

## Redefiniciones de política económica

### NOTICIA

*El 20 de diciembre de 1973 compareció el Secretario de Hacienda y Crédito Público ante la Cámara de Diputados. El licenciado José López Portillo, titular de esa dependencia del Ejecutivo, amplió las explicaciones de las exposiciones de motivos de las iniciativas de leyes fiscales enviadas al Congreso. Al responder a las preguntas de los legisladores, el Secretario de Hacienda redefinió aspectos importantes de la política económica general y de la fiscal en particular. A continuación se presentan los puntos más significativos expuestos por el funcionario, tomados de la versión estenográfica. Aclaremos que por razones de espacio no se publican las preguntas de los legisladores.*

### TEXTO

Es el propósito fundamental de mi comparecencia explicar con mayor amplitud la naturaleza y alcance de la Ley de Ingresos y el Presupuesto de Egresos para 1974. Por la circunstancia, por la coyuntura internacional e interna de todos conocidas y a las que debo hacer mérito con posterioridad, la importancia del Presupuesto que ahora se presenta entraña la necesidad de asegurar con especial cuidado el corto plazo, para conseguir el desarrollo autosostenido de este país. No debemos sacrificar el largo por el corto plazo; pero para asegurar aquél tenemos necesidad de ser particularmente resueltos en la solución de los problemas de la coyuntura.

¿Cuál es este problema de coyuntura? Reiteradamente se ha dicho y no es ocioso recordarlo y hacer de este antecedente indispensable, base de la explicación de las características del Presupuesto de 1973.

Desórdenes monetarios, agresiones comerciales, incluso fenómenos bélicos, ponen un horizonte de desorden generalizado

que golpea fuertemente a todos los países, pero de especial manera a los más débiles, a los que estamos en vías de desarrollo.

Escasez de materias primas y alimentos básicos; desórdenes de toda índole acumulan sus acciones, se transmiten de nación a nación y afectan sus economías internas. Puede afirmarse, que uno es el mundo de hace un año y otro el actual en que vivimos. La desproporción de oferta y demanda estalla bruscamente en las manos del modo más inexplicable y no por falta de previsión, sino por desórdenes y por aparición de fenómenos, si no imprevisibles sí acumulados, de modo tal que configuran lo que no vacilo en llamar un horizonte inflacionario que a todo el mundo ataca, a nadie beneficia, al extremo de que puede afirmarse que en estos momentos el mundo prácticamente vive en una economía de guerra. Países poderosos ajustan sus economías con restricciones y austeridades que hacen recordar las decisiones de la segunda guerra mundial. En este mundo cada vez más intercomunicado, y más interdependiente, ya no hay, de ninguna manera, autarquías, autosuficiencias. Todo está en todo, ningún país puede afirmar su autosuficiencia, como se demuestra con la dramática crisis de energéticos que está viviendo la humanidad entera.

Esta circunstancia exterior que nos ha afectado por la importación del fenómeno inflacionario, se ha agravado, a su vez, por la contribución de factores internos al mismo proceso, que ni debemos ni tenemos por qué ocultar. ¡Todo lo contrario!

A los factores inflacionarios externos hemos añadido nuestras propias presiones; en lo que al Gobierno se refiere, podemos afirmar que éstas lo fueron vía gasto público... Por un lado, los incrementos de precios deformaron el Presupuesto originalmente concebido; la necesidad de afrontar, como primera condición de la lucha antiinflacionaria, el alza de salarios a los trabajadores al servicio del Estado, [así como] la urgencia de atender demandas diferidas, todas ellas justificables y atendibles, hicieron subir el Presupuesto original de 1973. Todo ello fue

### EXPOSICION

embalando nuestra economía, que necesitaba salir de la retención que había sufrido por razones equivalentes en 1971. La necesidad, pues, de fortalecer nuestra economía, el efecto mismo de la inflación en nuestro gasto público determinó que éste subiera a niveles elevados y que en un momento determinado, cuando se resintió el efecto inflacionario a mediados de este año, se imprimiera ritmo al gasto público para contribuir a combatir el alza de precios dentro de las medidas antiinflacionarias.

Todo ello, de alguna manera explica las características del Presupuesto de 1974. . . [como] se dice en la Exposición de Motivos del Presupuesto. . . éste tiene dos propósitos fundamentales: contribuir enérgicamente al *control de la inflación* porque no podremos de ninguna manera suponer que vamos a eliminarla, cuando de toda la selva internacional viene como una fuerza, para nosotros definitivamente imperiosa, la acción inflacionaria; pero sí podremos controlarla y mantener firmes los propósitos de desarrollo con justicia y libertad que caracterizan a nuestro régimen y a nuestro sistema.

Es un presupuesto antiinflacionario en cuanto al monto, en cuanto a la estructura sectorial y en cuanto a su financiamiento.

El monto del presupuesto de 1974 se ha elaborado cuidadosamente, de modo tal que se logren dos objetos con su ejercicio: primero, disminuir el exceso del circulante que en nuestra economía existiere con motivo del gasto público o hubiere el peligro de que así aconteciera; segundo, que los precios reales sean suficientes para pagar todo el gasto público, tanto el que se refiere a las funciones propias del Estado, como a su fundamental contribución a nuestra economía.

En consecuencia, el monto está de tal modo calculado, de acuerdo con los ajustes hechos, que es antiinflacionario, pero de ninguna manera va a retener el proceso económico. Todo lo contrario, será un presupuesto con ritmo suficiente para que se logren los efectos propuestos, si logramos, como es decisión del Ejecutivo, disciplina en su ejercicio. Esto es fundamental.

Si al ejercicio del presupuesto del 1974 añadimos la orientación del crédito, las características inflacionarias derivadas del exceso de circulante serán controladas y, con ello, nuestra economía estará en mejor condición para realizar las funciones que de ella esperamos.

El monto del presupuesto, pues, entraña un tope calculado del que nos responsabilizamos. En cuanto a la estructura sectorial, se ha orientado a aquellos sectores de actividad económico-social que son prioritarios, que por sus efectos en la producción son indispensables e impostergables. En estos renglones, el presupuesto no sólo no se restringe sino que crece con proporciones suficientes para causar el efecto perseguido.

La inflación se combate, fundamentalmente, con incrementos de producción y recogiendo el exceso de dinero que hay en una economía. Este doble efecto trata de ser realizado a través del presupuesto; más que recoger, la expresión es proporcionar el circulante que nuestra economía requiere para impulsar las actividades productivas.

Estas actividades productivas orientadas hacia los sectores fundamentales, tales como la actividad agropecuaria y pesquera y en materia industrial dándole prioridad definitiva a los

energéticos, a la petroquímica, a los fertilizantes, a la siderurgia y a las comunicaciones, particularmente las que se proporcionan mediante los ferrocarriles.

Las actividades agropecuarias y las actividades industriales tendrán junto con las de comunicaciones, las prioridades a que estoy aludiendo. Bien entendido, señores, que los sectores de actividad económica y social, son convenciones para análisis programático.

En estricto rigor en la economía no existen gajos, uno el sector agropecuario, otro el industrial, otro el de transportes, otro el de desarrollo social. Todo está imbricado, todo está intercomunicado, sólo que para tomar decisiones programáticas convencionalmente los separamos. Así, por ejemplo, la producción de fertilizantes que se hace día a día mediante el fortalecimiento de PEMEX, deriva en un estímulo a la actividad agropecuaria. El transporte, fundamentalmente es de productos alimenticios, de productos del campo para la industria, para la exportación, para la alimentación. De tal suerte que cuando afirmamos que vamos a dar prioridad a los sectores, no se entienda que éstos son campos independientes, sino partes de un todo y que simplemente por una figura analógica los separamos para estudiarlos mejor y tomar decisiones más inteligentes.

En materia de desarrollo social, es importante destacar que el Ejecutivo de la Unión mantiene su decisión de cuidar el logro permanente y renovado de objetivos impostergables; en consecuencia, este presupuesto mantiene incrementos sustanciales en materia de educación, salud y seguridad, conservando así el principio siempre declarado de que para el sistema mexicano es inseparable el proceso productivo del distributivo. Están íntimamente vinculados y las decisiones que se toman no son para crecer y después distribuir, sino para crecer y distribuir, para hacer justicia ahora y aquí en la medida de nuestras capacidades.

