La política económica a corto y mediano plazos

SECRETARIA DE HACIENDA Y CREDITO PUBLICO
SECRETARIA DE PROGRAMACION Y PRESUPUESTO

NOTICIA

El 15 de diciembre de 1977 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 de 1978. El mismo día el secretario de Programación y Presupuesto, Ricardo García Sainz, dio lectura a la Iniciativa de Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 1978.

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

Exposición de motivos de la Ley de Ingresos de la Federación de 1978 (fragmentos)

EL PLANTEAMIENTO ECONOMICO

México ha enfrentado en los últimos años una doble crisis: la que proviene de haber rebasado una etapa de crecimiento, cuyas vetas principales han mostrado un agotamiento gradual en el tiempo, y la que está asociada a la conjunción de factores internos y externos desfavorables en el corto plazo.

A fines de la década de los sesenta, se hizo evidente cierto debilitamiento en las fuerzas impulsoras del crecimiento industrial y agrícola. A la par, se acentuaban los desequilibrios en la balanza de pagos y en las finanzas gubernamentales. Con ello, se volvió incierta la posibilidad de mantener los ritmos elevados de crecimiento, alcanzados con anterioridad, que habían transformado la fisonomía del país de una economía atrasada y predominantemente agrícola, en una de las más avanzadas dentro de los países de desarrollo intermedio.

La industria, desde los primeros años de este decenio, redujo sus ritmos de expansión. La razón de estructura debe encontrarse en los difíciles requisitos que impone el tránsito de producir, casi exclusivamente, artículos de consumo o algunos bienes intermedios para el mercado interno, a una situación en que las principales oportunidades de la inversión industrial se centran en la elaboración de bienes tecnológicamente complejos que, en parte, deben también exportarse.

En este proceso, la magnitud de los proyectos de inversión, los requisitos tecnológicos y de eficiencia y organización no sólo son mucho más estrictos, sino que entrañan transformaciones cualitativas de absorción gradual dentro de los sectores empresariales. A lo anterior se añaden otros factores de ajuste, entre los que destaca el imperativo de la descentralización geográfica, a fin de atender con eficacia mercados del interior del país y los mercados externos.

Desde mediados del decenio anterior, la agricultura comenzó a manifestar síntomas de perder el extraordinario impulso que le había dado la Reforma Agraria y que con altibajos menores se sostuvo más de un cuarto de siglo. Los efectos de esa reforma fundamental —al liberar recursos humanos y de la tierra— sobre la producción y la productividad fueron, sin duda, notables y se vieron apoyados por las grandes inversiones públicas en obras de infraestructura, sobre todo en el campo de la irrigación. Cabe reconocer, sin embargo, que no podían, por sí mismos, generar año con año los mismos aumentos en la oferta. Por eso, al consolidarse el impacto inicial de la Reforma Agraria, la evolución del sector fue haciéndose más dependiente de otros factores y recursos.

Surgen, entonces, obstáculos de diversa naturaleza que frenan su crecimiento: unos ligados a la escasez de tierras aptas para la producción; otros, a la insuficiencia de fondos para otorgar créditos, realizar obras de infraestructura y ensanchar en magnitud suficiente el suministro de fertilizantes e insumos mejorados. A ello se suman presiones demográficas que propician la pulverización de la tierra, haciendo más difícil organizar y modernizar las unidades productivas de ejidatarios y pequeños propietarios.

Esta situación se refleja en la balanza de pagos. Al reducirse las tasas de crecimiento de la oferta y los márgenes de sustitución de importaciones agrícolas e industriales, las compras al exterior inician una marcha ascendente, que no estuvimos preparados para compensar con nuevas y mayores exportaciones. Nace de aquí el fenómeno de la aceleración del endeudamiento externo, al preferirse éste a la disyuntiva de frenar el desarrollo o acelerar las presiones inflacionarias.

Por el lado de los factores externos, el arranque del decenio de los setenta marca el fin de un período de auge de la economía internacional y el inicio de una fase de marcada inestabilidad, que afecta desfavorablemente a México y a todos los demás países en desarrollo.

Los efectos de la crisis de la economía internacional apenas pueden vislumbrarse en su verdadera dimensión. Baste señalar que al rompimiento del sistema monetario de Bretton Woods, se añaden presiones inflacionarias sumamente extendidas, desajustes en los mercados de capitales, déficit de alimentos básicos a nivel mundial y el conocido problema de los energéticos. Los países industrializados entran en una fase recesiva, que a la fecha no ha sido superada cabalmente.

Estos elementos se manifiestan ostensiblemente en la contracción del comercio internacional, principalmente de los países en desarrollo no exportadores de petróleo y en el crecimiento de su deuda externa. México no escapa a tal situación, aunque los descubrimientos petrolíferos, junto con el aprovechamiento de otros recursos y posibilidades, marcan una firme senda de solución.

Las finanzas gubernamentales, desde el decenio anterior, han estado sujetas a diversos problemas. Son incontrovertibles las necesidades de gasto, que derivan principalmente del imperativo de proporcionar servicios sociales a una población en rápido crecimiento, satisfacer la necesaria ampliación de la infraestructura y promover el desarrollo de actividades básicas. En atenderlas reside la posibilidad de dar cumplimiento a los objetivos mínimos de bienestar social y de crear un clima propicio para el desenvolvimiento de las capacidades productivas de la sociedad mexicana.

Con excepciones, la evolución de los ingresos públicos no ha sido lenta, pero sí insuficiente para alcanzar el ritmo que exigiría atender las necesidades insatisfechas acumuladas o dar márgenes amplios y no inflacionarios al manejo del gasto, cuando es necesario reactivar la economía.

Se añade a lo anterior el hecho frecuente de que empresas y organismos del sector paraestatal, además de atender la expansión normal de sus actividades, han debido congelar precios y otorgar subsidios que contribuyen a la lucha contra la inflación y alientan actividades conexas, o cumplir otros objetivos de orden social.

Hasta aquí, se ha presentado una síntesis de los problemas de fondo a que habremos de dar respuestas sobre el camino ya adelantado. En esencia, se pretende, de un lado, suplir la incapacidad del sistema económico para dar empleo remunerativo a la fuerza de trabajo, elevar los índices de bienestar y corregir desigualdades distributivas; y de otro, abrir fronteras a la inversión, en campos nuevos que aseguren un proceso dinámico y sano de expansión de la economía.

Para lograrlo, no bastaría simplemente crecer con rapidez; será necesario además encauzar la dirección del desarrollo y sentar prioridades que no conduzcan a resolver los puntos principales de estrangulamiento económico y aprovechar las ventajas de la dotación interna de recursos. Singularmente es esencial fortalecer, sobre la base de la información y discusión públicas, la indispensable solidaridad social que favorezca el predominio de los intereses de la nación sobre los particulares o de grupo.

