

# Medidas de política presupuestaria

MIGUEL DE LA MADRID HURTADO

## NOTICIA

*El 15 de julio próximo pasado el Secretario de Programación y Presupuesto dio a conocer los lineamientos generales para reducir el gasto público que se presupuestó para 1981. A continuación se reproducen las palabras pronunciadas por el funcionario en la conferencia de prensa llevada a cabo en esa fecha. Se hicieron pequeñas modificaciones editoriales. El título y los subtítulos son de la Redacción.*

## TEXTO

### SITUACION ECONOMICA ACTUAL

En primer lugar, consideramos que en lo fundamental la situación económica del país es positiva. Para decirlo, nos

basamos en varios factores; en primer lugar, la economía del país ha experimentado un proceso de recuperación que pocas naciones han sido capaces de realizar en tan breve plazo y para beneficio de las mayorías, en especial si lo entendemos en función de la crisis de la cual partió esta administración; esto por una parte. Por otra, en razón de las circunstancias económicas del mundo en que vivimos. El país se ha recuperado en forma extraordinaria; se ha logrado alcanzar y sostener un crecimiento acorde con los grandes objetivos nacionales dentro de un ambiente internacional que ha resultado más incierto, riesgoso y fluctuante que en el pasado. Sin embargo, México crece y se transforma aceleradamente en beneficio de los mexicanos.

Otro factor es que estos hechos, esta recuperación económica no ha sido obra del azar. Es producto de un esfuerzo de planeación deliberado y resultado de una renovación del

pacto social en torno a un programa de gobierno revolucionario objetivo y realista. Desde un principio el presidente López Portillo asumió ante la sociedad mexicana el compromiso de conducirla mediante una nueva estrategia de desarrollo. Desde un principio planteó ante el país la necesidad de recuperar la confianza en nosotros mismos; de ampliar y utilizar nuestro margen de maniobra haciendo factible, entonces, que la recuperación de la economía se hiciera de manera acelerada, logrando —esto lo quiero subrayar— simultáneamente crecer y distribuir mediante una estrategia que se basó en un crecimiento económico apoyado en una más alta tasa de generación de empleo, además de la introducción de estrategias y programas especiales de desarrollo social.

También en este proceso, a lo largo de estos cuatro años y medio, han surgido problemas que no han sido soslayados. En el mes de mayo, cuando presentamos el Primer Informe de Avance de la Ejecución del Plan Global de Desarrollo, estos problemas fueron considerados con amplitud. Se mencionaban la inflación, el déficit de las finanzas públicas y también el desequilibrio en el sector externo, los cuales son hechos adversos que preocupan al gobierno de la República, pero que no han desviado su atención del logro de los objetivos fundamentales que se ha planteado.

Esta serie de problemas, influenciados recientemente por una situación internacional deteriorada —particularmente en materia de tasas de interés, de precios de los hidrocarburos y otras materias primas en el mercado internacional— han requerido que, con la adecuada flexibilidad con que se deben concebir y manejar los instrumentos de política, el Gobierno federal haya dictado ya una serie de medidas que el presidente López Portillo mencionó en la entrevista que se le hizo el pasado 10 de julio. Estas son el control selectivo de las importaciones, el refuerzo y el apoyo a nuestras exportaciones y la reconstrucción de la plataforma de exportaciones de petróleo dada a conocer el día de ayer, la cual debemos considerar como un éxito relevante político y económico del presidente López Portillo, así como otras medidas adicionales. En este conjunto de medidas, debido a que se están manejando los diversos instrumentos de política económica de forma coordinada y complementada, se ha incluido la decisión de ajustar hacia la baja el Presupuesto de Egresos de la Federación para 1981, con base en las facultades y necesidades que implica la instrumentación de dicho presupuesto.

#### LINEAMIENTOS GENERALES PARA LA REDUCCION PRESUPUESTARIA

En tal virtud, el día de ayer fueron comunicados a las dependencias y entidades del sector público federal los lineamientos generales para proceder de inmediato a dar cumplimiento a esta medida.

El gasto público de 1981 se reducirá en 4% del presupuesto anual de cada entidad del sector público federal. Estimamos que esta medida tendrá un impacto agregado del orden de 90 000 millones de pesos durante el curso de 1981. Se aplicará de inmediato.

Me voy a permitir precisar los lineamientos de política que están contenidos en la comunicación entregada el día de ayer a todos los titulares del sector público federal.