Tal vez la forma más clara de ilustrar los objetivos que se persiguen en este presupuesto, además de los tradicionales, consista en citar algunos párrafos de la exposición de motivos:

Pondremos énfasis en 1974 1) En los gastos, inversiones y apoyos financieros destinados al fomento de las actividades agropecuarias y pesqueras, a fin de aumentar su producción y las oportunidades de trabajo; elevar el ingreso campesino y asegurar el abastecimiento de alimentos para el pueblo, sin el sacrificio que implica tener que recurrir a los mercados internacionales afectados por la escasez y la elevación de precios. 2) En las inversiones y apoyos financieros en materia de energéticos, petroquímica, fertilizantes, siderurgia y ferrocarriles, con objeto de fortalecer la oferta de materias básicas y servicios para el desarrollo industrial y para el consumo necesario. 3) En el gasto corriente e inversiones para educación pública, seguridad social y salubridad, para hacer frente a las necesidades de la creciente población dentro de la política del desarrollo social del régimen. 4) En que no se incluyan gastos suntuarios o dispendiosos ni aquellas inversiones que aun cuando están destinadas a proporcionar mayores facilidades o comodidades al público usuario, pueden ser diferidas [esto es fundamental para entender las características de este presupuesto]. 5) El que sea financiado en mayor proporción que en el pasado, con base en recursos fiscales y

en recursos propios de los organismos y empresas de participación estatal, mediante una administración fiscal cada vez mejor y una política de precios y tarifas adecuados y flexibles para los bienes y servicios que el sector público ofrece. 6) El ajustar las necesidades de recursos crediticios complementarios, reduciendo su tendencia de crecimiento y utilizando crédito interno en la medida en que constituya transferencia de recursos reales de la economía y obteniendo sólo los volúmenes de crédito externo que permitan mantener el servicio de la deuda en proporciones adecuadas a la capacidad de pago del país. 7) En asegurar que el presupuesto de egresos comprenda todos los gastos corrientes y de inversión que hayan de realizarse durante el año, evitando ampliaciones que alteren la estructura financiera, conforme a la que fue elaborado. [y] 8) En observar estrictamente y con un sentido de moral revolucionaria las normas y los procedimientos de control en el ejercicio del gasto, en exigir, sobre todo, que su manejo sea hecho con eficiencia, y que frente a la situación económica que se está viviendo, sea escrupuloso y responsable.

En suma, el Presupuesto para 1974, en cuanto a su monto, en cuanto a su estructura sectorial y en cuanto a su financiamiento, procura combinar la lucha inflacionaria con el logro de objetivos de estructura. . . En cuanto a su financiamiento, por primera vez en muchos años, el incremento del gasto es inferior al incremento, al aumento de los ingresos.

Esto es fundamental para entender el momento económico y social que estamos viviendo. Rompiendo tabúes, el Presidente de la República, en un valiente enfrentamiento con nuestra realidad, tomó decisiones muchas veces diferidas [sobre situaciones] que venían envenenando nuestra economía, que no vacilo en calificar otra vez como una economía ficción que nos tenía atados a políticas de endeudamiento que corrían el riesgo de convertirse en insostenibles. Ante una situación de ese tipo, pensando como estadista, con un horizonte mucho más allá de su propia responsabilidad, el Presidente de la República afrontó la realidad y resolvió establecer una modalidad en la política de ingresos, consistente en aumentar los precios y las tarifas de servicios fundamentales para el país, de tal manera que estos sectores modernos de nuestra economía tuvieran suficiente capacidad para generar los recursos que pagaran su operación y un crecimiento que es indispensable y que de otra suerte iba a pesar sobre un fisco que tiene ya de por sí severas limitaciones.

En estas condiciones, la decisión endereza definitivamente nuestras finanzas públicas y, por primera vez en muchos años, declina la línea de endeudamiento. . . Con el Presupuesto de 1974 se sientan las bases para iniciar de lleno con plena fortaleza la política del desarrollo equilibrado, con justicia social y libertad.

Este Presupuesto entraña, pues, una importante innovación en nuestra historia. Como modalidades adicionales, habrán advertido, señores diputados, las de la presentación para hacerlo más claro y comprensible. Una fundamental es que el Presupuesto de 1974 se compara con el realmente ejercido en 1973, lo que es muy importante, pues esta Soberanía no tendrá que esperar la Cuenta Pública para saber lo que se gastó en 1973. Ahora, de aprobar el Presupuesto de 1974 tendrá suficiente información en órdenes de magnitud, claro está, de lo que ocurrió en 1973 para tomar decisiones respecto 1974.

Otras de las modalidades que resuelve muchos problemas de interpretación y que con frecuencia venía siendo reclamado y con justicia, era la misteriosa, la esotérica composición de los Ramos Generales particularmente el XXII y el XXIII.

En su afán de comunicación, clara, sencilla, diáfana, comprensible, el Presidente de la República resolvió que en la presentación del Presupuesto de 1974 con toda precisión informáramos a esta Cámara sobre la composición de los Ramos Generales XXII y XXIII en los que se incluyen subsidios, apoyos a actividades fundamentales de los sectores de economía. Simplemente para su conocimiento quiero hacer una muy breve referencia a lo que van a contener los Ramos Generales de inversiones y erogaciones adicionales por objeto del gasto de 1974. De un total de 36 168 millones de pesos que estos Ramos comprenden, al sector agropecuario, como subsidios, van a destinarse 7 864 millones de pesos y al industrial 10 937 millones; a desarrollo social 2 813; a los transportes y comunicaciones 3 703; a turismo 449 y a administración y defensa 10 402 millones.

Dicho a muy grandes rasgos, los apoyos al sector agropecuario van a ser para distintos fondos: el Fondo Nacional de Fomento Ejidal y el Fideicomiso para Distritos de Acuacultura, así como para el Desarrollo Agropecuario de la Región de la Chontalpa, el Banco Nacional de Fomento Cooperativo, el Fideicomiso para la Ganadería de Exportación y Productos Forestales de la Tarahumara.

En materia industrial: Astilleros de Veracruz, Banco Cinematográfico, Comisión Federal de Electricidad, Comisión de Fomento Minero, Fondo Nacional de Fomento Industrial, Productos Pesqueros Mexicanos, Siderúrgica Lázaro Cárdenas-Las Truchas, DINA y construcción de nuevos ingenios.

En desarrollo social, Dirección de Proyectos, Obras y Conservación de la Universidad Nacional Autónoma de México, el INDECO, la Asociación Hipotecaria Mexicana.

En materia de comunicaciones, Ferrocarriles Nacionales de México y Teléfonos de México.

En Turismo, el Fondo de Garantía y Fomento al Turismo, Fondo de Promoción de Infraestructura Turística.

Con toda claridad se establece ahora en el Presupuesto cuál es el destino de esos Ramos Generales, que vienen a reforzar a los Ramos Especiales del Gobierno Federal, a los organismos descentralizados y a las empresas de participación estatal.

La lucha contra la inflación se ha expresado en 16 puntos autorizados por el señor Presidente de la República, que pueden agruparse en tres grandes capítulos.

El primero de ellos se refiere al mejor empleo de nuestro circulante, ajustándolo a la realidad y al crecimiento de nuestra economía, mediante el ponderado y rítmico ejercicio del gasto público y la orientación del crédito. A ello contribuye el presupuesto que ahora se presenta.

Un segundo grupo de medidas que pudiéramos llamar distributivas, afectan al comercio, al intercambio, y están a cargo de las autoridades que vigilan normas, precios y controles. Concu-



rran a equilibrar la oferta y la demanda mediante regulaciones paralelas a las que realiza la CONASUPO.

Finalmente, un tercer grupo de medidas, mediante las cuales, por primera vez, se intenta una política congruente de precios, utilidades y salarios. En esta política hemos buscado procedimientos novedosos para "cortarle las puntas al proceso inflacionario".

Mediante esta política, los sectores responsables en el campo privado de nuestra economía, con toda virilidad han afrontado el compromiso de absorber los aumentos iniciales de salarios en los precios que se habían fijado para julio de este año, de modo tal que no fueran posteriormente repercutidos, salvo en las excepciones previamente acreditadas ante las autoridades.

