

Orientación de la política económica para 1979

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

NOTICIA

El 30 de noviembre de 1978 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 1979. El mismo día el secretario

de Programación y Presupuesto, Ricardo García Sainz, sometió a la consideración del Congreso la Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1979.

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 Fiscal de 1979 (fragmentos)

... Siguiendo el camino señalado por la presente administración, la exposición de motivos de esta iniciativa de Ley aborda, además de las explicaciones relativas a los cambios legales propuestos, el análisis sobre la evolución de la economía en 1978, el cumplimiento, en esta materia, de las metas del programa de gobierno y los lineamientos principales que normarán las políticas económica y hacendaria durante 1979.

La estrategia del Ejecutivo Federal pretende, en el largo plazo, propiciar importantes cambios estructurales que permitan usar, de manera más racional, los recursos naturales, aprovechar las ventajas comparativas, satisfacer con plenitud el abastecimiento de alimentos básicos, descentralizar las actividades e insertar, sanamente, nuestro comercio en los mercados internacionales.

Al diseñar la estrategia que permitiera resolver las fallas estructurales, se previeron mecanismos para enfrentar los problemas de coyuntura, cuya remoción era necesaria. De ahí que, en el corto plazo, se haya apoyado decididamente reactivar la economía y mejorar el control sobre la inflación.

El objetivo último que se busca es el de garantizar el trabajo productivo y bien remunerado para todos, como única vía de elevar el bienestar de las mayorías y eliminar, con paso firme, los fenómenos de la marginación social.

I. LA ECONOMIA EN 1978

La Alianza para la Producción, como programa que unifica la acción de todas las fuerzas económicas y sociales, ha comenzado a fructificar.

La meta de crecimiento del producto interno bruto, fijada en 5%, ciertamente se rebasará. Se espera alcanzar, a fin de año, alrededor de 6%, incremento que casi duplica el 3.2% registrado en 1977. Los precios, por su parte, ascenderán menos de 17%, cifra inferior a la registrada en los dos últimos años. Esta es una de las cuestiones en las que habrá de ponerse el mayor cuidado y donde más se requiere de la colaboración abierta de trabajadores y empresarios.

Como consecuencia de lo anterior han empezado a disminuir los niveles de desempleo. Un indicador que refleja esta situación está representado por la ocupación en la industria manufacturera, que registra un incremento de 3.4% hasta el mes de septiembre.

La batalla contra el desempleo y el subempleo, que mantienen fuera de la economía de mercado y de la mayoría de los sistemas de asistencia social a importantes contingentes de la fuerza de trabajo, está todavía lejos de ser ganada cabalmente. Sin embargo, el crecimiento del producto ha determinado un aumento en los niveles de ocupación, conjuntamente con los importantes programas de construcción, vivienda, energéticos y fomento a la agricultura, entre otros.

Los aumentos en el producto y en el empleo han sido resultado del estímulo proveniente de la demanda agregada. Dentro de ella, destaca el sustancial recobro de la inversión privada, el incremento del gasto público y el efecto de la demanda del exterior.

El cumplimiento de los compromisos del sector privado dentro del marco de la Alianza para la Producción produjo la sensible alza en sus inversiones. Así lo demuestra el incremento, en el período enero-septiembre, de 26% en las compras externas de bienes de capital y el importante avance en el producto de la industria nacional de equipos y en la rama de la construcción. Este incremento estuvo asociado al favorable adelanto del sistema financiero, registrándose un aumento considerable en los ahorros captados del público y su rápido otorgamiento en créditos. De esa manera se cimienta un logro importantísimo en un sistema de economía mixta: el concurso privado y estatal para complementar y acelerar el proceso básico de formación de capital.

La inversión pública, por su parte, contribuyó orientando y apoyando la actividad económica, al atender los proyectos prioritarios de alimentos y energéticos. Asimismo, mantuvo su aporte al desarrollo de la infraestructura y en el impulso a los programas sociales básicos.

También ha influido en sentido análogo el comportamiento del sector externo. Hasta septiembre último, las exportaciones tuvieron un aumento de 25.5%, con referencia al mismo período del año anterior. A ello han contribuido las ventas de petróleo que se duplicaron, la mayor colocación de productos manufacturados y las corrientes turísticas que visitaron nuestro país.

Por otra parte, es necesario señalar que el errático comportamiento de las economías industrializadas continúa frenando, seriamente, las corrientes de comercio en sentido sur-norte, a la par que resurgen con fuerza tendencias proteccionistas en detrimento, sobre todo, de los países en proceso de desarrollo. Esto explica el que se hayan reducido nuestros envíos al exterior de varios productos tradicionales.

El desajuste en la cuenta corriente de la balanza de pagos se estima en 2 600 millones de dólares a final de año. Tal cifra sigue siendo inferior a la de 1976, aunque registra un aumento sobre la del año pasado. El fenómeno obedece, primordialmente, a la recuperación económica que se traduce en mayores importaciones de bienes de capital. De aquí que, durante el presente año, y con el concurso entusiasta del sector empresarial, se hayan sentado las bases para financiar los proyectos que exige la fabricación interna de esos productos.

Por lo que se refiere al aporte que el sector agrícola hizo para superar la tasa de crecimiento prevista en 1978 es menester señalar que, pese a condiciones climatológicas que no han sido del todo favorables, su producción comienza a salir de la situación de estancamiento que tuvo durante varios años. En efecto, en el pasado ciclo de invierno se obtuvo un incremento de la oferta de 4.2%, y se espera que a pesar de la regularización algo tardía del régimen de lluvias, en el ciclo de verano se logre por lo menos una tasa de 3.5 por ciento.

El sector agropecuario responde así al aumento del crédito; al suministro de insumos mejorados subsidiados; a un cambio favorable de precios; al aumento de maquinaria; al aceleramiento de programas de subsoleo, cuidado y apertura de tierras; al aumento de las áreas cultivables, con base en el aprovechamiento de tierras de labor ociosas, y a la fijación de índices de agostadero.

No obstante haberse tenido que importar cantidades considerables de cereales, oleaginosas y leche, se espera que con las acciones programáticas realizadas durante este año se eliminen este tipo de compras al exterior o se compensen con otras exportaciones. En el Plan Nacional Agropecuario establecieron, productores y autoridades, que la autosuficiencia de maíz, trigo y cebada no se dará sustituyendo cultivos más rentables y que dan ocupación a mayor cantidad de mano de obra, sobre todo en los distritos de riego. Habrá que aumentar, en paralelo, los rendimientos y el uso de las zonas de buen temporal.

El sector industrial mantiene una persistente y alta recuperación de su oferta. Durante los primeros nueve meses del año los índices acusan, en promedio, incrementos cercanos a 9%, que exceden con creces las expectativas de un año atrás. Entre las ramas más dinámicas se encuentran el petróleo, la petroquímica y la electricidad. También se observan respuestas muy positivas en la industria de la construcción, y en la manufactura de bienes de capital y de consumo duradero.

La producción de bienes no duraderos, como es normal, ha tendido a crecer más que el producto; su evolución es, en lo general, positiva, aunque se observan todavía rezagos en actividades como la preparación de algunos productos alimenticios como pescado y legumbres.

Con todo, el intenso ritmo de recuperación de la actividad económica, junto a deficiencias de inversión acumuladas desde fines de la década anterior, han agudizado la insuficiencia de oferta en varias ramas de la industria y los servicios.

Los casos más notables se encuentran en productos como materiales de construcción; ciertas clases de acero, equipos y bienes de capital; manufacturas de cobre; capacidad portuaria y de almacenaje y transporte ferroviario, entre otros.

Es imperativo redoblar, cuanto antes, esfuerzos públicos y privados para su solución, ya que distorsionan y frenan el proceso de desarrollo.

Se observa que la tasa de crecimiento de los precios continúa abatiéndose, aun cuando todavía alcanza niveles ligeramente superiores a los esperados. Desde el mes de agosto pasado se aprecia una nueva desaceleración, por lo que se prevé un aumento que se sitúa entre 16 y 17 por ciento. El proceso de ajuste de costos a precios y ciertos movimientos especulativos de muy difícil control han sido, también, factores determinantes de este fenómeno. Con todo, hay avances significativos derivados de la actitud solidaria de las organizaciones obreras y campesinas y empresariales, tanto en las negociaciones salariales y de precios, como en lograr mayores eficiencias y concomitantes aumentos en la producción.

Se ha procurado proteger el poder adquisitivo de los trabajadores y de la población de bajos ingresos a través del incremento en el empleo, el combate al alza de precios, los ajustes salariales e impositivos, las revisiones de los contratos colectivos, así como mediante la promoción de tiendas sindicales y cooperativas.

Es justo reconocer, una vez más, que el mayor esfuerzo para evitar una espiral inflacionaria ha sido realizado por amplios grupos de trabajadores. En reconocimiento de su solidaridad social, el Presidente de la República decidió incorporar, en distinta iniciativa, una sustancial reducción en los gravámenes que afectan, precisamente, a trabajadores y empleados.