*Primero.* Las Entidades y los Coordinadores de Sector se abstendrán de plantear ampliaciones líquidas a sus presupuestos aprobados para el presente año, cubriendo mediante transferencias el gasto en programas prioritarios que así lo requieran.

*Segundo.* Los Coordinadores de Sector, y las Entidades a través de ellos, enviarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto, a más tardar el lunes 20 de julio de 1981, el programa de reducciones a su presupuesto aprobado, cuyo monto no podrá ser inferior al equivalente a 4% del monto del presupuesto anual de cada Entidad y se hará efectivo mediante la cancelación de los saldos por ejercer o por pagar que a la fecha tengan a su favor.

*Tercero.* El programa de reducción deberá sujetarse a los siguientes lineamientos:

a] Será responsabilidad de los Coordinadores de Sector verificar la razonabilidad de las reducciones.

b] La reducción deberá ser efectiva, es decir, obedecerá a una auténtica disminución de actividades y no solamente a aplazamiento en el pago.

c] La reducción deberá afectar, en primer lugar, a los programas de menor prioridad, procurando mantener los prioritarios a nivel normal y, sobre todo, aquellos que redunden, en el corto plazo, en una mayor oferta de bienes y servicios.

d] Se deberá procurar que las reducciones se concreten en el menor número de programas posible y, particularmente, en aquellos que no se hayan iniciado.

e] Las reducciones deberán enfocarse primordialmente al gasto corriente, y sólo cuando no se alcance el monto requerido, se deberá afectar el programa de inversiones, y esto, en la menor medida posible.

f] Las entidades y los Coordinadores de Sector vigilarán estrictamente que las reducciones no vayan a afectar la marcha normal de las actividades del sector público, o el cumplimiento de sus obligaciones fundamentales.

*Cuarto.* La Secretaría de Programación y Presupuesto, dentro de las facultades que tiene conferidas, estudiará la propuesta de reducción y aplicará las medidas a que hubiere lugar para el estricto cumplimiento de esta disposición.

*Quinto.* La Secretaría de Hacienda y Crédito Público autorizará exclusivamente la contratación del monto del crédito y ministraciones de la Tesorería de la Federación, resultante del presupuesto ya reducido, de acuerdo con el

calendario del mismo y con el avance efectivo del programa que se vaya a financiar con dichos recursos.

*Sexto.* Queda prohibida la concertación de compromisos o pasivos a cargo del sector público federal que no tengan apoyo en el presupuesto ya reducido, con excepción de aquellos que se autoricen excepcionalmente, para tener la flexibilidad suficiente, por la Secretaría de Programación y Presupuesto, y también de acuerdo con lo que establezca la llamada autorización u oficio "de secas" para 1982. Esta autorización, u oficio "de secas" como se le ha dado en llamar, se expide en octubre de cada año para que las dependencias tomen las decisiones y realicen los actos preparatorios necesarios para la ejecución del presupuesto del siguiente año, de tal manera que no se interrumpa la secuencia de las actividades del sector público por trámites de tipo presupuestal.

*Séptimo.* Los Coordinadores de Sector vigilarán estrictamente que los retiros de la Tesorería de la Federación, de sus pagadurías o de sus corresponsales, sean los indispensables para cubrir el costo del avance efectivo de sus programas.

*Octavo.* En el caso de que las entidades lleguen a tener disponibilidades temporales de efectivo, tienen la obligación de depositar, cuando menos, 90% de las mismas en el Banco de México.

*Noveno.* De acuerdo con el Manual de Corresponsabilidad en el Gasto Público, con el Sistema de Control y Seguimiento Físico y Financiero del Gasto Público y otras disposiciones administrativas, las Entidades y los Coordinadores de Sector proporcionarán a la Secretaría de Programación y Presupuesto la información periódica acerca del cumplimiento del programa de reducción y atenderán las visitas de verificación y evaluación que requiera dicha Secretaría.

De conformidad con lo establecido en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, la Ley General de Deuda Pública, el Decreto Aprobatorio del Presupuesto de Egresos de la Federación para 1981, la Ley de Obra Pública y demás disposiciones legales conducentes, la falta total o parcial de cumplimiento de las disposiciones contenidas en esta medida será causa del fincamiento de las responsabilidades legales correspondientes.