Sin embargo, no debe ser causa de desaliento el que la economía se encuentre en proceso de cambio estructural. Muy al contrario, eso sólo demuestra la posibilidad abierta de acceder a estadios más avanzados de desarrollo.

En paralelo a los fenómenos de alteración de las estructuras productivas se ha enfrentado una coyuntura particularmente difícil. Los desajustes de la balanza de pagos y la sobrevaluación del peso, unidos a las presiones inflacionarias, la retracción de inversiones y la fuga de capitales, provocaron la devaluación del peso en agosto de 1976.

A partir de esa fecha, se inició un proceso de ajuste a las nuevas condiciones, que perduró hasta la mitad del presente año y abarcó el conjunto de los sectores de la población y la actividad económica.

En este proceso se intensificaron las tensiones inflacionarias y la desconfianza en nuestra moneda; la captación de fondos del sistema financiero experimentó una fuerte contracción, que redujo sensiblemente su capacidad de otorgamiento de crédito; durante algunos meses, el público ahorrador mostró una clara preferencia por activos altamente líquidos e hizo importantes conversiones de moneda nacional a moneda extranjera.

En esta situación, muchas empresas vieron incrementados sus costos y sus necesidades de capital de trabajo debido al alza de precios de materias primas y al aumento de los servicios de las deudas contraídas en moneda extranjera. A la vez, han enfrentado una demanda comprimida en lo interno que añade obstáculos a la toma de decisiones de nueva formación de capital.

Ya sea por los factores reales anotados o debido a fugas de recursos, la inversión privada se estanca, dando origen a un período recesivo y con altas presiones inflacionarias. Esto mismo favorece el deterioro del poder de compra de los ingresos de trabajadores y empleados, tanto como la reducción de la demanda de empleo.

LA ECONOMIA EN 1977

La conjunción de una crisis de crecimiento —no del todo resuelta— con la crisis coyuntural de fines de 1976, define el panorama que habría de enfrentar la nueva administración.

Aunque no es ésta la oportunidad de exponer en todos sus alcances la política que se ha emprendido, conviene destacar algunos de sus principales elementos.

En primer término, se lleva a cabo una profunda reforma administrativa, que persigue mejorar el funcionamiento del sector público, modificando deliberadamente procedimientos anacrónicos que limitaban su eficiencia.

Procura esta reforma una coordinación operativa de la administración a través de una precisa ordenación de funciones basada en un mecanismo de planeación que contempla el quehacer público desde la generación de información hasta la evaluación y ajuste permanente de los programas y tareas específicas.

Organiza por sectores de actividad las entidades administrativas, a fin de que concurran y aporten sus capacidades a un plan general congruente en todas sus partes y con asignación precisa de responsabilidades. De esta manera, la ordenación de las acciones de la administración pública se finca en el establecimiento de prioridades, objetivos y metas, que resulten coherentes y viables. Del mismo modo, incorpora explícitamente el propósito de jerarquizar las acciones del Estado, frente a las limitaciones de recursos y otras restricciones de diversa naturaleza.

En segundo lugar, se promueve una reforma política que, en esencia, se encamina a perfeccionar el sistema democrático de participación en las diversas esferas de gestión pública y crear correlativamente la solidaridad social interna que exige el avance político, social y económico del país. Para ello, se pretende que el pensamiento de todos los grupos tenga representación y significado político e influya en las decisiones gubernamentales.

En tercer lugar, como complemento de esas dos reformas, surge como necesidad económica y social de primer orden, un programa que unifique la acción de todos los mexicanos: la Alianza para la Producción.

Persigue la Alianza organizar las tareas de los agentes de la producción en un esfuerzo conjunto que permita la instrumentación fluida de las políticas económicas, el perfeccionamiento de los sistemas de programación y previsión y, sobre todo, compartir responsabilidaddes, logros y sacrificios inherentes a nuestro sistema de economía mixta.

Corresponde a la Alianza para la Producción el conciliar los objetivos nacionales con los propósitos de grupos específicos, a efecto de alcanzar metas de desarrollo y justicia social, niveles mínimos de bienestar para toda la población, estimular la iniciativa individual y lograr una mayor independencia respecto del exterior, acrecentando la producción de bienes y servicios social y nacionalmente necesarios para hacer efectivo el derecho al trabajo y alcanzar un desarrollo social equilibrado.

Dentro de este esquema se concertaron convenios con las ramas consideradas como prioritarias, que se encuentran en los sectores agropecuario, energético, petroquímico, siderúrgico y minero, bienes de capital, transportes y bienes de consumo popular.

Por último, el Ejecutivo federal se ha propuesto fortalecer las finanzas públicas con miras a liberar su acción de las trabas del endeudamiento intero o externo, y hacer del sistema tributario una herramienta más apta de equidad social y fomento a la producción.

El manejo de los asuntos económicos no puede darse en el vacío o conforme a los puntos particulares de vista de grupos específicos. Por el contrario, debe responder a una visión de conjunto, bien asentada en la identificación de los problemas reales y en el conocimiento de las formas de funcionamiento de nuestro sistema económico y en la fijación de metas asequibles en el corto, mediano y largo plazos.

Por eso, durante 1977, el Gobierno, con el concurso de amplias capas de la población, se propuso metas moderadas de crecimiento, si se las compara con las del decenio anterior, pero congruentes con las exigencias de superar el proceso de reajuste posdevaluatorio, de combatir la inflación y corregir los desequilibrios financieros y de pagos externos. También se ha cuidado evitar desviaciones en los programas prioritarios de inversión y gasto que más de cerca están asociados a propiciar transformaciones estructurales en nuestro aparato productivo.

Del mismo modo, ha sido preocupación constante el estímulo al ahorro y la inversión privada en tanto constituyen elementos imprescindibles, junto con el gasto del sector público, en nuestra mecánica de desarrollo.

A esos lineamientos se ajustó el Presupuesto y la Ley de Ingresos de 1977, como también se pretende ceñir los correspondientes a 1978, con las modalidades apropiadas que dicten las circunstancias registradas en la situación económica.

Los primeros resultados de la gestión económica ya están a la vista. En varias materias se han alcanzado logros importantes, en otras áreas los avances son modestos, y subsisten problemas sobre los cuales habrá que poner el énfasis con la mayor tenacidad y disciplina.

Los ingresos brutos del Gobierno federal alcanzaron 166 000 millones de pesos en el período enero-septiembre de 1977. Esto representa un incremento de 40% en relación con igual lapso de 1976. La evolución de las recaudaciones, tanto como el comportamiento de la actividad económica, justifican anticipar que los ingresos fiscales superarán 5% la suma considerada en la Ley de Ingresos expedida en 1977.