El compromiso adicional de no transferir a los precios sino aquellos aumentos en costos que excedieran del 5% en insumos, en elementos básicos para su actividad y sólo acreditaran aquellos incrementos de precios adicionales que fueran también autenticados por la autoridad.

Puedo afirmar con satisfacción que en términos generales los empresarios mexicanos responsables y éstos son, me atrevo a calificarlos, los empresarios nacionalistas que están acreditando su nacionalismo con su responsabilidad, han cumplido este compromiso.

Si es cierto que hay sectores responsables que están cumpliendo sus compromisos nacionales y nacionalistas, épocas como las que vivimos son propicias para desatar procesos de ambición en estímulo de intereses ilegítimos que de ninguna manera pueden ni solaparse, ni permitirse.

Hemos afirmado que la necesidad de producir más, que entraña la lucha contra la inflación, de ninguna manera debe acentuar más aún la concentración de la riqueza ni en el campo, ni en la industria, ni en el comercio. En la inflación, el pobre no tiene nada que ganar, en cambio quien dispone de la riqueza puede abusar de ella en su propio y egoísta beneficio. Al amparo de la inflación, la especulación, el acaparamiento o el simple pánico causan daños a los sectores económicamente débiles.

Con los medios de que dispone el Gobierno ha programado una acción para luchar contra el proceso inflacionario y esta especie de economía de guerra que está viviendo el mundo; pero ello entraña necesariamente que el pueblo de México, todos los sectores que lo conformamos, entendamos la función de una solidaridad que exige unidad de esfuerzos para resolver problemas comunes, no para beneficiar inequitativamente a los voraces.

Es fundamental entender el sentido de nuestra solidaridad y de la responsabilidad que tenemos. La acción del Gobierno se facilita si hay respuestas responsables de los sectores empresariales. Tenemos necesidad de denunciar con toda energía los abusos que cometen los irresponsables y el Estado tiene la obligación sustancial de proteger la raquítica capacidad adquisitiva de un pueblo al que todavía no se hace una justicia acorde con nuestros ideales.

Los sectores empresariales responsables han cumplido con sus ofrecimientos, las organizaciones camarales con las que el

Gobierno ha tratado, están haciendo valientes esfuerzos, valientes esfuerzos por cumplir el compromiso contraído.

Sin embargo, la figura del acaparamiento, la figura de la especulación, está en nuestra economía, y es un peligro que debemos conjurar. Me consta pues por disposición reglamentaria; soy Presidente de la Junta de Gobierno de la Industria del Azúcar, la zafra del año pasado fue más que suficiente para satisfacer las necesidades del país, y sustanciales exportaciones. Sin embargo, maniobras de mil naturalezas están creando pánicos mediante escaseces artificiales, que sólo se explican por el acaparamiento, por la especulación. Y si en este momento analizáramos la canasta de precios de lo que básicamente come nuestro pueblo, sin duda encontraríamos en muchos casos alzas justificadas, que no podemos desconocer, porque sería eludir la realidad de nuestra economía; pero muchas otras que sólo se explican en fenómenos de egoísmo y arbitrariedades.

#### RESPUESTAS

La necesidad de designar las cosas por un nombre, conscientes de que entraña una complejidad de factores, nos ha llevado a llamar desarrollo estabilizador a una política de gasto público y de influencias en la economía nacional, consistente fundamentalmente en apoyar el crecimiento económico en un sistema peculiar de financiamiento, que sin duda tiene su explicación histórica; una política moderada en materia fiscal y una práctica del endeudamiento interno y externo para completar el gasto público que originalmente y a partir del nivel inicial muy moderado, funcionó y causó sin duda efectos en un crecimiento de nuestra economía que históricamente se mantuvo en altos niveles; y por otro lado, en la admisión indiscriminada de la inversión extranjera, prácticamente en las condiciones en que se planteaba y presentaba. Este sistema tenía en su seno su propia contradicción. Cuando sube el nivel de los préstamos en forma que ya puede empezar a perjudicar nuestra economía porque sean desproporcionados y no se compensen con ingresos de otro orden, cuando la inversión extranjera empieza a causar más perjuicios que beneficios a nuestra economía, llega el momento de hacer las rectificaciones.

En consecuencia, la estrategia del desarrollo se plantea sobre otras bases. En lugar de manejar un déficit pagado con crédito interno y externo en proporciones adecuadas, el desarrollo del país debe pagarse con recursos propios del sector público del modo más sano y con el propósito de evitar un endeudamiento excesivo y la consiguiente dependencia que esto entraña. Asimismo hay una política que está recogida en la Ley de Fomento a la Inversión Nacional y Regulación de la Extranjera, mediante la cual se selecciona esta última para efectos sanos de nuestra economía, no se restringe, no se prohíbe, no se limita.

Con estos dos sistemas, una política más sana de ingreso público, y una selección de la inversión extranjera para causar efectos en nuestra balanza, se sientan las bases del desarrollo compartido. Se persigue con esta política un desarrollo equilibrado entre los distintos sectores de la economía, dándole prioridad al sector agropecuario en el que están comprendidos los elementos más débiles, más desvalidos de nuestro sistema, los cuales por cierto habían estado soportando cargas inconvenientes en el desarrollo anterior, supuesto que los precios a sus productos estaban castigados. Este régimen, hace unos cuantos meses, rompiendo también, acreditando la flexibilidad de nues-

tro sistema, resolvió subir el precio de los productos del campo, con lo cual el campesino deja de subsidiar a los otros sectores de la economía; valiente decisión de justicia que va a producir un doble efecto: estimular, por un lado, la producción del campo vía mejores precios y abrir el mercado del campesino, que podrá gastar más y consumir productos de los otros sectores de la economía.

Hace unos meses, mediante negociaciones entre el sector público y los empresarios responsables nacionalistas, que con pleno uso de su función cumplieron lo que les corresponde en la sociedad, se autorizaron aumentos salariales para que tanto el sector de servidores públicos como los trabajadores que prestan servicios al sector privado, recuperaran su capacidad de compra.

Se busca el equilibrio entre los sectores y también entre las regiones del país, que formando parte de una sola unidad, tienen riquezas o pobreza diferentes. El propósito del desarrollo compartido entraña, pues, equilibrio entre sectores, entre factores y entre las regiones; procura realizar el imperativo impostergable de justicia social que caracteriza a nuestro sistema. . . Conocidos son los problemas que entraña resolver lo que en ocasiones es una dicotomía entre la justicia y la libertad. Nuestro sistema propicia la armonía de una y otra. . . La mejor forma de hacer justicia es producir riqueza, riqueza para distribuir, lo cual permite generar y reactivar el veneno de la riqueza.

El Gobierno Federal ha tomado su responsabilidad en la lucha contra la inflación, particularmente en los aspectos que se refieren al encarecimiento de la vida y al incremento de precios. Sabemos que en ocasiones mantener precios base sólo oculta subsidios o ineficacia y que la acumulación de ineficiencia y subsidio van creando mayores problemas de los que tienen que resolverse; por esta razón estamos buscando un equilibrio difícil, pero no imposible, en materia de precios. Hay unos que infortunadamente tienen que subir porque de otra manera nuestra economía se enferma y sólo aplaza la solución de un problema para resolverlo cuando éste va a ser mucho más grave y mucho más difícil, tal es el caso de los energéticos.

Se critica con frecuencia al Estado porque en estos momentos de efecto inflacionario ha tomado la decisión de elevar los precios en materia energética, pero de no haberse hecho ahora, el efecto en nuestra economía hubiera sido tremendo, porque lo que ahora tenemos a un precio adecuado, más alto, hubiera sido inexistencia en el futuro, y como se está comprobando desgraciadamente en el mundo, no hay energético más caro que el que no existe. Bien lo saben los países europeos ahora que padecen falta de petróleo. Queremos asegurar que a nuestro país no le falte el energético y por esa razón han subido esos precios, como podrán subirse otros, de otro tipo de sectores, incluso los privados, cuando se acredita la realidad, la fundamentación de su necesidad, pero hay otros, como lo hemos dicho, en que el alza es puramente especulativa; es entonces cuando la irresponsabilidad es la única justificación del alza.