Estas acciones, que son el contenido básico de la comunicación que ayer giramos a las diferentes dependencias de la Federación, tienden a instrumentar eficazmente la decisión de reducir el Gasto Público en lo que resta del año. Su significado no debe entenderse aislado del contexto de una estrategia general de desarrollo ni del contexto de un manejo de la política de corto plazo. Los criterios que rigen el ejercicio de reducción no deben afectar las metas básicas de la estrategia fundamental de desarrollo: crecimiento firme y sostenido, generación de empleo, distribución regional del ingreso y equidad en la distribución del ingreso entre grupos y personas. Deberán también de mantenerse los programas de

las diferentes dependencias, destinados a la protección de las clases populares.

#### HACIA EL DESARROLLO

México se está enfrentando a los retos de la marginación y la modernización con una nueva estrategia de desarrollo, que está transformando el mero crecimiento económico en desarrollo social efectivo.

Se trata de conducir el proceso de cambio que implica el desarrollo en favor de las mayorías del país y de corregir y evitar privilegios de grupos minoritarios.

Por ello, es necesario ubicar nuestros problemas coyunturales en su justa dimensión; que la coyuntura no nos ahogue y haga perder de vista la nación que se está construyendo y que se concibe a sí misma en una perspectiva de mediano y largo plazos.

A fines de 1976, vivimos momentos sumamente críticos: la situación del país era el estancamiento económico y el distanciamiento social. A sólo cuatro años, la dinámica del país ha cambiado radicalmente, fortaleciéndose la nación y su capacidad para guiar su destino, cuando en otros países la política de desarrollo se plantea como política de sobrevivencia.

El Primer Informe Anual de Avance del Plan Global, que fue hecho público recientemente, muestra, en forma objetiva, cómo hemos avanzado en el logro de nuestros propósitos fundamentales, e igualmente reconoce los obstáculos enfrentados y los problemas aún no resueltos.

Se ha fortalecido la independencia nacional.

Se ha reafirmado nuestra capacidad de autodeterminación y se ha ampliado nuestro margen de maniobra, en lo interno y frente al exterior. Los mexicanos decidimos nuestros asuntos y podemos enfrentar mejor que otros países las incertidumbres de la política y la economía internacionales. Estamos fortaleciendo la autosuficiencia alimentaria; la política petrolera la decidimos nosotros. Podemos resistir las presiones del exterior.

La prioridad concedida al empleo, como medio para acceder a mejores condiciones de vida para las grandes mayorías, ha significado que el crecimiento económico que estamos observando esté asociado a un acelerado crecimiento del empleo, como lo atestigua inclusive la escasez de mano de obra calificada, aun de empleos elementales en diferentes regiones del país.

En 1980 el empleo creció en 5%, casi 100 000 empleos más de lo programado, con lo cual se han generado fuentes permanentes de ingreso y de acceso a los sistemas formales de seguridad social a más de 2 800 000 mexicanos entre 1977 y 1980. Es así, con acciones planeadas y deliberadamente ejecutadas, como se está enfrentando uno de los problemas más lacerantes de nuestro país: el desempleo y, por consiguiente, la marginación.

En esta dirección los esfuerzos desplegados han sido intensos y los avances notables, sobre todo por el lapso tan breve en que se han producido. Cabe destacar algunos porque, como ha señalado el señor Presidente, a veces no los hemos dado a conocer con énfasis suficiente.

- Se aumentó la disponibilidad de alimentos de 478 a 555 kilogramos per cápita. Casi se alcanza ya la meta fijada para 1982, que es de 566 kilogramos per cápita. La producción de los diez principales productos agrícolas alcanza casi 26 millones de toneladas, alrededor de 8 millones más que en 1976, y somos ya, en este sentido, uno de los 20 principales productores del mundo.

- Se ha mejorado la distribución de alimentos: el programa Conasupo-Coplamar, que viene a complementar los programas habituales de la propia Conasupo y de otros sistemas que el Estado subsidia, cubre ya a 14 millones de habitantes en zonas marginadas.

- En educación se ha hecho realidad el derecho a la instrucción primaria; la cobertura educativa abarca 23 millones de personas atendidas en el ciclo 1980-1981. En estos cuatro años dicha cobertura ha aumentado en 50%. El sistema educativo mexicano, pues, cubre ahora lo que era la población total del país en 1940.

- Salud: los servicios públicos correspondientes cubren ahora más de 70% de nuestra población. La presente administración ha incorporado a 20 millones de mexicanos a estos servicios esenciales en 4 años.

