su evolución ha sido positiva.

A pesar de que el salario mínimo, concebido como límite inferior y no como tope, ha disminuido en términos reales, los ingresos promedio se sitúan por encima de ese nivel. Para ello, los esfuerzos por proteger y mejorar los niveles de las mayorías abarcan diversos aspectos adicionales al propio salario, como son: la desgravación fiscal, que significa un aumento del ingreso efectivo de los trabajadores, de 5% promedio por año en 1979 y 1980; incrementos significativos en las prestaciones, las cuales han aumentado en 7 puntos entre 1977 y 1980, y las acciones de defensa de la economía popular, especialmente en materia de abastos y de créditos al consumo para los trabajadores.

Se estima así que en 1980 la masa de sueldos y salarios continuó aumentando significativamente. En base al impuesto sobre nóminas se estima que en términos reales aumentó entre 6 y 8 por ciento, mejorándose lo logrado entre 1977 y 1979, en que se estima creció 5% real cada año.

Mínimos de bienestar

Empleo y salarios remuneradores son dos elementos fundamentales en la estrategia social. Su reflejo inmediato está en el aumento en la provisión de mínimos de bienestar en alimentación, educación, salud y vivienda, a las mayorías nacionales.

Los avances son sustanciales y se consignan, no para ignorar lo que aún resta por hacer, sino para renovar la voluntad de continuar avanzando en este propósito. Así, en 1980 se logró aumentar la disponibilidad de alimentos per cápita a 535 kilogramos, lo que significa que en el período 1977-1980 se ha logrado casi duplicar la tasa anual de crecimiento de los alimentos por habitante (2.4%), en relación a lo observado en 1960-1976 (1.4%). No sólo se logró aumentar los niveles per cápita; se está avanzando en mejorar su distribución en las áreas tradicionalmente afectadas por abasto insuficiente y precio excesivo: las zonas marginadas, en donde se construyen 200 almacenes regionales para

abastecer a más de 6 000 centros de distribución en áreas rurales, para un beneficio real que cubrirá a 14 millones de campesinos.

En materia educativa, los avances también están a la vista. En el ciclo escolar 1980-1981 se está dando vigencia plena al precepto constitucional que consagra la educación primaria como un derecho social, al proporcionar la posibilidad de acceso a la educación primaria a todos los niños mexicanos. En este año la infraestructura educativa disponible permitirá atender aproximadamente a más de 27 millones de mexicanos, sobre dos tercios más que en 1976, y equivalentes a la población total del país en 1953.

Las acciones en materia de salud han constituido una de las prioridades de la política gubernamental. En 1980, los diversos sistemas de seguridad y solidaridad social amparan ya a más de 50% de la población, lo que significa un incremento en cobertura de 4.7 millones de beneficiarios sólo en 1980 y de 20 millones en los últimos cuatro años. Dentro de este programa, se ha puesto en marcha el Programa de Solidaridad Social por Cooperación Comunitaria (IMSS-Coplamar), con el fin de satisfacer las necesidades primarias de salud de la población que habita en zonas marginadas rurales, que en 1980 beneficia ya a 12 millones de habitantes.

Al iniciarse el presente año entró en operación el Programa SAHOP-Coplamar para el mejoramiento de la vivienda rural, que complementado con el programa para abastecer de agua potable y construir 24 000 kilómetros de caminos rurales para beneficio del campo, habrá de contribuir notablemente a la atención de las condiciones de vida de los grupos marginados.

Crecimiento económico

Los avances en materia de empleo y mínimo de bienestar demuestran que fue acertada la decisión de impulsar el crecimiento supeditado a propósitos sociales: en los cuatro años, el producto interno alcanza una tasa promedio de crecimiento anual de 6.5% real y, excluyendo 1977, año de crisis, la tasa es de 7.5% en tres años consecutivos, situación no observada en la historia del país. Se está cumpliendo así el objetivo de crecimiento económico alto y sostenido, al registrarse una tasa superior a 7%, por tercer año consecutivo.