Por su parte, la política financiera ha tendido a facilitar el recobro económico, sin menoscabo de contener las presiones inflacionarias. Como exigencia del aumento de las transacciones comerciales, dentro de un nuevo nivel general de precios, el medio circulante ha crecido un poco más de 30%, en relación a los saldos del año anterior. Esta expansión, aunque se ha venido vigilando estrictamente, no ha tenido como causa el incremento excesivo de los medios primarios de pago, sino la consecuencia de una mayor y creciente confianza de los usuarios del sistema bancario nacional, habida cuenta que el Gobierno no ha acudido a la emisión de circulante para financiar su programa de gastos.

Los recursos captados por la banca privada y mixta registran un aumento extraordinario. Los fondos depositados por el público en esas instituciones aumentaron 32% y se estima que al final de 1978 se habrán otorgado préstamos nuevos por una cantidad de 75 000 millones de pesos, aproximadamente.

El saneamiento del sistema monetario y crediticio ha tenido éxitos con las medidas orientadas a combatir la dolarización, fomentar el ahorro interno y reducir la liquidez del sistema financiero. A la par, se ha logrado diversificar los instrumentos de captación con valores privados y gubernamentales, así como consolidar y ampliar sustancialmente las operaciones de la bolsa de valores.

Con información preliminar al mes de octubre, se estima que los ingresos brutos del Gobierno federal lleguen a 289 000 millones de pesos a fines de 1978, esto es, 25% superior a los montos del año pasado. A esa cantidad debe añadirse una estimación de 324 000 millones de pesos de los organismos y empresas paraestatales.

Por su parte, el gasto público neto ascenderá a 724 000 millones de pesos aproximadamente. Estas previsiones permiten anticipar un déficit de 111 000 millones de pesos que habrá de financiarse con recursos del ahorro interno y externo, sin causar mayores presiones inflacionarias. Esta cifra, si bien supera a la prevista inicialmente, obedece a un crecimiento de la economía que rebasa las estimaciones originales.

El endeudamiento neto total del sector público con el exterior se situará alrededor de los 3 000 millones de dólares, cifra anunciada al Honorable Congreso de la Unión

cuando se presentó la Ley de Ingresos de 1978. Se reitera, así, el propósito del Ejecutivo Federal de mantener por segundo año consecutivo una tasa reducida de incremento de los préstamos extranjeros. Se avanza en abatir el ritmo de ascenso de la deuda y mejorar los plazos y costos del financiamiento del exterior, así como cuidar la aplicación de dichos recursos en proyectos productivos.

En cumplimiento del espíritu y las disposiciones de la Ley de Deuda Pública, se ha informado puntualmente, al Poder Legislativo, de las características de los empréstitos concertados. Destacan, entre otros, los siguientes hechos principales: a] la baja de casi un punto porcentual en los diferenciales sobre la tasa básica; b] la reducción en la participación de la deuda de corto plazo en el total, de casi cinco puntos porcentuales llegando a 7.1%, y c] la apertura de mecanismos nuevos y más convenientes de financiamiento y acceso a los mercados internacionales de capitales.

En lo general, prosigue el saneamiento de las finanzas gubernamentales. Así lo demuestra, desde otro ángulo, el hecho de que el ahorro propio ha financiado una proporción creciente de la inversión federal en los últimos dos años. A ello ha contribuido la mayor disciplina financiera, los excedentes de Pemex y algunos ajustes diferidos de precios y tarifas.

Aspecto de la mayor relevancia durante el presente año ha sido el importante avance logrado en el fortalecimiento del federalismo, por la concertación de bases mínimas que armonicen y articulen las acciones de los tres niveles de gobierno. En este terreno vale la pena destacar el perfeccionamiento de los Convenios Unicos de Coordinación y los de Coordinación Fiscal; la creación de mecanismos y la revitalización de órganos coordinados para planificar microrregiones, así como los programas de financiamiento municipal emprendidos por el Banco Nacional de Obras y Servicios Públicos y las nuevas fórmulas de incentivos fiscales y de precios en beneficio de la descentralización.

A lo anterior cabría agregar el fortalecimiento y la puesta en marcha de nuevos polos de desarrollo industrial, agrícola y turístico, que ya cambian la geografía económica de varias regiones del país, tanto como la intensificación de los programas de vivienda de interés social en la provincia. Además, se ha creado un fondo financiero de nivelación, destinado a facilitar el saneamiento de las finanzas de las entidades y se ha formulado una iniciativa de Ley de Coordinación Fiscal, que también se someterá a vuestra consideración.

En resumen, la evolución de la economía nacional durante 1978 es favorable. Prácticamente se ha concluido la tarea primaria de reactivar los procesos de inversión y ahorro. Los reajustes posdevaluatorios ya no son freno a nuestro crecimiento. La voluntad y el talento de todos los mexicanos, aglutinados en la Alianza para la Producción, nos ha permitido resolver una de las situaciones más críticas que registra nuestra historia reciente.

Así queda demostrada la capacidad de nuestra economía mixta para afrontar condiciones difíciles, cuando se cuenta con el respaldo y la firme solidaridad de todos los sectores productivos del país.

II. LOS PROPOSITOS DE LA POLITICA ECONOMICA DE 1979

Desde luego no se han resuelto todos los problemas. En 1979 debemos redoblar esfuerzos para combatir, con responsabilidad e incluso con sacrificios compartidos, las presiones inflacionarias todavía presentes. No es aceptable que las alzas de precios introduzcan nuevos elementos de injusticia en la distribución del ingreso, que continúen socavando la economía de trabajadores y empresas o que interrumpan los procesos de ahorro y de inversión.

También se nos plantea como tarea urgente resolver los cuellos de botella de la oferta, que atentan contra nuestra capacidad de crecer más de prisa y, singularmente, de multiplicar las oportunidades de empleo.

Mucho se ha adelantado en armonizar la acción de los sectores privado y social a las grandes prioridades nacionales, así como en unir propósitos en un esfuerzo común que nos ha sacado de la crisis. Pero aún subsisten pequeños grupos que especulan, que pretenden legitimar privilegios, propician el contrabando y alientan la corrupción. Esto causa un inmenso daño a la economía nacional, tanto por su cuantía absoluta, como por la distorsión degradante de valores que entraña y el perjuicio que infiere a los sectores menos protegidos de la población.

Se ofrecen, en esas circunstancias, una serie de tareas primordiales que deberán emprenderse con la mayor tenacidad y disciplina, a la brevedad posible.

En primer término, no todos los factores desfavorables de coyuntura han desaparecido. En lo externo, habrá que acentuar la competitividad de nuestras exportaciones, perfeccionar los sistemas de comercio, producción, financiamiento y transporte, para compensar un posible receso de la economía norteamericana y, en general, el debilitamiento de las corrientes mundiales de comercio.

Internamente, sigue siendo motivo de preocupación el contener las presiones inflacionarias. En tal perspectiva, se continuará vigilando, muy estrechamente, el crecimiento del circulante, a fin de cancelar cualquier ascenso que no se justifique por la propia expansión de la expansión real. Por ello, se seguirá actuando conforme a la tesis de no recurrir, en caso alguno, a gastos financiados con emisión primaria de medios de pago.

De ahí que el presupuesto de 1979 estará acotado por la exigencia de evitar presiones imoderadas sobre la demanda, pero tomando en cuenta las necesidades propias para consolidar la economía. Se ha previsto, por eso, que se reduzca el volumen real del déficit del sector público.

Subsisten, desde luego, desajustes de costos y precios y otras fuentes de presión inflacionaria en los que habremos de poner atención para eliminarlas. Por esta razón, el Ejecutivo Federal se propone fijar, como directriz, una tasa de incremento de los precios que debiera fluctuar entre 12 y 13 por ciento, frente a 16 y 17 por ciento que se anticipa habrá de registrarse en 1978, a efecto de favorecer la salud financiera de las empresas y, más importante aún, proteger el poder de compra de las grandes mayorías nacionales.

En el mismo contexto, el Ejecutivo Federal intensificará la campaña promotora para resolver cuellos de botella de la oferta que propician el alza de precios y la especulación. Sobresale el programa concertado de fomento para ampliar la capacidad instalada y sostener las exportaciones de cemento al mercado norteamericano.

Aun cuando existe la posibilidad de que la economía crezca con mayor celeridad, se corre el riesgo de propiciar desajustes y de crear tensiones inflacionarias o de pagos, a todas luces inconvenientes. Sin embargo, en la medida en que se resuelvan satisfactoriamente esos problemas, Gobierno y particulares podrán impulsar, mediante acciones que se convengan dentro del programa de la Alianza para la Producción, desarrollos complementarios.

Ello implica la necesidad de sostener un delicado equilibrio, que sólo puede asegurarse con un alto sentido de responsabilidad de todos. De aquí que, para preservarlo y contribuir a cancelar cualquier riesgo de desatar la carrera precios-salarios, el Ejecutivo Federal haya señalado que: "toda política de salarios debe inscribirse en su relación con el resto de los factores de la economía, precios, utilidades y fisco, para concebirlo de tal manera que no dispare los precios ni anule las actuales fuentes de trabajo". De ahí la necesidad de continuar las acciones dirigidas a defender el poder adquisitivo de los salarios y los precios de los productos agrícolas.

Además de las modificaciones fiscales que benefician a los trabajadores que se insertan en el paquete de revisión global de la política hacendaria, la estructura del presupuesto de 1979 asigna gran importancia a sectores especialmente aptos para absorber mano de obra, como es el agropecuario, la construcción masiva de viviendas de interés social y la realización, en escala ampliada, de obras públicas. Asimismo, se mantendrán muy elevadas las erogaciones que significan transferencia de ingreso y prestación de servicios sociales básicos.