Nuestro país se caracteriza, infortunadamente, porque tiene una de las cargas fiscales más bajas del mundo. Dos razones tal vez sumadas, expliquen el fenómeno. Por un lado una evasión fiscal de proporciones que no podemos calcular con precisión porque

nos faltan índices. Este es un problema de eficiencia administrativa que por sí sola corregiría el vicio de la desproporción de la carga fiscal. Por otro, es absolutamente indispensable que este país se resuelva a establecer una política fiscal congruente con sus normas y con su desarrollo económico y social.

Actualmente podríamos afirmar que la carga fiscal en México está significada por los ingresos del Gobierno Federal, por los del Departamento del Distrito Federal, por los de los gobiernos de estados, territorios federales y municipios, por las aportaciones obrero-patronales al Seguro Social, por las de la burocracia al sistema del ISSTE, y por las aportaciones al INFONAVIT. Con todo eso sumado, la carga fiscal en México es realmente baja. De acuerdo con mis datos en 1973 la carga fiscal en México en conjunto subió al 14.0%. Viene mejorándose año con año, de 1967 a 1968 pasó de 11.5% a 12.3%; en 1970 subió a 12.5%; en 1971 a 12.8% y en 1972 a 13.2% con el esfuerzo que se hizo, y en 1973 esperamos que suba al 14.0% ya señalado.

Sin embargo, esta carga la consideramos muy baja. Podríamos hacer algunas comparaciones con otras economías. En realidad, de acuerdo con los datos que tengo, sólo Honduras, El Salvador, Guatemala y Bolivia tienen una carga fiscal más baja que México.

En el caso de los países desarrollados, los datos más recientes de que dispongo, ajustables si se quiere, muestran lo siguiente: En el Reino Unido es 42.8%; en la República Federal de Alemania, 39.33%; en Estados Unidos, 36.1%; en Brasil, que ya pertenece al Tercer Mundo, la carga fiscal es de 27.4%; en Venezuela de 22.2%; en Uruguay ha subido a 20.8%, haciendo un esfuerzo muy reciente, y en Portugal es de 17.9 por ciento.

Esto indica que el proceso de distribución del ingreso en México tiene un amplio camino que realizar, si entendemos que de acuerdo con nuestras instituciones y con el sistema mixto de nuestra economía, habremos de lograr la distribución, vía fundamentalmente carga fiscal que permite al Estado cumplir sus obligaciones de justicia social mediante la acción de los servicios y prestaciones que proporciona.

En materia de ingresos, en México hay, a mi modo de ver, un largo camino que recorrer, pero para ello debemos tomar medidas inteligentes que no inhiban nuestro proceso ni nuestra capacidad de producción, pero que concurren a lograr los efectos buscados. Tenemos en estudio distintos sistemas que no desalientan, la producción, que no se carguen sobre el trabajo y sobre la mano de obra, que son los renglones en los que particularmente hemos puesto interés, subiendo simplemente las progresiones de los causantes cautivos, porque es una manera fácil de incrementar los recursos. Tenemos que hacer un muy serio esfuerzo para encontrar el nivel adecuado de la carga fiscal en el momento que vive actualmente nuestra economía, para darle proporción que permita un gasto público equilibrado, financiado sin déficit y que al mismo tiempo no desaliente los procesos productivos.

Hay por delante, repito, un amplio campo que explorar y lo haremos con las consultas necesarias a los distintos centros de interés, de acuerdo con el sistema que el régimen ha implantado al solicitar en un esfuerzo de acción democrática, el que quienes vayan a compartir el desarrollo, participen en los supuestos que lo lopticen.

Si en otras ocasiones había sido práctica normal que el presupuesto supusiera sólo el inicio de un sistema de gastos que después se proporcionaba al final, por la concurrencia de una serie de factores que se justificaban en la cuenta pública, también es cierto que en esta ocasión la cuantía del presupuesto es uno de los factores fundamentales que debemos cuidar para que cumpla con su efecto fundamental de luchar contra la inflación.

No se trata de un presupuesto tradicional, sino de un presupuesto de excepcional importancia y responsabilidad. Si el presupuesto se desborda en condiciones equivalentes a las que actualmente privan, la lucha contra la inflación no podrá tener éxito, y la responsabilidad sería del sector público en la cuantía en que esto ocurriera. El Gobierno Federal está impuesta de la grave responsabilidad que tiene con el pueblo de México en el control del circulante para combatir, o por lo menos controlar, el proceso inflacionario. El tope del Presupuesto es una condición de esencia y como tal será estrictamente vigilado por los órganos creados para ese efecto, supuesta la enérgica decisión del Presidente de la República de instruir a todos sus colaboradores en el sector gubernamental y el descentralizado, para que respeten las proporciones del gasto y sólo varíen su objeto mediante transferencias plenamente justificadas.

¿Cuáles son los canales de control que el Gobierno Federal tiene? Diversos. Están comprendidos en lo que en alguna ocasión me he atrevido a nombrar el triángulo de eficiencia del Gobierno Federal, formado por las entidades que tienen responsabilidades de carácter global: La Secretaría de Hacienda, la Secretaría de la Presidencia y la Secretaría del Patrimonio Nacional. Todas participan en autorizaciones y controles. La suma de sus actividades, con la decisión del Presidente de la República, permitirá el estricto control del gasto público que, repito, es una condición de esencia en este ejercicio. Para garantizarlo, el señor Presidente de la República, por un lado, ha dictado ya estrictas instrucciones de respeto a la cuantía del gasto y autorización de transferencias, previa justificación. Y segundo, nos ha ordenado reforzar la actividad de la Comisión de Coordinación y Control del Gasto Público, que integran las secretarías de la Presidencia, del Patrimonio y de Hacienda, para vigilar escrupulosamente el ejercicio del gasto en cuanto a su monto y sus modalidades.

Quiero, sin embargo, dejar establecido lo siguiente: si por alguna razón la coyuntura internacional fuese excesivamente depresiva y advirtiéramos fases de atonía inconvenientes para el beneficio general, tendrían que tomarse medidas de ajuste, del mismo modo que se harían ajustes si se advirtieran síntomas que presentaran como excesivo el gasto presupuestado.

Una de las características fundamentales de la política de ingresos que se refleja en el presupuesto, es la de haber cambiado una autolimitación que el sector público se había impuesto en materia de tarifas y de precios, haciéndonos vivir en una economía de ficción y transfiriendo recursos que debían destinarse al crecimiento de esos sectores a otros.

Esto durante un tiempo tuvo, sin duda, su justificación en la práctica de fomento y estabilidad. Sin embargo, semejante situación fue viciando el sistema y ciertas entidades que debían

tener una imagen de salud económica por ser sujeto de crédito, tanto interno como externo, como son Petróleos Mexicanos y la Comisión Federal de Electricidad, veían deteriorada su posición económica. Había varias razones de este deterioro. Una, la incapacidad de recaudación para mantener su ritmo indispensable de crecimiento a fin de apoyar infraestructuralmente el desarrollo del país. Por otro lado y de acuerdo con políticas que entrañaban lo que yo me atrevería a llamar cierto vicio administrativo, se habían venido cargando a estos organismos descentralizados con ciertos subsidios a otros sectores de la economía, de modo tal que en su cuenta se reflejaba negativamente esa transferencia. Se daba el fenómeno administrativamente inconveniente de que una entidad que debía tener una cuenta sana, porque estaba realizando un propósito específico, soportaba cargas de carácter general a las que debía hacer frente vía subsidio, el propio Gobierno Federal; claro, ustedes me dirán, esto es simplemente un manejo de una bolsa a otra bolsa. Si y no.

Sí, porque el gasto público tiene una sola responsabilidad que es del Ejecutivo con la participación del Legislativo en la forma institucional que todos ustedes conocen. No, porque los organismos descentralizados son personalidades jurídicas autónomas con patrimonio propio, cuyos resultados se relacionan con la economía interna y externa, cuando se consiguen créditos. Se estaba dando la imagen de que el Estado, vía sus organismos, es un mal administrador, porque soportaba las cargas de los subsidios disfrazados.