En 1979 se logró un crecimiento de 8%, tasa no alcanzada desde 1968. En 1980, conforme se anunció en esta Cámara, se logrará la meta propuesta de un crecimiento de alrededor de 7.5%. En términos per cápita, el crecimiento en 1980 sería de 4.5%, con lo que entre 1978 y 1980 se ha logrado duplicar la tasa histórica del crecimiento del producto por habitante, habiéndose alcanzado una tasa promedio anual de 4.3%, resultando muy superior al crecimiento registrado en el período comprendido entre 1966 y 1976, que fue del orden de 2.2% promedio anual.

El país se está transformando así, en tamaño y en

contenido. Sus dimensiones se multiplican y los factores económicos apoyan el cambio social. Los logros se están dando en una década que, a nivel internacional, está resultando más incierta, más riesgosa y más fluctuante que la difícil década de los años setenta. En un mundo estancado estamos transformando la faz de México en beneficio de los mexicanos de hoy y de mañana.

La recuperación del potencial de crecimiento de la economía se ha fincado en la reactivación del proceso de formación de capital. En 1980 la inversión continuó apoyando el crecimiento. La inversión pública ha constituido un elemento primordial en este proceso. Se estima que este año crecerá en 18% real, es decir, por arriba de lo señalado en el Plan Global, y la privada y social se estima en alrededor de 12 por ciento.

El efecto combinado de ambos montos de inversión, bajo la rectoría y orientación del Estado y dirigidos a la producción estratégica de bienes nacional y socialmente necesarios, supera la meta anual promedio para el trienio señalada en el Plan Global.

Con esto, los crecientes recursos canalizados a la inversión acusan una expansión del orden de 16% anual promedio entre 1978 y 1980; tasa que, en forma sostenida, no se había observado desde finales de los años cuarenta. Ello ha originado una elevación notable del coeficiente inversión-producto de 22% en 1976 a 24% en 1980, la participación más alta registrada en dichos indicadores en la historia del país. El esfuerzo de inversión no es mera preocupación desarrollista; es requisito indispensable para un crecimiento alto y sostenido que dé base firme y perdurable al desarrollo social justo que también ahora estamos realizando.

La dinámica de la economía en los próximos años está, en grado importante, determinada por los fuertes ritmos de inversión registrados en los últimos tres años, lo cual permite prever una creciente expansión de la oferta interna, en la medida en que maduren las inversiones realizadas y se superen los cuellos de botella.

Este considerable incremento de inversión y, por tanto, de las potencialidades de crecimiento de la economía, se ha logrado sin agravar desequilibrios financieros o de balanza de pagos y, sobre todo, sin el recurso de una reducción o congelamiento de los niveles de consumo de población. En efecto, el gasto social en bienes de consumo aumentó en 6.6% en 1980 y en 5.2% anual en promedio durante 1977-1980, lo que implica un consumo per cápita que, en promedio, creció anualmente 2% real.

El aumento del consumo social se refleja en el notable incremento de consumo efectivo de alimentos básicos, como el maíz y el arroz, y en la demanda de bienes de consumo como zapatos, lavadoras, radios portátiles y estufas. Son mercancías de consumo masivo, que las clases populares están demandando, gracias al empleo permanente y al ingreso asociado.

Los mayores niveles de consumo han estado relacionados con un fortalecimiento de la independencia financiera del

país, que se refleja en el aumento del volumen de ahorro interno y en la disminución relativa del ahorro externo. Para 1980, la participación del ahorro externo en el financiamiento de la inversión total se reduce a 14%, mientras que en 1976 dicha participación representó casi 20%. La magnitud de este esfuerzo destaca al considerar que, en estos años, los requerimientos de recursos para la inversión total casi se cuadruplican, debido al aumento extraordinario de la formación de capital. Los recursos del petróleo han hecho posible acrecentar el excedente económico necesario para financiar la inversión, permitiendo, al mismo tiempo, el crecimiento del consumo. No obstante, la mayor parte de la inversión total se sigue financiando con ahorro interno generado en otras fuentes de producción nacional.