Lo anotado en modo alguno resulta satisfactorio, frente a las enormes carencias de nuestra población y el reconocimiento de que campesinos y obreros resintieron el mayor efecto de la crisis y de su ajuste posterior. Por eso el empeño de suprimir obstáculos de mayor fondo que impiden garantizar el trabajo como garantía mínima de equidad social.

En 1979 se pretende lograr una nueva reducción en la tasa de crecimiento del endeudamiento externo. A tal propósito se ha fijado una cantidad 3 000 millones de dólares como monto total del incremento neto de la deuda. Esa cifra es casi 50% inferior a la de 1976 y similar a las correspondientes a los dos siguientes años, a pesar de la necesidad de financiar grandes inversiones públicas, asociadas en especial al sector de energéticos.

No se trata de una cifra caprichosa sino que es el monto que resulta de contrastar el ahorro interno previsible con las exigencias del financiamiento presupuestal y con la evolución probable de nuestro comercio externo. El prestigio internacional de México le permitiría, incuestionablemente, contratar volúmenes mayores, pero ello contrariaría el propósito de liberar paulatinamente a la balanza de pagos y al presupuesto del lastre asociado al endeudamiento excesivo.

El déficit presupuestal, medido en términos del producto interno, muestra una disminución y es susceptible de financiarse, como se dijo, sin recurrir a medios inflacionarios.

Es ineludible que en los próximos dos años se concentre la acción de los sectores público y privado para aprovechar apropiadamente los recursos del país, en especial los que provengan del petróleo, y hacer viable el desarrollo acelerado de la economía, en condiciones de equidad social y estabilidad política.

Lograr lo anterior implica la necesidad de seleccionar, preparar e instrumentar nuevos proyectos, tanto de infraestructura y productivos como de investigación y tecnología. Aquí será indispensable fortalecer y multiplicar capacidades, al igual que fijar como objetivo común, de toda clase de empresas y organismos, el evitar desperdicios y elevar la productividad.

Por eso, el sector paraestatal tendrá, entre sus más altas prioridades, el saneamiento financiero, establecer programas específicos de productividad y ajuste de la política de precios al compartamiento de los costos. Ello redundará en mayores ahorros y en liberar la capacidad promotora y realizadora de nuevas inversiones. Cuando las empresas y organismos estatales hayan agotado su cometido o resulten en cargas económicas injustificadas, se proseguirá —como ya se viene haciendo— a reestructurarlas, fusionarlas o a liquidarlas.

El sostenimiento permanente de subsidios y la fijación de precios alejados de la realidad de los mercados internos y externos, a la larga sólo significa dispendio de los bienes del país y distorsiones que distraen recursos y nos alejan de tareas prioritarias. Sólo se justifican las subvenciones otorgadas en protección de auténticos consumos populares o con fines de importancia análoga, siempre que así lo justifique la situación de las finanzas públicas.

En el campo de la producción se requiere persistir en el cambio de modelos ya parcialmente agotados y obsoletos como lo demuestran las deficiencias coyunturales y estructurales del aparato productivo nacional.

La agricultura y la industria inician ya un proceso cualitativo de transformación que habrá de alentarse con la mayor prioridad. Se trata de que aumenten su aporte al empleo, mediante el uso más intenso de las capacidades instaladas; la integración encadenada de procesos productivos, que contemple el aprovechamiento de los recursos naturales y, mediante el uso de técnicas de alta densidad de mano de obra, en aquellas actividades que así lo permitan.

A tales propósitos se orientan ya programas y acciones específicos, como son el de apoyo integral a la pequeña y mediana industria; el relacionado al financiamiento y fomento de empresas agroindustriales; el de parques industriales y maquiladoras; el de pesca, ganadería y silvicultura, así como el de mejoramiento de los distritos de riego.

En particular, la agricultura requiere intensificar las acciones, para proteger las tierras, así como propiciar el uso óptimo de las explotaciones agrícolas o ganaderas, buscando su eslabonamiento con los procesos industriales y de comercialización.

Deberán atenderse así los objetivos incorporados en el Plan Nacional Agropecuario y Forestal, principalmente los relativos

a asegurar la autosuficiencia de alimentos básicos y a la organización de minifundistas, comuneros y ejidatarios.

Por el lado de la industria, surge la exigencia de producir una gama más rica de bienes de capital e intensificar el desarrollo de bienes intermedios, como productos químicos, fertilizantes, papel y celulosa, cemento, acero y manufacturas metálicas.

Hay todavía un larguísimo camino por recorrer, tanto para usar plenamente las capacidades instaladas en la agricultura y la industria, como para lograr ese eslabonamiento de actividades económicas que venga a multiplicar los efectos de la inversión sobre el empleo y el ingreso.

También hay mucho por hacer en el aprovechamiento e integración de los polos de desarrollo de la provincia. Las Truchas, la zona del Istmo, Cancún, la faja fronteriza, son ejemplos de áreas geográficas donde se han realizado cuantiosas inversiones públicas y privadas, cuyo potencial de mercado apenas comienza a captar el interés de industriales y agricultores.

Usar en mayor escala las capacidades disponibles, tanto como aprovechar las economías asociadas a polos de desarrollo y a los mercados externos, constituyen apenas algunos de los aspectos para mejorar la eficiencia productiva.

En ese sentido, cobra especial importancia la vinculación orgánica del Plan Nacional de Ciencia y Tecnología a las necesidades de elevar la eficacia de la producción agrícola e industrial. Y, del mismo modo, precisar prioridades sectoriales y en el tiempo, con el concurso abierto de empresarios y trabajadores.

Otra estrategia de alcance estructural es la que se refiere a los procesos simultáneos de fortalecimiento del federalismo y descentralización económica. En este terreno habrá que seguir avanzando, ahora con mayor intensidad, de acuerdo con la pauta señalada en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano.

El enemigo común es la anarquía de políticas y la falta de respaldo mutuo. El objetivo de fondo es transformar la fisonomía geográfica de la República, aunando a la autonomía jurídica y política de los estados una cada vez más plena autonomía económica, como vía para alcanzar la revitalización del federalismo.

Ciertamente, a la par que las entidades federativas elaboran sus programas, la Federación ha preparado otros para atender a zonas con recursos o problemas especiales. Sin embargo, todos esos esfuerzos se encuentran en proceso incipiente de vertebración para formar parte medular de las políticas de desarrollo.

Los progresos señalados son apenas el inicio de una tarea transformadora de enorme complejidad donde, guardando el más estricto respeto a la soberanía de estados y municipios, se llegue a la armonización cada vez más completa de acciones entre los tres niveles de gobierno y entre éstos y los diversos grupos de la población del país.

La elección de una estrategia de apertura hacia la economía internacional obedece a exigencias precisas de nuestro desarro-

llo interno. El acceder a estadios más avanzados de industrialización supone alcanzar producciones que, frecuentemente, rebasan las posibilidades del mercado interno.

Precisa, también, de especializar a la economía en la producción de manufacturas en lo que somos más aptos y adquirir en el exterior aquello que no pudiéramos fabricar como medio de alcanzar estructuras de costos y precios que, a la par de competitivos, no impongan pesadas cargas al consumidor nacional.

Por otra parte, todo ello es condición para facilitar el proceso descentralizador de la economía, al hacer menos dependiente la localización de las inversiones de la cercanía a los grandes centros nacionales de consumo.

Pero, sobre todo, dependerá de nuestra capacidad de exportar una gama diversificada de productos tradicionales y manufacturas, el que demos uso apropiado a los excedentes de energéticos o nos convirtamos en una economía de monoproducción, típica de tantos países petroleros.

Por eso, en 1979 deben intensificarse las acciones promotoras encaminadas a resolver, de manera sana y sólida, el estrangulamiento externo que en la actualidad constituye un freno al desarrollo y es fuente de endeudamientos que restan capacidad a la actividad económica del país.

Es menester que los empresarios acrecienten las inversiones destinadas a fortalecer las corrientes de manufacturas al exterior; multipliquen los establecimientos fronterizos que tanto contribuyen a la generación de empleos; cumplan puntualmente los compromisos contraídos con los demandantes foráneos, y eleven eficiencia y productividad.

Al sector financiero corresponde dar prioridad a la canalización, ágil y oportuna, de los recursos que exige nuestro comercio externo. En este sentido, ya hay logros que se manifiestan en la elevación de los créditos concedidos por el Fomex y el Banco Nacional de Comercio Exterior. Con todo, se requerirá definir con mayor precisión, y con el respaldo de la banca privada, paquetes financieros que comprendan desde el financiamiento de las inversiones para la producción de exportables hasta su venta.

Por su parte, el Ejecutivo Federal proseguirá diseñando los instrumentos que apoyen un mayor crecimiento de nuestro comercio de exportación y procure un equitativo reparto de la carga impositiva a las importaciones.

Asimismo, continuarán redoblándose esfuerzos en foros multilaterales y bilaterales, a fin de proteger los intereses del país, comunes a muchas naciones en desarrollo, con una actitud que promueva, con pragmatismo, nuestra sana inserción en los mercados mundiales.