En estas condiciones fuimos advirtiendo cómo se deterioraba, por ejemplo, la posición económica de Petróleos Mexicanos, que empezaba a arrojar ya saldos rojos, y uno de los primeros esfuerzos que hizo el Gobierno Federal para aliviar esta situación fue librarlo de las cargas del subsidio en materia de precios de gasolina, con ciertos resultados dentro de su posición, que salvaron la presentación formal de su contabilidad, pero que no resolvían el problema de fondo sino hasta que se tomó la valiente decisión, en estos momentos y a pesar de estos momentos, de elevar los precios.

¿Qué es lo que en la actualidad está subsidiando el Gobierno Federal a Petróleos y a la Comisión Federal de Electricidad? En el primer caso, es un subsidio no a Petróleos sino a ciertos usuarios de combustibles, que da el Gobierno Federal vía Petróleos. Mantenemos la estructura de darlos a través de Petróleos Mexicanos, porque es la forma más económica de hacerlo. Son subsidios que otorga el Gobierno Federal a diversos sectores de la economía fundamentalmente sobre el consumo de gas licuado, petróleo diáfano, mexolina a camiones, en el D. F. y en el sureste; supermexolina en el sureste y gasolina en la frontera norte. Estos subsidios ascienden a 1 296 millones de pesos. A la Comisión Federal de Electricidad por razones estructurales y contractuales, se le entrega la recaudación fiscal que se causa por el uso de energía eléctrica, de 2 119 millones de pesos; pero esto, repito, es una solución de estructura que en realidad no significa un subsidio porque el destino del impuesto es incrementar la capacidad de inversión del sector eléctrico.

En consecuencia, con el alza de precios hemos eliminado el subsidio que estaba empezando a gravar pesadamente la economía del Gobierno Federal.

En lo que a petróleo se refiere, el ahorro para el Gobierno

Federal por los nuevos precios, podría entenderse así: se eliminará la devolución de impuestos programada en 1 013 millones de pesos y se aumentará la deuda en 1 300 millones. En consecuencia, el ahorro neto para el Gobierno Federal será de 2 313 millones, que podrá destinarse a los fines de gasto público que mejor le parezcan. El “subsidio” a la Comisión Federal de Electricidad, seguirá teniendo el destino que nuestras instituciones marcan. Quiero subrayar algo que me parece de fundamental importancia. La política de tarifas eléctricas y de precios a nuestros combustibles ha permitido, por primera vez en decenios, mejorar los ingresos del sector público y aliviar su carga deficitaria que de otra manera hubiera sido muy inconveniente en 1974 y hubiera contribuido de modo insoportable al proceso inflacionario.

El Presupuesto de 1974 no es por sí solo, ni por la oportunidad en que va a ser ejercido, remedio absoluto a todos los males que la Nación padece. Este Presupuesto, a nuestro modo de ver, no realiza el desarrollo compartido; sería muy atrevido hacer esa afirmación. Simplemente es el que marca “el gozne” en la tendencia y sienta las bases para que en el futuro mediante acciones programadas podamos lograr los efectos del desarrollo compartido. Un Presupuesto en el que por primera vez en muchos años hay un incremento mayor de ingresos, respecto de gastos, es un Presupuesto que está de alguna manera limitando la acción respecto de carencias muchas veces multiseccionalmente diferidas. De ninguna manera podríamos afirmar que éste es un Presupuesto para compartir el desarrollo. En estos momentos es más bien un esfuerzo inicial para crear las condiciones del desarrollo, vistas las modalidades coyunturales de la economía externa que tan severamente nos ha golpeado; que quede constancia de esta afirmación porque no es propósito del régimen presentar falacias ni hacer demagogia.

De acuerdo con nuestro régimen constitucional, las decisiones programáticas del Gobierno Federal se instituyen anualmente vía presupuesto de ingresos y de egresos; y está bien, es el plazo adecuado para tomar decisiones y rectificarlas después. Pero para que sean verdaderamente útiles tienen que encuadrarse dentro de políticas, programas y planes generales que apoyen plazos más largos. Para ese propósito... la actual administración, tiene, y ahora lo revisa, un plan de desarrollo económico y social. No un plan. Sería pretencioso afirmarlo, más bien lineamientos para un plan de desarrollo económico y social que cubra períodos más amplios y que incluso abarque otros regímenes administrativos.

El Presidente de la República reiteradamente ha hecho la afirmación de que México no le teme a la contaminación ideológica porque tiene un camino propio, encajado en su historia y en su idiosincrasia.

Los viajes que el propio Jefe del Ejecutivo ha realizado al extranjero están reforzando precisamente esa decisión, que busca efectos en lo cultural, en lo social y también fundamentalmente en lo económico. Y la economía en buena medida es relación comercial y financiamiento.

México está abierto, porque tampoco teme a la contaminación económica, a todas las tendencias. Puedo afirmar que la administración pública realiza un esfuerzo sustancial para diver-

sificar los canales de crédito y provisión a fin de satisfacer sus necesidades de dinero y equipo. Las decisiones en esta materia se toman en función de los resultados de un proceso estrictamente vigilado, de concurso, en el que gana quien propone mejores condiciones de precios, calidad, oportunidad de entrega y otras. Esto ha determinado, y puede comprobarse analizando los programas de inversión que esté realizando cualquier entidad del sector público, una gran diversificación de los aprovisionamientos de las entidades del Gobierno Federal.

Esto en cuanto a un área importantísima de la actividad económica, pero el crédito por sí también se diversifica y acudimos a fuentes externas. Hemos realizado empréstitos con Japón, fundamentalmente para apoyar al sector eléctrico; recientemente con Gran Bretaña y con Alemania; asimismo estamos tramitando otros muchos más con bancos de todo el mundo que se unen para prestarnos dinero, porque debe decirse que México es un magnífico sujeto de crédito, ya que hemos cuidado nuestro prestigio y lo aprovechamos en nuestro desarrollo.

En otras ocasiones, cuando por las modalidades del equipo es necesario acudir a una fuente especial (recuerdo el caso muy concreto de maquinaria para hacer herramientas), hemos acudido a Yugoslavia, porque nos ofreció las mejores condiciones de técnica y financiamiento. Quiere esto decir que México como país moderno que forma parte del contexto mundial, sin ningún prejuicio ideológico, con la seguridad de que tiene un camino propio y una economía que cuidar, acude a las fuentes de financiamiento más convenientes.

Ya al presentar el presupuesto de egresos para 1974 nos referimos al interés prioritario que el Gobierno Federal está poniendo para atender el sector agropecuario y pesquero. ¿Cuáles son las posibles fórmulas, mediante las cuales el Gobierno Federal puede actuar en beneficio del sector? Una se realiza vía presupuesto en materia de inversiones para reforzar las obras infraestructurales que permitan realizar inversiones en el campo, riego, nivelaciones, desmontes, etc.; otras se logran mediante el ejercicio del gasto corriente en materia educativa, de asistencia, de salubridad o de seguridad. Como hemos visto, el Presupuesto de Egresos de 1974 tiene sustanciales incrementos en materia de inversiones y gastos corrientes con ese propósito. Además, con ciertas modalidades de la inversión, se benefician por igual zonas en donde prevalece la población rural y otras que por sus características de especial depresión, deben favorecerse, procurando que en la obra pública prevalezca en forma sustancial y se aproveche la mano de obra local.

En un Presupuesto de Egresos e Ingresos tendrán que reflejarse todos los canales de acción que el Gobierno Federal tiene para resolver el problema básico, de tal suerte que para 1974, en el Presupuesto se contemplan y se refuerzan todos estos canales, unos de acción y otros de política, vía inversiones que reciben un incremento sustancial, vía gasto corriente para atender el desarrollo social de nuestros campesinos, y vía política de precios para favorecerlos.

En el caso del Presupuesto de 1974, el alivio de la dependencia crediticia es sustancial, gracias a los aumentos de precios de Petróleos Mexicanos y de la Comisión Federal de Electricidad. En la medida en que éstos aumenten, decrece el déficit



que maneja el Gobierno Federal. Es difícil hacer una previsión exacta; sin embargo, en términos generales, esperamos que el aumento de precios en la Comisión Federal de Electricidad, signifique algo así como 3 500 millones de pesos, de los cuales una parte sustancial, tal vez más de 2 500 millones, se refieran al aumento de precios y el resto al crecimiento de la economía, esto es, al aumento de la demanda. En el caso de Petróleos Mexicanos, el orden de magnitud estará entre 7 500 y 8 000 millones; tal vez, llegue a 10 000 millones. Puedo afirmar que la carga en materia de deuda para el sector público disminuirá en 1974 en un orden de magnitud de alrededor de 10 500 millones a, tal vez, cerca de 14 000 millones de pesos. En esa proporción dependeremos menos del endeudamiento, más de nuestros propios recursos, y podremos crear las condiciones que nos permitan compartir el desarrollo.