Por su parte, el gasto bruto del propio Gobierno federal en el período enero-septiembre de 1977, ascendió a 192 300 millones de pesos, que representan 32% de incremento en relación con igual lapso del ejercicio previo. Estos datos y las previsiones de cierre del año, permiten prever un progreso significativo en el saneamiento de las finanzas públicas, y un monto de déficit financiable, sin ocasionar presiones inflacionarias.

Los elementos de debilidad del panorama económico residen centralmente en el bajo nivel de la actividad económica —los cálculos sitúan el crecimiento del producto bruto interno en 2.6%— y, por tanto, en la limitada generación de nuevos empleos. El lapso de absorción de los reajustes posdevaluatorios ha resultado más prolongado, reflejándose en reducciones del consumo y niveles de inversión inferiores a las cifras esperadas. Hay aquí un serio problema que habrá de atenderse con la mayor prelación, a fin de asegurar avances firmes en materia de empleo.

Reconocido ese hecho, cabe subrayar la presencia de síntomas de recuperación. El incremento en la producción agrícola se estima en 4% que, no obstante ser inferior a su potencial, resulta más vigoroso al registrado en años previos.

Hasta el mes de junio, los índices de la producción industrial señalaban tasas incrementales negativas. Tal situación ha comenzado a corregirse en los últimos meses, hasta arrojar cifras netas positivas que fluctúan entre 1.2 y 2 por ciento para las manufacturas. Del mismo modo, parece haber tomado cuerpo un repunte en la formación de capital. La industria de la construcción se recupera progresivamente, aunque probablemente no con la intensidad suficiente para compensar del todo la caída que resintió a partir del segundo semestre de 1976. Fenómenos análogos se observan en la reactivación de las importaciones de bienes de capital y en el fortalecimiento de la demanda satisfecha con producción nacional, de excluirse algunos rubros, como los asociados a la industria automotriz.

Las tendencias al aflojamiento de las presiones inflacionarias continúan siendo alentadoras. En el mes de octubre se anota un pequeño decremento en el índice de precios al mayoreo y aumentos moderados de 0.6 y 0.8 por ciento en los relativos al índice nacional de precios al consumidor y del índice de precios al consumidor de la ciudad de México. Asimismo, con respecto al último trimestre de 1976, en que se obtuvo un crecimiento mensual en el índice de precios al mayoreo de 7%, tal cifra se redujo a 1% en el período agosto-octubre del año en curso. En todo esto han desempeñado un papel decisivo la actitud de las organizaciones obreras en las negociaciones salariales y el manejo de las finanzas gubernamentales.

Los desajustes de la balanza de pagos muestran una corrección apreciable. En efecto, cifras estimadas indican que el déficit en cuenta corriente se situará a fin de año en 1 611 millones de dólares, esto es 46.4% abajo de los niveles del año precedente. El aumento de nuestra competitividad externa asociado a la devaluación ha sido uno de los factores de aliento en el alza de las exportaciones, si bien en varios renglones no ha sido todo lo intenso que se había previsto originalmente debido a factores internos y de origen foráneo. Por otro lado, el mismo fenómeno devaluatorio provocó desplazamientos que favorecieron a la producción nacional. Pero aquí debe reconocerse que la reducción de importaciones en buena medida estuvo vinculada a los bajos ritmos de la actividad económica.

Los esfuerzos dirigidos a fomentar el ahorro interno, revertir el peligroso proceso de debilitamiento del sistema financiero y combatir la dolarización, han venido fructificando en grado apreciable. El saldo de captación en moneda nacional de la banca se sitúa en 453 300 millones de pesos, volumen considerable, y cuya tasa de crecimiento se ha elevado de 3.6 a 9.6 por ciento, de compararse el período enero-septiembre de 1976 con el correspondiente de 1977.

En respuesta a la reestructuración de las tasas de interés y otras medidas, se ha logrado también acrecentar los depósitos a plazo fijo, reduciendo la excesiva liquidez del sistema financiero, y a la vez elevar la proporción de los saldos de la captación en moneda nacional con respecto a los denominados en moneda extranjera.

Entre enero y agosto de 1977, el medio circulante creció a una tasa anual promedio de 30%, para disminuir en septiembre-octubre, según cifras estimadas, a un nivel de 25%. Aparte de la significación que esos hechos tienen en la política de combate a la inflación, es importante destacar que ha tenido lugar desatesoramiento de billetes por parte del público, como lo demuestra el aumento de la participación de las cuentas de cheques en el medio circulante de 48 a 54 por ciento entre diciembre de 1976 y octubre del año en curso.

La revitalización del sistema bancario y las medidas adoptadas por el Banco de México han permitido acrecentar gradualmente la oferta de crédito, y canalizarla preferente y selectivamente hacia actividades prioritarias. En el período enero-octubre, el conjunto de la banca otorgó préstamos al sector privado en montos que exceden los 50 000 millones de pesos. En cambio, el financiamiento neto del Banco de México al Gobierno federal se mantuvo en los mismos niveles del año precedente (alrededor de 30 000 millones de pesos).

El endeudamiento externo neto del sector público se elevará hacia fines de 1977 en una cifra que fluctúa en torno a los 3 000 millones de dólares. Ello refleja el propósito del Gobierno federal de disminuir el grado de dependencia financiera externa, sin entorpecer el desarrollo de importantes proyectos de inversión o el flujo de mercaderías importadas que son indispensables al proceso productivo. En cumplimiento de las disposiciones de la Ley de Deuda Pública, se ha informado y se continuará informando a esa Soberanía de las características de los financiamientos aludidos; sólo cabría añadir que su cuantía apenas representa la mitad de los incrementos de la deuda registrada durante 1976.

En conjunto, la evolución de la economía durante 1977 refleja un panorama alentador, singularmente si se le compara con el clima de incertidumbre y la profundidad de la crisis que culmina con la devaluación monetaria del año anterior. Buena parte de los reajustes posteriores se han absorbido y otros se rebasarán de mantenerse una firme disciplina económica, apoyada en la solidaridad de todos los estratos sociales en el esfuerzo compartido de la Alianza para la Producción. Debe advertirse abiertamente que no se ha alcanzado la plena consolidación económica del aparato productivo del país. En especial, son motivo de preocupación los posibles retrocesos en materia de ocupación de los nuevos contingentes de trabajadores y de sus efectos sobre el bienestar de los grupos sociales menos favorecidos.