En definitiva, por lo que hace a las relaciones económicas externas, durante 1979 se tratarán de integrar en un todo coherente, a la vez que enriquecer, los diversos elementos de una política comercial activa, que pueda usar como pivote la fuerza de negociación que surge del aprovechamiento de los recursos petrolíferos y, en general, de la prosperidad de un mercado en crecimiento con una excepcional localización geográfica.

Por supuesto, ahora y en los próximos años, el pivote más importante del proceso de industrialización lo constituirá la producción y procesamiento de los hidrocarburos. Reduciendo etapas, se han anticipado los planes que nos permitirán, desde 1980, contar con excedentes que corregirán desequilibrios en la balanza de pagos y permitirán acelerar el paso al desarrollo económico con justicia social.

Esfuerzos análogos se mantendrán para acrecentar el potencial de carga de los ferrocarriles, en el ensanchamiento de la fabricación de equipos industriales y de transporte, así como en las industrias siderúrgica y manufacturera del cobre. Por lo que toca a la agricultura, ya se instrumentan acciones destinadas a aumentar la oferta de maíz, frijol y oleaginosas, mediante la apertura de nuevas superficies y la elevación de los rendimientos.

Consolidar los logros económicos de los dos primeros años de gobierno supondrá no sólo mantener un clima propicio a la inversión y al ahorro, sino también remover estrangulamientos en la producción que limitan las tasas de crecimiento del producto y del empleo e introducen distorsiones inflacionarias.

Con base en los planteamientos anteriores, resulta razonable fijar, como meta para el año próximo, una tasa mínima de crecimiento del producto interno de 6.5%, que reflejaría un aumento sobre 1978 y un avance en acelerar la generación de fuentes de empleo. Al establecer esa cifra se ha tenido en cuenta el freno que representa la presencia de cuellos de botella, las disponibilidades de recursos financieros, la evolución de los precios y de la balanza de pagos.

Como paliativo transitorio las deficiencias de oferta podrán suplirse, transitoriamente, con importaciones, cuando ello sea factible y resulte aconsejable, sobre todo en función de la defensa del consumo básico de los habitantes o para evitar la posible paralización de otras actividades productivas. Estas operaciones deberán tener un carácter eventual y de urgencia en tanto no se solucionen los estrangulamientos que se padecen.

Pero ya desde ahora, petróleo y electricidad significan la transformación radical de zonas antes rezagadas del país, el empleo masivo en obras y construcciones, la formación de un poder de demanda en el que puede fincarse holgadamente la manufactura de bienes de capital, y nuevo poder de negociación para mejorar nuestras relaciones económicas externas.

Todo esto abre amplias y múltiples posibilidades de enriquecer el campo de la inversión nacional y de la colaboración con el exterior. Aprovecharlas en beneficio del empleo y del bienestar de todos los mexicanos, es la prueba a que nos somete la historia, es la posibilidad misma de dar, dentro de la Revolución mexicana, el paso decisivo para completar el programa social que se fija en la Constitución de 1917.

Sustentados en el sentido de unidad nacional, impreso por la Alianza para la Producción, se han organizado los principales propósitos de la política económica del Ejecutivo Federal, aplicables a 1979. Se basan en la consideración expresa de circunstancias reales y aspiraciones viables de cumplir. Dichos propósitos se incorporan en los proyectos de Ley de

Ingresos y de Presupuesto y quedan sometidos a la consideración de esta Honorable Soberanía.

III. LA POLITICA HACENDARIA

Dentro del Programa Global de Gobierno es incuestionable el papel estratégico de la política hacendaria, cuya eficacia dependerá de que se articule con el resto de las acciones de todos y cada uno de los sectores de la economía, así como de su congruencia con el resto de los instrumentos de política gubernamental y, sobre todo, que se apoye en un esfuerzo comprendido, compartido y emprendido, para todos los grupos sociales, dentro de la Alianza para la Producción.

En este sentido, la política hacendaria se propone contribuir, en el área de su competencia, a consolidar la economía y la inversión; a combatir el proceso inflacionario; fortalecer el sistema financiero; sanear las finanzas públicas; multiplicar las fuentes de empleo y redistribuir más equitativamente el ingreso.

La coordinación en el cumplimiento de esos objetivos facilitará atender, preferentemente, las prioridades asociadas al cambio estructural y, dentro de ese horizonte, solucionar los problemas de coyuntura.

Así, durante 1979 se unificarán el crédito y otros instrumentos para eliminar las rigideces de oferta, que limitan el crecimiento y alimentan el alza de precios. Se tratará de mejorar la estructura financiera de empresas y organismos gubernamentales para que, junto con programas de productividad y políticas tarifarias apropiadas, eleven sustancialmente su capacidad para generar excedentes económicos; se continuará cuidando y alentando el ahorro y su canalización al sistema bancario; y al asignar recursos en volúmenes apropiados, se apoyará la agricultura y las agroindustrias, la pesca, el desarrollo de los energéticos, la petroquímica, la pequeña y mediana industria, los bienes de capital, las empresas minero-metalúrgicas y el turismo, entre otras actividades prioritarias.

Todo ello impone una relación congruente entre las medidas tributarias y de estímulos fiscales, con las de orden crediticio y monetario, y de todas éstas con las de balanza de pagos y deuda externa.

En particular, toca a esta parte de la política gubernamental buscar la correspondencia apropiada entre las disponibilidades de ahorro del sistema financiero nacional y la captación de fondos de origen externo, con los volúmenes y la estructura de la inversión que se desea alcanzar.

Política tributaria

La historia reciente nos indica que, en México, el sistema impositivo siempre se ha ido adecuando a los avances de la estructura económica. Así, a efecto de apoyar el modelo de sustitución de importaciones, a partir de 1948 se instrumentan una serie de reformas impositivas, tales como los impuestos sobre ingresos mercantiles y utilidades excedentes, entre otros.

Más tarde, con el fin de ajustarse a un estadio de industrialización más avanzado, en los años sesenta se reforman las bases del impuesto sobre la renta hasta sustituir la

estructura cedular, con sensibles mejoras en la equidad, la carga impositiva y estímulos para la integración industrial.

De ahí que el transformar y adecuar el sistema tributario no sea un acto súbito de autoridad, sino un proceso permanente de actualización y modernización, congruente con la evolución y grado de cumplimiento de las metas de desarrollo. Por eso, la política impositiva no se estructura en el vacío, sino que contempla una realidad dinámica.

Las modificaciones legales que se elevan a consideración de esta Honorable Asamblea aspiran a dar un paso importante en el proceso de perfeccionar las estructuras e instrumentos de la política gubernamental.

Las propuestas, debe dejarse perfectamente claro, no persiguen propósitos recaudatorios; sí, en cambio, requieren elevar la capacidad de respuesta del sistema tributario para participar en los incrementos del ingreso nacional; mejorar la equidad distributiva de la carga fiscal; facilitar los ajustes económicos de 1979 entre precios-salarios-utilidades y fisco, entre otros. En todos los casos se ha tomado en cuenta la conveniencia de mantener y mejorar el equilibrio entre los factores sociales y económicos, en que se sustenta la Alianza para la Producción y los avances para consolidar la economía.

En conjunto, se trata de un paquete legislativo ambicioso, pero que no pretende resolver, de una sola vez, todas las deficiencias estructurales de nuestro régimen impositivo.

Se adelantan fórmulas encaminadas a mejorar el control y la cobertura tributaria; se avanza en la universalización del Impuesto sobre la Renta, a través de la reducción de los diferenciales, implícitos en los regímenes especiales de tributación, y en modernizar el sistema impositivo indirecto.

Lo más importante lo constituye el reconocimiento de los esfuerzos y sacrificios de los trabajadores, en la superación de la crisis económica, tanto como del crecimiento ya exagerado de la carga fiscal, que gravita sobre las personas físicas de ingresos medios y bajos.

Así lo hice saber en mi Segundo Informe de Gobierno; anuncio que ahora se plasma en una Iniciativa de Ley que significa desgravar a esos causantes en un monto que, en conjunto, fluctúa alrededor de los 18 000 millones de pesos y que ilustra la decisión gubernamental de proteger el poder adquisitivo de los salarios.

Para ello, se reduce y mejora la estructura de la tarifa impositiva situándola en niveles más bajos, a la vez que se propone una deducción general equivalente al salario mínimo de cada zona del país. De ese modo, se respeta el principio del ingreso mínimo indispensable al no gravarlo.

En íntima relación a lo anterior se propone cambiar el régimen global a que se encuentran sujetos los causantes de mayor ingreso y que les permite deducir gastos, que no se admiten al grueso de la población trabajadora. Ahora el sistema otorgará las mismas exclusiones a todas las personas, independientemente de su nivel de renta. El sustituir algunas de las deducciones a que tienen derecho las personas físicas, por la equivalente al salario mínimo, tiene el efecto de

introducir elementos importantes de equidad y hacer más progresiva la carga tributaria.

Desde otro ángulo, el concepto de renta se afina, enriquece y generaliza y se incorporan disposiciones para combatir algunos de los factores que más contribuyen a cancelar la justicia impositiva: la evasión y elusión fiscales. A tal propósito se incluye la obligación común a muchas legislaciones de que el causante persona física informe y pruebe, a solicitud de la autoridad hacendaria, del origen de cualquier excedente entre el gasto y los ingresos declarados en determinado ejercicio.

