

# La política económica para 1980

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO  
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

## NOTICIA

*El 27 de noviembre de 1979 el secretario de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra Muñoz, presentó al Congreso de la Unión la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1980. Tres días después, el 30 del*

*mismo mes, el secretario de Programación y Presupuesto, Miguel de la Madrid Hurtado, sometió a la consideración del Congreso la Iniciativa del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1980.*

*A continuación se reproducen partes medulares de las exposiciones de motivos de ambos documentos.*

## Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio de 1980 (fragmentos)

### LA ECONOMIA EN 1979

...La meta de incremento real del producto interno bruto, de 6.5%, se rebasará ampliamente hasta alcanzar una cifra que oscilará en torno a 7.5%, a fines de 1979.

Incuestionablemente, se trata de un hecho alentador, sobre todo si se compara con la situación de cuasi-estancamiento que privaba dos años atrás o si se tienen en cuenta las fuerzas depresivas predominantes en la gran mayoría de los países, sean industrializados o en proceso de desarrollo.

En efecto, el ritmo de crecimiento del comercio internacional seguirá débil, apenas alcanzará a 6%, cifra muy inferior a la de 9% que prevaleció entre 1965 y 1973. De su lado, se han ajustado a la baja (2.8%) las predicciones sobre la tasa de ascenso del producto en las economías industrializadas y al alza sus coeficientes de inflación. En Estados Unidos, por ejemplo, el inicio de una recesión que podría resultar profunda coincide con aumentos de precios que se estiman en un nivel no inferior a 13 o 14 por ciento.

A su vez, las economías en desarrollo registrarán, a fin de año, un déficit sin precedente en sus transacciones externas, superior en un solo año a 50 000 millones de dólares, que de inmediato o a la postre deprimirá su desenvolvimiento y condicionará su política económica, en asociación con un sensible incremento de los ya gravosos servicios de la deuda externa.

En nuestro caso, el intenso ritmo de ascenso del ingreso nacional, junto con la orientación de las inversiones, por segundo año consecutivo, han permitido disminuir la subocupación y el desempleo, primer problema social del país. De esta manera, un número creciente de mexicanos no sólo encuentra trabajo remunerado, sino que, al propio tiempo, tiene acceso a los principales sistemas de prestación social, con clara mejoría en su nivel de vida.

Tan acentuado ha sido ese proceso que, en la actualidad, ya se presentan los primeros síntomas de escasez de mano de obra calificada, lo que ha obligado a intensificar los programas educativos y de adiestramiento de personal.

El auge se debe, fundamentalmente, a la unidad de esfuerzos de los sectores público, privado y social dentro de la Alianza para la Producción. El crecimiento de la formación de capital del sector público se sitúa entre los más elevados de la historia reciente del país y ha estado dirigido a desarrollar la infraestructura básica, así como a expandir la capacidad productiva de industrias estratégicas, donde el petróleo y la petroquímica ocupan el primer lugar.

Otro tanto ha ocurrido con la inversión privada, que también está contribuyendo, en forma significativa, al ensanchamiento del aparato productivo y a multiplicar las fuentes de empleo. En conjunto, las inversiones privada y pública se elevarán este año más de 14% en términos reales,

con efectos marcados, no sólo en acrecentar el producto, sino en satisfacer algunos objetivos de descentralización económica.

En cuanto a la primera, destacan los recursos invertidos en el sector manufacturero y, en lo que respecta a la segunda, los canalizados al sector de energéticos (125 000 millones de pesos).

Haber aumentado el empleo e intensificado la actividad pública y privada originó un incremento considerable en el consumo (7%). Ello, sin duda, refleja mejoramiento en los niveles de vida de muchos estratos sociales y en el aumento del empleo. Pero una tasa tan elevada es también resultante de hábitos consumistas, que no alcanzan a las mayorías y deprimen la capacidad nacional de ahorros. Hay, pues, clara conveniencia en propiciar menos gasto corriente en el sector público y mayor frugalidad en los estratos de población de alto ingreso.

En materia de comercio exterior, los ingresos por exportaciones de mercancías, turismo y transacciones fronterizas observan un comportamiento favorable. Pese a la incertidumbre y condiciones depresivas de los mercados mundiales, se estima que los ingresos en cuenta corriente habrán de crecer 43% en el ejercicio en curso. Dentro de ellos, destaca naturalmente la venta de hidrocarburos (133%), pero también es apreciable nuestra mayor habilidad para colocar productos manufacturados (19%) y prestar servicios turísticos (32 por ciento).

Las salidas corrientes de divisas también experimentan un fuerte crecimiento, que se estima alcanzará 40.5% a fines de 1979. Ello se explica, principalmente, por la brusca elevación de la demanda de bienes de capital, que la planta nacional todavía no alcanza a suministrar; por los requerimientos ampliados de bienes intermedios, materias primas y alimentos, que se asocian a la intensificación de la actividad económica o a deficiencias de oferta, y por el ascenso vertical de las tasas de interés en los mercados financieros internacionales.

Como resultado de las tendencias anotadas, se espera un déficit en la cuenta corriente de la balanza de pagos de alrededor de 3 400 millones de dólares al término de 1979. Ello representa un deterioro frente a las cifras del año previo que, si bien es tolerable y se vincula a la expansión económica, pone nítidamente de relieve el imperativo de redoblar esfuerzos para diversificar y aumentar las exportaciones no petroleras.

De otro modo, nos convertiríamos en monoexportadores de hidrocarburos, quizá con una menor dependencia financiera a plazo medio, pero con una profunda subordinación en el abasto de bienes esenciales al desarrollo o al consumo de la población.

Factores demográficos y de empleo hacen que el equilibrio social interno sólo pueda alcanzarse con índices comparativamente altos de crecimiento. En cambio, deficiencias productivas, que explican la tendencia a que el país compre más de lo que vende, provocan que el equilibrio externo sólo se alcance con tasas más bajas de desarrollo. Conciliar ambos

extremos por la única vía positiva, el aumento de la capacidad exportadora, es parte medular de una estrategia que se orienta a perfeccionar nuestra autonomía económica frente al exterior.

El sector industrial continúa una rápida expansión; datos preliminares indican que crecerá entre 9 y 10 por ciento. En el futuro, los aumentos en su producto derivarán, en gran medida, de la realización de nuevas inversiones, ya que la mayoría de las ramas ha agotado sus márgenes de capacidad ociosa.

Entre las actividades más dinámicas destaca el petróleo (15% de aumento), la construcción (13%), la petroquímica (11%) y la generación de energía eléctrica (entre 8 y 9 por ciento). Desde luego, en las manufacturas los mayores incrementos del producto se observan en las ramas especializadas de bienes de capital, seguidas por las dedicadas a mercancías de consumo duradero. Con todo, ciertos artículos de consumo no duradero registraron un repunte notable, como los referentes al enlatado de frutas y legumbres, la refrigeración de pescados y mariscos, así como la industria editorial, donde las tasas de crecimiento excederán de 15% en el presente año.

En contraste, la minería continúa enfrentándose a diversos problemas que limitan su capacidad de expansión. Todo indica que alcanzará aumentos de producción del orden de 3%, aun cuando en ciertas actividades específicas los crecimientos serán considerablemente mayores.

En la agricultura también se tienen dificultades. El retraso en la temporada de lluvias y la helada temprana en la zona centro-norte determinaron la reducción de las áreas sembradas y pérdidas de cosechas. Se trata, en esencia, de tierras de temporal, donde los cultivos más afectados son el maíz, el frijol y, en menor medida, la cebada y el sorgo.

La disponibilidad de agua en los embalses, el incremento apreciable de las siembras en distritos de riego y el aumento de la oferta de varios cultivos, como arroz, soya, ajonjolí y tomate, entre otros, tenderán a compensar los factores desfavorables enunciados. Con todo, el crecimiento del producto agrícola se verá deprimido y se requerirá, nuevamente, de la importación de cantidades apreciables de granos en el próximo año.

Ello no significa que la balanza externa de la agricultura se haya de tornar desfavorable. En 1979, los cálculos disponibles indican un aporte neto del sector de 550 millones de dólares.

Los factores climáticos mencionados obstaculizaron, a su vez, la fructificación de diversos programas de apoyo y desarrollo de la agricultura. Pero eso no debe causar desaliento. Poco a poco habrán de rendir frutos los esfuerzos dirigidos a ensanchar y rehabilitar los distritos de riego; aumentar el rendimiento de las tierras a través del subsuelo y tareas encaminadas a evitar la erosión; canalizar, en escala ampliada, crédito, fertilizantes y semillas mejoradas; abrir nuevas tierras al cultivo; acelerar el proceso para mecanizar el campo; reducir el rezago agrario y eliminar obstáculos al incremento de la productividad agrícola y ganadera.

En particular, conviene desplegar los mayores esfuerzos en la organización de los campesinos, de modo que puedan lograr acceso a sistemas productivos mejor integrados y más modernos; invertir mayores recursos en la investigación básica, que lleva a implantar tecnologías aptas a tierras de temporal o a los trópicos húmedos; reestructurar, con sentido social, los precios de garantía y los subsidios al consumidor. Aquí, con frecuencia, los estímulos no llegan al productor. Se propicia una distribución regional defectuosa del producto o se otorgan los subsidios a grupos privilegiados de la sociedad.

Como en el caso de la agricultura, deficiencias acumulativas en la inversión junto a un intenso crecimiento de la demanda, han ocasionado la aparición de algunos cuellos de botella en la oferta industrial y de transportes. El caso más conspicuo lo constituyen los ferrocarriles que, hoy en día, deben atender una demanda en rápido crecimiento tanto en el interior del país como en el referente al comercio exterior.

Mucho se ha avanzado en esta materia. Aparte de estudios y proyectos integrales que permitirán atender el problema ferroviario, se han financiado con amplitud compras de equipo de tracción, así como los gastos iniciales para corregir curvas y pendientes de las vías férreas.

De la misma manera, se han otorgado apoyos y estímulos a fin de canalizar la inversión privada a ciertas actividades que estaban rebasando las posibilidades de su capacidad instalada, como es el caso de los materiales de construcción.

Con todo, conviene evaluar, con realismo, la aptitud de respuesta del sistema productivo en el corto plazo para acrecentar los suministros en cantidad y oportunidad apropiadas.

De otra suerte, la aceleración del gasto público o privado simplemente se traduciría en alza de precios o en aumentos de compras al exterior.

Hay un punto, más allá del cual se torna peligroso exportar prosperidad e importar inflación.

Factores externos e internos han impedido, en cierto modo, abatir con mayor celeridad las presiones inflacionarias.

Al término de 1979, se estima que el alza anual de precios oscilará alrededor de 19 por ciento.

En lo externo, han influido los problemas a que se enfrenta la economía norteamericana, donde se concentra fundamentalmente nuestro intercambio, ya que registrará una inflación sin precedente y, a la vez, ha empujado al alza de las tasas de interés que prevalecen en el mundo. El incremento de los precios internacionales afecta, en alrededor de 3 puntos, al índice que registra el proceso inflacionario del país.