Del mismo modo, subsisten circunstancias externas que podrían incidir desfavorablemente en nuestro país. El resurgimiento de tendencias proteccionistas en los países industrializados o la ampliación del ya lento proceso de recuperación de sus economías, podrían significar un freno a nuestras posibilidades de fortalecer exportaciones. En igual forma, los ajustes que se experimentan en los mercados financieros internacionales pudieran determinar reducciones o condiciones cada vez menos ventajosas a las corrientes de capital que se canalizan a los países en proceso de desarrollo.

LOS PROPOSITOS DE LA POLITICA ECONOMICA EN 1978

Se ha señalado como puntos débiles de la presente situación económica, el lento ritmo de recuperación de la inversión, el

producto y el empleo; el peligro, todavía presente, de caer en una espiral inflacionaria que cancela los avances y sacrificios realizados hasta ahora para escapar al ciclo inestabilidad financiera-estancamiento-desocupación; y la posible influencia de factores económicos externos, sólo en parte previsibles, que podrían afectar desfavorablemente al país.

De otra parte, es imperativo económico y finalidad expresa del Ejecutivo federal, el que la atención a las circunstancias de coyuntura no impida el cumplimiento de los objetivos asociados a la transformación social y a las estructuras de la producción que le sirven de apoyo.

Son esos los principales parámetros en que habrá de desenvolverse la política económica del próximo año. Sin duda, subsisten riesgos, pese a los sensibles progresos alcanzados, y algunos de ellos escapan a la acción directa del Gobierno.

En un sistema de economía mixta, como el que priva en México, la dirección y conducción de los asuntos económicos corresponde al Estado. Así, se establecen los programas de acción de todo el sector gubernamental y se orientan los que corresponden al resto de las actividades productivas. Sin embargo, los resultados de la instrumentación de las políticas no sólo dependen de su bondad intrínseca, sino además de las reacciones y grado de aceptación —en tanto son indicativas— que logren entre los diversos grupos sociales involucrados, así como del comportamiento de variables externas.

Esto explica la necesidad de no ajustarse a cartabones rígidos de política, tanto como la de informar con plena transparencia los problemas que enfrentamos y el sentido que se desea imprimir a las estrategias de solución. Sólo en la medida en que se mantenga el consenso político y todos los segmentos de la población se sumen al empeño colectivo de la Alianza para la Producción, será viable superar definitivamente el proceso de ajuste posdevaluatorio y retomar sobre bases más equitativas la senda del desarrollo sostenido.

Satisfechos esos requisitos de unidad nacional, puede afirmarse con pleno rigor que el futuro económico del país es altamente promisorio. Dentro del grupo de economías de desarrollo intermedio, México cuenta con ventajas poco comunes: un tamaño de mercado suficiente para servir de pivote a una amplia gama de nuevas actividades económicas; recursos humanos considerables y cuadros técnicos experimentados; una amplia red de infraestructura y de servicios básicos; capacidad industrial diversificada y que ya se adentra a ramas de alta complejidad tecnológica; recursos naturales estratégicos, de oferta limitada a escala mundial, que nos brindan oportunidades excepcionales de desarrollo; y una sólida base institucional que siempre ha facilitado la conciliación interna de intereses y puntos de vista.

Podemos ver con optimismo responsable el futuro inmediato. Ya en la actualidad, la suma de las acciones y sacrificios de obreros, campesinos y de muchos empresarios, así como del Gobierno, se ha combinado para dar firmes expectativas a la solución de la retracción económica.

En función de los hechos y análisis presentados, se han organizado e interrelacionado los principales propósitos de la política económica del Ejecutivo federal aplicables al año de 1978; propósitos que tienen expresión concreta en los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto, sometidos a la consideración de este alto cuerpo legislativo.

Se sitúa en primer término el propósito central de reactivar la producción, en función de alcanzar una tasa media de crecimiento del producto bruto interno del orden de 5% anual. Ese ritmo de expansión sería compatible con la aceleración ordenada de las actividades económicas y del empleo, sin descuidar la asignación necesaria de recursos para impulsar los programas estratégicos de cambio estructural; y también es coherente con la exigencia de evitar distorsiones inconvenientes en los mercados, los precios y la balanza de pagos.

Confiamos, sin embargo, que la meta de crecimiento pueda superarse y tal vez con holgura. La renovación del impulso de la formación privada de capital podría contribuir a lograrlo, como lo manifiestan las cifras publicadas por representantes de las asociaciones empresariales. Por lo demás, la existencia de capacidad ociosa en algunos sectores, unida a las ricas oportunidades de inversión en petroquímica secundaria, metalurgia, bienes de capital y turismo —para sólo citar unos cuantos casos—, representan enormes posibilidades, tanto al propósito de aumentar la producción, como al de canalizar el ahorro hacia nuevos campos social y económicamente rentables.

En segundo lugar, está el propósito de continuar combatiendo los desajustes monetarios y financieros que se expresan en el fenómeno inflacionario. La defensa del poder de compra de los trabajadores, como la consolidación de un clima propicio a la inversión productiva, conducen a proponer una meta de reducción de la tasa de inflación a un promedio anual que fluctuaría entre 12 y 15 por ciento, frente a 21% que se estima se registrará en 1977. Tal rango resultaría congruente con la meta de crecimiento del producto y, a la vez, permitiría avanzar en el proceso de fortalecer el sistema de intermediación financiera y no crear presiones exageradas sobre las finanzas públicas.

En materia de endeudameinto externo se mantiene la tesis de reducir gradual y firmemente la dependencia del financiamiento y el desequilibrio externo. Por eso, el incremento neto de la deuda del sector público durante 1978 se ha determinado en un monto aproximado de 3 000 millones de dólares. Dicho nivel es inferior al de 1976 y prácticamente igual al correspondiente al año en curso. En este caso, se ha buscado hacer compatible el aumento de importaciones vinculado al mayor ritmo de expansión de la producción, con las proyecciones de exportación y las exigencias complementarias de capital que surgen del programa de energéticos, principalmente.

Los volúmenes de crédito que se contratarían durante 1978, se sitúan conservadoramente dentro de los rangos de acceso del país a los mercados internacionales de capitales en las condiciones prevalecientes en la actualidad. Las perspectivas de exportación de algunos productos tradicionales están sujetas a los resultados de las medidas de los países industrializados para dar nuevo impulso a sus economías. Pero aun en caso desfavorable, las posibilidades de exportación de hidrocarburos y otros productos, compensarían paulatinamente la incertidumbre que rodea a la venta de los artículos mencionados.