Tal es el significado de usar el petróleo como palanca del desarrollo.

Si la política petrolera hubiera limitado la extracción y producción de petróleo a los niveles estrictos para satisfacer solamente la demanda interna restringiéndose el monto del ahorro al que se generaría sin el petróleo, habríamos confrontado serias dificultades para el logro de los grandes objetivos nacionales. La independencia económica se habría reducido por el mayor endeudamiento externo y la transmisión total del ciclo recesivo de la economía internacional a nuestro país hubiera sido inevitable; se habrían perdido casi un millón y medio de empleos durante esta administración; el crecimiento hubiera sido sustancialmente menor al observado en la estrategia actual y difícilmente se habría sostenido, debido al inevitable ensanchamiento de la brecha externa; finalmente, la distribución del ingreso habría empeorado, al restringirse la generación de empleos. No utilizar los recursos petroleros, mantenerlos bajo tierra, hubiera sido en contra de los intereses de la generación actual y de las venideras. El petróleo se utiliza para hacer de México una nación moderna, libre y capaz de mantener un desarrollo futuro permanente y equitativo.

Por otro lado, reconociendo el impacto de las decisiones sobre las distintas regiones del país, se avanzó sistemáticamente en reordenar la ubicación de la planta productiva nacional, estableciendo zonas prioritarias e introduciendo estímulos a la inversión para canalizarla a puertos y fronteras. El Convenio Único de Coordinación, que en su inicio fue mecanismo de transferencia de recursos a los estados, ha venido apoyando esta política y transformándola en auténtico Convenio de Desarrollo.

PRINCIPALES PROBLEMAS

Destacar estos avances no nos hace perder la conciencia de que subsisten viejos problemas y han aparecido otros nuevos en el camino. El Gobierno de la Revolución no ignora ni oculta problemas. Reconocemos que falta mucho por hacer, que debemos concentrar y apresurar esfuerzos en la superación de rasgos, marginaciones, incapacidades, injusticias o desviaciones. Buscamos diariamente nuevas respuestas, mejores acciones; estamos siempre dispuestos a rectificar lo equivocado. Lo que no se ha conseguido es reto y no derrota. El régimen de la Revolución está consciente que es más lo

que tenemos al frente por hacer que lo que consideramos realizado en forma irrevocable. Y tenemos los medios para superar lo que nos falta: lo que hemos hecho. Mantenemos y enriquecemos nuestra ideología, tenemos experiencia de gobierno y ofrecemos opciones claras al pueblo. Como lo ha señalado el Presidente de la República en su IV Informe, hemos superado ya los problemas relativos al estancamiento; afrontamos ahora los del desarrollo acelerado.

Destaca, fundamentalmente en el corto plazo, la inflación, que en la situación actual representa el costo de las profundas transformaciones estructurales indispensables para alcanzar una etapa superior del desarrollo. Pero el costo social y político del estancamiento es mayor.

Sus causas son diversas. Influyen, en parte, factores externos y actúan también elementos internos, de oferta, de demanda, de especulación y de costos.

Es preciso señalar que, a diferencia de otras épocas y otros países, donde coexiste la inflación con desempleo y recesión, en México, en la situación actual, enfrentamos la inflación en un ambiente de franca expansión del empleo y la producción. Estamos creciendo y transformando profundamente a la sociedad.

Como se señala en la exposición de motivos del proyecto de Presupuesto, la inflación es, en la actualidad, fiebre de crecimiento, y no fiebre de postración; no es síntoma de decadencia, refleja cambios estructurales que se están operando.