En el ámbito interno, sin considerar fenómenos especulativos, han contribuido el intenso incremento del gasto privado y público, la presencia de algunos cuellos de botella y el efecto de altas cotizaciones externas en productos nacionales, que pueden destinarse ya sea al mercado nacional o al extranjero. Ejemplo conspicuo de ello es la carne, cuya

incidencia en las alzas de precios del año en curso ha ocupado uno de los primeros lugares.

A corto plazo, el principal problema al que habrá que enfrentarse es la inflación. Por eso parece insoslayable armonizar el crecimiento del producto con un aumento de precios que no lo cancele o lo ponga en peligro. Aparte de ello, el fenómeno deteriora el poder adquisitivo de los salarios, el ahorro y la capacidad competitiva del país en los mercados externos.

Hecho ese reconocimiento, también cabe advertir que el proceso inflacionario de hoy se presenta en un contexto económico distinto del que prevalecía hace unos años o del que aqueja a muchos otros países. Antes, las inevitables fricciones sociales derivadas de la inflación se daban en un ámbito de decaimiento económico y recesión; ahora resultan, en alto grado, del crecimiento, de las elevadas asignaciones de todos los sectores a la formación de capital.

Se ha procurado proteger el ingreso de los trabajadores y de la población menos favorecida, a través de multiplicar las fuentes de empleo productivo y bien remunerado. También se han implantado importantes desgravaciones tributarias, que complementan los subsidios otorgados a un grupo numeroso de bienes de consumo popular. Asimismo, se ampliaron las asignaciones presupuestarias en educación, salud, vivienda y otros servicios sociales.

La política financiera se ha orientado a favorecer un clima propicio para consolidar la economía y fortalecer la inversión, cuidando de no generar nuevas presiones inflacionarias a través de la creación artificial de medios de pago.

Los créditos concedidos a las actividades productivas, por la banca privada y mixta, observan un importante aumento de 39%. Lo mismo puede decirse de los recursos captados por el sistema financiero (37 por ciento).

Pese a las turbulencias desfavorables del desorden prevaliente en los mercados internacionales de dinero y capitales, el saneamiento del sistema financiero continúa consolidándose. Así lo demuestran los montos captados, la absorción de los excedentes de liquidez de la banca comercial y el sólido prestigio crediticio del país en los mercados mundiales.

La información preliminar, hasta el mes de octubre, permite estimar en 385 000 millones de pesos los ingresos brutos del Gobierno federal al término de 1979, cifra que representa 29% de aumento con referencia al ejercicio anterior. A esa cantidad se añaden 435 000 millones de pesos, en que se calculan los ingresos propios de los organismos y empresas paraestatales.

Dado que el gasto público neto, según datos de la Secretaría de Programación y Presupuesto, ascenderá a 975 000 millones de pesos, cabe anticipar un déficit presupuestal del orden de los 155 000 millones.

El endeudamiento neto total del sector público con el exterior se sitúa en 3 400 millones de dólares, cifra algo superior a la presentada en la Ley de Ingresos correspondiente a 1979. La razón del incremento debe encontrarse en

el déficit entre nuestras ventas y compras al exterior, en el que se mezclan fallas estructurales todavía no subsanadas, con los efectos combinados del auge económico interno y los fenómenos depresivos dominantes en la economía internacional. Pese a ello, la política financiera sigue firme en reducir la tasa de crecimiento de la deuda externa y en mantener una sana distribución de los recursos del financiamiento entre el sector privado y el público.

Por su parte, se mantiene el objetivo de reducir los déficit de las empresas y organismos paraestatales —causa fundamental de los desajustes del conjunto del sector público— a la par que fortalecer su capacidad de generación propia de ahorros. Hay avances aun cuando se ha pospuesto la revisión masiva de precios y tarifas, considerablemente rezagados, para evitar efectos perjudiciales en el proceso inflacionario.

Al promulgarse la nueva Ley de Coordinación Fiscal, se añade el eslabón hacendario más importante en la cadena de instrumentos de apoyo al federalismo y a los procesos de descentralización de la actividad económica. La firma de los Convenios de Adhesión por cada una de las entidades federativas hará posible articular una política tributaria más armónica entre los tres niveles de gobierno y, paralelamente, asegurar a los estados y municipios bases de financiamiento más sano y dinámico.

En resumen, sin haber superado todas las dificultades, los resultados de la política económica y de la colaboración estrecha de todos los sectores sociales, cumplen con plenitud los objetivos de un primer año de consolidación. Los procesos fundamentales de inversión, ahorro y empleo, muestran un vigor inusitado que, por su misma intensidad, comienzan a presionar a varios segmentos del aparato productivo. Son, éstos, problemas del crecimiento que los planes sectoriales han comenzado a combatir con marcada prioridad.

#### LOS PROPOSITOS DE LA POLITICA ECONOMICA EN 1980

1980 será el segundo año de consolidación económica. En él habrá de buscarse el ajuste recíproco de varios objetivos prioritarios, a fin de garantizar, de un lado, la continuidad del desarrollo y, de otro, preparar los cambios cualitativos, la modernización económica del país, que nos permitan acceder después a estadios más avanzados de progreso social.

[...]

Con base en esos planteamientos, el Ejecutivo Federal propone fijar, como meta de crecimiento en el año de 1980, una tasa que oscila entre 7.5 y 8 por ciento. Tales cifras de consolidación serán, probablemente, superiores a las del ejercicio en curso, pero no podrían considerarse, en modo alguno, modestas, a la luz de la experiencia histórica de México y de cualquier otro país.

Ese ritmo de expansión es compatible con el objetivo de corregir el desempleo estructural, ampliar los pagos al factor trabajo, permitir el desahogo indispensable a la maduración de las nuevas inversiones e intensificar los programas de adiestramiento de personal calificado. Pero, sobre todo, es

congruente con la necesidad de aprovechar el auge como palanca de industrialización, en vez de vía de exportar prosperidad, así como con la exigencia de evitar desajustes graves entre capacidad de oferta y demanda real, que sólo conducen a exacerbar presiones inflacionarias. Por último, la tasa de crecimiento propuesta contribuiría, sustancialmente, a mantener un clima favorable a la inversión y a generar y captar, internamente, el ahorro nacional.

De otra parte, sigue vigente el propósito de combatir los desajustes estructurales y los factores de coyuntura, que se expresan en el fenómeno inflacionario. Ante todo, la defensa del poder de compra de los trabajadores, así como la salud financiera de unidades productivas privadas y públicas, justifican la concertación de un nuevo esfuerzo orientado a abatir la tasa de ascenso de los precios.

[...]

Hay que repetir, una y otra vez, que en nuestro caso la solución a los problemas inflacionarios no se encuentra en el remedio clásico de países desarrollados: provocar la recesión, abatir el impulso de los procesos productivos y reducir el ingreso real de los asalariados. Nuestras carencias son demasiadas y demasiados los factores de tensión en el mercado de trabajo, para hacer aceptable, viable, la idea de aplazar el desarrollo.

No por eso debemos pasar inadvertida la imposibilidad del otro extremo del dilema: crecer insertos en una inflación ascendente. Ello implicaría someter a una prueba infructuosa, insalvable, la unidad nacional, paralizar el proceso de ahorro e inversiones y, en consecuencia, por otro camino, detener el desarrollo.

La senda que se nos ofrece es estrecha, pero es la única forma de conciliar crecimiento sostenido con una razonable estabilidad de precios.

“México tiene ahora la oportunidad de combinar...” —como fue expresado en el Tercer Informe de Gobierno a la Nación— “. . . una tasa de inflación decreciente —varias veces inferior a la de muchos países de nivel semejante— con su desarrollo y con el mantenimiento de sus libertades públicas. Hemos cerrado ya la etapa de sacrificios unilaterales, para iniciar otra de responsabilidades compartidas”.

Con ese espíritu, el Ejecutivo Federal compromete una serie de acciones anti-inflacionarias de primera importancia.

Del lado de la producción, en 1980 se pondrá el mayor énfasis en continuar solucionando los cuellos de botella. A tal propósito, ya se dispone de un plan que busca rehabilitar los ferrocarriles, al mismo tiempo que se canalizan fuertes sumas para adquirir equipos de transporte y para ampliar o mejorar la red nacional de almacenes y puertos. Cuando los puntos de estrangulamiento de la oferta se sitúen en el campo empresarial, se estudiarán e implantarán, como se hizo con la industria cementera, medidas especiales de apoyo.

Con miras a satisfacer el abasto fluido de los bienes de consumo popular, se fomentará al máximo su producción

interna, tanto por empresas privadas como públicas. Al propio tiempo se utilizará la válvula del comercio exterior con miras a suplir insuficiencias de cosechas o incapacidad de la planta industrial instalada. Asimismo, se continuará el proceso de sustituir, gradualmente, permisos previos por arancel, a fin de elevar el nivel interno de competencia.

En cuanto a las empresas del sector público, se insistirá en mejorar su eficiencia, finanzas y capacidad de generar ahorros. En este terreno, cada vez son menos las empresas que arrojan pérdidas y más las saneadas financiera y administrativamente, aunque la carga financiera de conjunto todavía es elevada.

Los subsidios que se otorgan al fijar precios o tarifas, deliberadamente reducidos, tanto como los destinados al consumo, serán objeto de una cuidadosa revisión. En esta tarea importa considerar detenidamente varios extremos. En primer término, justipreciar el efecto anti-inflacionario de sostenerlos, así como su efecto en el déficit del sector público, que a fin de cuentas termina cubriendo el causante o el ahorrador. En segundo lugar, el sistema debe revisarse a la luz de distinguir, con precisión, a qué productores y a qué consumidores se está beneficiando. Aquí lo importante reside en evaluar la fuerza promotora o distribuidora de esos apoyos, para auspiciar la producción de bienes prioritarios o complementar el ingreso de los grupos verdaderamente desprotegidos.

En general, se trabajará para que la carga de los subsidios se racionalice; deje de ser fuente artificial de desprestigio de la capacidad administrativa del sector público; se aplique con carácter transitorio y en forma transparente, sin lesionar los resultados de las empresas, sin ocultar a los verdaderos beneficiarios.

La estrategia hacendaria tratará de hacer compatible el ingreso y el gasto públicos con los objetivos en materia inflacionaria y de crecimiento económico. En este sentido, la inversión gubernamental se orientará a facilitar el desarrollo armónico del producto. En cambio, en materia de gasto corriente, se hará el mayor esfuerzo para reducir sus proporciones, excepto el que cubre servicios fundamentales, con el fin de liberar recursos hacia la formación de capital. Eso explica que el déficit presupuestal del sector público pueda fijarse en una cifra de 181 800 millones de pesos, que representa 5.4% del producto interno bruto.

La política hacendaria también contribuirá a disminuir la inflación y eliminar el injusto reparto del ingreso. Con ese propósito, se volverá a efectuar una desgravación muy significativa, en favor, sobre todo, de los causantes de menores ingresos. Se propondrán, asimismo, alivios tributarios en el caso de varios gravámenes que inciden en los consumos populares y la vivienda, aun cuando se incurra en sacrificios fiscales importantes.