En materia social, la mayor tasa de crecimiento respaldaría a la generación de nuevas fuentes de trabajo, a lo que se añaden programas de gran efecto en la ocupación, como son los del sector agropecuario, el de vivienda, el de asentamientos humanos y obras públicas y el de Petróleos Mexicanos, entre otros, lo mismo que el otorgamiento de incentivos especiales a la inversión de alta densidad de mano de obra. Asimismo, es propósito firme de la administración atender al ensanchamiento de los servicios sociales básicos, como medio de corregir desigualdades distributivas. Por eso, en la asignación del gasto de la Federación continuarán teniendo esos gastos sociales una altísima ponderación, aun si se les compara con cifras de países de mayor nivel de ingresos.

En concordancia con lo anterior, se han preparado los presupuestos de ingreso y gasto del sector público procurando satisfacer criterios como son: la jerarquización de un orden estricto de prioridades; la reducción y la eliminación de erogaciones superfluas o innecesarias; el fortalecimiento de las finanzas de organismos y empresas públicas; la mejoría en la administración recaudatoria, acompañada de medidas impositivas orientadas principalmente a reconstituir ingresos o a mejorar la legislación y procedimiento tributarios; y el aumento de los recursos estatales destinados a la formación de capital.

El déficit presupuestal entre ingresos y gastos muestra una nueva corrección y es susceptible de financiarse en términos sanos, al concretarse los esfuerzos de ahorro y alcanzarse los ritmos previstos de expansión económica.

El enunciado de los propósitos esenciales de la política de 1978, habrá de acompañarse de un conjunto de programas y medidas específicas que recogen y afinan las experiencias del año en curso. Su éxito dependerá, además, de la concentración de importantes esfuerzos y del sostenimiento de una enérgica disciplina financiera.

En 1978 parece indispensable mantener el control a la inflación y al mismo tiempo incrementar el gasto público de capital y, con rapidez semejante o aun mayor, aumentar el volumen de la inversión privada. Asimismo, la asignación de tales recursos debe canalizarse hacia actividades productivas, sobre todo hacia las incorporadas en el sistema de programación participativa de la Alianza para la Producción.

En correspondencia con eso último, será indispensable que todos los sectores —dentro de lo posible— acrecienten la productividad y el ahorro, eliminando gastos superfluos o innecesarios. Mayor ahorro interno para financiar en forma saludable y con menores dependencias el incremento del gasto de inversión, es el ingrediente central en que se sustentará la expansión de la producción y el ingreso.

Dentro de ese marco de acción, el Ejecutivo federal pondrá en juego el mayor empeño y sus instrumentos de política para propiciar la reactivación económica, cumplir o inducir el cumplimiento de los otros objetivos señalados y cuidar que aquélla produzca beneficios equitativamente compartidos.

Combinando esfuerzos públicos y privados, es factible lograr con bastante celeridad la recuperación de la inversión en las ramas industriales donde persisten elementos depresivos, como también en las actividades mineras, agropecuarias y de la pesca. Similar impulso cabe emprender en el campo de las exportaciones y el turismo, como medio de liberar restricciones de balanza de pagos, elevar la eficiencia y complementar los tamaños del mercado nacional.

Como ha sido expuesto por el Ejecutivo Federal, en la asignación de las inversiones públicas se ha puesto el énfasis en la instrumentación del programa de energéticos.

El aprovechamiento adecuado de los recursos petrolíferos —estratégico en sí mismo—, constituye, además, la base de nuevos procesos de industrialización e inversión, así como medio de alentar un dinámico desarrollo en zonas tradicionalmente rezagadas.

Análoga importancia se atribuye en los planes de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos al fomento agropecuario y a la producción de alimentos básicos. Aquí se trata de combinar la asignación de recursos en obras de gran dimensión, con la difusión de proyectos pequeños que benefician a amplio número de campesinos. De igual modo, se comprenden mejoras en el uso del suelo y la composición de los cultivos, el apoyo sistemático al mejoramiento o modernización de las formas de organización de los productores, y la ampliación de servicios complementarios (crédito, asistencia técnica e investigación). Así, iremos llenando con producción nacional la canasta de alimentos básicos del pueblo de México.

La influencia de estos dos programas tendrá indudablemente efectos altamente positivos que se trasmitirán a otros sectores de la actividad económica, aparte de contribuir a resolver importantes puntos de obstrucción en la estructura productiva.

Además, el Ejecutivo Federal se propone continuar e implantar otros programas de respaldo directo o indirecto al desarrollo económico.

En materia de política industrial y comercial se proseguirán las acciones tendientes a eliminar el proteccionismo excesivo y a utilizar en mayor medida las tarifas arancelarias. Se pretende con ello inducir el mejoramiento de la eficiencia productiva, abatir el alza de precios y preparar el campo para el incremento de las exportaciones. Desde luego, la eliminación de los permisos de importación se efectuará con la gradualidad y características indispensables para cancelar efectos desfavorables repentinos en las industrias establecidas. Paralelamente, se mantendrá el sistema de Certificados de Devolución de Impuestos, con las modalidades que dicta el fomento apropiado de las exportaciones.

La política de reactivación de la actividad económica se sustentará, además, en la concertación de una segunda etapa de la Alianza para la Producción, en la que el Ejecutivo Federal habrá de incorporar diversos estímulos —crediticios, fiscales y de otro género— cuando así lo juzgue pertinente. Y a la vez se organizarán nuevos subprogramas específicos por rama, entre los que destacan el de la pequeña y mediana industria y el de la fabricación interna de bienes de capital, encaminados esencialmente a multiplicar las oportunidades de inversión y empleo.

Planteada la estrategia de acción en 1978 en términos de un crecimiento viable y teniendo a la vista las restricciones impuestas por la disponibilidad de recursos no inflacionarios, todo indica que será posible reducir las presiones sobre los precios. Esto no significa la congelación de la estructura actual de los precios y remuneraciones, que contravendría la

dinámica de los mercados, donde se dan cambios de muy diverso signo.

En todo caso, lo importante es conciliar los movimientos de precios, salarios, costos y utilidades de manera de evitar presiones inflacionarias desordenadas, deterioros del poder de compra de los trabajadores o estrangulamientos en las empresas que pudieran ocasionar desaliento a la producción. No podría soslayarse que lograrlo plantea una de las cuestiones de más delicado ajuste en la actual coyuntura económica. Sin embargo, la reciente creación de la Comisión Nacional de Precios, junto con la Comisión de Precios y Tarifas del Sector Público y la Comisión Nacional de Salarios Mínimos, constituyen mecanismos de coordinación y concertación de acciones que seguramente permitirán avanzar en la identificación de soluciones saludables al país.