En 1980, la economía creció, por tercer año consecutivo, alrededor de 8%. El crecimiento del producto por persona es aproximadamente de 5%. Con ello, entre 1978 y 1980 se ha logrado, por lo menos, duplicar el crecimiento histórico del producto por habitante, al alcanzar una tasa promedio anual de 4.3%, muy superior a la observada en el período 1966-1976, del orden de 2.2 por ciento.

La recuperación del potencial de crecimiento económico se ha fincado en la reactivación del proceso de ampliación de la base productiva nacional.

La proporción del producto que se destina a la inversión alcanza ya 26.5%, tasa no registrada en la historia del país. Las proporciones correspondientes para los períodos 1960-1970 y 1970-1977, fueron de 17.8 y 20.4 por ciento, respectivamente.

El considerable incremento de la inversión y, por tanto, el potencial de crecimiento de la economía, se ha conseguido sin recurrir a una reducción o congelamiento de los niveles de consumo de la población.

Se estima que durante 1980 el gasto social en bienes de consumo aumentó en 7.3% en términos reales.

Se ha fortalecido también la independencia financiera del país; la participación del ahorro externo en el financiamiento

de la inversión total se redujo a 15.7% en 1980, mientras que en 1975 significaba 25 por ciento.

La magnitud del esfuerzo de ahorro interno destaca, al considerar que, en estos años, los requerimientos de recursos para la inversión total casi se han cuadruplicado.

El ahorro interno ha aumentado como proporción del producto de 17.1% en 1978 a 21.2% en 1979 y a 22.3% en 1980. Para 1981 seguiremos haciendo esfuerzos para que se sitúe entre 22.5 y 22.8 por ciento.

En lo que a distribución del ingreso se refiere, en relación con lo que el Presidente de la República apuntó en su entrevista del 10 de julio, es posible afirmar que se han mejorado los niveles de vida de la población, particularmente la de los estratos menos favorecidos, si se compara con los existentes a mediados de los años setenta, período en el que se agravaron los problemas del desempleo. Esto se fundamenta en diversos hechos, y quiero destacar lo siguiente:

a) El fuerte crecimiento del empleo ha sido el signo fundamental del desarrollo en los últimos tres años. Este incremento de 4.2% anual en promedio en el lapso 1977-1980, ha absorbido totalmente los nuevos ingresos demandados a la fuerza de trabajo y ha disminuido desempleo y subempleo. El desempleo ha bajado en ese período de 8 a 4 por ciento.

b) Han crecido la producción y el empleo en términos generales, pero particularmente en sectores con alta capacidad de absorción de mano de obra.

c) Se han ampliado sustancialmente los programas de capacitación y adiestramiento.

d) Se han obtenido en las negociaciones colectivas mayores niveles de prestaciones, se han afianzado sistemas para asegurar un reparto justo de utilidades y se han tomado medidas de desgravación fiscal para proteger los ingresos efectivos de las mayorías del país.

e) En el campo de la agricultura, se ha dado mucho mayor énfasis durante la presente administración a la promoción de las áreas de temporal, en donde, por cierto, están las mayores concentraciones de la población campesina.

f) Y se han montado amplios programas a grupos marginados que constituían una vergüenza para la nación. Se está ya empezando a pagar la deuda del país con estos grupos.

En este contexto, estimaciones preliminares para 1980, realizadas por la Secretaría de Programación y Presupuesto, confirman la mejoría en la distribución del ingreso. Así, tenemos que el crecimiento real del ingreso familiar, en promedio, pasó de 2.7% de incremento anual en el período comprendido de 1968 a 1976, a 4.7% en el período 1977-1980.

Se ha distribuido mejor un ingreso sustancialmente incrementado en la administración del presidente López Por-

tillo. El ingreso nacional ha aumentado en términos reales 50% y la población sólo ha crecido 16 por ciento.

En 1977 y 1980, además, en estratos de asalariados se incrementaron sus ingresos en promedio anual en alrededor de 5% real, cuando en las décadas anteriores lo hacían a una tasa de 2%. Por ello, los hechos sostienen la afirmación de que distribuimos más y mejor.

Esto ha sido posible gracias a la estrategia de desarrollo basada en la generación de empleos que se ha seguido en el presente régimen, fundamentalmente mediante una estrategia distributiva del ingreso nacional. Estamos encaminándonos con bases firmes hacia una sociedad menos desigual, menos injusta.