El comportamiento del crédito será objeto de una constante vigilancia. Se quiere que fluya conforme lo requiere el desarrollo real de la producción, sin que rebase sus necesidades o se mueva dentro de ciclos estacionales de escasez y excedentes. Su regulación auxiliará a normalizar el crecimiento de los medios de pago, a lo que se añaden dispo-

siciones encaminadas a reducir el efecto de la liquidez de empresas públicas y bancos, a equiparar las tasas internas de interés con las de los mercados internacionales, y a registrar el otorgamiento de créditos por parte de la banca extranjera.

El financiamiento del Programa de Gobierno, para el año próximo, se llevará a cabo sin restar recursos a las actividades productivas ni crear, artificialmente, medios de pago.

Los fondos de crédito interno disponibles para el resto de la economía ascenderán, en forma estimativa, a 145 000 millones de pesos, lo que implica un incremento de 36% con respecto a 1979, para satisfacer las crecientes necesidades del sector privado.

Por lo que respecta al endeudamiento externo, se reitera la tesis de ir reduciendo su importancia en los grandes agregados económicos. En ese orden de ideas, el incremento neto de la deuda externa, en 1980, se ha fijado en un monto aproximado de 3 400 millones de dólares. Se trata de una cantidad que permitirá cubrir el déficit esperado en la balanza de pagos, que apenas representa 2.3% del producto interno bruto, frente a porcentajes de 3.3 y 2.8 en 1978 y 1979, respectivamente.

En todo caso, el aumento solicitado de crédito externo es muy conservador, frente a los amplios rangos de acceso del país al mercado internacional de capitales.

La lucha contra la inflación no se ha ganado; todavía hay muchos riesgos por superar. Uno de ellos reside en las crecientes dificultades económicas y políticas que enfrenta el corregir una estructura deformada de precios, que unas veces castiga al consumidor y otras resta alicientes al productor o entorpece el saneamiento de las finanzas públicas.

[...]

#### LA POLITICA HACENDARIA

La política hacendaria es parte orgánica de la estrategia económica definida por el Ejecutivo Federal. Su papel principal reside en constituir uno de los núcleos de congruencia, donde se vertebran muchos de los objetivos y medidas de índole económica.

En particular, le corresponde armonizar el manejo de las finanzas públicas con las exigencias de recursos asociados al financiamiento global del desarrollo. También está dentro de su competencia coordinar las disposiciones tributarias con las de carácter crediticio, así como con las relacionadas a los mecanismos de captación y destino del ahorro interno.

La política hacendaria, además de cumplir con las funciones generales enunciadas, durante 1980 perseguirá varios propósitos que merecen ser destacados. En primer término, buscará decididamente perfeccionar la instrumentación de la reforma fiscal y del reordenamiento de las disposiciones bancarias que han sido aprobadas por el Honorable Congreso de la Unión.

En segundo lugar, se realizarán esfuerzos especiales dirigidos a facilitar el ajuste coyuntural y contrarrestar factores

externos y escollos internos que, todavía, no permiten estabilizar por completo los mercados nacionales de ahorro, crédito y capitales.

También, se quiere contribuir a que la distribución del ingreso mejore, se proteja a los estratos menos favorecidos de la sociedad y se aliente el aumento de empleos y de la productividad.

Por último, los instrumentos financieros y de promoción estarán enfocados a ser uno de los conductos que faciliten los cambios estructurales y la modernización del aparato productivo que se ha propuesto el Ejecutivo Federal.

#### *Política tributaria*

Hace un año, en esta misma tribuna, señalamos que las experiencias de la historia enseñan, nítidamente, cómo la transformación de los sistemas tributarios, en sociedades como la nuestra, pocas veces se dan como actos súbitos, que trastocan por completo los regímenes anteriores. Por el contrario, la regla general tipifica un proceso, más o menos continuo, de modernización y adaptaciones.

Puesto en otros términos, la política impositiva es una entequeia divorciada de los procesos socioeconómicos reales. Surge y se inserta en las necesidades cambiantes de la economía, así como en las distintas prioridades y objetivos que se fija, año con año, la sociedad.

Pocas décadas atrás, por el incipiente desarrollo nacional, hubo necesidad de descansar en procesos concentradores, que crearon los capitales de las nuevas industrias y los mercados de consumo de las grandes ciudades. Sacar al país de la pobreza extrema implicó establecer preferencias en favor de la producción, el ahorro y las inversiones, que no beneficiaron, ni podían hacerlo, a toda la población ni a todos los sectores.

Eso mismo explica que la carga fiscal, hasta fines de la década anterior, fuese muy baja; que se concentrara en un núcleo reducido de causantes; que se creasen regímenes preferenciales para determinados sectores que se deseaba promover. Por ello, el sistema fiscal no podía ser neutral en cuanto a tratar, por igual, costos y ganancias de todas las empresas, ni equitativo en cuanto a distribuir, con justicia, los gravámenes entre causantes, o repartir, por regiones y entre la Federación, estados y municipios, los ingresos derivados de la tributación.

Corregir semejantes deformaciones constituye tarea primordial del programa de reforma tributaria del Ejecutivo Federal. Por ello, en la nueva legislación fiscal, aprobada por esta Soberanía, se incorporaron elementos de armonización de políticas entre los tres niveles de gobierno, así como cambios dirigidos a acrecentar los ingresos del Estado en proporción adecuada al ascenso del producto, a fin de permitirle satisfacer, con autonomía, las responsabilidades económicas y sociales que le son propias.

El grado de desarrollo alcanzado, el espíritu dominante de solidaridad nacional y el imperativo de paliar las más agudas disparidades distributivas, hicieron impostergable un pro-

grama de reforma fiscal que, como lo demuestran los hechos, ya ha adelantado substancialmente.

No ha sido propósito, y menos ahora que es período de consolidación económica, multiplicar el peso de los gravámenes. Por eso, las modificaciones aprobadas no persiguen, en conjunto, fines recaudatorios inmediatos. Más bien se quiere alentar el cumplimiento voluntario de las obligaciones de los causantes, como lo atestiguan las campañas de difusión y el nuevo artículo 84-A del Código Fiscal de la Federación, que limita el alcance de las auditorías sobre ejercicios pasados cuando la revisión del año en curso encuentre correctas las declaraciones y el pago de impuestos.

La política impositiva se ha orientado, seguirá dirigida, a reducir las desigualdades tributarias —que se traducen en injusticia distributiva— entre personas, sectores y regiones; a fomentar el ahorro y a neutralizar los nocivos efectos de la inflación sobre los grupos sociales de menor ingreso.

En este sentido, se ha enriquecido el concepto de renta gravable y aumentado la progresividad del tributo directo. Las últimas disposiciones, aprobadas por el Honorable Congreso de la Unión, elevaron a 55% la tasa marginal superior del Impuesto sobre la Renta, cifra alta conforme a patrones internacionales de comparación. Simultáneamente, se perfeccionó el sistema acumulativo de las diversas fuentes de ingreso de las personas físicas.

Prácticamente todos los conceptos de ganancia de capital son acumulables en las declaraciones de las personas físicas; los dividendos repartidos resultan con una carga superior a la máxima del Impuesto sobre la Renta, y se han hecho acumulables los ingresos que obtienen causantes no constituidos como sociedades (comisionistas, arrendadores de bienes y mediadores, entre otros).

La única salvedad de cierta importancia a la globalización se refiere al tratamiento de los ingresos por intereses cubiertos por instituciones de crédito. Al admitir esa modalidad se tomaron en cuenta consideraciones de peso. De un lado, dar alicientes al ahorro y mantener la competitividad internacional de los instrumentos internos de captación, sin tener que repercutir alzas desusadas en las tasas activas de interés, que de inmediato se reflejarán en el costo del crédito a las actividades productivas. De otro, no complicar innecesariamente la administración tributaria, con pocos efectos en materia recaudatoria. Por lo demás, gran parte de esos recursos proviene de un numerosísimo grupo de pequeños y medianos ahorradores, que invierten en títulos de renta fija. Los grandes inversionistas prefieren, usualmente, canalizar sus fondos a otro tipo de valores o de proyectos.

Similares propósitos han venido animando el cambio gradual y el alza de tarifas que afectan a los regímenes impositivos especiales, con el propósito de irlos acercando al régimen general, sin causar trastornos inconvenientes al proceso productivo.

No sólo aumentando la carga fiscal a quienes más tienen o a quienes gozan de privilegios, se avanza en perfeccionar la justicia tributaria. También se cumple al aliviar los gravámenes excesivos o al alentar a quienes más trabajan, ahorran e invierten.

En este contexto, el Honorable Congreso de la Unión aprobó se suprimiera, en 1979, la Tasa Complementaria sobre Utilidades Brutas Excedentes y se abrieran opciones que permiten, a las empresas, establecer sistemas realistas de depreciación de los activos fijos.

Más importante todavía fue reducir el Impuesto sobre la Renta de personas físicas e incorporar, como deducción general al pago del mismo, el monto total del salario mínimo.

De esta manera se logró, con justicia, elevar el poder adquisitivo de los salarios, singularmente de los trabajadores y personas de ingreso bajo y medio. Había que corresponder a la solidaridad obrera.

Por iniciativa del Ejecutivo Federal, se efectuó una nueva revisión tarifaria que se propone a esta Honorable Legislatura. Esto significa conceder, nuevamente, una fuerte desgravación en beneficio de los trabajadores y causantes de menor ingreso, que resultará más que proporcional al aumento de los salarios.

Su monto asciende a más de 10 000 millones de pesos y aliviará la carga impositiva hasta en 30%, disminuyendo conforme se acrecienta el ingreso del causante.

Uno de los factores internos que ha contribuido al proceso inflacionario reciente, se asocia al alza continua de los alquileres de casas, en especial de aquéllas que habitan las personas de ingreso medio o bajo de las áreas urbanas.

Detrás de ese fenómeno, se encuentra una persistente baja en los rendimientos de la construcción para renta, que inhibe la inversión y, por tanto, reduce la efectividad de los programas encaminados a disminuir el déficit nacional de vivienda de interés social.

Ante estas circunstancias, junto a los ajustes en el sistema que grava la utilidad proveniente de la venta de inmuebles, orientados a impedir que alzas en las cotizaciones nominales se traduzcan en pérdida patrimonial de los causantes, se proponen al Honorable Congreso de la Unión otras importantes modificaciones. En primer término, se abrogará la Ley del Impuesto del Timbre que grava entre otros los contratos de arrendamiento y la enajenación de bienes inmuebles. Este último sería sustituido por un nuevo Impuesto Federal sobre Adquisición de Inmuebles.

Este gravamen tendría una tasa única de 10%, que se aplicaría al valor de la transacción, de la que podría deducirse el monto que resulte de sumar diez veces el salario mínimo anual en el Distrito Federal. De ese modo, la vivienda de interés social quedaría exenta y también alcanzarían beneficios considerables las habitaciones de muchos estratos sociales de ingreso medio.

Por último, se adoptaría un régimen más realista de depreciaciones, admitiendo una deducción adicional sobre el valor no hipotecado del inmueble. De este modo, se estimula también la conservación y las mejoras de dichos bienes. A través de esas y otras vías, se busca facilitar que todos los mexicanos tengan acceso a una vivienda digna.