Debo tratar esta importante cuestión\* afirmando, en primer lugar, que los impuestos globales sobre la renta y de ingresos mercantiles, conforme a un ofrecimiento, no fueron tocados con el propósito de propiciar, en esta coyuntura inflacionaria, la actividad productiva de las empresas que se quejaban de que las variaciones constantes en esos impuestos les impedía planear. Respetando ese compromiso a pesar de las necesidades que de recursos tiene el sector público para cumplir sus funciones, no se tocan estos impuestos. Se ajustan algunos que pudiéramos llamar especiales, todos ellos con una justificación específica y desde luego otra genérica; la genérica es la necesidad que tiene el Gobierno Federal de captar recursos en mayor proporción para disminuir un déficit que es inconveniente en una coyuntura inflacionaria como la que vivimos. En la medida en que el sector público dependa más de sus propios recursos, el gasto se financia de manera más sana.

En consecuencia, teníamos que hacer esfuerzos por allegarnos recursos sanos que captáramos de nuestra propia economía para no inyectarlos con otros que, además, tendrían efectos inflacionarios, amén de sus características deficitarias. Por esta razón buscamos hasta en el fondo del barril aquellos impuestos que, por referirse a consumos y vincularse con precios, podían ser de algún modo incrementados.

Las disposiciones que en materia de ingresos se han presentado ante esta Soberanía, entrañan reformas a algunas leyes que voy a relacionar; en pocas, entrañan aumentos, ninguno de éstos es inhibitorio de la producción, ninguno de éstos se refiere a la mano de obra, al trabajo; todos los que planteamos se refieren exclusivamente a consumos, en muchos casos suntuarios. Hemos establecido reformas, no siempre aumentos, a las leyes de sobreventas de aceites, y grasas lubricantes, automóviles y camiones ensamblados, explotación forestal, explotación pesquera, tabacos labrados, tenencia o uso de automóviles, aguas envasadas y refrescos, alcohol, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas. Tienen diversos propósitos, unos facilitar procedimientos, otros incrementar la participación que deben recibir los estados y municipios de los ingresos federales.

Con esto se continúa la política de la actual administración para reforzar los fiscos locales, tanto estatales como municipales. Las participaciones a estados y municipios aumentarán en 1974 los ingresos respectivos en la cantidad de 463 millones de

pesos, de los cuales 225 corresponderán a los estados y 238, de hecho, a los municipios.

Me voy a referir ya a algunos de los aumentos. El propuesto a esta Soberanía sobre la tasa de alcohol, aguardiente y envasamiento de bebidas alcohólicas, es más aparente que real porque está destinado a los estados exclusivamente para sustituir sus actuales impuestos, los actuales impuestos que tienen sobre esos productos para eliminar una situación caótica que, quienes han vivido en la provincia, saben existe en materia de consumo de alcoholes; hay contrabandos de uno a otro estado, problemas de marbete y desorden que ahora se corregirán; los contribuyentes de hecho no pagarán mayor impuesto sino en conjunto una cantidad igual a la que ya vienen cubriendo a los estados y a los municipios. Con esta proposición que se somete al Congreso, estamos estableciendo simplemente un orden, que esperamos sea de general beneficio. En materia de aumento de tasas, hacemos algunas proposiciones, reiterando que no se refieren a impuestos generales, sino a previsión específica. Las que se proponen son: uso y tenencia de automóviles, aguas envasadas y refrescos, e ingresos por servicios telefónicos. En dos casos están vinculadas a una política sana de precios. El propósito de esta reforma no es solamente aumentar la recaudación del erario federal, sino compartirla fundamentalmente con los estados y municipios. Claro, también va a significar una recaudación adicional para que el Estado pueda financiar su gasto público, disminuyendo su déficit, y en consecuencia alentándolo en la lucha contra la inflación.

En el caso de uso y tenencia de automóviles, la carga se propone, fundamentalmente, para darle congruencia dentro de una política de consumo de energéticos. Estamos gravando de mayor manera el vehículo de lujo, altamente consumidor de combustible, para desalentar su proliferación. Creemos que éste es un apoyo fundamental en la política de racionalidad en el empleo de energéticos.

En materia de refrescos y aguas envasadas, en vista de que la estructura de la producción estaba entranando un desajuste de precios acordado recientemente al alza, previos los rigurosos estudios que se hicieron ante la autoridad competente, consideró el fisco que si se iba a incrementar el precio del refresco, bueno era que la sociedad participara del aumento para que no fuera simplemente a reforzar la economía de los productores. Esta es, pues, una política fiscal vinculada con una política de precios.

En materia de ingresos por servicios telefónicos se grava muy moderadamente la base del uso del aparato, de modo tal que pueda reforzarse el fisco federal para los propósitos que ya hemos asentado.

Otras reformas a las leyes fiscales que hemos propuesto ante esta Soberanía como iniciativa son reformas al Código Aduanero, al Código Fiscal y a diversas disposiciones en las leyes relativas a impuestos especiales. El propósito es facilitar trámites, precisar problemas de interpretación o corregir deficiencias en la legislación sin modificar las cargas fiscales al contribuyente. En general, la política de mejoría de ingreso para 1974 en el sector público federal, se basa en la revisión efectuada en los precios de bienes y servicios y se apoya fundamentalmente en un esfuerzo para mejorar la capacidad administrativa del sector público federal y disminuir la evasión de impuestos. Creo que con estas modificaciones, se logran los

\* Se refiere a las reformas fiscales. [N. de la R.]



propósitos anunciados a través de la Secretaría de Hacienda por el Ejecutivo. No cargar fiscalmente las actividades productivas, contribuir mediante incrementos moderados de impuestos al consumo, fortalecer el fisco federal, para ayudar el financiamiento en su gasto, reducir el déficit y permitirle luchar con éxito contra el proceso inflacionario.

Una política de precios artificialmente sostenida en bienes o servicios que proporcione tanto el sector público como el sector privado, es una política que a la larga se cobra de muchas maneras; lo estamos viviendo en estos momentos, en los que de todas estas decisiones aplazadas algún tiempo, son complicadas por el proceso inflacionario. Creo que la política sana es la que está establecida en los 16 puntos de la lucha antiinflacionaria. Establecer una política congruente de precios y utilidades y salarios, porque el problema no es simplemente de precios, también es de salarios. Una política congruente de precios, utilidades y salarios para las empresas públicas y privadas, tiene que cumplir con las mismas reglas.

En consecuencia, estimo que cuando haya necesidad de tomar decisiones promocionales o de fomento, es el sector público en su conjunto, representado por el Gobierno Federal, el que debe soportar las cargas para no desproporcionar las economías específicas de cada una de las entidades. Se imputa mala administración al Estado cuando una de sus agencias carga con subsidios y prácticas de fomento. En realidad está causando un efecto propicio en la economía general, pero tal vez el canal es inadecuado. Lo que debe hacerse es que el sector público, representado por el Gobierno Federal, instituya el canal de acción de subsidio de fomento respectivo, o que si lo va a hacer la agencia pública específica, con su personalidad jurídica y patrimonio propios, se le lleve una cuenta clara para que se sepa medir su eficiencia.

A partir del momento en que hemos logrado el establecimiento de una política de precios, utilidades y salarios, las reglas deben ser aplicadas lo mismo a las empresas del sector privado que a las del sector público. Esto es, que el incremento inicial de salarios, primera medida de justicia social con la que el régimen abre su lucha contra la inflación, sea absorbido por el nivel de precios actual y que en el futuro se trasladen a precios los incrementos de costos de insumos básicos que sean superiores al 5%, moviéndose los precios conforme lo vaya pidiendo este ritmo. Entre tanto, debe absorberse, vía productividad o vía utilidad, esa diferencia; creo que si esta política la hacemos congruente, como ya ha sido aceptada por el sector empresarial y desde luego por el sector público, la salud de nuestro sistema quedará garantizada.

