

Política fiscal y financiera

para 1982

SECRETARÍA DE HACIENDA Y CRÉDITO PÚBLICO
SECRETARÍA DE PROGRAMACIÓN Y PRESUPUESTO

Exposición de motivos de la Iniciativa de Ley de Ingresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal de 1982 (fragmento)

POLÍTICA TRIBUTARIA

La política tributaria, parte orgánica de la estrategia global de desarrollo, se orientará a continuar el proceso de reformas, perfeccionar el Sistema Nacional de Coordinación Fiscal y combatir la evasión y elusión en el pago de los impuestos.

En ejercicios anteriores, esta Soberanía se dignó aprobar iniciativas de ley que han transformado radicalmente el sistema tributario nacional, al sancionar reformas a los impuestos direc-

tos e indirectos y a las normas que rigen la coordinación fiscal entre Federación, entidades federativas y municipios.

El conjunto de propuestas que en esta oportunidad se elevan a la alta consideración del Poder Legislativo, incluye dos iniciativas que mejoran la estructura del régimen vigente: el nuevo Código Fiscal y la Ley Federal de Derechos.

El primero de los ordenamientos señalados se encamina a mejorar la administración tributaria, tanto como actualizar conceptos y definiciones jurídicas, en consonancia con las modificaciones sustantivas que se han implantado en un gran número de disposiciones impositivas y en el régimen de los estímulos de fomento a la producción.

También se actualizan los sistemas de fijación de recargos y multas, se simplifican normas y trámites y se perfeccionan los recursos administrativos en beneficio de los contribuyentes.

En cuanto al segundo, es preciso hacer notar que el sistema de captación de ingresos no tributarios contiene un conjunto

Noticia: Los secretarios de Hacienda y Crédito Público, David Ibarra Muñoz, y de Programación y Presupuesto, Ramón Aguirre Velázquez, comparecieron ante la Cámara de Diputados los días 25 y 27 de noviembre para presentar, respectivamente, los proyectos de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos. Se reproducen, con pequeños cambios editoriales, fragmentos de la Exposición de Motivos de ambas iniciativas.

muy variado, profuso y disperso de normas, que han crecido con el tiempo y con la ampliación de los servicios estatales.

Se justifica, por tanto, integrar un cuerpo único, coherente, de disposiciones que alcancen la necesaria uniformidad, tanto por los criterios en que se apoya cuanto por los avances que pudieran efectuarse en su generalización en las legislaciones locales. Así lo aconseja el principio de equidad en la distribución de las cargas tributarias, la conveniencia de simplificar las obligaciones de los contribuyentes, la necesidad de reducir costos administrativos y de eliminar contraprestaciones exageradamente elevadas en unos casos o demasiado bajas en otros.

La iniciativa se sustenta en el reconocimiento de la creciente complejidad de la economía y de las funciones gubernamentales, que ha transformado a los derechos en una fuente significativa y permanente de ingresos de la Federación. Tal hecho debe conducir a un nuevo avance en el sistema democrático de decisiones, al hacer que la fijación de esos ingresos corresponda a actos legislativos y no a criterios exclusivamente administrativos, como viene ocurriendo hasta ahora.

Las entidades federativas que, en acto soberano, decidan sumarse a este nuevo esfuerzo de coordinación tributaria, podrán mantener sus propias reglamentaciones, buscando la armonización de criterios y evitando la doble o triple imposición. Cualquier perjuicio que se resintiese en las recaudaciones locales quedaría compensado, con creces, con los aumentos que se añadirían a los fondos General de Participaciones y de Fomento Municipal, que establece la Ley de Coordinación Fiscal.

Las modificaciones al Impuesto sobre la Renta persiguen tres finalidades principales: cuidar la economía de los grupos mayoritarios, buscar generalidad en su aplicación y cerrar brechas legales que dan lugar a elusión o evasión fiscales.

La tarifa del impuesto que grava a las personas físicas habrá de corregirse, a fin de incorporar desgravaciones importantes que junto con la exención móvil del salario mínimo, signifiquen un nuevo adelanto en el principio de recaudar conforme a la capacidad económica de los contribuyentes y de proteger, por la vía fiscal, la economía de los trabajadores.

La existencia de regímenes especiales de tributación tiene antecedentes históricos que los justifican. Sin embargo, constituyen un rompimiento al principio de la equidad en la distribución de las cargas impositivas y son, frecuentemente, fuente de evasión al crear imperfecciones en los sistemas de control.

El Congreso de la Unión aprobó la supresión de las Bases Especiales de Tributación aplicables a la industria de la construcción. La disposición entrará en vigor en enero de 1982. A tal fin, se ha pensado un conjunto de medidas que facilitará el tránsito de las empresas del ramo al régimen normal del Impuesto sobre la Renta.