Estamos convencidos de que las entidades federativas apoyarán esa política de aliento a la inversión en vivienda.

Propósito fundamental de la Reforma Fiscal promovida por el Ejecutivo Federal es transformar y modernizar el régimen tributario indirecto.

Este Honorable Cuerpo Legislativo aprobó, en su anterior período de sesiones, que el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles fuese sustituido por el Impuesto al Valor Agregado.

El haber programado que la nueva Ley iniciara su vigencia doce meses después de haber sido aprobada permitió una comunicación amplia con todos los sectores sociales, a fin de recoger sus observaciones y revisar a fondo su contenido y concordancia con la realidad económica nacional, así como preparar los órganos administrativos que habrán de manejar el nuevo sistema.

Como resultado de estas labores preparatorias se proponen modificaciones orientadas a esclarecer conceptos y su expresión en la Ley, a facilitar el tránsito de un sistema a otro y a reducir los riesgos psicológicos de un posible efecto inflacionario, principalmente sobre los artículos que determinan los niveles de vida de los grupos mayoritarios de la población.

Conviene reiterar aquí las sólidas razones que llevaron al Ejecutivo Federal a presentar, y al Poder Legislativo a aprobar, la Ley del Impuesto al Valor Agregado, mismas que ahora respaldan la propuesta de enmiendas.

El principio de justicia impositiva aconseja descartar un tributo que grava con mayor peso, en forma discriminatoria, a la producción de la pequeña y mediana empresa, a la mayoría de los productos de consumo generalizado y a la oferta nacional con respecto a los artículos importados.

Junto a los principios de equidad están los efectos económicos del Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles, que al cambiar las condiciones para que fue creado se han convertido en negativos. Uno de ellos reside en crear deformaciones en el sistema de precios y, por tanto, en el de asignación de inversiones, que tienden a alentar, sin necesidad, la concentración económica y el consumo suntuario, tanto de bienes nacionales como importados, o a propiciar sistemas integrados de comercialización a nivel de empresa que desaprovechan la reducción de costos vinculada a formas más flexibles de abastecimiento.

Otro consiste en desalentar la fabricación interna de maquinaria y equipos así como de otros bienes de producción, sectores prioritarios de cuyo desarrollo depende corregir desequilibrios de pago externos e integrar el aparato productivo nacional.

Inconveniente, de gran importancia, es el efecto en cascada del mencionado Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, que es fuente permanente de presiones inflacionarias, tanto más intensas cuanto más crezca horizontalmente la estructura productiva del país o se integren verticalmente sus procesos, sustituyendo importaciones.

Mucho se ha especulado sobre las repercusiones de la implantación del Impuesto al Valor Agregado. Sin embargo, pocas razones se han aportado para validar su supuesto efecto inflacionario. Desde luego, nadie discute su bondad técnica y se admite que, de fijarse una tasa equivalente a la del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles, sus efectos serían deflacionarios en el mediano y largo plazos, como lo prueban las experiencias de muchos países.

Además, es un gravamen neutral, pues trata por igual a todos los sectores productivos, excepto que haya una decisión deliberada de política económica.

Es cierto que cualquier cambio de sistema de impuestos ocasiona resistencias y necesidades de ajustes en los sistemas administrativos o contables de los causantes. Por eso, se han tomado todas las salvaguardas posibles, a fin de evitar que reacciones psicológicas tengan como disparador, o usen como pretexto de alzas injustificadas de precios, a la reforma de los impuestos indirectos.

La primera e importantísima medida reside en establecer una tasa en el Impuesto al Valor Agregado que es inferior a la equivalente del Impuesto sobre Ingresos Mercantiles. Esta última es ligeramente superior a 12%, mientras que la tasa aprobada por el Honorable Congreso de la Unión, para el primero, es de 10 por ciento.

Más aún, se ha buscado deliberadamente que el Impuesto al Valor Agregado sirva de herramienta para bajar, considerablemente, la carga tributaria indirecta, que incide sobre los bienes de mayor ponderación en la canasta de consumo popular.

En efecto, los productos alimenticios, en más de dos terceras partes, se verán favorecidos por desgravaciones totales o parciales. Esta medida se refuerza al liberar totalmente del gravamen al sector de agricultura, ganadería y pesca.

Un régimen parecido se establece en lo que toca a la construcción de viviendas y a la prestación de servicios esenciales (médicos, educativos, asistenciales).

En suma, el Impuesto al Valor Agregado desgrava, de manera total, artículos que tienen una ponderación de 20% en el Índice Nacional de Precios al Consumidor y, en alto grado, otros bienes que representan un 40% adicional, hecho que lo convierte en instrumento de defensa del poder adquisitivo del salario y en mecanismo de combate a la inflación.

Para prevenir que las ventas y la reposición de inventarios, en el momento de la entrada en vigor del Impuesto al Valor Agregado, pudiera causar algún perjuicio económico a los empresarios y con el fin de proteger a los consumidores y evitar que se tome como pretexto la reforma fiscal para elevar los precios, se otorgará un crédito fiscal de 4% en favor de las actividades industriales y de 6% a las del comercio.

De otra parte, al implantarse el Impuesto al Valor Agregado quedarán abrogados o derogados 18 gravámenes fede-

rales. Tal procedimiento evitará que se aumente la carga tributaria, se superpongan impuestos indirectos y, con grandes ventajas para el causante, se simplifiquen procesos administrativos.

Persiguiendo propósitos semejantes, en cuanto a evitar que la tributación se traslade, repercutiendo en alzas de precios, las tarifas de varios impuestos especiales —como tabaco, cerveza, refrescos y electricidad, entre otros— se ajustarán a la baja, en forma tal que al entrar en vigor el Impuesto al Valor Agregado no haya elevación en la carga total de los gravámenes. Tampoco la gasolina experimentará alza alguna de precios debido a la implantación del Impuesto al Valor Agregado.

Habrà, es cierto, algunas actividades —artículos de lujo y servicios, principalmente— donde se pague un impuesto mayor. Su peso específico en la estructura de la demanda popular es pequeño e inferior al de los artículos esenciales que recibirán una desgravación total o parcial.

En definitiva, sólo la especulación, la conducta equivocada o la búsqueda de excusas para evadir responsabilidades mínimas de convivencia social, harían que el Impuesto al Valor Agregado produjese alzas generalizadas de precios. Y esas no son, no pueden ser, razones suficientes o atendibles que lleven a paralizar el proceso de modernización del país.

El sistema de autocontrol en que descansa el Impuesto al Valor Agregado, constituye una pieza de primerísima importancia en la tarea de abatir la evasión fiscal y perfeccionar la cobertura de los impuestos directos. De esto último depende, en buena medida, no sólo la posibilidad de que aumenten a plazo medio los ingresos recaudados, en proporción adecuada a los ascensos del producto nacional, sino lograr que el régimen tributario contribuya a corregir las desigualdades distributivas.

Desde otro ángulo, el Impuesto al Valor Agregado es uno de los soportes primarios en que se apoya el nuevo sistema de participaciones tributarias entre la Federación, los estados y los municipios.

El otro instrumento unificado de las políticas fiscales entre los tres niveles de gobierno, está constituido por la nueva Ley de Coordinación Fiscal, el Convenio de Adhesión al Sistema Nacional y el Convenio de Colaboración Administrativa en ella previstos, que ya fueron suscritos por todas las entidades federativas.

Los objetivos de armonizar y simplificar los sistemas y políticas tributarios no agotan las posibilidades de la Ley de Coordinación Fiscal. También persigue el importante propósito de hacer participar, con ingresos crecientes, a las entidades federativas y municipios, en forma más equitativa y dinámica. El nuevo modelo garantiza el aumento de las participaciones, sin crear cortapisa alguna a los esfuerzos fiscales propios de los estados.

A tal efecto, se estableció en 13% la parte que de los ingresos tributarios de la Federación corresponde a las entidades federativas, porcentaje que se calculará sobre todos los impuestos federales y no sólo de unos cuantos gravámenes de



poco crecimiento, como ocurría con anterioridad. Esta modalidad implica una mejoría inmediata de 18% como mínimo en la participación que han tenido los estados y municipios.

Así, se corrige la tendencia regresiva que, en los últimos años, registran las participaciones, con respecto a los ingresos tributarios federales y se asegura una base de ingresos que se expandirá con mayor dinamismo y tenderá, gradualmente, a revitalizar las finanzas locales.

Por su parte, el Ejecutivo Federal ha dado las necesarias seguridades para compensar cualquier eventual reducción de recursos que pudieran registrar las entidades federativas al derogar, abrogar o dejar en suspenso gravámenes, en cumplimiento de la Ley de Coordinación Fiscal. De esta manera, se avanza en establecer perfiles tributarios uniformes en todos los estados, corrigiendo deformaciones que, en el pasado, han alterado artificialmente sus capacidades de atraer inversionistas y crear fuentes de trabajo.

Desde el punto de vista de la Reforma Administrativa, se han dado pasos significativos en descentralizar, modernizar y simplificar los sistemas tributarios. Baste insistir, solamente, que al entrar en vigor la Ley del Impuesto al Valor Agregado se abrogarán 18 impuestos federales y, como resultado de diversas iniciativas que se someten a su consideración en este período legislativo, podrán quedar abrogados diez impuestos más.

A su vez los gobiernos estatales, con la anuencia de sus respectivas legislaturas, podrán dejar en suspenso, derogar o abrogar más de 300 disposiciones locales.

El Ejecutivo Federal, al someter a la alta consideración de esta Soberanía las iniciativas de reformas y modificaciones a la legislación tributaria, estima que se inscriben con propiedad en la política general de ingresos del sector público, contribuye a dar continuidad a la estrategia nacional de desarrollo y a buscar el necesario equilibrio de corto plazo entre los diversos grupos sociales.

#### *Política de estímulos fiscales y nuevo régimen de valoración aduanera*

Los estímulos fiscales constituyen uno de los principales instrumentos de política económica, en cuanto a encauzar las acciones del sector privado a satisfacer los objetivos prioritarios de la actividad productiva.

En cumplimiento del compromiso adquirido ante esta Alta Soberanía, el Ejecutivo Federal completó en 1979 la transformación más significativa, desde que se expidió la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias, al régimen de estímulos fiscales.

El nuevo sistema se ajusta a los importantes cambios, cuantitativos y cualitativos, experimentados por la economía mexicana en las últimas décadas. No establece prioridades rígidas en el tiempo y, sobre todo, forma parte orgánica de los diversos planes sectoriales, entre los que destacan los planes nacionales de Desarrollo Industrial, de Desarrollo Urbano y Desarrollo del Turismo.

Al disponer de un marco programático preciso, los nuevos incentivos servirán, con mayor eficiencia, al logro de objetivos de empleo, formación de capital, desarrollo regional equilibrado, exportaciones, mejoramiento de la estructura industrial y ampliación de la oferta de satisfactores básicos de consumo. Antes, difícilmente se podía distinguir y armonizar los efectos de los estímulos fiscales en el cumplimiento simultáneo de varias metas, como las que se acaban de anotar.