Por ello se ha dicho y demostrado que en un país con la presión demográfica que confrontamos, no podemos caer en el engaño de atacar un problema en sus síntomas aparentes; no podemos atacar la inflación frenando la economía y los consumos de los grupos mayoritarios, para que, en la progresiva pauperización y el deterioro del nivel de vida de la población, bajen los precios. Tal opción, que otros practican, es fuente de mayores desajustes sociales y no corresponde a nuestra filosofía, que antepone los intereses de las mayorías frente a cualquier medida eficientista.

El gobierno del presidente López Portillo se ha comprometido a combatir la inflación; pero atacando sus verdaderas causas, atacando el fondo y la raíz del problema. Se ha propuesto enfrentarla por la vía de la producción, la productividad y la distribución equitativa de las cargas.

Los problemas de estructura y los que arrastramos de tiempo atrás nos preocupan y nos ocupan. Estamos combatiendo la pobreza, la marginación y la injusticia; procuramos una sociedad más igualitaria. Se reorienta la estrategia del desarrollo para lograr un progreso regional menos desigual. Se amplía educación y cultura para abatir la ignorancia, fuente radical de la injusticia. Impulsamos una nueva dinámica en el campo mexicano porque de ahí comemos y porque ahí está la tercera parte de nuestros compatriotas y ahí se guarda el origen de nuestra nacionalidad. No nos ciega

la complacencia; hemos hecho mucho; nos falta más por hacer.

EL PRESUPUESTO PARA 1981

Monto y objetivos

El propósito de continuar instrumentando esta estrategia de desarrollo socioeconómico y el manejo de la situación actual, de corto plazo, vista en una perspectiva económica de mediano y largo plazos, ubican el presupuesto para 1981.

El Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1981 asciende a 2 333 000 millones de pesos, 31% sobre el estimado de 1980. Incorpora cambios de presentación que, de acuerdo a las observaciones y sugerencias de esta Honorable Cámara de Diputados, es conveniente destacar. Se hace una separación del gasto que realiza el Gobierno federal de aquél que efectúa el sector paraestatal. Así, para 1981, el gasto del Gobierno federal asciende a 1 440 700 millones de pesos, monto que resulta superior en 42.7% al estimado para 1980.

En relación a su composición, el gasto de inversión asciende a 336 000 millones, 40% arriba de 1980, mientras que el gasto para administración y operación, 826 554 millones, lo hace en 55%. El servicio de la deuda crece 36 por ciento.

En lo que respecta al sector paraestatal, para 1981, el gasto asciende a 1 059 141 millones de pesos, lo cual representa un incremento de 17.5% con respecto al estimado para 1980. En su composición destaca el gasto de capital, que asciende a 348 000 millones de pesos y que representa un aumento de 35.9%; el gasto de administración y operación que asciende a 577 000 millones de pesos, representa un aumento de 28%. Debe destacarse que el gasto por el servicio de la deuda en el sector paraestatal disminuye, para 1981, 31 por ciento.

El gasto total sectorial crece en relación con el año anterior 40%. Los sectores a los que se les dará atención especial en 1981 son el agropecuario, el de comunicaciones y transportes, el de comercio y el de bienestar social, que, en su conjunto, crecen 43%. El gasto en el sector industrial crece en 1981 34 por ciento.

Con respecto a su financiamiento, y como lo explicó el Secretario de Hacienda y Crédito Público, los ingresos presupuestales ascenderán a 1 634 000 253 millones de pesos. Por tanto, el requerimiento financiero neto del presupuesto será de 297 900 millones de pesos, es decir, sólo 15.4% del gasto neto. Dicho requerimiento financiero presupuestal se financiará 60% con crédito interno y sólo 31% con deuda externa.

Por su monto, estructura, programas y financiamiento el presupuesto de egresos de la Federación para 1981 apoya la estrategia de crecer y distribuir, enfatiza los aspectos sociales, contribuye a combatir los problemas coyunturales, registra una expansión moderada y mantiene prioridades.