En cuanto al autotransporte, también se pretende eliminar las bases tributarias especiales en el caso de servicios que se prestan dentro de un mismo grupo de empresas o a compañías ligadas por propiedad accionaria. La medida ampliaría el campo de aplicación del Impuesto sobre la Renta y serviría para evi-

tar precios de transferencia entre negociaciones que reducen injustificadamente la recaudación.

Con sentido realista se ha planeado un régimen de transición a los contribuyentes menores que deban o estén dispuestos a incorporarse al sistema normal del Impuesto sobre la Renta. Cuando aumenta el volumen de sus negocios, muchos de ellos encaran dificultades administrativas que ahora se intenta resolver. Se propone conceder facilidades administrativas excepcionales, ya que sólo se exigiría un libro de registro de ingresos y gastos y otro de activos y depreciación. Además, se permitiría ajustar el valor de sus activos al iniciar los nuevos registros contables.

El sistema propuesto no sólo tendría ventajas para el contribuyente, sino que se ganaría en equidad al reducir uno de los núcleos de singularidad en el tratamiento impositivo. Al respecto conviene tomar en cuenta que el límite máximo de ingresos para quedar incluido en la categoría de contribuyente menor (1.5 millones de pesos anuales) es mucho más amplio del admitido en la mayoría de países, aun los de ingreso alto.

Desde otro ángulo, se plantea suprimir el Decreto de Estímulos a las Sociedades y Unidades Económicas que Fomentan el Desarrollo Industrial y Turístico del País. Las razones en que se apoya esa recomendación son múltiples. En primer término, constituye un incentivo que, por lo estricto de los requisitos, sólo ha estado al alcance de las grandes empresas. Por lo demás, es conveniente suprimir la exención a las ganancias de capital por enajenación de acciones de las sociedades de fomento e incorporar un sistema general y optativo de consolidación de resultados dentro de la Ley del Impuesto Sobre la Renta. No se intenta dar alicientes de promoción, sino cumplir objetivos fiscales, como reducir movimientos entre compañías del mismo grupo de accionistas con la finalidad de disminuir las cargas impositivas.

Conviene perfeccionar las disposiciones en que se sustenta la exención otorgada a ingresos asociados a los derechos de autor. A su amparo, en casos que tienden a generalizarse, se vienen justificando pagos exagerados por publicidad al exterior o sobre sueldos a funcionarios de empresas, con claro perjuicio fiscal. En cambio, los derechos de propiedad científica o intelectual seguirán gozando de los más amplios privilegios.

Los gastos de las empresas por previsión social vienen acrecentando su participación dentro del total de remuneraciones monetarias al personal de las mismas (de 26 a 37 por ciento entre 1972 y 1980). Aquí se encuentra una fuente importante de elusión que está erosionando la base fiscal. Hay, pues, razones suficientes para limitar la cuantía de este tipo de compensaciones en los estratos de funcionarios y empleados mejor pagados. Los obreros no estarán sujetos a esta disposición, mientras sus remuneraciones no excedan de siete veces el salario mínimo.

Desde otro ángulo, se establecen facilidades para la obtención de recursos de largo plazo en el extranjero. En particular, se otorga la exención a los fondos de pensiones y jubilaciones extranjeros, por cuanto se trata de organizaciones sin fines de lucro que, al estar imposibilitadas de cubrir el impuesto, nos negarían el acceso a un mercado privilegiado de dinero de largo plazo.

Con una nitida orientación social y de fortalecimiento al federalismo, el Ejecutivo a mi cargo ha decidido presentar una iniciativa de ley que modificaría el régimen del Impuesto sobre Adquisición de Inmuebles. La Federación dejaría la totalidad de los rendimientos de ese gravamen en favor de las entidades federativas que decidan adoptar bases uniformes y que concedan regímenes similares de promoción a la construcción de habitaciones de interés social.

En materia de impuestos indirectos, las iniciativas de ley contienen una serie de afinamientos de diversa naturaleza. Por lo que hace al Impuesto al Valor Agregado, se armoniza con el resto del país la tasa aplicable a la renta y enajenación de inmuebles en las fajas fronterizas y se perfeccionan las normas a que se sujetan las ventas a plazos.

En cuanto al Impuesto Especial sobre Producción y Servicios, se propone elevar la tarifa que grava los vinos de mesa de 5 a 15 por ciento —tasa igual a la aplicable a bebidas gaseosas— mediante un sistema gradual, que suavice cualquier trastorno en la economía de las empresas productoras.

Por último, se presenta a la alta consideración de esta Soberanía una Ley de Servicio Hacendario. El proyecto pretende, como objetivo fundamental, mejorar los sistemas de adiestramiento y capacitación de los funcionarios hacendarios, sean de carrera o de libre nombramiento, sin que ello implique garantía de empleo u otros privilegios. A tal efecto, se establecerían programas y facilidades de formación de recursos humanos, que cubrirían diversas especialidades y niveles de entrenamiento. En caso de aprobarse, se propone su entrada en vigor hasta enero de 1983.