Un solo ejemplo será suficiente para esclarecer la tesis anterior. Al fomentar la fabricación interna de bienes de capital, no se persigue exclusivamente abrir campos nuevos a la inversión nacional y completar una estructura productiva desarticulada, también se busca liberar al proceso interno de formación de capital de la dependencia del comercio externo, esto es, de las fluctuaciones de la economía mundial.

El otorgamiento de los estímulos descansa en un nuevo mecanismo: el Certificado de Promoción Fiscal (Ceprofis), que servirá para cubrir cualquier gravamen federal. Ya se están distribuyendo estos certificados que, en adelante, sustituirán al sistema restrictivo y dilatado de conceder subvenciones sólo utilizables contra impuestos específicos.

Esa, entre otras disposiciones, representa avances en limitar la discrecionalidad en el otorgamiento de estímulos, reducir trámites y transferir beneficios de manera más rápida y oportuna.

El próximo ejercicio será, en lo fundamental, un período dedicado a consolidar, perfeccionar y descentralizar la administración de la política de incentivos tributarios. Ya se han preparado las Reglas de Aplicación y expedido los decretos que fijan las zonas en que descansarán los programas de descentralización territorial, los relacionados con el apoyo a la inversión y el empleo en actividades industriales, así como el relativo al turismo.

De acuerdo a lo anterior, durante 1980 sólo se contemplan afinamientos al nuevo régimen de incentivos. Unos estarán dictados por las experiencias que se están recogiendo y estudiando; otros provendrán de nuevas disposiciones legales, como las que establecen el Impuesto al Valor Agregado, donde ha sido necesario, por ejemplo, garantizar al exportador que, en ningún caso, verá reducidos los apoyos que venía recibiendo.

Se usarán estímulos para fomentar la ampliación de las capacidades instaladas en ramas prioritarias de oferta insuficiente, así como para romper, mediante importaciones, estrangulamientos en el abasto de bienes de consumo popular.

Las bases específicas del otorgamiento de los subsidios se incorporan, para consideración del Poder Legislativo, en esta Iniciativa de Ley de Ingresos.

Pronto, comenzarán a estudiarse regímenes preferenciales que se orienten a integrar las políticas aplicables a las zonas fronterizas, a favorecer el cambio tecnológico y absorber métodos de trabajo orientados a elevar la eficiencia productiva.

Por último, se procurará armonizar, teniendo como eje los Ceprofis, los regímenes especiales de fomento que impulsan actividades industriales como las de bienes de capital, minería, automotriz y del cemento, entre otras.

En julio de 1979 entró en vigor la nueva Ley de Valoración Aduanera, que representa un serio esfuerzo para modernizar sistemas inalterados por muchos años. Las normas de esta Ley fortalecen el papel de los aranceles en la política de comercio exterior, facilitan recibir y despachar las mercancías importadas, así como combatir, con métodos modernos, el contrabando y la evasión fiscal.

Con ello, México cuenta con un sistema análogo al de más de 100 países con los que se conciertan nuestras transacciones externas y que, incuestionablemente, facilitará el desarrollo del comercio internacional. A sólo seis meses de vigencia, ya puede afirmarse que su implantación fue exitosa y perceptibles los beneficios que viene generando.

#### *Política monetaria y crediticia*

La política monetaria y crediticia continúa cuidando que la expansión de los medios de financiamiento se ajuste con fluidez, sin sobrantes perjudiciales, a las necesidades de recursos que plantea el desarrollo de las actividades productivas. La lucha anti-inflacionaria obliga a poner el mayor empeño en evitar la creación de liquidez excesiva.

El ajuste de las transacciones a un nuevo nivel general de precios, así como el auge de la actividad económica, han requerido y generado un acrecentamiento elevado del circulante. Las propias exigencias de crédito en que se han apoyado los procesos de inversión y crecimiento demandarán de una expansión importante de medios de pago.

En todo caso, es menester puntualizar que la causa principal del crecimiento del circulante no reside en el manejo de los instrumentos monetarios, sino en la dinámica misma del gasto, el consumo, la inversión y las exportaciones.

Las autoridades monetarias pueden, sin duda, establecer medidas restrictivas, pero aquí el peligro ha sido y sigue siendo, el segar las fuentes del crédito en que se apoya la continuidad del proceso de crecimiento.

Por otra parte, se continúa con la política de centralizar, en el propio Banco de México, los recursos líquidos del conjunto de empresas y organismos paraestatales. Finalmente, se autorizó elevar las tasas de interés que, junto con la absorción de los excedentes iniciales líquidos de los bancos, ha tenido efectos correctivos importantes. Los fideicomisos de fomento constituidos en el Banco de México concedieron créditos por una suma superior 46% a los correspondientes a 1978.

La política selectiva de crédito viene perfeccionándose y continuará canalizando recursos crecientes a las actividades de la más alta prioridad nacional. Su manejo asegura que los esfuerzos de control de la liquidez global de la economía, y de la banca en particular, se lleven a cabo sin poner en entredicho la asignación de fondos prestables a los sectores

que estamos empeñados en desarrollar y que más aportan a combatir la inflación: la agricultura, la agroindustria, la producción de artículos alimenticios básicos, la pequeña y mediana industria, la exportación, el turismo, el equipamiento industrial y la vivienda de interés social.

Los programas elaborados para los fideicomisos en el ejercicio de 1980, contemplan una tasa de crecimiento de 35% y un monto total de recursos por 82 000 millones de pesos.

Los apoyos específicos a la pequeña y mediana industria, a través de los mecanismos instituidos en Nacional Financiera, registrarán un notable aumento en montos y cobertura geográfica. Resultados análogos tendrán lugar en los fideicomisos especializados en elaborar estudios de preinversión, fomentar el desarrollo de parques industriales y realizar aportes de capital de riesgo a los pequeños industriales.

Especial empeño se ha puesto en aumentar los recursos del Fondo Nacional de Fomento y Garantía para el Consumo de los Trabajadores (Fonacot), que registró 42% de aumento en 1979, y dar impulso sustancial a los programas de vivienda de interés social.

En este mismo período de sesiones el Ejecutivo Federal enviará al Honorable Congreso de la Unión una iniciativa para crear el Banco Pesquero y Portuario. Por ese medio, se quiere organizar mejor el respaldo financiero a una actividad prioritaria, que beneficiará a la población de los litorales del país.

Las organizaciones cooperativas, así como el pequeño o mediano comercio, dispondrán de nuevas facilidades de descuento, que les darán acceso, por primera vez, a los servicios de todo el sistema bancario. Además, las instituciones nacionales de crédito, conforme a su área de especialización, quedarán comprometidas a prestar apoyo financiero y técnico a las cooperativas.

Muchos han sido los avances recientes en remodelar al sistema bancario, en darle proyecciones nuevas y enriquecer los instrumentos de captación del ahorro nacional, no sólo con medidas de orden jurídico sino, también, con aquellas encaminadas a transformar sus estructuras administrativas.

Ahora, la banca está en condiciones de ofrecer toda la gama de servicios financieros, hacerlo en forma descentralizada con menores costos y con sentido de fomento a la inversión. Por eso mismo, los grupos medianos y pequeños dispondrán de facilidades especiales que les permitan crecer, aglutinarse y mejorar su posición competitiva en los mercados financieros. El Banco Obrero comienza ya a operar como institución de banca múltiple.

En 1979 se dio prioridad a organizar y promover uniones de crédito. El programa habrá de intensificarse con el concurso de la Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, por su innegable relevancia en modernizar las organizaciones de pequeños y medianos productores.

El proceso para internacionalizar la banca ha tomado impulso decisivo. Pronto, la red mexicana de bancos pri-

vados, nacionales y mixtos dispondrá de 22 oficinas en los principales centros financieros del mundo. Ello es congruente con la notable demanda de servicios que exigirá la expansión de nuestras transacciones externas.

El adecuado manejo y la diversidad de los instrumentos de captación, junto al clima de confianza y prosperidad, han determinado, por tercer año consecutivo, un aumento importante de los ahorros reales retenidos por el sistema bancario (16 por ciento).

Las exigencias de modernizar el sistema financiero llevaron a crear los Certificados de Tesorería. Hoy podemos decir que se trata de un valor afirmado que permitirá, al fin del año, captar fondos por 20 000 millones de pesos. Estos Certificados contribuyen ya al financiamiento no inflacionario del déficit del sector público, a ordenar la estructura de diversos mercados financieros y, por tanto, a facilitar el manejo flexible de la política monetaria.

También se puede afirmar que la confianza depositada por el comprador de los valores estatales conocidos como Petrobonos ha sido recompensada: sus ganancias han subido con las del país.

Las violentas fluctuaciones y alzas nominales en las tasas de interés, que tuvieron lugar en los mercados internacionales, especialmente a partir del segundo semestre de 1979, tuvieron diversas repercusiones internas. Frente a la relativa inflexibilidad de los procedimientos para modificar las tasas en nuestro país, hubo transferencias entre los diferentes instrumentos de captación. Un primer efecto de carácter transitorio consistió en elevar los depósitos en dólares de la banca nacional; otro, ha sido el de favorecer los depósitos de corto plazo, por haberse concentrado ahí las alzas de las tasas internacionales.

Ante tales circunstancias, se adoptó un mecanismo flexible para fijar las tasas de interés, que permite mantener internamente una ventaja comparativa frente a opciones externas de inversión. Al decidirlo, también se tomó en cuenta la necesidad imperiosa de proteger el poder adquisitivo de quienes ahorran en pesos y la de disponer de un sistema ágil que reduzca, al mínimo, las repercusiones desfavorables.

En cualquier caso, se cuidará que las actividades prioritarias para el desarrollo continúen recibiendo financiamientos oportunos y suficientes, a las tasas preferenciales de los fondos de fomento. Recibirán este beneficio ramas como agricultura, ganadería, pesca, fabricación y venta de productos exportables, bienes de capital y turismo, así como la industria mediana y pequeña.

La bolsa de valores ha dejado de ser un medio secundario de captación de recursos, convirtiéndose en importante fuente de capital de riesgo para las empresas. En los últimos dos ejercicios se ha negociado por más de 100 000 millones de pesos.

Se ha cubierto ya una primera etapa de intenso desarrollo, donde se produjeron alzas importantes en las cotizaciones, seguidas por ajustes explicables. Han ganado en experiencia

operadores, ahorradores y autoridades. Ahora es tiempo de aprovecharlas para hacer que el mercado de valores se convierta en núcleo permanente, seguro, de financiamiento al desarrollo y no fuente de utilidades especulativas.

Precisamente con ese propósito, se ha iniciado un ambicioso programa destinado a remodelar y consolidar las estructuras jurídica y administrativa en que descansa ese mercado. Las medidas comprenden desde la puesta en marcha del Instituto para el Depósito de Valores, el introducir cambios en las regulaciones de emisores, intermediarios y de la propia Bolsa, diversificar los instrumentos y ampliar la base de los inversionistas, hasta la constitución de fondos de contingencia y el fomento de sociedades de inversión.