El uso de ese nuevo método de control se limitará a los casos donde haya fuerte presunción de evasión tributaria. No tendrá, desde luego, efectos retroactivos. Sus efectos importantes, más que en la fiscalización directa, residirán en inducir un mejor cumplimiento de las obligaciones impositivas, a la vez que en desestimular el consumo dispendioso.

Aquí, como en muchos otros casos, se ha recibido el respaldo expreso y decidido de organizaciones empresariales y de trabajadores para perfeccionar enfoques y prácticas que conduzcan a crear una nueva conciencia fiscal.

En reconocimiento al importante papel que desempeña la empresa al generar inversión y empleo, se proponen medidas orientadas a fortalecer su estructura financiera y evitar el desaliento en la formación de capital.

Al respecto, se recomienda suprimir la Tasa Complementaria sobre Utilidades Brutas Extraordinarias, por haber desaparecido las circunstancias extraordinarias que le dieron origen y que la justificaron inicialmente, así como por el hecho de representar en la actualidad una carga excesiva que pesa, sobre todo, en la nueva inversión y en la productividad.

De otro lado, se presentan ajustes en los preceptos legales que permitirán, optativamente, reevaluar los activos fijos de las empresas, una vez considerados los efectos compensatorios del lado del pasivo, para contribuir al mejoramiento de estructuras financieras y, a la vez, se desalentaría su endeudamiento excesivo.

Los cambios en el sistema que gravan la utilidad proveniente de la venta de bienes inmuebles y valores persiguen el propósito común de impedir que el alza de sus cotizaciones nominales se traduzca en pérdida patrimonial de los causantes, además del específico de fomentar el desarrollo del mercado de títulos bursátiles.

Las bases especiales de tributación constituyen un anacronismo que conviene ir eliminando, sin demérito de las actividades que se han desarrollado a su amparo y sin causar, menos aún, trastornos económicos de alcance sectorial. Al logro de esos propósitos se elevarán las tarifas que gravan al sector de transportistas y de la industria de la construcción, para acercarlos más a la carga tributaria que cubren otros giros y facilitar que se incorporen plenamente al régimen impositivo general.

Con el mismo enfoque modernizador es necesario reconocer que el Impuesto Federal sobre Ingresos Mercantiles ha venido perdiendo efectividad, como consecuencia de los cambios registrados en las relaciones comerciales. Sus ventajas

iniciales se ven ahora agotadas, entre otras razones, porque grava el importe de cada operación de venta, sin reducir el tributo previamente pagado, por lo que su cuantía se incorpora, repetidamente, en el precio final al consumidor.

Al favorecer la integración vertical de las empresas, beneficia a las que están en condiciones de hacerlo y desalienta el desarrollo de las pequeñas y medianas que, en la actual estrategia del desarrollo, son objeto de un programa prioritario.

Su naturaleza misma ha invalidado los esfuerzos recientes por adaptarlo a la realidad económica del país por lo que se considera ha llegado el momento de sustituirlo por un gravamen que satisfaga los objetivos de la nueva política hacendaria.

Por ello, se propone la implantación del Impuesto al Valor Agregado, que tiene múltiples ventajas sobre el anterior. Evita la piramidación impositiva con sus efectos inflacionarios en cascada, que impiden conocer la incidencia real del impuesto; es neutral en cuanto grava por igual a todos los productos, independientemente del número de transacciones previas a su consumo o uso final; pone en pie de igualdad a la industria mediana y pequeña que, en la actualidad, al no estar en posibilidad de integrar actividades, suele cubrir impuestos indirectos mayores; favorece la exportación, al desgravar de impuestos los productos que vendemos en el exterior; equipara el tratamiento fiscal a los artículos importados con los de manufactura nacional; propicia una captación de recursos más racional y eficiente en sentido regional y facilita integrar los sistemas de control de los diversos causantes.

Al sustituir el Impuesto sobre Ingresos Mercantiles por el de Valor Agregado, será factible, además, simplificar el régimen de impuestos especiales que, en su mayoría, serán derogados para incorporarse a la tasa general del valor agregado. Los impuestos especiales que permanezcan, verán reducidas sus tasas a fin de que la combinación de Valor Agregado y el menor impuesto específico, ayude a evitar aumentos en el monto de la carga fiscal.

No se pretende elevar la carga fiscal indirecta por la vía del impuesto al valor agregado. Por eso, se ha elegido una tasa que es inferior a la que estrictamente equivale a la de ingresos mercantiles. De ese modo y por las características intrínsecas del nuevo sistema, se confía en evitar presiones inflacionarias atribuibles a su adopción. Sólo el desconocimiento de sus características y efectos podrían asociarle alzas generales de precios, es decir, si éstas se producen tendrían como origen fundamental maniobras especulativas injustificables.

También se ha tomado debida cuenta de no gravar ciertas actividades básicas, como las relacionadas con la agricultura y se tomarán medidas especiales en el caso de que alguna actividad de exportación recibiese menores estímulos respecto de la práctica actual.

De aprobarse la Iniciativa de Ley del Impuesto al Valor Agregado su implantación no será inmediata. Necesariamente habrá de estar precedido por una serie de tareas preparatorias: entrenar personal, readaptar los sistemas de administración y recaudatorios, difundir sus características y forma de cumpli-

miento entre los causantes, ajustar sus incidencias en actividades ya establecidas, entre otras. Por ello, se propone su vigencia a partir del día 1o. de enero de 1980.

El Impuesto al Valor Agregado podría, de otra parte, ser el pivote para reestructurar y hacer más equitativo el sistema de participaciones entre Federación, entidades federativas y municipios, y articular más fácilmente las políticas tributarias entre esos niveles de gobierno.

Como instrumento vertebrador de los programas que en materia hacendaria desarrollan los tres niveles de gobierno, se propone una nueva Ley de Coordinación Fiscal que, a través de diversos convenios, asegurará a los gobiernos estatales una evolución favorable en los ingresos compartidos con la Federación. Los convenios se fincarían en un nuevo mecanismo de participaciones que garanticen a los estados un aumento de ingresos paralelo al de la Federación y que no limita sus propios esfuerzos fiscales, excepto en los casos de incongruencia o superposición de regímenes impositivos.

Por último, se mantiene en lo sustancial el régimen fiscal de Petróleos Mexicanos que ofrece la agilidad y flexibilidad suficientes para transferir los excedentes económicos asociados al aprovechamiento y venta de hidrocarburos, al cumplimiento de objetivos de empleo y cambio estructural y, por otra parte, protege la capacidad financiera de la empresa, al concretar sus grandes programas de inversión en productos primarios y petroquímica.

El Ejecutivo Federal, al someter a la alta consideración de esta Soberanía la iniciativa de reformas y modificaciones a las disposiciones tributarias, estima que ésta se inscribe con propiedad en la política general de ingresos del sector público.

Los sacrificios tributarios en que se incurra de momento obedecen al cumplimiento de metas insoslayables de equidad, que también facilitan la consolidación de la estrategia de corto plazo. La compensación surgirá de los mayores alicientes al trabajo, a la productividad y a la inversión, así como de su eficacia para reducir el alza de precios y elevar el crecimiento económico.

En el curso de 1979 estará en plena marcha el programa diseñado para modernizar y mejorar los sistemas administrativos, recaudatorios y de fiscalización descentralizada de los impuestos. Asimismo, se mantendrán las campañas fiscales educativas, orientadoras y de combate a los evasores y defraudadores tributarios. A través de esos mecanismos, cuyos primeros resultados son ya perceptibles, será factible acrecentar los ingresos gubernamentales y mejorar la distribución de la carga fiscal, entre los diversos causantes.

Política de estímulos fiscales

Los estímulos fiscales se conciben como parte integrante de las políticas hacendaria y económica. En consecuencia, sus enfoques, lejos de ser autónomos, han de estar insertos y ser coherentes con la estrategia general de desarrollo.

En cumplimiento a lo propuesto a esta Alta Representación en fecha anterior, durante 1978 se ha buscado adecuar la política de estímulos a la estrategia económica global fijada

por el Ejecutivo. Así, se han emitido diversas disposiciones que han contribuido al proceso de recuperación económica, al apoyar a las ramas estratégicas y coadyuvar a solucionar problemas estructurales y coyunturales de nuestra economía. Destaca entre ellas el respaldo a la producción nacional de bienes de capital y el fomento a la industria cementera.

A fin de satisfacer las urgencias derivadas de la aparición de cuellos de botella en la oferta interna, se han subsidiado importaciones de bienes de capital, de los que se tienen faltantes temporales en el país, así como de materias primas para aprovechar la planta productiva nacional. De igual forma, se ha facilitado la compra externa de productos destinados al consumo popular, con el propósito de coadyuvar a combatir el proceso inflacionario.

En materia administrativa, debe mencionarse el despacho de todas las solicitudes que aún estaban pendientes de la Ley de Industrias Nuevas y Necesarias y la expedición de resoluciones particulares a un ritmo muy superior al que había sido usual. Conjuntamente con otras dependencias del Ejecutivo Federal, a través de la Comisión Consultiva de Estímulos Fiscales, se viene revisando el sistema en vigor para asegurar la convergencia de acciones que vengán a amplificar el efecto positivo de los estímulos que por sí solos resultarían insuficientes.