En efecto, el Proyecto de presupuesto puede caracterizarse por los siguientes elementos:

1) Apoyo al desarrollo alto y sostenido: se fija como propósito generar 750 000 empleos y un crecimiento del PIB de entre 7.5 y 8 por ciento.

2) Contribuye a controlar la inflación, para lograr una tasa descendente y disminuir la brecha con el exterior, mediante el manejo coordinado de los instrumentos de política de desarrollo y el estímulo a la oferta y atención a cuellos de botella.

3) Asigna recursos suficientes para asegurar la prestación de los servicios y la provisión de gasto de operación indispensable de nuestras empresas públicas, así como la continuación y terminación de proyectos estratégicos de inversión.

4) Impulsa grandes avances en metas sociales: educación, salud, atención a zonas marginadas y alimentos.

5) Asigna recursos, en monto y crecimientos importantes, a los sectores agropecuario y de comunicaciones y transportes, prioridades de la política de desarrollo.

6) Apoya el paquete de decisiones expuestas por el Ejecutivo de la Unión en su IV Informe de Gobierno en materia de Sistema Alimentario Mexicano y productos básicos y de protección a las clases populares de los efectos de la inflación.

7) Incrementa la asignación regional del gas, conforme a la estrategia de desarrollo.

8) Avanza en la reforma presupuestaria.

En cuanto a los propósitos de empleo y crecimiento económico, el presupuesto de 1981, a través de su composición sectorial, impulsa actividades de gran potencial de generación de empleo y, a la vez, apoya directamente programas que avanzan en este objetivo. Por otra parte, permite mantener el equilibrio entre el apoyo que, por el lado de la oferta, otorga a través de aumentos en la producción de los sectores que controla el Estado y en la infraestructura que requiere el aparato productivo para expandirse, y el estímulo que, por el lado de la demanda, el presupuesto significa para el aumento en la producción. El gasto programado para 1981 contribuye a combatir la inflación. Por su monto global, representa una expansión moderada de 31%; por su estructura, se orienta a fomentar la producción y atenuar los cuellos de botella con claros efectos de desaceleración sobre los precios; por su financiamiento, con recursos no inflacionarios, no significa presión sobre los precios, ya que al representar el crédito una proporción decreciente del gasto, se logra evitar el recurso a la emisión primaria.

El gasto público tiene que crecer, para ir a la par de nuestra nueva dimensión y perspectivas.

Los niveles de gasto y su asignación sectorial y regional

significan llevar al máximo la capacidad de la sociedad y el Estado para apoyar los propósitos definidos; el volumen del gasto propuesto se encuentra dentro de la capacidad de financiamiento y absorción de la economía.

La eficiencia y ahorro que demandamos del gasto no se puede lograr posponiendo decisiones que son inaplazables, si queremos alcanzar los propósitos de justicia y crecimiento. La historia reciente nos lo muestra: caro pagamos ahora lo que se planteó antes como ahorro o alivio a la presión del gasto. El ahorro efectivo, la eficiencia, sólo puede alcanzarse racionalizando acciones en un esquema de planeación y terminando obras y programas de acuerdo con dicha programación. Este es el significado de la estrategia de expansión moderada.

Asignación sectorial del gasto

Como se señala en el capítulo de política social del Plan Global, para mantener el propósito de mejorar el nivel de vida de las mayorías el Estado continuará dedicando recursos crecientes a la atención de las necesidades de alimentación, salud y educación. Para 1981 el presupuesto para el sector de bienestar social tendrá un crecimiento de 40% con respecto a 1980. Resaltan en lo anterior los propósitos de asegurar la disponibilidad de alimentos y productos básicos en las comunidades rurales para beneficiar a 14 millones de campesinos.

En educación el presupuesto del sector crece 42% y representa más de la mitad de los recursos asignados a bienestar social, buscándose que, para 1981, la cobertura en educación preescolar se aumente de 32% a 45%, se mantenga en 100% en primaria y se atienda en secundaria y educación media a más de 4 millones de alumnos.