#### PROBLEMAS COYUNTURALES

En este proceso de desarrollo social se han enfrentado obstáculos y problemas aún no resueltos. No ha sido nunca el propósito negar los problemas. Se reconocen y se están enfrentando con medidas oportunas, insertadas en el marco de una política general de desarrollo y en el Sistema Nacional de Planeación.

En especial, se reconoció en el momento de informar de los Avances del Plan Global de Desarrollo, que en materia de inflación, y comercio exterior y finanzas públicas, no se habían cumplido las metas previstas.

Por ello, la política económica de 1981 se aboca a enfrentar estos problemas, manteniendo los propósitos fundamentales de crecer y distribuir.

Los indicadores reflejan que sigue creciendo la producción y el empleo en el primer semestre de 1981.

El empleo crece alrededor de 6.7% en la industria y se empieza a observar una evolución favorable también en su productividad.

Se mantiene elevado ritmo de crecimiento en los sectores productivos, destacando construcción, petróleo y petroquímica. En manufacturas, el crecimiento del segundo bimestre cuadruplicó la tasa enero-febrero, siendo notable el repunte en bienes de consumo no duradero y en bienes de producción, en tanto que los duraderos mantienen su alto ritmo de crecimiento. En electricidad se observa también un repunte a partir de marzo. La inversión total del país continúa su expansión acelerada, como lo demuestran los indicadores de producción interna de bienes de capital, la importación de las mismas y el volumen de la construcción.

Las perspectivas en alimentos son favorables. La producción agrícola del ciclo otoño-invierno 1980-1981 creció 12.4%. En junio el nivel de almacenamiento de agua en los vasos de los distritos de riego supera al de 1980, por lo que no solamente estamos asegurando buenas cosechas para 1981 sino también para 1982. En consecuencia, las importaciones de alimentos disminuirán este año, como ya se había anunciado, en más de dos millones de toneladas. Esto representa

un ahorro para el país de 500 millones de dólares aproximadamente.

Se ha reducido el ritmo inflacionario: la variación acumulada a junio en el Índice Nacional de Precios al Consumidor es menor en casi dos puntos a la de igual lapso de 1980. Las tasas de crecimiento de mayo y junio han sido las más bajas desde octubre de 1980. Se está cumpliendo el propósito por un lado, de evitar disparos inflacionarios acelerados y por otra parte se está logrando una disminución gradual del ritmo inflacionario medido en términos anuales.

La captación y el financiamiento de la banca privada y mixta continúan a fuerte ritmo. La captación de largo plazo supera lo captado en todo el año de 1980.

En el sector externo, si bien el saldo de la cuenta corriente continúa creciendo, las importaciones muestran en abril y mayo signos de desaceleración.

En síntesis, los principales indicadores muestran que se está avanzando en la solución de la problemática coyuntural.

En este contexto, los desajustes del mercado internacional del petróleo y otras materias primas vienen a constituir un nuevo factor que nos afecta internamente y hace necesario actuar en diversos frentes para impedir desviarnos de las metas básicas. Queremos consoldar la posibilidad de crecer a tasas altas, generar empleo y continuar el esfuerzo distributivo que ya se ha logrado.

En suma, los hechos a los que nos hemos referido, sobre todo aquellos de carácter externo —mercado petrolero turbulento, altas tasas de interés, reducción de mercado para materias primas, recesión y desempleo en la mayoría de los países, grave deterioro de las economías en proceso de desarrollo, prácticas comerciales desleales y agresivas—, todo ello plantea a México obstáculos que ameritan ejercitar nuestra plena capacidad de maniobra para mitigar los efectos negativos correspondientes y para preservar, para perseverar en nuestra estrategia global de desarrollo.

Tenemos timón y tenemos liderato, tenemos instituciones y programas, tenemos proyecto nacional, porque tenemos ideología revolucionaria e historia revolucionaria.

No podemos negar que algunas de las metas cuantitativas de nuestros planes y programas se verán afectadas, pero no gravemente. Hay dificultades transitorias, que, estoy seguro, estamos superando. Para ello es necesario reforzar solidaridad y esfuerzo común; es más necesario reiterar todos los días los grandes propósitos nacionales y afrontar las circunstancias no con angustia, sino como reto, como estímulo a la reciedumbre que el pueblo mexicano ha mostrado y que se acrecienta siempre ante situaciones difíciles.

Los hechos están confirmando esta actitud; no son palabras ni simples afirmaciones. El gobierno del presidente López Portillo conserva y fortalece su directriz de desarrollo; hay esquema, hay planeación y programa, y hay líder nacional. □