Ello traerá consigo ventajas en su administración y acrecentará su eficacia para promover actividades industriales de alta jerarquía. Estas medidas, aunadas a la decisión de sujetar al impuesto de importación a todas las dependencias del sector público, tanto del Gobierno federal como los organismos descentralizados y las empresas de participación estatal, alentarán la producción interna de bienes de capital.

Desde un punto de vista conceptual se viene adelantando en varias reformas al sistema vigente de estímulos, a fin de acrecentar su impacto en el cumplimiento de objetivos como el fomento a la inversión y al empleo; el impulso al desarrollo regional equilibrado, conforme se postula en el Plan Nacional de Desarrollo Urbano; el mejoramiento de la estructura industrial, apoyando actividades prioritarias.

El campo de aplicación de los estímulos, a la vez que se apegará más al señalamiento de criterios sectoriales y regionales de prelación, buscará extenderse hacia nuevas actividades que convenga estimular, como el turismo. Al propio tiempo, se pretende avanzar en la mejoría de los mecanismos a través de los cuales se otorgan los alicientes fiscales.

Asimismo, se instrumentará un sistema mucho más ágil y apropiado de certificados de promoción fiscal, que sustituirán en gran medida al otorgamiento de subsidios referidos a impuestos específicos. La principal ventaja de dichos certificados reside en la posibilidad de hacerlos compensables con cargo a cualquier impuesto federal. Por éste y otros procedimientos se comenzarán a evitar efectos secundarios desfavorables de las subvenciones que alienten innecesariamente la importación o el uso de métodos mecanizados de producción.

Todo lo anterior, junto a otras disposiciones, representarán nuevos progresos en limitar la discrecionalidad en el otorgamiento de los estímulos tributarios, reducir trámites y transferir los beneficios de manera más rápida y oportuna, a la par

que se dejará de incurrir en sacrificios fiscales de dudosa efectividad.

Desde luego, en estricto apego a la no retroactividad de las normas jurídicas en perjuicio de particulares y a fin de evitar cualquier lesión a empresas establecidas, los beneficios concedidos al amparo de disposiciones anteriores se respetarán, haciendo, en su caso, los ajustes que correspondan.

En síntesis, dentro de los lineamientos esbozados el Ejecutivo Federal expedirá en breve los decretos en que se materializará la nueva política de estímulos fiscales. Las bases para el otorgamiento de los subsidios se incorporan, para consideración del Poder Legislativo, en esta iniciativa de Ley de Ingresos.

Ley de valoración aduanera

Las características de nuestro comercio con el exterior, así como las tendencias que se aprecian en las economías de mayor desarrollo con las que mantenemos intenso intercambio, han determinado que el Ejecutivo Federal presentara a esta Soberanía una iniciativa de Ley que modifica y actualiza el régimen impositivo en la materia.

En 1964 la Tarifa General de Importación se adecuó a la Nomenclatura Arancelaria de Bruselas, a fin de disponer de bases uniformes de clasificación, terminología y conceptos que facilitasen la comparación internacional y la realización de negociaciones comerciales bilaterales y multilaterales.

En 1975 el sistema se perfecciona al suprimirse de la Tarifa de Importación el régimen impositivo de cuota específica, para descansar exclusivamente en la tasa *ad valorem*. Se ganó, así, en simplicidad y se avanza en lograr la necesaria uniformidad de la incidencia tributaria y de la protección, al hacerla variar exclusivamente con las alteraciones en el precio de las mercancías importadas.

Sin embargo, esa última ventaja sólo se obtuvo parcialmente, por cuanto la base gravable se definió como el valor más alto entre el precio de factura y el oficial, incorporado en la propia Tarifa del Impuesto General de Importación.

Con el propósito de corregir tal defecto y modernizar los métodos de valoración aduanera, en el proyecto de ley se adoptan los principios esenciales de la Definición de Valor de Bruselas, que observan actualmente 110 países. Conforme a ella, la base gravable se define como el valor normal de la mercancía, fijado como consecuencia de una operación de compraventa, efectuada en condiciones de libre competencia internacional.

El nuevo sistema, que entraña un cambio sustantivo en las prácticas en vigor y exigirá crear un centro de control y concentración de datos, tiene como ventajas principales las siguientes:

a] Se facilitará el expedito despacho aduanero de las mercancías, al aceptarse los valores declarados por los importadores, que sólo quedarán sujetos a una revisión posterior;

b] Se asegura la equidad en la valoración, con beneficios claros para causantes honestos y fisco;

c] Se vigoriza el régimen arancelario, en un momento decisivo en que se están eliminando los permisos como sistema principal de protección, y

d] Se previene y combate la evasión fiscal y la corrupción administrativa, ganando en eficacia los sistemas de control.

Con ello se pretende crear un instrumento que coadyuve a insertar sanamente nuestra economía en los flujos de comercio mundial.

Política monetaria y crediticia

La política monetaria y de crédito se orientará, durante 1979, a procurar los recursos que requieren los programas sustantivos, tendientes a la consolidación de la economía y a cimentar los avances propios del sector financiero. Al mismo tiempo se buscará respaldar la generación de empleos productivos y el logro de relaciones más estables y equilibradas con el exterior, dentro de un marco que intenta reducir las presiones inflacionarias.

Por lo que hace a la política cambiaria, es decisión del Ejecutivo Federal asegurar, dentro del sistema de flotación y libre convertibilidad del peso, la eliminación de fluctuaciones erráticas en el tipo de cambio.

La emisión primaria de medios de pago quedará excluida como forma de financiamiento del sector público. Por decisión del Ejecutivo Federal se mantendrá el control más estricto sobre el gasto del Gobierno, singularmente en todo lo relacionado con erogaciones corrientes.

El Banco de México mantendrá los convenios especiales acordados con la banca privada en el último trimestre de este año, a fin de anticipar la presencia de liquidez excedente que pudiera surgir con la recuperación de la demanda. En forma adicional, la política hacendaria continuará promoviendo medidas que fortalezcan la captación del sistema financiero mexicano. De ahí que, al regular las tasas de interés se perseguirá promover la permanencia del ahorro y mantener un nivel apropiado de competitividad, frente a los rendimientos pagados en los mercados internacionales.

La asignación de los recursos del crédito, sin desatender a todas las actividades, se orientará con preferencia hacia los sectores y ramas que se han establecido como prioritarios. En apoyo a dichos propósitos, las instituciones nacionales de crédito y los fideicomisos financieros intensificarán gradualmente sus actividades de fomento y otro tanto se hará en el afinamiento de los mecanismos de orientación selectiva de crédito.

También continuará el respaldo a los fondos promotores de coinversiones con firmas del exterior, tanto como la ampliación de la capacidad nacional para preparar y evaluar proyectos. En igual sentido se instrumentarán medidas especiales encaminadas a fortalecer las uniones de crédito y canalizar fondos a la agroindustria.

Las operaciones de seguros y fianzas, así como las que efectúen las organizaciones auxiliares de crédito, se some-

terán a estudios rigurosos con el propósito de afinar y modernizar la reglamentación que norma su desarrollo.

El fomento al mercado de valores continuará recibiendo especial cuidado por su importancia en el ensanchamiento del mercado de capitales y la posibilidad de fincar, a partir del mismo, nuevos esquemas financieros como los relacionados con la banca de inversión. En consecuencia, se definirán criterios para autorizar las ofertas públicas de valores, asegurar su solidez intrínseca y su vinculación a programas prioritarios de gobierno; se impulsará el desarrollo del Instituto para el Depósito de Valores como instrumento que agilice y mejore operaciones relacionadas con la liquidación, custodia y administración de esos títulos; se fortalecerá la Comisión Nacional de Valores y se alentará la diversificación de los diversos valores que se cotizan en bolsa.

En virtud de que el sistema financiero nacional prácticamente terminó de integrarse en banca múltiple —lo que constituye la transformación más importante de estructura—, se ha propuesto una iniciativa que reforma y adiciona la Ley General de Instituciones de Crédito y Organizaciones Auxiliares, en la que se incorporan las disposiciones fundamentales para dotarla de un marco jurídico propicio a su desenvolvimiento.

Se plasman en ese proyecto nuevas líneas de acción, donde sobresale el establecimiento de normas reguladoras de la estructura y funciones de la banca múltiple, el régimen de capitalización y reglas sobre la estructura de activos y pasivos que salvaguardan la solvencia y seguridad de dichas instituciones; la reforma al concepto de crédito, para ligarlo más a la viabilidad económica y financiera de empresas y proyectos y menos a la existencia de garantías materiales; así como disposiciones orientadas a facilitar los avances en la ampliación de las operaciones internacionales de la banca mexicana.

Sobre este último punto, uno de los aspectos más relevantes y novedosos de la política bancaria es el fomento de operaciones en el exterior, que permitirá aprovechar, en forma más completa, las oportunidades abiertas en los mercados internacionales de capital.

En la actualidad funcionan fuera del país dos agencias y cuatro sucursales y se encuentra en trámite el establecimiento de seis oficinas más. A lo anterior se añade la reciente participación gubernamental en Intermex [International Mexican Bank], con lo cual se establece una empresa bancaria mixta —con capital público, privado y extranjero— que realizará importantes operaciones en los mercados mundiales de capital y servirá, a la vez, a los intereses nacionales.