En materia de salud y seguridad social, se continuará ampliando la cobertura de los servicios, con especial prioridad a la niñez y la atención médica a los marginados, con el propósito de aumentar la cobertura de los habitantes de la zona rural, sobrepasándose 60% de la población.

Se continuarán los esfuerzos para erradicar las causas que determinen la existencia y la producción de la marginalidad rural y urbana. Se propone en 1981, en este ámbito, en adición al incremento en cobertura de salud y seguridad social mencionado, asegurar la disponibilidad de alimentos y productos básicos de 14 millones de campesinos de las comunidades más aisladas; generar empleos para 66 000 campesinos en los programas de capacitación y fomento cooperativo; dar atención a niños de 9 a 14 años en más de 2 000 comunidades y continuar las obras para beneficiar a 15 millones de habitantes con agua potable y caminos rurales.

Para apoyar el crecimiento y darle la orientación sectorial planteada en el Plan Global, que implica apoyar la autosuficiencia alimentaria y ampliar las oportunidades de empleo en el medio rural, y en cumplimiento de lo anunciado en el IV Informe de Gobierno, se propone incrementar el apoyo presupuestal para el sector agropecuario en 53%, con respecto a 1980.

En el sector pesca, para apoyar las metas establecidas en el SAM, se aumentará el gasto del sector 29%. Entre las metas principales, destaca aumentar la captura a 1.9 millones de toneladas.

Asimismo, respondiendo a la necesidad de cubrir los rezagos de transporte señalados en el IV Informe de Gobierno, el presupuesto asignado al sector asciende a 159 000 millones de pesos, lo que representa un aumento de 53%, enfatizando la ampliación de la infraestructura y equipo.

Las principales metas son: aumentar 8% la carga transportada en ferrocarriles, elevar 12% la carga en autotransporte y 9.4% el total de pasajeros; satisfacer la demanda esperada en transporte aéreo de 25.8 millones de pasajeros, de los cuales Aeroméxico transportará 6.2 millones; se construirán nuevas posiciones de atraque y terminales para contenedores en los principales puertos y se alcanzará un crecimiento de casi 17% en tráfico marítimo de carga; y en telefonía rural, llegar a cubrir 36% del total de localidades rurales.

Dentro de los propósitos estructurales del Plan Global de Desarrollo, la actual administración definió estrategias que dan congruencia e interrelación a la política sectorial. Estas son el SAM, el Programa de Productos Básicos, el Programa Nacional de Productividad y el Programa Nacional de Capacitación y Adiestramiento, el programa integral de atención a grupos marginados y el desarrollo de los puertos industriales. El Presupuesto de Egresos de 1981, junto con otros instrumentos de política económica, apoya a estas estrategias con importantes recursos que se asignan a acciones en diversos sectores. Estas estrategias coordinan los estímulos y apoyos, convenios y demás acciones de los sectores público, privado y social para alcanzar los objetivos del Plan identificados en cada estrategia.

El tratamiento totalizador con que enfrenta el SAM el problema de la alimentación, conlleva la necesidad de impulsar acciones de variada naturaleza bajo la misma estrategia. Por esa razón, se contemplan acciones complementarias consideradas como prioritarias, relativas a comunicaciones y transportes, asentamientos humanos, salud, educación y empleo. Asimismo, se mantendrá el apoyo a las nuevas formas de organización en el campo, continuarán los programas de avance tecnológico y el Estado mantendrá su solidaridad con los campesinos, al asumir con ellos el riesgo de la producción en las zonas de temporal.

Por el carácter multisectorial del SAM, la asignación presupuestal queda distribuida entre los distintos sectores, estimándose un monto total de 276 278 millones de pesos de recursos para el conjunto del Sistema.

La participación del Estado para asegurar el suministro suficiente y oportuno de bienes básicos de consumo popular es fundamental, en virtud de que la producción primaria y la secundaria no llenan las necesidades de la demanda y el consumo de alimentos.