Del modo expuesto, la política monetaria y de crédito viene insertándose en los programas globales y sectoriales del Gobierno, a la par que cumple con las funciones que le son propias: estimular los hábitos de ahorro e inversión, buscar fórmulas aptas de financiamiento gubernamental y, en especial, facilitar el desenvolvimiento de la parte real de la economía.

#### *Política de deuda pública*

Reducir paulatinamente la brecha entre comercio exterior y el ahorro interno, razón principal del endeudamiento externo, es propósito fundamental del Programa de Gobierno. El cuidadoso manejo del crédito internacional, conjuntamente con el fortalecimiento de varios componentes de la balanza de pagos, han permitido disminuir, de manera apreciable, la tasa de crecimiento de la deuda extranjera (16.9, 14.6 y 13 por ciento en 1977, 1978 y 1979, respectivamente).

De igual modo, son considerables los avances logrados en mejorar la estructura, características y condiciones del endeudamiento exterior del país. En 1975, alrededor de 20% de la deuda pública externa correspondía a plazos menores de un año; para 1979, se estima que la cifra no rebasará el 5%, en tanto que más de 41% de las contrataciones en el ejercicio en curso se fincará a términos que exceden los nueve años, contra 20% en el primero de los años anotados.

También se han diversificado las fuentes de financiamiento, como lo demuestra el mayor peso que han adquirido varios países europeos y Japón. Pero, de otro lado, se ha procurado transferir saldos entre acreedores, realizado coberturas directas e incluso se hicieron prepagos, por más de 3 000 millones de dólares, con el doble propósito de reducir el riesgo cambiario de los contratos denominados en monedas susceptibles de revaluarse y de bajar el costo de la intermediación financiera.

En poco menos de dos años, se han negociado diferenciales de intermediación que se reducen de 1.75 a 0.625 por ciento para créditos a mediano plazo. Ello implica un alivio considerable en el costo del servicio de la deuda.

México ocupa una posición privilegiada en cuanto al acceso a los más diversos mercados de capitales. El último logro en la materia fue la colocación de un crédito sindicado en el mercado de aceptaciones bancarias, por la suma sin

precedentes de 2 500 millones de dólares, en el que intervinieron 66 instituciones financieras de 11 países. El costo de estos recursos es 1% menor al de los mercados tradicionales, lo que representa un ahorro de 150 millones de dólares por concepto de intereses, durante la vida del crédito.

No termina ahí la búsqueda de nuevos mercados y mejores términos. De tener éxito gestiones ya iniciadas, pronto se tendrá la posibilidad de obtener, en cuantía apreciable, crédito de muy largo plazo —20 años— que conceden las compañías de seguros y otros inversionistas institucionales del extranjero. También se examina la viabilidad de utilizar el mercado externo de papel comercial, como otra fuente de financiamientos blandos.

En suma, prácticamente en todos los aspectos que dependen del control y la administración de la deuda externa, se observan progresos. Sin embargo, hay un aumento en la carga nominal de los servicios, derivada del alza espectacular de las tasas de interés en los mercados internacionales.

Por eso, el Ejecutivo Federal mantendrá sin alteración el monto neto de los recursos que se contratarán en el exterior, durante 1980 (3 400 millones de dólares), y de los cuales destinará 2 050 millones a cubrir las partidas del Presupuesto de Egresos y 1 350 millones se utilizarán en apoyo del resto del sector público, incluyendo a la intermediación financiera.

Conforme a los lineamientos expuestos, el esfuerzo en materia de generación de ahorros nacionales tendrá que ser, necesariamente, más intenso. Con todo, el ascenso previsible en la disponibilidad de fondos internos permitirá canalizar al sector público un financiamiento de 135 000 millones de pesos. A su vez, se asegura que el flujo de recursos al sector privado sea suficiente y crezca en términos reales ya que, de otra manera, se pondría en peligro el aumento equilibrado de la producción.

En conclusión, la deuda pública correspondiente a 1980 contempla un ligero crecimiento en el total y un cambio en su estructura, pues se dependerá en mayor medida del ahorro interno y de disminuir la ponderación que alcanza con respecto al producto interno bruto (de 2.9 a 2.3 por ciento).

En virtud de las consideraciones expuestas y en cumplimiento del artículo 10 de la Ley General de Deuda Pública, se solicita del Honorable Congreso de la Unión que, al aprobar la Ley de Ingresos de la Federación para el año de 1980, autorice un endeudamiento neto adicional, destinado al financiamiento del Presupuesto de Egresos, por 181 800 millones de pesos. Este monto comprende 46 800 millones de pesos de endeudamiento neto externo y 135 000 millones de crédito interno neto.

[. . .]□

## Exposición de motivos de la Iniciativa del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1980 (fragmentos)

### LA ESTRUCTURA DEL PRESUPUESTO EN FUNCION DE LAS METAS ECONOMICAS Y SOCIALES

...Desde el inicio de la actual administración se definieron los objetivos básicos que habrían de orientar los esfuerzos del desarrollo dentro de una nueva estrategia, para superar las insuficiencias de la anterior y responder a las nuevas exigencias de la sociedad.

Los objetivos básicos se refieren a los propósitos de largo plazo de reafirmar la independencia de México en lo económico, político y cultural, de asegurar la generación de empleo y la provisión de mínimos de bienestar, de propiciar un crecimiento alto, sostenido y eficiente, y de mejorar la distribución familiar, regional y factorial del ingreso.

Con estos objetivos, el programa de gobierno definió metas sucesivas divididas en tres etapas bianuales: se buscó la superación de la crisis en los dos primeros años; en los

siguientes dos consolidar lo alcanzado y reafirmar las bases de la nueva estrategia, y en los dos últimos años iniciar una etapa de crecimiento alto y sostenido.

La primera etapa concluyó en 1978 y fue posible gracias al apoyo social con que contó el régimen, que aunado a las medidas de política económica y social adoptadas permitieron superar la crisis en sus aspectos más drásticos, tales como la inflación, la dolarización, la fuga de capitales, desequilibrios externos y la tendencia del estancamiento.

En la segunda etapa la estrategia considera como elemento clave un esfuerzo de desconcentración de gasto que significa un menor crecimiento relativo de la inversión asignada al sector petrolero y al Departamento del Distrito Federal, lo cual hará posible imprimirle una nueva orientación al gasto público hacia la atención de otros sectores prioritarios en el contexto de la estrategia global de desarrollo, para disminuir rezagos en la satisfacción de mínimos de bienestar y de desequilibrios en la estructura productiva.

En esta etapa se busca consolidar los logros —sin triunfalismos que deterioren los esfuerzos— para romper el círculo vicioso de no producir lo que se necesita por falta de recursos y no tenerlos por no producir lo que se debe y se puede.

La estrategia adoptada en el corto plazo se basó, por una parte, en canalizar el esfuerzo de inversión pública hacia dos sectores prioritarios —el agropecuario y el de energéticos— y, por otra, en iniciar un conjunto de reformas profundas en lo político y en lo económico. Se buscaba restablecer el crecimiento de la actividad productiva aumentando simultáneamente el empleo, e imprimiendo además cambios cualitativos al esquema de crecimiento.

Este esquema de gasto significó una concentración importante de la inversión pública en el sector industrial. Así, en tanto dicho sector absorbió 40% de la inversión total realizada entre 1965 y 1976, y el sector petróleo y petroquímica alrededor de 20%, para 1978 la proporción se eleva a 47 y 28 por ciento, respectivamente. Para 1979 dichas proporciones son de 49 y 29 por ciento respectivamente.

También el sector agropecuario y desarrollo rural recibió una proporción creciente de la inversión pública: de 13% que tenía en 1965-1976, a 18 y 19 por ciento en 1977 y 1978 y 20% en 1979.

Esta estrategia de gasto público, aunada al conjunto de medidas adoptadas en otras áreas y al apoyo social con que contó el régimen, han tenido resultados satisfactorios. La recuperación ha sido más vigorosa de lo anticipado. En 1977 se logró hacer crecer la producción por encima del incremento de la población. En 1978 más que se duplicó tal crecimiento, rebasándose la meta prevista e incluso la tasa histórica de la economía. Ese año se logró un crecimiento de 7% real; en 1979, de nueva cuenta se espera superar la meta, estimando que el incremento del producto interno será del orden de 7.5 por ciento.

Este ritmo de recuperación de la actividad económica ha sido propiciado, principalmente, por una notable aceleración de la demanda interna y, en menor medida, por una evolución positiva de las exportaciones. Destaca dentro del dinamismo de la demanda la reactivación de la inversión, tanto pública como privada. La inversión pública creció 19% real en 1978 y se estima alcanzará en 1979 un aumento de 17% real, mientras la privada lo hizo en 12.8% en 1978 y se prevé para 1979 un incremento de 15%, tasas no rebasadas en muchos años. La importancia de este comportamiento de la inversión resalta si se compara con los crecimientos observados en el período 1965-1976, cuando la pública creció 10% anual promedio y la privada 8 por ciento.

Debe destacarse que, a diferencia de otras etapas de crecimiento alto, la actual etapa de recuperación económica ha estado vinculada a un rápido aumento del empleo. Tanto en 1978 como en 1979 el empleo ha experimentado tasas de incremento del orden de 4% anual, superiores al incremento anual de la demanda de trabajo y a lo observado en el período 1960-1976, del orden de 2.3%. Ello ha significado iniciar el proceso de disminución del desempleo, si bien éste

sigue siendo el gran problema nacional y hacia su abatimiento está dirigida la estrategia de desarrollo económico y social de esta administración.

Este logro tiene singular importancia, ya que no se busca el crecimiento por el hecho de crecer, sino como medio para la generación rápida de empleos, que se concibe como la forma principal de enfrentar las desigualdades existentes y el medio más idóneo para distribuir más equitativamente los beneficios del desarrollo, expresados en la adecuada dotación de mínimos de bienestar.

La nueva estrategia ha permitido recuperar el dinamismo del sector primario. En el sector agrícola se ha logrado superar su tasa histórica. En el primer bienio se lograron tasas de crecimiento mayores a las de la población, alcanzando en 1978 4.1%, lo que se tradujo en una mayor disponibilidad de alimentos e insumos para la industria, que si bien son aún insuficientes ante el crecimiento de la población y el aumento de la demanda de estos productos, derivado de la mayor generación de empleo, han permitido avanzar hacia el propósito de autosuficiencia alimentaria. Asimismo, tal evolución ha contribuido a la generación de empleo y a reducir las presiones sobre la balanza de pagos. En 1979, factores climatológicos excepcionalmente adversos hacen prever un menor crecimiento de este sector y con ello insuficiencias de oferta para 1980, que serán complementadas con importaciones, con lo cual se garantiza la disponibilidad de alimentos básicos.

También cabe destacar la aportación del sector petrolero al proceso acelerado de recuperación. La decisión de impulsar su desarrollo obedeció a su potencial de generar ingresos en el corto plazo, así como por el estímulo que este sector puede significar para el desarrollo de la industria de bienes de capital —por los altos requerimientos de inversión del sector— y en general para la industria exportadora —por la ventaja comparativa que representa el petróleo, como insumo en múltiples procesos industriales.