En síntesis, dentro del espíritu de la Alianza para la Producción, los lineamientos de la política hacendaria tenderán a adecuar y ampliar las operaciones del sector financiero a fin de contribuir mejor a la consolidación de la economía, además de emprender, simultáneamente, el desenvolvimiento de su nueva estructura que lo capacite a servir con eficiencia en etapas más avanzadas del desarrollo nacional.

Política de deuda pública

En los dos últimos años la tasa de incremento de la deuda

contratada con el exterior ha venido disminuyendo. Sin embargo, no estamos todavía en condiciones de abatirla en términos absolutos mientras subsistan insuficiencias en el ahorro interno y exceso de compra sobre las ventas que realizamos en el exterior.

La política de endeudamiento durante 1979 se enmarca dentro de un doble objetivo: complementar el financiamiento público, conforme a los niveles de presupuesto de egresos del sector gubernamental, y reducir paulatinamente la importancia relativa de la deuda —sobre todo la de origen externo— en el propio presupuesto, la inversión estatal y la balanza de pagos. Persistiremos en la tarea de perfeccionar la autonomía financiera del país.

Conviene acrecentar la capacidad nacional de generar excedentes, suprimiendo desperdicios y elevando la productividad. Sobre el particular, cabe insistir, el sector público emprenderá los máximos esfuerzos para reducir las erogaciones corrientes y mejorar las finanzas de organismos y empresas paraestatales.

Del mismo modo, es imprescindible ensanchar nuestra capacidad exportadora. Las ventas de hidrocarburos abren perspectivas halagüeñas, pero, por elevadas que resulten, no suplirán cualitativamente la exigencia del nuevo modelo de desarrollo, en cuanto a diversificar exportaciones a los mercados mundiales.

En cuanto a financiamiento gubernamental de origen interno, se cuidará que los recursos canalizados al sector público dejen márgenes suficientes para acelerar la expansión de los sectores privados y el cumplimiento de las metas que les corresponden dentro del Plan Global de Desarrollo.

Conforme a los lineamientos expuestos, los cálculos efectuados señalan que el aumento previsible de los fondos internos, durante 1979, permitirá canalizar al sector público financiamientos por 85 000 millones de pesos. De esa manera, 65 000 millones se aplicarán a cubrir partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación y el resto se utilizará en apoyo de otras entidades u organismos descentralizados del sector público.

En materia de deuda externa se preserva escrupulosamente el principio de reducir su incremento, en relación al ascenso del producto y de los gastos presupuestarios. Por tanto, se propone un aumento neto de 3 000 millones de dólares que corrige, nuevamente, las tendencias de las dos décadas anteriores. Los fondos se destinarán a cubrir la brecha del comercio exterior y su uso estará asociado a complementar el financiamiento del programa gubernamental de inversiones, en donde destacan las orientadas a expandir el sector de energéticos.

Como protección frente a las fuertes variaciones de los tipos de cambio, deliberadamente hemos elevado la contratación de préstamos denominados en dólares con respecto a otras divisas en varios de los principales mercados de capitales y se pretende igualmente intensificar las operaciones de cobertura para evitar, al máximo, pérdidas cambiarias.

Preocupa, sin embargo, el alza inmoderada de las tasas

básicas de interés en los mercados financieros internacionales, que obedece más a decisiones de política interna de los países industrializados que a escasez real de recursos prestables. Esta circunstancia hace todavía más imperativo el restringir, a lo estrictamente indispensable, el uso del ahorro

externo, establecer mejores instrumentos de control en el sector público e innovar las técnicas de acceso a dichos mercados.

[..]

Exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1979 (fragmentos)

...Las acciones propuestas en este documento constituyen la expresión de un esfuerzo de compatibilización que ajusta lo deseable con lo posible, encadenando prioridades, metas y programas, dentro de una estrategia global de largo plazo tendiente a reorientar y reorganizar la economía en función de los grandes objetivos nacionales: que toda la población alcance —cuando menos— la satisfacción de sus necesidades básicas y que nuestra independencia política y económica se robustezca y consolide.

Estos objetivos se tendrán que lograr a través de un gran esfuerzo de unidad nacional, que nos permita convertir en riqueza real nuestra riqueza potencial y que podamos asignarla a la mejoría de las condiciones generales de vida de nuestra población. Debemos estar conscientes que esta tarea tenemos que realizarla en medio de todo el conjunto de complejas situaciones internacionales, muchas de ellas adversas y opuestas a nuestros propósitos. No podemos permitir que la gran oportunidad histórica que en estos años se nos presenta se vea mediatizada por estériles discrepancias entre nosotros mismos. Tenemos que demostrar que los mexicanos somos capaces de lanzarnos todos juntos a la gran tarea de construir un país justo e independiente.

Con esta orientación, en estos momentos recobra actualidad y se renueva el sentido de la Alianza Nacional Popular y Democrática para la Producción, a través de la cual se incorpora el esfuerzo y la acción de todos los sectores de la sociedad para la consecución de nuestros propósitos nacionales.

Refrendamos ahora el compromiso. La Alianza para la Producción continuará siendo la base de nuestra estrategia global.

Con la participación de todos, el Estado, como rector de la vida nacional, podrá ofrecer alternativas que permitan conciliar los objetivos del desarrollo nacional con las demandas específicas de los diversos grupos sociales.

Esta concepción del desarrollo requiere supeditar el aparato productivo a la satisfacción de las necesidades sociales y a disminuir la dependencia del exterior, mediante acciones que reorienten la producción y aumenten la participación de las clases populares en la inversión y el consumo.

Para conducir las tareas nacionales fue emprendida una dinámica reorganización de las acciones del Estado a través de la Reforma Administrativa del sector público. Dentro de ella la programación permite mayor racionalidad en la determinación de las responsabilidades, la asignación eficiente de los recursos y la coordinación entre los distintos sectores a través del estudio de programas y proyectos, mismos que son analizados en función de sus características particulares, y para que respondan eficazmente al criterio global de desarrollo, ubicándolos armónicamente en el tiempo y en el espacio.

La programación es mucho más que la mera asignación de los recursos, deformación conceptual contra la cual estamos luchando. La entendemos como una secuencia congruente entre objetivos, metas y acciones; la movilización de recursos humanos, físicos, tecnológicos y financieros asociados a ellos; la utilización y modificación de instrumentos administrativos y legales orientados a su cumplimiento, así como la definición de los responsables de su ejecución.

La tarea programática es resultado de un rigor normativo que exige disciplina y objetividad en todos los procesos. Requiere someterse a un sistema previamente establecido y acordado y ceñirse a él.

Con este mismo criterio estamos revisando sistemáticamente programas en ejecución, que a la luz de las actuales prioridades no justifican su vigencia o requieren modificaciones.

Trabajar en base a programas nos permite, y nos permitirá cada vez con mayor precisión, medir la eficiencia en su cumplimiento, ya que todos ellos tienen un objetivo, una meta por alcanzar, un responsable en su ejecución, un costo determinado, y un momento para concluirlo.

El uso eficiente de los recursos se verá con toda claridad a través del cumplimiento o incumplimiento de los programas, en los tiempos y en los lugares determinados. Estamos empeñados en darle al ejercicio público toda la transparencia que exige la voluntad democrática de los mexicanos.

Conscientes de que, por una parte, se requieren mayores elementos de juicio para tener la certeza de que las metas

que estamos determinando están calculadas a los más altos niveles de eficiencia, y por la otra, de que los cambios sociales, las condiciones internacionales y los avances técnicos y científicos pueden determinar modificaciones sustanciales en las asignaciones de elementos humanos, tecnológicos y financieros, se han impulsado al máximo los trabajos de evaluación de metas y procedimientos para contar con un flujo constante de retroalimentación de elementos de juicio que nos permita mejorar la programación con base en las experiencias adquiridas y en los estudios teóricos realizados.

Todo lo anterior representa un avance para lograr mayor congruencia en la programación, así también como eficiencia y honestidad en la realización de las acciones de gobierno.

La Reforma Administrativa es consecuente con la Reforma Política. Por eso ha diseñado los esquemas e instrumentos que permiten que el pueblo de México esté en posibilidad de conocer hacia dónde se dirigen las acciones del Estado y, sobre todo, si lo que se propone lo cumple; si lo que gasta significa el logro de un objetivo preestablecido, y si quien se ha señalado una meta se hace responsable de alcanzarla. De esta manera se enriquece nuestra vida democrática.

ESTRATEGIA BIANUAL

El Proyecto de Presupuesto para 1979 que se somete a consideración de esa Soberanía se enmarca dentro de una estrategia general de gobierno ordenada en un plan de acción de tres etapas bianuales. La primera, 1977-1978, de superación de la crisis e inicio de la recuperación, ha logrado sus objetivos acortando la transición al colocarnos en un senda de mayor crecimiento.

Así, en dicho bienio se ha robustecido el aparato productivo; disminuido la tasa de desempleo y la inflación; reconstituido la intermediación financiera, y mejorado el intercambio económico con el exterior. Sin embargo, el crecimiento ha puesto en evidencia deficiencias de la oferta y una cierta debilidad del consumo privado; ambas situaciones habrán de subsanarse para consolidar la recuperación inicial.