El régimen tiene desde su inicio un plan que se expresa en programas anuales de inversión y de gasto corriente, e incluso de subsidios, particularmente al consumo, para lograr ciertos efectos sociales. Este plan fue el resultado de una extraordinaria campaña preelectoral del ahora Presidente de la República, en la que se fueron recogiendo las características fundamentales de lo que había de ser su plataforma de gobierno. Simplemente debemos decir que el proceso inflacionario ha introducido ciertas modalidades que no estaban previstas en las decisiones programáticas tomadas y, en consecuencia, tiene que ajustarse el plan a las nuevas modalidades. Esto se logra con decisiones

anuales tanto con el presupuesto de 1974 como mediante otra serie de actividades que completan nuestro perfil para 1975 y 1976 y lo proyectan hasta 1980.

Propiamente un plan nacional de desarrollo económico y social no existe en este país. Existen, sí, por un lado, planes de acción del Gobierno Federal y, por otro, programas específicos de los distintos sectores de actividad económica y social. La fórmula para conjugarlos ha sido hasta ahora muy precaria porque no existen canales de comunicación lo suficientemente eficientes, para que pueda sumarse la acción del sector público con la del sector privado en algo más que no sean líneas de política institucional, y lo subrayo para que no se vaya a decir después que hay un vacío en este particular. Hay comunicación respecto de líneas de política que el Gobierno induce con el establecimiento de obligaciones, prohibiciones, estímulos, convenios, alientos y desalientos. Este, jugando con las políticas de las distintas agencias en las cuales actúa, como autoridad o como empresa, logra ciertos efectos en la economía, conforme a un objetivo, manejando opciones. Desde ese punto de vista está planeado. Pero no existe un plan nacional de desarrollo económico-social en el que se contemple toda la economía y se produzcan ciertos efectos debidamente instrumentados.

Queremos dejar sentadas las bases para que esto ocurra a mediano y largo plazo. Por esta razón el Presidente de la República nos ha instruido para que se inicie, con la participación de las entidades del sector público, un proceso en el que, primero, se fijen lineamientos para un plan de desarrollo económico y social que habrá de ser completado con toda la información, el manejo de todas las posibilidades y las decisiones, programadas y proyectadas en donde se conjuguen todos los sectores de actividad económica y social del país, los cuales deberán, por otro lado, participar en el proceso que ahora se inicia. No por cierto en el momento más conveniente, pero sí más oportuno.

En los lineamientos del plan nacional de desarrollo se ha fijado un plazo para actuar: 1980, lo que entraña parte de este régimen y parte del que sigue, entendiéndose que un período mayor abarca un área de imprevisión que haría poco útil que se hicieran reflexiones al efecto. Los lineamientos proponen una estrategia a 1980, en donde se procura concordar lo realizado por este régimen, armonizar el efecto de la coyuntura inflacionaria que necesariamente causará efectos en el crecimiento de nuestra economía y pretende, así, muy sintéticamente, orientar el desarrollo económico y social, dándole preferencia a la generación de empleos. Si no generamos empleos, jamás podremos distribuir la riqueza que se genere y surgirán congestiones brutales, que debemos evitar desde ahora con previsiones adecuadas.

Se busca, claro está, una tasa de crecimiento adecuada a satisfacer el requerimiento de empleo, una tasa que no sea ilusoria sino realista. Se propone como mera hipótesis de trabajo, que será confrontada con los distintos sectores de actividad para que en función de las coyunturas nacionales e internacionales se pondere antes de instrumentarse, que la tasa de desarrollo de los sectores de 1970 a 1980 sea como sigue: el sector agropecuario que pasa de 3.7 a 4.8; el industrial de 8.9 a 9.2; la construcción de 8.3 a 8.6; el comercio y los servicios de 6.9 a 7.9, lo que haría pasar la tasa de crecimiento media total de 7 a 8 por ciento.

En estos momentos en los que el crecimiento va a estar condicionado por el proceso inflacionario, esta afirmación tiene que ponderarse de modo muy particular, porque evidentemente en esta coyuntura inflacionaria un crecimiento de la economía de 8% es imposible e inconveniente; pero si contemplamos el largo plazo, la solución al problema de generación de empleos, se daría con esos índices, y de alguna manera, si queremos dirigir nuestra economía, debemos hacer un esfuerzo en ese sentido. En la medida en que nos acerquemos a esa meta, estaremos acercándonos a la solución de nuestros problemas. Esta cercanía depende de una serie de factores circunstanciales; unos de estructura y otros de coyuntura que tendremos que cuidar de modo muy particular; pero quedan, repito, como hipótesis de trabajo en las que se contemplarían los siguientes datos de empleos:

Entre 1970 y 1980 el aumento de empleos va a ser del orden de cinco millones, a una tasa anual de incremento del 3.4% que supera a la de 2.3% observada en el decenio 1960-70 con incrementos demográficos tremendos.

El campo tendrá que generar 759 000 empleos adicionales; la industria 7 724 000; la construcción 304 000; el comercio y los servicios 1 998 000. En total, 4 785 000 empleos.

Si queremos confrontar con buen éxito la dinámica económica de este país, tendremos que incrementar el ahorro nacional. En una situación como la que priva en el país de distribución del ingreso muy deficiente, el ahorro tendrá que obtenerse necesariamente reduciendo la tasa de incremento de consumo de los grupos alto y medio del ingreso. Esto tendremos que lograrlo con distintos tipos de medidas que se estudian y se proponen a quienes participando en el propio estudio y en la propia hipótesis, tendrán que participar en las decisiones y en sus consecuencias.

Cuando existe crédito en abundancia, paradójicamente se desvirtúan los propósitos de una política para incrementar la producción nacional; esto es particularmente cierto en los procesos inflacionarios. Muchos negocios, muchas industrias utilizan el crédito bancario para retener productos, acaparar materias primas, retirar capital y enviarlo al exterior, para maniobras especulativas, gastos suntuarios de consumo y para pagar deudas en el exterior en forma anticipada. Con todo ello, además se presiona a la balanza de pagos, si el dinero sale al exterior.

Una existencia desproporcionada de crédito no orientado a propósitos específicos, convenientes, es nociva. Tenemos que tomar las medidas para orientar el crédito a los propósitos antiinflacionarios, de dos maneras: recogiendo el crédito excesivo, con lo que disminuye el circulante, medida que pudiéramos llamar puramente monetarista, y orientando el crédito a la producción inmediata, lo que pudiéramos llamar un efecto de estructura en la economía. Este doble efecto es el que se está persiguiendo con las medidas de orientación crediticia que ha impuesto el Banco de México vía política de la Secretaría de Hacienda o viceversa.

Durante 1973 la expansión del crédito bancario ha sido superior al que demanda el aumento de la producción nacional de bienes y servicios (en general podemos decir que el incre-

mento de bienes y servicios es del orden del 6, 7, tal vez 8% en México). Pues bien, la expansión del crédito bancario, excluyendo al Banco de México que tiene una posición especial, a septiembre de 1972, con relación a septiembre de 1971, fue de prácticamente 12%, casi el doble del aumento de la producción de bienes y servicios, y la del medio circulante del 18% a septiembre de 1973; el crédito a los sectores público y privado aumentó 19.2% y el medio circulante 26.4% respecto a septiembre de 1972. Se advierte una desproporción entre la oferta y la demanda del crédito. Desafortunadamente, el aumento de crédito por sí solo no da incrementos de la producción nacional, si no se orienta. La solución del problema radica en una regulación y orientación crediticia. Los efectos buscados de ninguna manera son contraccionistas; son simplemente correctivos. Se procura redistribuir los incrementos de capacidad del sistema bancario de manera de dejar más de la mitad de los recursos que capta la banca privada para la expansión de nuevas industrias y el fomento de actividades prioritarias de la producción, para desalentar las maniobras de acaparamiento y de especulación. Por otra parte, la agricultura, el establecimiento de nuevas industrias, especialmente pequeñas y medianas, el financiamiento de exportaciones, se alimentan con créditos que estamos orientando a producir los efectos de estímulos correspondientes, de modo tal que no reduzcan su crecimiento. En términos generales, la disciplina del sistema bancario está cumpliendo con los propósitos de orientación del régimen. No dudamos que haya inconvenientes, posiblemente abusos y que existan desviaciones. Estamos convencidos que éstos son excepcionales y podemos afirmar que quienes padezcan lo que pudieran considerar restricciones de crédito, tienen abiertas las puertas de la autoridad para que formulen sus observaciones y recojamos sus pretensiones por algunos de los muchos sistemas de apoyo que a la agricultura, a la industria o al comercio tiene el sistema bancario. Eso sí, necesitamos la comprensión de quienes acuden al crédito para que ellos mismos ponderen sus necesidades y las adecuen a las políticas. Quien quiera pedir prestado para acaparar, para exportar capitales, para adquirir bienes suntuarios, para aprovechar el dinero fácil o lograr que el capital ajeno sea el que corra el riesgo, que no acuda al sistema bancario, porque no está entrañando un ejercicio del crédito útil para la sociedad. El crédito, como toda la riqueza, tiene una función pública que el Estado debe cuidar, particularmente en momentos como éste en que la inflación puede golpear a quienes no sólo tienen crédito controlado, sino ninguna naturaleza de crédito y todo les sale más caro.