El éxito alcanzado por Pemex en la exploración y producción petrolera, su eficiencia para abordar los nuevos descubrimientos que ha significado un notable esfuerzo de dicho organismo, y del sector público en su conjunto, ha permitido adelantar las metas de producción y exportación, inicialmente trazadas para 1982. Dichas metas han sido establecidas de acuerdo con tres orientaciones principales. Por un lado, en función de las necesidades internas, ya que la capacidad real de la economía para absorber eficientemente tales recursos tiene un límite dado por la rapidez con que podemos convertir, vía inversión y ahorro interno, dichos recursos no renovables en fuentes permanentes de riqueza, ingreso y empleo. En segundo lugar, en función de la necesidad de hacer uso racional de un recurso no renovable; y con el objetivo de no propiciar un desarrollo desequilibrado y deformante de la economía.

En consecuencia, haber adelantado tales metas se debió, no tanto al aceleramiento de la inversión, como a la excepcional naturaleza de los campos de gran productividad. Tal es el caso de la sonda de Campeche. Ello significa que, si bien será necesario todavía mantener la inversión en petróleo a niveles importantes que garanticen la satisfacción de la

demanda interna y los niveles de exportación propuestos, ya no será necesario sostener el ritmo de crecimiento observado en los años anteriores. En esta medida, a partir de 1980 será posible una disposición mayor de recursos que permitirán incrementar, en mayor medida, la atención a otros sectores también prioritarios, con el objetivo de alcanzar un crecimiento más equilibrado.

La extraordinaria rapidez de la reactivación económica, frente a la perspectiva de cuellos de botella y la insuficiente dinámica con que han respondido algunos sectores de la economía, ha tenido como consecuencia que la inflación continúe representando un serio reto para el futuro inmediato. Se estima que durante 1979 los precios crecerán a una tasa superior a la observada en 1978, y a la meta fijada a inicios del año.

La inflación representa uno de los problemas más complejos de la sociedad. Las causas que la generan radican en los problemas estructurales de la economía, tales como la inadecuación entre una demanda creciente, pública y privada, y la oferta de bienes y servicios, que si bien ha respondido vigorosamente, está resultando insuficiente ante el notable crecimiento de la demanda interna; lo anterior ha agudizado problemas de cuellos de botella en sectores clave como los relativos a los sistemas de transportes, almacenamiento y puertos; el rezago relativo, que estamos atacando con el mayor vigor, de la estructura de producción del sector agropecuario; falta de mano de obra calificada, e insuficiencia de insumos clave que afecta a varios sectores económicos. Deben considerarse también los efectos internos de la inflación internacional que se está acelerando, así como lo oneroso del sistema comercial y las actividades especulativas en perjuicio de las mayorías.

Una problemática tan compleja no puede, en consecuencia, solucionarse con medidas simplistas y parciales, con decisiones que atiendan solamente a los aspectos financieros del fenómeno o que descuidando éstos y la relación entre oferta y demanda pongan énfasis excesivo en la atención exclusiva al fomento de la producción.

Por ello, para combatir la componente interna de la inflación, será necesario que la política presupuestal permita modular la demanda así como estimular la producción y eliminar rigideces de la estructura productiva. Debe actuarse simultáneamente en ambas, pues los estímulos a la oferta tardan en materializarse en mayor producción, por lo que se requiere moderar la demanda para dar tiempo a la reacción del aparato productivo.

La naturaleza del problema inflacionario requiere, además del manejo presupuestal, la utilización coordinada y congruente de todos los instrumentos a disposición del Estado, así como de la acción y respuesta solidarias de toda la sociedad.

Se actuará preferentemente en el fomento de la oferta interna y la modulación de la demanda a la capacidad real de la economía y de importaciones razonables para complementarla; por su parte, la política comercial, en lo interno, aplicará enérgicas medidas para prevenir y combatir especulaciones y subsanar deficiencias de oferta regional; acciones

enérgicas en los transportes para agilizar el abasto oportuno de insumos y productos, y en lo externo mediante importaciones temporales y selectivas.

El control de la inflación es medio e instrumento y no objetivo. Es medio e instrumento para que no se deteriore la distribución del ingreso, para que no se interrumpa el acelerado y sostenido crecimiento de nuestra economía y para que no se impida la atención de las demandas sociales. Es, pues, una estrategia que debe manejarse en concordancia con el esquema global de desarrollo.

Las presiones de demanda ante las insuficiencias de oferta se han vertido al exterior, reduciendo capacidad de exportación y aumentando las importaciones, sobre todo las de bienes de inversión (las cuales han crecido 42% en volumen a septiembre), de tal forma que el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos se estima alcanzará los 3 400 millones de dólares.

La elevación en el ritmo de la actividad y de las transacciones comerciales, ha orientado los crecimientos correspondientes a los medios de pago y mayores recursos de financiamiento a los sectores público y privado, asociado a la mayor inversión.

En suma, la estrategia seguida ha permitido superar la crisis en sus aspectos más severos en lo relativo a la actividad económica, la producción y el empleo, a un ritmo superior al previsto e incluso al observado en países que han atravesado situaciones similares a la nuestra. A pesar de ello, ha habido factores que han impedido mayores avances en la lucha contra la inflación.

En este contexto de una recuperación superior a las estimaciones originales, que ha presionado la capacidad productiva de la economía, se sitúa la estrategia presupuestal para 1980, de modulación y de nueva orientación, con mayor atención a otros sectores entre los que destacan el de comunicaciones y transportes, el de agricultura y el social.

La situación internacional, por su parte, representa un elemento adicional para el manejo de la política económica en 1980. En lo interno, implicará mayor esfuerzo para atenuar los efectos desfavorables de tal coyuntura.

El panorama mundial se ve dominado por la incertidumbre proveniente de la crisis de energéticos y de los desórdenes monetarios, financieros y comerciales.

La evolución y perspectiva de la economía mundial confirman las expectativas de que los esfuerzos de los principales países industrializados para superar los desajustes más graves en el corto y mediano plazo parecen haber tenido poco éxito; por tanto, persistirán bajas tasas de actividad, desempleo creciente, altas tasas de inflación, fuertes desequilibrios externos, falta de dinamismo en el comercio internacional y resurgimiento de políticas proteccionistas; asimismo, desorden y falta de coordinación en las políticas económicas de los países industrializados; desconfianza en el sistema monetario internacional y presiones al alza de las tasas de interés en los principales mercados internacionales de capitales.

Dentro de este contexto es como debe entenderse la propuesta del Plan Mundial de Energéticos, como elemento clave para la concertación de nuevas normas de conducta internacional.

Se estima que la actividad económica internacional alcance su nivel más bajo durante el primer semestre de 1980 y que las presiones inflacionarias, las cuales ya han superado el nivel de 10% en varios países industrializados, mantendrán su tendencia al alza, esperándose que cedan hasta finales de 1980.

En suma, las características de la evolución de la economía nacional observada en los tres años anteriores, y la situación internacional, enmarcan los objetivos de política económica para 1980, que apoya la propuesta presupuestal.

Nos encontramos en una etapa en la cual se busca consolidar los logros del primer bienio y avanzar hacia la etapa de crecimiento alto y sostenido, con inflación controlada y decreciente. La situación actual presenta riesgos de una mayor aceleración de presiones inflacionarias que, de actualizarse, dificultarían la posibilidad de mantener la generación acelerada de empleos productivos y permanentes, haciendo más difícil la reorientación del proceso de crecimiento hacia el bienestar social. Por ello, es necesario instrumentar una política económica durante 1980 que permita lograr un mayor equilibrio entre la oferta y la demanda; es decir, una política que mantenga la recuperación económica, regulando el crecimiento de la demanda total con defensa de los consumos populares y combatiendo el consumo innecesario, a lo cual nos proponemos enfrentar de forma enérgica mediante el uso adecuado de todos los instrumentos de política económica, para evitar presiones excesivas sobre el aparato productivo y atenuar su efecto sobre los precios y las importaciones.

Asimismo, ante las perspectivas de exportaciones del petróleo, la estrategia global de desarrollo requiere un gran esfuerzo para no convertirnos financieramente en país dependiente de los hidrocarburos. Se busca evitar que la disponibilidad de estos recursos y la posibilidad de incrementarlos sustancialmente, relajen los esfuerzos de ahorro interno y seguir fomentando la producción y exportación diversificada, para cumplir el propósito de no ser mono-exportadores de petróleo.

Este manejo acompasado de la demanda no obedece exclusivamente a factores financieros, sino principalmente a limitaciones físicas, reales, inmediatas, de la capacidad de crecer; exige adicionalmente el manejo coordinado de todos los instrumentos de que dispone la política económica, principalmente los fiscales, financieros y comerciales; ello es parte de la nueva estrategia de desarrollo y se orienta a consolidar el crecimiento económico del país en el mediano plazo. Significa el manejo de las variables macroeconómicas de tal manera que permite realizar cambios de orientación del gasto, darle ritmo en el corto plazo y reorientar otros instrumentos de política con el propósito de acelerar las transformaciones estructurales que requiere la economía, para lograr una más justa distribución de los beneficios del proceso de crecimiento.

En consecuencia, la estrategia de desarrollo requiere que la política de gasto público en 1980 postule modulación e imprima una nueva orientación al gasto que le permita contribuir, en forma sustancial, al logro de los objetivos nacionales de crecimiento, empleo y mínimos de bienestar, que conforman la posibilidad de avanzar hacia una mejor distribución del ingreso.

Dentro de la estrategia ha habido una concentración regional del gasto, especialmente en áreas petroleras y en ciertas zonas de gran potencial de desarrollo, así como en la zona metropolitana de la ciudad de México, donde fue necesario realizar obras de importancia.

La modulación del gasto público significa atender con un orden estricto de prioridades y un esfuerzo de eficiencia, el crecimiento indispensable de los servicios públicos, en cumplimiento de las responsabilidades del Estado, y el avance de los proyectos de inversión necesarios para propiciar el crecimiento esperado de la economía.

Así, dentro de este contexto, el gasto público se está llevando al límite de la capacidad de nuestro potencial productivo, para seguir manteniendo niveles de producción y empleo y la atención de las demandas sociales.

En materia de crecimiento, el propósito es contribuir a sostener el ritmo de incremento de la economía logrado en 1979. Se tiene como meta propiciar un crecimiento de entre 7.5 y 8 por ciento real y del orden de 4% en el empleo, lo que permitirá, por tercer año consecutivo, superar el aumento de la demanda de trabajo y continuar abatiendo el desempleo abierto.

El presupuesto de gasto público se orienta a tal meta. Su monto significará un crecimiento adecuado de la demanda, que aunado a las perspectivas favorables del gasto interno de los sectores privado y social, representará un estímulo suficiente para alcanzar un crecimiento similar o ligeramente superior al de 1979. La asignación sectorial del gasto, junto con los otros instrumentos de política económica, se orienta en el propósito de estimular y apoyar el crecimiento en sectores con amplio potencial de generación de empleo. Se espera que en su conjunto la economía será capaz de generar más de 700 000 empleos productivos el próximo año, lo que implica continuar reduciendo el nivel de desempleo abierto.