La segunda etapa cubre el período 1979-1980, en la que se pretenden dos propósitos estratégicos. El primero consiste en consolidar la recuperación económica, disminuir el desempleo y evitar el deterioro del salario real, sin reactivar la inflación. El segundo pretende atacar y prevenir cuellos de botella en la oferta de bienes y servicios, especialmente los de importancia estratégica para el funcionamiento del sistema económico. Al aumentar la oferta mediante una mayor afluencia de bienes se abatirán progresivamente las presiones inflacionarias; con ello se establecerán las bases para que, en el siguiente bienio, esto es, la tercera etapa, la economía esté en condiciones de absorber en términos socialmente productivos el flujo de recursos provenientes de los excedentes petroleros y de la propia recuperación.

El común denominador de estas tres etapas bianuales es el logro de las metas de empleo, que resume la consecución de los grandes objetivos y materializa la estrategia global. La ocupación creciente y debidamente remunerada es la mejor garantía de una adecuada distribución del ingreso y constituye la expresión más directa de los resultados del crecimiento

económico y del fortalecimiento y reorientación de la estructura económica y social.

Los mayores niveles de empleo son la base de la expansión de la demanda efectiva pues permiten que el mercado interno sea el motor de un crecimiento alto y sostenido. Este, a su vez, es indispensable para lograr en pocos años avances importantes a efecto de cumplir con el compromiso social que impone la disponibilidad del excedente petrolero y las legítimas expectativas populares que éste suscita.

La segunda de las etapas mencionadas se inicia en 1979 y en ella se enmarca el presente Proyecto de Presupuesto.

Para explicarnos de mejor manera la estrategia general de la etapa bianual 1979-1980 es necesario describir en líneas generales la situación económica en que nos encontramos al cierre del presente año.

[...]

LA CONSOLIDACION ECONOMICA

Una vez superados los mayores obstáculos de coyuntura, toca ahora, como ya se dijo, emprender en el bienio 1979-1980 la etapa de consolidación para fortalecer lo alcanzado, en la perspectiva de una estrategia de mediano plazo.

Se trata de una etapa de delicado manejo. En ella pueden plantearse demandas diferidas que inciten a la precipitación o, por el contrario, excesos de contención en aras de una prudencia mal entendida que cancele la oportunidad de cambio. Hay que proceder con una cuidadosa ponderación de todos los elementos para darle amplitud y solidez al movimiento de reactivación de la producción y del empleo, pero sin caer en una revitalización indiscriminada de los factores de crecimiento que reproduzcan intactas las estructuras económicas generadoras de desigualdad. Debemos avanzar con firmeza, atendiendo la urgencia que plantean las exigencias del presente, pero dando cada vez más peso a las opciones de mayor alcance que marcan el rumbo y sustentan lo importante.

Contamos con una amplia base de recursos naturales y un mercado interno en expansión. Así, estamos en posibilidad de plantear metas razonablemente ambiciosas para el siguiente bienio, comenzando con un crecimiento real del orden de 6.5% en 1979, cuya importancia debe medirse considerando, por un lado, la crítica coyuntura internacional y, por otro, que irá acompañado de las medidas necesarias para aumentar el dinamismo en 1980, de manera compatible con un crecimiento acelerado, sostenido y con menores presiones de precios en el largo plazo.

El ritmo y sentido de la expansión previstos son una condición necesaria para ampliar la base productiva; reducir la magnitud relativa al desempleo abierto y encubierto, y avanzar en la cobertura de déficit sociales acumulados. Todo ello significa una creciente preocupación por lograr avances cualitativos en nuestro proceso de desarrollo y no reducirlo a meros indicadores cuantitativos de incrementos de producción independientemente de su destino social.

Lo anterior supone realizar importantes esfuerzos de formación de capital y de uso eficiente de la planta producti-

va, lo que lleva implícito el esfuerzo por reorientar la producción para favorecer la atención de las necesidades básicas de la población y aumentar la ocupación por encima de los ya elevados requerimientos que plantea la incorporación de la nueva fuerza de trabajo.

Al mismo tiempo, deberá atenderse el propósito estratégico de preparar a la economía para absorber en términos socialmente productivos la afluencia de los excedentes petroleros y de la propia aceleración económica, removiendo obstáculos en la oferta por insuficiencias en áreas clave para el funcionamiento del sistema económico.

De acuerdo con el objetivo de centrar los esfuerzos de producción en la generación de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios, en los próximos dos años los alimentos y los energéticos seguirán siendo los renglones de mayor prioridad, por su vínculo con las necesidades básicas de las mayorías y por su significación estratégica para consolidar nuestra independencia económica del exterior.

Lo anterior se observa en el crecimiento anual promedio que se espera alcance en el bienio 1979-1980 el sector agropecuario y forestal de más de 4% en términos reales, con mayor ponderación de los productos básicos: el de pesca, en cerca de 20%; petróleo y petroquímica básica, en alrededor de 25% y electricidad en más de 10 por ciento.

La prioridad de los alimentos, sin embargo, no supone descuidar la atención de los demás componentes del bienestar. Entre todos ellos existe una estrecha interdependencia que hace indispensable adoptar enfoques integrales, a fin de maximizar los efectos en las condiciones de vida de la mayoría de la población, por las acciones que se emprendan.

En la etapa de consolidación que se inicia el próximo año se pretende comenzar a cubrir los déficit en materia de nutrición, salud, educación y vivienda. Ello se liga estrechamente con el propósito de reducir el desempleo y de impedir el deterioro del salario real de los trabajadores, afirmando así su participación en la demanda efectiva, razón y efecto de la reorientación de la producción.

La autodeterminación financiera que propicia la exportación de hidrocarburos tendrá que apoyarse con un esfuerzo adicional de ahorro interno, con el fin de romper el tradicional obstáculo del financiamiento y conseguir altas tasas de desarrollo.

Para que esto fructifique es preciso afrontar uno de los mayores retos de la política económica en el próximo bienio que será, sin duda, conciliar la necesidad de controlar y abatir la inflación, con la de acelerar y reorientar el crecimiento. Sin lo primero, el desarrollo carece de firmeza; sin lo último, pierde legitimidad.

En el combate a la inflación se utilizará toda la gama de instrumentos con que cuenta el Estado, actuando preferentemente en el fomento de las fuentes internas de los abastecimientos y aplicando enérgicas medidas para prevenir y sancionar abusos sobre la economía popular, como partes de una política comercial flexible que responda con oportunidad y de manera adecuada a los problemas en el ámbito de la distribución, atacando especulaciones y subsanando deficiencias de oferta temporales o regionales.

Las perspectivas de la economía mundial plantean dificultades especiales que es necesario sortear para cubrir en los términos anteriormente señalados los objetivos y metas de la etapa de consolidación. Obligan a extremar precauciones para aprovechar tendencias específicas que nos favorezcan y contrarrestar efectos dañinos a nuestra economía. En particular, habrá que seguir con mucho cuidado la evolución que actualmente apunta hacia la persistencia de desórdenes monetarios y el recrudescimiento de actitudes proteccionistas, con expectativas de lento crecimiento y aun de franca recesión en los países desarrollados y en el comercio mundial.

En suma, dentro de la perspectiva de la estrategia global, la etapa bianual de recuperación es de particular importancia para nuestro desarrollo económico y social. En ella debemos acreditar la capacidad para lograr una economía permanentemente dinámica y sólida, y cada vez mejor preparada para atender las necesidades sociales de las mayorías.

Es necesario dejar establecido con la mayor claridad ante toda la nación, que este período de consolidación exige de un esfuerzo aún mayor de eficacia, eficiencia, honestidad y congruencia en las acciones, que nos permita el mejor uso de los recursos aprovechándolos al máximo en el logro de nuestros propósitos, que nos permita eliminar los estériles desperdicios y cortar de raíz las desviaciones que tanto lesionan la conciencia nacional.

Al ascenso de la actividad económica contribuirá un persistente y simultáneo incremento de la inversión pública y deberá serlo también de la privada. Esto permitirá cubrir en poco tiempo las áreas de la producción, cuya oferta es insuficiente, sentando las bases de un crecimiento económico alto y sostenido. Particularmente importante es el mantenimiento de las tendencias de la inversión privada observadas en este año después de un largo período de estancamiento. Ello prefigura un dinamismo de la economía con adecuadas tasas de expansión, sin que el Estado incurra en excesivos sacrificios financieros.

Nuestras perspectivas de crecimiento económico, por tanto, suponen el cumplimiento por parte del sector privado de su responsabilidad social, lo que implica la inversión de sus excedentes en nuevas fuentes de generación de empleos; la ampliación de la oferta, especialmente de los bienes de consumo popular y de los que ocupan un lugar estratégico en nuestro crecimiento; la elevación de su eficiencia para abatir el nivel de los precios, la remuneración justa a sus trabajadores, así como el oportuno cumplimiento de sus obligaciones fiscales.

El endeudamiento público externo ascenderá por tercer año consecutivo a 3 000 millones de dólares, que en términos reales, y sobre todo en relación con un producto interno bruto creciente, significa un descenso importante del ritmo de incremento de la deuda.

Se espera un nivel similar a 1978 en el déficit en cuenta corriente de la balanza de pagos a pesar de un mayor crecimiento económico. Ello es así gracias al incremento programado de las exportaciones de hidrocarburos y derivados, así como de otros renglones, entre los que destaca el turismo. . . □