Exposición de motivos del Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación de 1978 (fragmentos)

ESTRATEGIA DE DESARROLLO

Surgir de la crisis reclama del concurso libre y responsable de todos. Contamos para ello con un marco jurídico que da seguridad a la producción de riqueza y garantiza su justa distribución, con un conjunto de instrumentos que permiten encauzar los esfuerzos nacionales a la satisfacción de niveles mínimos de bienestar y a fortalecer la independencia del desarrollo económico nacional, y con una estructura administrativa reformada que nos está permitiendo organizar, racionalizar y dirigir la acción pública hacia los sectores prioritarios de desarrollo y elevar la eficiencia del sistema en su conjunto.

Estamos convencidos de que la acción del Estado no puede entenderse sin la participación de todos los sectores sociales, que en un esfuerzo organizado de producción, distribución, consumo y financiamiento, contribuyan a forjar un país más solidario y unido en lo interno, y por lo tanto, más independiente en lo externo.

La Alianza Nacional, Popular y Democrática para la Producción, constituye la fórmula política fundamental para enfrentar la crisis sin sacrificar libertades, consolidar el desarrollo sin desmedro de la justicia y del bienestar de las mayorías, y estructurar la acción del Estado como parte sustancial, guía de un esfuerzo común y conjunto.

Debemos tener siempre presente que el compromiso de cada grupo social presupone el de los demás.

El Gobierno federal confía en quienes por situación histórica y circunstancia social están en capacidad de decidir el destino de la inversión privada y tienen, por ello, el deber de aumentar la producción y canalizar sus ganancias hacia la capitalización productiva, para crear empleos, mejorar precios y elevar la eficiencia.

El Estado no sólo confía en su esfuerzo, sino que lo ha evaluado y cuantificado en la programación de sus actividades, para establecer las condiciones de su óptimo desempeño en función de las circunstancias y las prioridades nacionales.

Por eso, hemos precisado nuestros problemas y prioridades al máximo posible, para auspiciar una programación rigurosa de las decisiones económicas del Estado.

Nuestra estrategia adquiere así perfiles definidos y la acción rectora del Estado, para nosotros siempre indiscutible y hoy agudamente indispensable, adopta criterios transparentes para orientarse, e inducir, conducir, concertar y regular la acción de los particulares.

PROGRAMACION

Desde los inicios del presente régimen señalamos que el gasto público y su financiamiento deben contemplarse dentro de un programa que, de manera progresiva, oriente la elaboración del presupuesto y defina el marco general de una planeación global en la que productores y distribuidores privados y sociales de distinto tipo y tamaño, se hagan oír y a la vez estén en disposición de responder a los estímulos e incentivos y de comprometerse a cumplir los convenios y acuerdos con ellos celebrados. Esto implica fortalecer y explorar nuevos caminos dentro de nuestro sistema de economía mixta.

Ante la escasez de recursos y el imperativo de eficiencia, eficacia y honestidad, la programación económica y social es el instrumento idóneo para estructurar nuestras acciones de acuerdo a lo que vamos a hacer, cuándo, dónde y para qué lo vamos a hacer y quiénes se van a responsabilizar de su ejecución y sus resultados.

Hemos programado, dentro de un primer esfuerzo de congruencia, lo que tenemos que realizar en cada sector y entre ellos, para que todas las tareas converjan a los mismos fines, imprimiendo ritmo y tiempo a nuestras actividades y metas.

En efecto, como nos comprometimos desde los inicios del régimen, me es muy satisfactorio informar a Vuestra Soberanía que el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1978 introduce, por primera vez, con transparencia y precisión, el presupuesto sectorial por programas y señala expresamente los objetivos, las metas, los costos, las acciones y los responsables de su ejecución.

El planteamiento programático vincula estrechamente el programa al presupuesto. Ello fue posible gracias a la participación permanente de las secretarías de Estado, los departamentos, las dependencias técnicas y administrativas y, en general, todas las entidades del sector público.

La programación se llevó a cabo dentro del marco de la reforma administrativa y de acuerdo con las normas estable-

cidas por la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal. Ello permitió agrupar convencionalmente entidades por sectores e identificar coordinadores de sector con el propósito de lograr mayor fluidez en la administración pública.

Grupos interinstitucionales integrados por los sectores y por la Secretaría de Programación y Presupuesto, definieron el proceso mismo de programación que comprendió la determinación de los siguientes elementos: la política sectorial, los bienes y servicios a producir y sus unidades de medida, los programas y subprogramas sectoriales y sus requerimientos de recursos, las metas de resultados y las operativas, las relaciones intersectoriales y las asignaciones presupuestales, dentro de un perspectiva quinquenal.

Este proceso permite iniciar la coordinación de las actividades interrelacionadas, prever estrangulamientos, evitar duplicidades, identificar a los responsables de las acciones gubernamentales y evaluar con precisión los éxitos y fracasos para continuar o corregir el rumbo en un procedimiento de retroalimentación permanente.

GRANDES OBJETIVOS NACIONALES

Se han redoblado los esfuerzos por asegurar que, de manera sistemática, las acciones, programas y proyectos del sector público sean congruentes con los grandes propósitos de justicia social e independencia nacional que dan forma a nuestro proyecto histórico de desarrollo. Con una perspectiva de largo plazo, hemos intentado concretar estos propósitos en dos objetivos fundamentales:

1. Lograr con base en el derecho al y del trabajo, mínimos de bienestar para todos los mexicanos. Ello implica:

- Alcanzar la autosuficiencia nacional de alimentos básicos y garantizar a todo mexicano una dieta que satisfaga los requerimientos de una nutrición adecuada.

- Convertir en realidad en favor de toda la población, el derecho a la salud, entendida ésta no solamente como la ausencia de enfermedades sino como un estado de bienestar general que permita el cabal disfrute de la vida y la cultura. Para lograrlo es necesario contar con un medio ambiente adecuado, fortalecer la medicina preventiva y asegurar que todos tengan acceso a la atención médica oportuna y a la rehabilitación.

- Cumplir con el primer servicio social al que se obliga el Estado: la educación. Ampliar los grados de educación elemental de manera que todos los mexicanos puedan recibir una educación media básica o su equivalente, conforme a nuevos sistemas, y adquieran, así, una capacitación fundamental para el trabajo. Todo esto dentro de un sistema educativo en el que se pugne por rechazar cualquier forma de dogmatismo y se establezca un vínculo participativo del individuo con la vida económica, social y privada.

- Proporcionar a cada mexicano habitación digna, suficiente y funcional.

2. Fortalecer nuestra capacidad de autodeterminación en todos los órdenes, como fundamento de una auténtica y dinámica integración de México en la comunidad internacional.

OBJETIVOS QUINQUENALES

Para avanzar en la realización de estos grandes propósitos, la presente administración orienta su acción hacia los siguientes objetivos quinquenales:

1. Lograr un crecimiento sostenido de la producción aumentando gradualmente la importancia relativa de los bienes y servicios social y nacionalmente necesarios y generando empleos a un ritmo capaz de incorporar progresivamente al proceso productivo a la población desocupada, a las adiciones a la fuerza de trabajo y a la mano de obra subempleada.