El propósito de modulación incluido en el presupuesto se combina con nuevas orientaciones cualitativas. La orientación del presupuesto significa que dentro del esquema de prioridades hay un cambio de énfasis en la asignación sectorial del gasto. El hecho de que se alcanzará en 1980 el nivel programado de producción de Pemex para 1982, y dado el criterio de política de manejar la exportación de crudo en relación a la capacidad de absorción real de la economía, y que ya no habrá la necesidad de crecimientos tan pronunciados de inversión del sector, permitirá aumentar la proporción asignada a los siguientes sectores prioritarios:

- Transportes, almacenes y puertos: para apoyar la meta de crecimiento propuesta y preparar la infraestructura que el país requerirá en los próximos años para sostener altas tasas de crecimiento.

- Agropecuario: para seguir avanzando en su fortalecimiento.

- Bienestar social: para mejorar el nivel y la calidad de vida de los mexicanos.

En consecuencia con lo anterior, si bien la inversión de Pemex sigue teniendo un nivel muy importante y es el primer inversor del país, ya no requiere los elevados crecimientos de años anteriores, con lo que habrá incrementos importantes en los tres sectores prioritarios: 41.7% en comunicaciones y transportes; 36.1% en agropecuario y pesca y 30.6% en bienestar social.

Así, la política económica para 1980 se enmarca en un equilibrio al cual hay que poner la mayor atención. Por un lado hay que avanzar en la solución de problemas estructurales que ya se ha iniciado, pero a la vez hay que manejar la coyuntura para evitar que el desbordamiento de presiones inflacionarias dificulte la posibilidad de concretar la etapa de crecimiento alto y sostenido. Ello requiere que en la estructura productiva los enormes volúmenes de inversión pública y privada de 1978 y 1979 se traduzcan en aumentos efectivos de nuestra capacidad productiva y se reorienten así las acciones para poder atender fundamentalmente la producción de bienes básicos, la dotación de mínimos de bienestar y fortalecer la infraestructura de comunicaciones y transportes.

El gasto público es uno de los instrumentos más activos de que dispone el Estado. La propuesta planteada de modulación y nueva orientación coadyuva a la consecución de los objetivos nacionales. La estrategia de desarrollo busca abatir la inflación, apoyar el crecimiento económico y transformarlo en desarrollo social, mediante la atención a las prioridades definidas de alimentación, educación, salud, vivienda y seguridad social en un contexto de creciente empleo.

[. . .]

#### REFORMA PRESUPUESTARIA

El imperativo de una sociedad como la nuestra, en constante crecimiento y evolución, requiere del impulso sostenido y permanente que satisfaga con dignidad las necesidades sociales; que reoriente la producción para consolidar la infraestructura económica básica del país; que incremente la participación de las clases populares en la adquisición de satisfactores y que resuelva la alternativa y evite el conflicto.

Para ello, es menester que en todos los sectores de la actividad económica nacional se realice un decidido esfuerzo de eficiencia, eficacia y congruencia con el fin de darle solidez al modelo del país al que aspiramos todos los mexicanos.

Lo anterior implica el uso más racional de los recursos y medios que, en un país como el nuestro, se tornan cada vez más escasos para dar cabal cumplimiento a las crecientes necesidades colectivas; la búsqueda de un efectivo cumplimiento de los objetivos establecidos y una mayor articula-

ción del conjunto de esfuerzos para que, de acuerdo con un esquema de prioridades, se logre una orientación integral, se eviten duplicidades y se eliminen contradicciones.

El espíritu de la Reforma Administrativa dentro de la esfera del Ejecutivo Federal se inscribe fielmente dentro de estos propósitos, al perseguir que el aparato gubernamental se convierta en un instrumento cada vez más efectivo de la administración para el desarrollo.

El esquema está planteado y los avances realizados son importantes. Sin embargo, para consolidar y hacer totalmente funcionales los cambios efectuados, se requiere sustentarlos con mayores instrumentos y mejores técnicas.

En este sentido, el gasto público, además de ser una herramienta fundamental de política económica y social, es a su vez un elemento estratégico de la Reforma Administrativa, ya que en su estructura y, sobre todo, en el destino que se le asigne, se traducen los esfuerzos de la programación para cumplir con un esquema de prioridades nacionales. De igual manera, en el desarrollo de los procesos establecidos para programarlo, ejecutarlo y controlarlo, se fortalece la organización y el funcionamiento del aparato público, al requerirse de una participación ordenada y articulada de las entidades que lo conforman para poder evaluar con precisión tanto sus acciones como sus resultados.

Congruentes con este enfoque, los avances que se pretenden alcanzar para este año en materia presupuestaria se fundamentan en gran medida en los esfuerzos definidos para mejorar los sistemas y mecanismos relacionados con la programación y administración del gasto público federal.

Para ello, y de conformidad con los procedimientos establecidos en años anteriores, la formulación del presente proyecto de presupuesto se condujo a través del proceso de programación-presupuestación, en cuyo marco se definieron las acciones que deberán desarrollar las dependencias y entidades, mismas que se basaron fundamentalmente en los criterios y directrices emanados de la programación, así como en los lineamientos que para tal efecto se establecen en el Esquema de Sectorización de la Administración Pública Federal.

En este aspecto, es importante señalar el avance logrado en el mejoramiento de los mecanismos e instrumentos que se contemplan, para que los programas que desarrollarán las dependencias y entidades del Ejecutivo se estructuren con base tanto en un esquema de prioridades claramente definido, como en un contexto de posibilidades financieras.

Como ejemplo de lo anterior, cabe destacar el hecho de que los Grupos Interinstitucionales de Programación-Presupuestación Sectorial (GIPPS) se han convertido en un foro abierto de análisis e intercambio de opiniones, cuya responsabilidad no se limitará exclusivamente a la formulación del programa-presupuesto, sino que su funcionamiento será permanente a lo largo de todo el proceso para asegurar una mayor congruencia en el desarrollo de los programas establecidos.

Asimismo, es importante señalar el papel que en forma conjunta han desempeñado la Secretaría de Programación y



Presupuesto y la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, dependencias de orientación y apoyo global, para desarrollar en forma simultánea el Programa de Gasto-Financiamiento, con lo cual se satisface la necesidad de poner en paralelo la capacidad de programar y ejecutar, con la capacidad de financiar las acciones correspondientes.

Las reformas concretas que se han establecido para el proyecto de Presupuesto que se presenta son:

- Con el fin de mejorar la programación y garantizar que los programas alcancen su plena operatividad, se han venido efectuando adecuaciones a la técnica de programación, con lo cual se ha obtenido una mayor armonización entre las clasificaciones programáticas para 1980.

- La incorporación de una nueva clasificación funcional, complementada con la clasificación sectorial administrativa, es uno de los logros que permiten identificar de manera más completa el universo de las actividades del sector público; mejorar la vinculación de la planeación con la programación y, fundamentalmente, facilitar la ejecución de las acciones necesarias para el cumplimiento de los objetivos y metas establecidos.

- Al incorporar el esquema de organización sectorial en las tareas que se realizan para programar las actividades de las dependencias y entidades del Ejecutivo en su conjunto, se logrará una mayor claridad en la interrelación de los programas; se mejorará la congruencia entre los objetivos y metas sectoriales con los objetivos a nivel nacional, y se facilitará la coordinación entre las instancias global, sectorial e institucional.

- De igual manera, con la finalidad de darle mayor unidad y dirección al gasto público federal en su conjunto e incrementar así su productividad, se pretende efectuar, a partir de 1980, un cambio sustancial en el manejo que se le ha dado al mismo para que las dependencias y entidades del Ejecutivo, de acuerdo con sus instancias de decisión sectorial, participen directa y corresponsablemente, tanto en las acciones como en las decisiones que implica todo el proceso de programación-presupuestación. Al conjunto de acciones que supone dicho cambio, se le ha denominado genéricamente "Corresponsabilidad en el Gasto Público Federal".

Para ello, el presente proyecto de Presupuesto contempla una serie de reformas que desde su formulación persiguen darle una mayor claridad y agilidad al sistema de presupuestación para que los responsables del desarrollo de los programas, acordes con los lineamientos del esquema de sectorización, realicen con la mayor oportunidad y eficacia posibles, las acciones necesarias para distribuir, ejercer y controlar sus presupuestos.

Las acciones específicas que se han establecido para dar cumplimiento a lo anterior son las siguientes:

- Con el fin de que la asignación de los recursos a los programas se centre fundamentalmente en las directrices emanadas de la planeación y de la programación, ésta se ha efectuado a niveles agregados, eliminándose las partidas específicas para efectos de su análisis por parte de la

Secretaría de Programación y Presupuesto, la que descentraliza su manejo en las dependencias y entidades del Ejecutivo Federal, mismas que deberán mantener sus registros en detalle a efecto de que proporcionen la información que se requiere para la integración de la Cuenta Pública.

- Con este enfoque en el análisis, se contribuye a robustecer el proceso de implantación del presupuesto por programas, al requerirse que todos mejoren la programación y que no se dejen llevar por una rutina de trabajos intensivos en donde los tradicionales análisis en detalle desvían los propósitos y bondades de esta técnica.

- Por otro lado, se sectorizan todas aquellas erogaciones referentes a los subsidios y aportaciones contenidos en los Ramos Generales XXII y XXIII asignándolos a los presupuestos de los Coordinadores Sectoriales, para identificar con mayor claridad los programas de los sectores en su conjunto.

- Con esta acción, para 1980, desaparece el Ramo XXII, Inversiones, quedando solamente los gastos que no son sectorializables en el Ramo XXIII, Erogaciones Adicionales, tales como: el Programa de Inversiones para el Desarrollo Rural, los Convenios Unicos de Coordinación, Coplamar y algunas previsiones de tipo general, entre otras.

- Al tenerse una concepción integral de los presupuestos en cada sector, se logra darle una mayor transparencia a la composición y destino del gasto y se favorece el cabal funcionamiento del proceso de programación-presupuestación en el nivel sectorial.

- Asimismo, se fortalece a los Coordinadores de Sector para que cumplan con mayor efectividad sus atribuciones, al facilitar que asuman plenamente su responsabilidad y cuenten con mayores elementos para la coordinación de las entidades que los integran.

- Para que las modificaciones anteriormente citadas alcancen su plena operatividad durante la fase de ejecución y ésta se realice con eficiencia, se han efectuado importantes modificaciones al sistema de ejercicio y control del Presupuesto para que los responsables del desarrollo de los programas puedan realizar, con la mayor oportunidad y agilidad posibles, las acciones necesarias para ejercer sus presupuestos sin los tradicionales requisitos y trámites administrativos previos. De esta manera, se pone especial énfasis en el perfeccionamiento de los mecanismos de seguimiento y control, para poder evaluar con mayor precisión tanto sus acciones como sus resultados.

- Con esto, se pretende eliminar la tradicional secuencia de autorizaciones para poder ejercer un presupuesto que ya ha sido estudiado y aprobado por esta H. Cámara de Diputados.

- Como complemento a lo anterior, se ha iniciado un programa tendiente a descentralizar el pago de remuneraciones al personal civil federal en las dependencias del Ejecutivo Federal, para favorecer el manejo corresponsable del gasto y alcanzar una real descentralización del mismo.

[...]