El Programa de Productos Básicos representa la parte

sustantiva de la política de mínimos de bienestar para la población, cuya vigencia resalta en los actuales momentos en que la inflación afecta la economía popular, convirtiéndose en un factor de compensación para los grupos de menores recursos y propiciando una distribución más equitativa del ingreso.

Entre los apoyos que el Estado proporciona a la producción y abasto de los productos básicos, podemos citar los programas de riesgo compartido en la producción de estos productos que comprende el SAM, el extensionismo agropecuario, el mejoramiento nutricional a través de programas de enriquecimiento proteico, créditos refaccionarios, de habilitación o avío, subsidios que incluyen precios diferenciales por el consumo de energéticos, importación subsidiada de insumos necesarios cuando su disponibilidad en el país sea insuficiente y un abastecimiento preferencial de insumos básicos por la industria paraestatal a los productores.

La solución a los problemas de marginalidad ha constituido una de las preocupaciones centrales de la presente administración y, consecuentemente, una de las áreas prioritarias de la estrategia económica y social del Plan Global de Desarrollo. El conjunto de recursos federales canalizados a la continuación y ampliación del sistema Coplamar es de 24 883 millones de pesos.

En materia de puertos industriales, los cuales se conciben como factores de reordenamiento regional y apoyo a la estrategia de sustitución de importaciones de bienes de capital y de fomento a las exportaciones, se asignan recursos por 15 300 millones de pesos, orientados a continuar la construcción de accesos ferroviarios y carreteras, urbanización industrial y marítima, equipamiento y dragados, entre otros. Esto es, un programa ejecutado por varias entidades públicas adecuadamente coordinadas.

En la etapa bianual que se inicia, la dinámica del desarrollo industrial seguirá constituyendo un elemento transformador de la estructura productiva de la economía; por ello, el presupuesto asignado al sector representa un incremento de 34% con respecto a 1980. Entre las metas del sector, sobresalen los programas petroleros para cubrir las metas de producción interna y exportación, así como continuar el proceso de consolidación de la industria petrolera nacionalizada; ampliar la generación de energía eléctrica a un total de 74 769 gigawatts-hora en 1981, 14% arriba de 1980; en minería, incrementar en 1.8 millones de toneladas la capacidad actual de extracción y beneficio, que más que duplica la capacidad de 1980. Para la zafra 1980-1981 la meta en azúcar es producir 2.6 millones de toneladas; aumentar la producción de fertilizantes a 3.2 millones de toneladas, 45% sobre 1980, y fortalecer la autosuficiencia en esta materia; alcanzar en el área siderúrgica una producción de 3.69 millones de toneladas en productos planos y no planos, representando un aumento de 18.6% en volumen.

Para 1981, los recursos del petróleo alcanzarán un monto estimado de 418 000 millones y se destinará 36% a la inversión de Pemex y 64% apoyará el programa de gasto de los sectores prioritarios. De este volumen, se canalizará 25% al sector agropecuario, 24% a bienestar social, 20% a comu-

nicaciones y transportes, 15% a los estados y 16% a programas industriales del sector no petrolero, siguiendo los lineamientos del Plan Global.

DESARROLLO REGIONAL

Es indispensable avanzar en la instrumentación de las estrategias de la política regional, para reducir las inercias a la desigualdad, dispersión y concentración territorial de la riqueza y de la población, y asegurar así el cumplimiento de los objetivos y metas del Plan Global de Desarrollo. De este modo, se cuenta con tres líneas estratégicas de acción vinculadas entre sí: las orientadas a lograr un mayor equilibrio regional, las de fomento a polos prioritarios y las de regulación y ordenación de la zona conurbada del centro del país.

El Convenio Unico de Coordinación, que constituye el instrumento jurídico, administrativo, programático y financiero, se ha consolidado como el único canal de concertación de acciones y voluntades políticas para darle una nueva dimensión al federalismo. Este Convenio se ha transformado en el instrumento más importante para lograr el objetivo de la política regional a través de la desconcentración de actividades y recursos, propiciando una mayor participación de los gobiernos estatales en la promoción del desarrollo.