Estimo que una de las formas inicialmente más eficaces para racionalizar los consumos son los precios. Cuando el elemento que adquirimos es barato, nos acostumbramos al derroche y no lo cuidamos: el gas barato permite que el ama de casa deje encendida la hornilla porque no le importa gastar unos cuantos centavos más de gas y no cuida el consumo. Igual es el caso de la electricidad o de cualquier otro tipo de combustible; creo que la primera y más inteligente medida para racionalizar los consumos es darle a las cosas precios adecuados para que quien consume mida su propio gasto.

Tengo conocimiento de que conforme a nuestro sistema de consultas, de diálogo a los intereses que en la sociedad se conjugan, se formulará alguna política complementaria sobre el particular. Sin duda la representación nacional aquí reunida será oportunamente consultada, tal vez a través de la Comisión

[Legislativa para la Defensa de la Economía Popular] que se acaba de formar. Sin duda serán llamados todos los intereses de la Nación para escucharlos y establecer lo que mejor convenga al país. Estoy cierto que eso habrá de ocurrir porque es evidente que en un momento como el actual debemos cuidar en forma muy racional los recursos que podemos aplicar con mayor utilidad en el futuro, para beneficio de nosotros mismos y de nuestros hijos.

Tenemos que reconocer que el ingreso fiscal de estados y municipios es insuficiente para sus necesidades y proporcionalmente bajo respecto de los ingresos de la Federación. También es cierto que los ingresos de la Federación son insuficientes para sus necesidades, como lo estamos acreditando en el manejo, hasta ahora creciente, del déficit del sector público. Sí debe decirse que la actual participación de los recursos fiscales corresponde a la distribución de responsabilidades. De tal suerte que si pensamos en una redistribución de los recursos fiscales, tenemos que pensar concomitantemente en una redistribución de responsabilidades para hacerla congruente y no empobrecer a la Federación y enriquecer a otras entidades, sin pasarles las cargas correspondientes.

La política de la actual administración está encaminada a incrementar cada vez más el ingreso de estados y municipios. ¿Cómo? Mediante una participación mayor de esos recursos. Hay una filosofía que nutre este proceso. Se participa a estados y municipios si éstos están acordes en suprimir ciertos impuestos que consideramos alcabalariorios o duplicatorios de los que recauda la Federación. Si el Estado está dispuesto a armonizar su política fiscal con la de la Federación, ésta le participa el impuesto que recauda y que en ocasiones recauda el propio Estado, según convenios que tenemos realizados con mucho éxito.

En los impuestos especiales federales de 1970 y 1973, las participaciones aumentaron en 126%, o sea, pasaron de 1 078 a 2 437 millones de pesos. En ingresos mercantiles los recursos adicionales provenientes del incremento de la tasa se distribuyeron en un 60% para los estados y municipios y sólo en un 40% para la Federación.

Hay otros aspectos que podrían fundamentar la ejecución de esta línea de política. A partir de 1973 se inicia el otorgamiento de participación a estados y municipios en impuestos sobre la renta a causantes menores. Estamos prácticamente de acuerdo con todos los estados en este particular. Hemos realizado convenios de coordinación para establecer estas vinculaciones que transfiere recursos originales de la Federación a estados y municipios.

Uno de los propósitos fundamentales de la iniciativa de Ley de Ingresos, especialmente el capítulo que se llama "Miscelánea", lleva precisamente el propósito de incrementar la participación de estados y municipios con alrededor de 463 millones de pesos, de los que menos de la mitad aproximadamente corresponderá a los estados y un poco más de la mitad a los municipios.

Por otro lado, la Secretaría de Hacienda ha iniciado reuniones con los tesoreros de los estados. 4 en este régimen, para intercambiar experiencias y opiniones. La mayor parte de las modificaciones, en tasas, en participación, en procedimiento, en

coordinación, han surgido de lo que yo podría llamar emulsión de tesorería, que está entrañando también en el área financiera, en el área fiscal el nuevo estilo del régimen: participar para compartir.

Son dos las condiciones fundamentales de nuestro progreso en materia económica, en materia monetaria: mantener la libertad cambiaria y mantener la paridad del peso. Aprovecharé la ocasión para hacer públicos, convenios que hemos realizado en apoyo de esta política, de tal suerte que lo que aquí decimos, lo fundamos con cifras y con documentos. Nuestra posibilidad de sostener el tipo de cambio actual es cabal y está fuera de toda discusión. Voy a dar las cifras.

El valor de nuestras importaciones ha aumentado, en 1973, a una tasa elevada, por aumentos en la demanda interna y en los precios internacionales y ha habido algunas salidas de capital que considero puramente transitorias ya que pocos países ofrecen los atractivos de inversión que nosotros en materia de seguridades, tasas y estabilidad. Estas presiones sobre la balanza de pagos han sido compensadas en parte por el aumento de nuestras exportaciones de bienes y servicios, particularmente el turismo. También por ingresos de capital del exterior, dado el excelente crédito que este país tiene y que hemos cuidado escrupulosamente. Como resultado de todo ello, el monto de las reservas internacionales y de las líneas secundarias de apoyo de que dispone el Banco de México, se ha elevado en grado proporcionalmente mayor que las necesidades de balanza de pagos.

La reserva bruta del Banco de México computada de acuerdo con el criterio del Fondo Monetario Internacional, que es el ortodoxo, más la plata, ascendía a 820.1 millones de dólares, en diciembre de 1970, a 1 020 millones de dólares en diciembre de 1971, a 1 284.7 millones al 31 de diciembre de 1972 y al 16 de diciembre de 1973 a 1 406 millones de dólares, lo que significa que a los tres años de iniciada la Administración actual, dichas reservas se han incrementado en 71 por ciento.

Por otra parte, las líneas secundarias de apoyo al peso mexicano disponibles por el Banco de México, no han sido utilizadas en estos tres años y se encuentran absolutamente libres para su uso. Esos recursos se han incrementado también de diciembre de 1970 a la fecha en 38%, de la siguiente forma: El convenio entre el Banco de México y el Banco de la Reserva Federal de Nueva York, se amplió de 130 millones de dólares en diciembre de 1970 a 180 millones de dólares en julio del año en curso. La cuota de México en el Fondo Monetario Internacional se ha elevado de 370 millones de dólares en diciembre de 1970 a 446 millones a la fecha. Finalmente, el convenio de estabilización entre el peso mexicano y el dólar de los Estados Unidos, celebrado entre el Banco de México y el Departamento del Tesoro de aquel país, cuyo monto ascendía a 100 millones de dólares al inicio de la administración actual, se ha ampliado, en el presente diciembre, a 200 millones de dólares, por acuerdo de ambos gobiernos. Se ha duplicado el importe de este convenio de estabilización. En conjunto, esas reservas secundarias se han incrementado de 600 a 826 millones de dólares, cifra esta última que añadida a la reserva bruta del Banco de México, eleva el monto de recursos que apoyan en este momento la paridad del peso mexicano a la cifra sin precedente de 2 232 millones de dólares.