Los bienes y servicios socialmente necesarios son los que resultan esenciales para el bienestar de los sectores mayoritarios de la población. Tales bienes incluyen los alimentos básicos y los artículos de vestido y calzado de consumo popular; las medicinas, los servicios educativos y de salud pública, así como la vivienda popular.

El conjunto de los bienes y servicios nacionalmente necesarios incluye a todos aquellos de importancia estratégica para la integración del aparato productivo y cuyo adecuado abastecimiento interno tiende a aminorar la vulnerabilidad externa. Se pondrá énfasis especial en la producción de bienes de capital, petróleo, petroquímica básica, electricidad, minerales, acero, materiales de construcción, semillas mejoradas, fertilizantes, irrigación, productos silvícolas y tecnología.

2. Fortalecer el papel del Estado como rector del proceso de desarrollo. La visión del desarrollo que aquí se propone se fundamenta en una activa y estrecha unión de los tres sectores principales de nuestra economía mixta: el público, el privado y el social. Se trata de ofrecer alternativas de colaboración y participación a estos sectores, con fines definidos a través de un sistema de programación democrática. Con todo, es el Estado quien dispone de la información, la autoridad y los recursos necesarios, y es a él que corresponde promover y dirigir el desarrollo, pues es la única institución capaz de afrontar globalmente los desequilibrios y contradicciones que origina el proceso económico y social. De ahí la necesidad imperiosa de su fortalecimiento, a través de la reforma política, la reforma administrativa, la programación y el robustecimiento de sus finanzas.

3. Ampliar nuestra capacidad de autodeterminación económica, tecnológica y política. Alcanzar la plena independencia económica, política y cultural ha sido permanente empeño nacional. Ello no significa autarquía o aislamiento. México quiere estar abierto a la comunidad de naciones y a la cultura universal. Pero pugnamos un país que a través de la afirmación de su identidad nacional, asegure que en su interior, y en manos de mexicanos, estén los centros de decisión de nuestro presente y futuro.

METAS Y ESTRATEGIAS QUINQUENALES

Es con base en estas prioridades que podemos fijar metas cuantitativas para el quinquenio 1978-1982. Estas deben entenderse como parte esencial de un proceso dinámico de programación económica y, por consiguiente, revisarse anual-

mente o conforme sea necesario para ajustar lo programado a lo realizado.

Consecuente con lo anterior, para ese lapso se ha fijado de manera indicativa un crecimiento del producto interno bruto entre 6 y 7 por ciento anual en promedio. Esta meta se apoya en la magnitud actual del capital instalado, en los recursos humanos en aptitud de incorporarse de inmediato a la actividad productiva y en el enorme acervo de recursos no explotados y susceptibles de ser integrados al proceso de producción. Ello dará lugar a una nueva etapa de expansión, cuyas bases serán instaladas o, en su caso, consolidadas a lo largo del quinquenio.

Para hacer efectivo el derecho al trabajo, pretendemos revisar toda la estructura económica y administrativa para orientarla hacia la generación de empleo, como estrategia fundamental del desarrollo nacional.

El crecimiento global será el resultado de una expansión dinámica en los sectores definidos como prioritarios, de acuerdo con los grandes objetivos del programa de gobierno: agropecuario y forestal, pesca, petróleo y petroquímica básica, electricidad y bienes de capital.

El logro de la meta de crecimiento global del producto interno bruto, supone un esfuerzo simultáneo en dos campos fundamentales: el proceso de inversión y el aprovechamiento creciente de la capacidad instalada que hoy registra márgenes importantes de subutilización.

Se adoptarán medidas financieras dirigidas a apoyar a las empresas para superar los urgentes problemas de liquidez que actualmente enfrentan, especialmente las medianas y pequeñas.

La reactivación económica implica también un crecimiento sustancial de la inversión cuya participación dentro del producto interno bruto será a lo largo del quinquenio significativamente superior a la actual.

La inversión pública mantendrá, como mínimo, un crecimiento similar al de la inversión total, habida cuenta de que se espera una franca recuperación de la inversión privada, a partir de 1978.

Entre otras acciones estratégicas, vale la pena destacar las siguientes:

Los energéticos mantendrán, durante los próximos cinco años, la más alta prioridad. En particular se instrumentará una política de energéticos, especialmente de hidrocarburos, que al mismo tiempo que logre un balance adecuado entre reservas y explotación, ayude a superar los problemas de la coyuntura externa que enfrenta la economía, constituyendo a mediano y largo plazos un pivote para la industrialización, tanto por su efecto sobre la demanda de bienes de capital como por el encadenamiento hacia adelante en la creación de nuevas actividades.

Se intensificarán programas específicos dirigidos a apoyar la creación de empleos en sectores clave de nuestra economía, asegurando su continuidad efectiva.

En especial, hay que mencionar la necesidad de continuar acciones urgentes en el medio rural encaminadas a impulsar la producción de alimentos agrícolas básicos para el consumo popular, en particular maíz, trigo y frijol, a fin de que el sector rural se convierta en un efectivo generador de empleo, capaz al mismo tiempo de garantizar, en su interior, auténticos mínimos de subsistencia.

Lo anterior descansará, fundamentalmente, en la consolidación, transformación e impulso a la agroindustria, y en la organización de los productos agrícolas centrada en la adquisición de insumos, la obtención de financiamiento, la comercialización de sus productos y la combinación de factores productivos que no implique un desempleo mayor.

Se prestará atención masiva a las formas tradicionales de organización productiva y comercial que subsisten entre una gran porción de los campesinos mexicanos. Dichos esquemas de relación social y productiva son los más susceptibles de orientarse a la construcción —con bajo costo y reducidas demandas en técnica y capital adicional— de múltiples obras de infraestructura de dimensión pequeña, pero que constituyen precondiciones insalvables para desarrollos de mayor alcance y magnitud.

Por su importancia estratégica, también se dará un impulso sostenido a las empresas medianas y pequeñas y a la industria productora de bienes de capital. El problema del desempleo se encuentra ligado en buena medida a la insuficiencia en la oferta de dichos bienes. Además, la escasez de bienes de capital condiciona nuestro desarrollo y limita la capacidad productiva y todo intento de reactivación de la economía tiende a verse frenado pronto por las presiones inflacionarias y de la balanza de pagos.

La evolución de dicha industria coadyuvará a adecuar la tecnología, en forma progresiva y flexible, a la dotación de factores con que cuenta el país y a los requerimientos específicos de los sectores vinculados a la producción de bienes socialmente necesarios, al tiempo que se abatirá la dependencia tecnológica estrechamente asociada con la importación de bienes de capital.