El Programa Integral para el Desarrollo del Sector Rural (Pider), por su parte, constituye el elemento que unifica las acciones de diferentes dependencias de la administración pública estatal y federal, con el objetivo central de promover un proceso de desarrollo autosostenido de las comunidades rurales rezagadas.

Los programas de la Coplamar, por su propia naturaleza, tienen también efectos destacados en el ámbito regional.

La decisión del Ejecutivo Federal de incorporar este programa al esquema del Convenio Unico de Coordinación forma parte de la estrategia de coordinar el conjunto de acciones federales y estatales hacia las metas del desarrollo regional y del SAM.

Para 1981, el conjunto de recursos federales canalizados a la instrumentación de estas estrategias asciende a 53 300 millones de pesos, que refleja el marcado esfuerzo para impulsar el crecimiento de regiones con altas posibilidades de desarrollo y fincar las bases para una mejor distribución espacial de la actividad económica.

El Pider, con una asignación presupuestal de 13 800 millones de pesos, contempla acciones multisectoriales de distintas dependencias a través de la realización de programas de infraestructura productiva en 121 regiones, localizadas en los 31 estados de la República. Al Convenio Unico de Coordinación se canalizan 14 600 millones de pesos, para la realización de 17 programas básicos y de infraestructura. Ya hemos informado de la asignación a los programas de la Coplamar por 24 883 millones.

En el Presupuesto de Egresos de la Federación aprobado

por esta Honorable Representación para 1980, se anunció una serie de acciones que perseguían activar el proceso de reforma presupuestaria, con el fin de dinamizar los avances que se han venido alcanzando para desarrollar con mayor efectividad las tareas de la programación-presupuestación.

En este sentido, se puede afirmar que los resultados derivados de la aplicación de la corresponsabilidad en el gasto público federal, se han traducido en un fortalecimiento de la vinculación y funcionamiento del esquema sectorial; en una mayor oportunidad y agilización del ejercicio de los programas aprobados; en una mayor congruencia y complementariedad inter e intrasectorial, y en mejores bases para el control y evaluación de las acciones desarrolladas y resultados obtenidos.

REFORMA PRESUPUESTARIA

En 1981 el Ejecutivo de la Unión introduce nuevos elementos de reforma presupuestaria, que a continuación se enumeran:

- Se separa la presentación del gasto que realiza el Gobierno federal, de aquél que efectúa el sector paraestatal, por su naturaleza diferente en cuanto a la finalidad del gasto y origen de sus recursos.

- Se inicia la depuración de la contabilidad en conceptos de gasto, para evitar duplicaciones y determinar con mayor precisión el gasto que efectivamente incide en los procesos económicos.

- Se introduce un Catálogo de Unidades de medida que reflejan una mayor uniformidad en los criterios utilizados en la cuantificación de metas y una mayor coherencia en la determinación de sus unidades físicas.

- Se adecua la clasificación por objeto de gasto para establecer una mayor transparencia y homogeneidad en la composición de los gastos necesarios para alcanzar los objetivos y metas de cada programa.

- Se incorpora información sobre 450 entidades del sector paraestatal, y principalmente las de participación mayoritaria, a través de un anexo especial.

- Se introducen mejoras en el sistema de seguimiento para el control de las realizaciones físicas y financieras, particularmente en los programas y proyectos prioritarios y estratégicos, con el objeto de verificar permanentemente los logros obtenidos, comparándolos con las acciones programadas y, de esta manera, regular su ejecución, evaluar su eficiencia y eficacia y, finalmente, retroalimentar el proceso de programación y presupuestación.

- Promulgación del nuevo Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal.

- El Presupuesto contempla la categoría programática de proyecto, con la intención de contar con el nivel de desagregación suficiente que permita poner énfasis en su seguimiento y control [...] □