La acción del Estado se orientará a ampliar la gama de opciones tecnológicas a disposición de las empresas, y la selección y difusión de aquellas que mejor se adapten a las condiciones de nuestro país.

El Estado fortalecerá los campos de investigación científica y tecnológica que, aun contando con un desarrollo considerable medido en términos internacionales, estén directamente asociados a las prioridades nacionales; tal es el caso de la investigación relativa a la producción de alimentos y a la de energéticos.

METAS SECTORIALES PARA EL QUINQUENIO 1978-1982

Tomando en cuenta los objetivos y las acciones estratégicas reseñados, se han establecido metas de orden sectorial a partir de las cuales se inicia la labor programática de las diferentes entidades y dependencias del sector público. Este ejercicio nos permitió fijar un rumbo, conscientes de que las metas deberán ajustarse en su monto y ritmo conforme profundicemos en el proceso de programación y de acuerdo a las condiciones nacionales e internacionales imperantes.

Al respecto, vale la pena destacar lo siguiente:

En el sector agropecuario hemos de acercarnos sustancialmente a la autosuficiencia alimenticia en 1982 y a cubrir los mínimos nutricionales de los mexicanos. Programamos tasas de crecimiento anual durante el quinquenio de 5.3% para maíz y 5.7% para frijol y trigo, entre otros productos.

Para alcanzar estos resultados, es necesario que el Estado garantice, dentro de cada programa del sector, ciertas metas intermedias, que llamamos operativas.

Las metas para el año de 1982 son dar asistencia técnica en casi 12 millones de hectáreas, proporcionar crédito en 7.6 millones de hectáreas; organizar durante el quinquenio a 3 millones de ejidatarios, comuneros y pequeños propietarios; irrigar 5.3 millones de hectáreas; producir cerca de 10 000 millones de pesos en semillas, alimentos balanceados, semen y vacunas y actualizar y dar vigencia a los derechos agrarios en 3 353 núcleos.

En pesca, se ha programado que la captura total (excluyendo acuacultura) crezca a una tasa promedio de 30%; la industrialización de productos pesqueros a 23% y la comercialización a 22%. La acuacultura, a cargo de los sectores privado y social, recibió un impulso especial y registrará una tasa anual de crecimiento de 50%.

En el caso del sector industrial las principales metas de operación son:

La producción de petróleo abastecerá el consumo interno y permitirá que la exportación de crudo crezca a una tasa de 45% anual. La meta prevista de extraer 1 152 millones de barriles de petróleo crudo en 1982, implica un crecimiento a una tasa media anual de 16.4%.

En cuanto a la producción de petroquímicos, se ha programado la generación de más de 17 millones de toneladas para 1982 con una exportación superior a los 2 millones.

A fin de cubrir la demanda nacional, la generación de fluido eléctrico crecerá anualmente a una tasa media del orden de 10%.

El programa de exploración minera aumentará a una tasa de 25.9%, lo que asegurará el abastecimiento de algunas materias primas que ahora se importan.

La producción siderúrgica deberá incrementarse a un ritmo de casi 10% anual en promedio, lo que implica aumentar la producción paraestatal en 13.8% anual.

En el caso de los fertilizantes, la meta del sector público es alcanzar un ritmo de crecimiento de más de 14.4% anual promedio.

El sector comunicaciones y transportes se propone satisfacer la demanda sin importantes ampliaciones de equipo e infraestructura con base en un mejor uso y mayor integración de los existentes, dando prioridad al apoyo en el medio rural y procurando estimular patrones más racionales de desarrollo regional y de uso de energéticos.

Con tales propósitos se estimula el desarrollo acelerado del transporte de carga por ferrocarril y barco y se impulsa el desarrollo del transporte masivo de pasajeros en las grandes urbes.

Respecto del comercio, las metas generales para 1982 consisten en: abastecer con producción nacional la totalidad de la demanda efectiva de productos básicos, reducir 25% los márgenes de comercialización de granos, leguminosas y oleaginosas; orientar al consumidor; inducir un intercambio con el exterior que nos permita disminuir la participación de artículos suntuarios y de bienes de consumo en el total de importaciones, y aumentar la captación neta de divisas procedentes de transacciones comerciales fronterizas.

En turismo, las metas son incrementar los desplazamientos internos del turismo nacional a una tasa de 9.1%; la afluencia del turismo extranjero al interior del país a 12.5% anual y el turismo fronterizo a 3.4%. El empleo del sector crecerá 8.5% anual. Entre los programas del sector público destacan el apoyo financiero al sector privado que crecerá a 22% y el desarrollo de la infraestructura que crecerá a 25%.

En materia de bienestar social tienen prioridad en el sector asentamientos humanos, las obras de agua potable, alcantarillado y vivienda, para las cuales programamos alcanzar tasas medias de crecimiento para el período 1978-1982 de 6.7, 11.2 y 5.8 por ciento, respectivamente.

El objetivo para 1982 consiste en operar sistemas que permitan dar servicio de agua potable a 13.5 millones de habitantes, y de alcantarillado a más de 8 millones.

El programa contempla la modificación gradual de la estructura del sistema educativo mediante el desarrollo acelerado de la enseñanza extraescolar y abierta que permitirá atender, durante el quinquenio, el crecimiento natural anual y el rezago acumulado.

La educación preescolar se incrementará a un ritmo superior al histórico para convertirla en un instrumento nivelador para los grupos marginados. La primaria elevará su tasa de crecimiento anual como resultado del aumento programado en su eficiencia terminal; los demás niveles mantendrán su misma tendencia.

En materia de salud y seguridad social se da prioridad a la atención primaria, a la prevención y a la promoción de la salud, servicios de costo relativamente bajo, lo que permitirá ampliar fuertemente la cobertura del sector. En particular, se capacitará a la población en los cuidados básicos de su propia salud; se disminuirá la incidencia de enfermedades infecciosas que son las principales causas de mortalidad general; se promoverá la alimentación complementaria a madres y niños de muy escasos recursos; se ampliará el servicio de guarderías y orfanatorios.

Los objetivos del sector laboral son propiciar la generación acelerada de empleos; mejorar las condiciones de trabajo; proporcionar la máxima justicia laboral, y promover el incremento de la productividad de la mano de obra.

Se fomentarán las acciones que permitan proteger el salario de los trabajadores y se ampliarán los beneficios de la negociación colectiva a través de contratos ley. Crecerán los créditos que otorga el sector público a los trabajadores para la compra de bienes duraderos, turismo y educación; se crearán y operarán 500 bolsas de trabajo y un sistema de formación profesional.□