NUEVO RÉGIMEN ADUANERO

En estrecha consonancia con las políticas de fomento al comercio exterior y con los avances logrados en materia legislativa, se eleva a la consideración de la Honorable Cámara de Diputados una iniciativa de Ley Aduanera.

El proyecto de Ley que el Ejecutivo enviará a esa representación nacional pretende sistematizar, modernizar y simplificar las disposiciones sustantivas y adjetivas que el Código en vigor contiene en 727 artículos. El nuevo ordenamiento es breve y accesible, en 148 artículos contiene los principios fundamentales de la materia.

El Código de 1951 abarca a todos los niveles normativos, desde las disposiciones de esencia y definición, hasta normas más propias de un instructivo. Además de resultar un cuerpo inflexible para regular una actividad cambiante y dinámica como el comercio exterior, registra lagunas por desarrollos ulteriores en las instituciones y prácticas internacionales.

De acuerdo a los lineamientos de la Reforma Fiscal, de la Ley de Valoración Aduanera y de la Reforma Administrativa, la iniciativa intenta sentar las bases de una concepción moderna del sistema aduanero, mejorar su eficiencia para comprender y adaptarse a los frecuentes cambios que ocurren en la caracterización de las mercancías, los medios de transporte, así como en las políticas de comercio exterior. Al proponer un me-

canismo de autoliquidación de impuestos por el contribuyente, agiliza los cobros y el despacho aduanero, al tiempo que reduce la posibilidad de la corrupción. Por último, norma instituciones u operaciones, como los regímenes de reposición de existencias, el depósito industrial, desarrollos portuarios, el despacho conjunto y las tiendas exentas de impuestos, que antes estaban ausentes de nuestra legislación.

La nueva Ley incorpora la actual Ley de Valoración Aduanera de las Mercancías de Importación y da las bases para establecer un impuesto a la importación temporal de vehículos, maquinaria, equipos y otros productos que sean objeto de explotación lucrativa en el país.

POLÍTICA DE ESTÍMULOS FISCALES

Los estímulos tributarios han experimentado una transformación profunda, en cuanto a adaptarse al cambio continuo de circunstancias en que se desenvuelve la economía, tanto como a servir de punto de apoyo a la política de inducción de acciones privadas que se definen en los planes de desarrollo, global y sectoriales.

Muchos de los sistemas previos resultaban inflexibles, congelaban las prioridades de fomento a la producción, descansaban en procedimientos discrecionales de otorgamiento que no aportaban certeza al cálculo empresarial o suponían trámites dilatados y centralizados.

Hoy, el esquema de incentivos sirve a los grandes objetivos del país: crear empleos, fomentar el ahorro, procurar la descentralización, mejorar la balanza de pagos, tanto como a impulsar actividades y ramas productivas jerarquizadas como de alta prelación (productos alimenticios básicos, bienes de capital, pequeña y mediana industria, exportación de manufacturas y mercado de valores, entre otros).

El sistema actual está sustentado, principalmente, en el otorgamiento de créditos fiscales a través del Certificado de Promoción Fiscal (Ceprofi). Con el fin de descentralizar operaciones que antes se realizaban exclusivamente en la capital de la República y favorecer un grado creciente de automaticidad en el diseño y operación de dicho instrumento, se ha instalado una red de oficinas que cubre todo el país.

Poco a poco se han simplificado los sistemas, sobre todo aquellos que descansaban en disposiciones legales con criterios disímboles o que, por promover una actividad particular, contradecían objetivos de jerarquía superior. Así por ejemplo, prácticamente se han eliminado los estímulos de depreciación acelerada, ya que facilitaba la sustitución indiscriminada de mano de obra por maquinaria. Y otro tanto ocurre con las exenciones a la importación como estímulo a nuevas inversiones, que han sido remplazadas por otro tipo de alicientes por ir en contra del mejoramiento de nuestros saldos de comercio con el exterior.

En el curso de 1981 se han implantado afinamientos, extensiones y mejoras al régimen de estímulos fiscales que tendrán efectos apreciables en el próximo ejercicio. A la industria editorial, a las actividades minerometalúrgicas y al comercio fronterizo, se les han creado esquemas que sustituyen, precisamente,

incentivos sustentados en la importación o en la depreciación acelerada.

Con el propósito de elevar el grado de utilización de la planta instalada, en beneficio de la productividad y la ocupación, se reformó el Decreto de Fomento del Empleo y la Inversión y se ampliarán los estímulos a las empresas que cumplan ese objetivo.

Se refuerza el paquete de medidas de fomento a la industria de bienes de capital, al combinarse medidas de protección con créditos fiscales, que benefician tanto a productores como a compradores de maquinaria y equipo producidos en el país.

En lo que se refiere a otras metas prioritarias, destacan los beneficios que comenzarán a recibir la inversión en el sector agropecuario, el comercio exterior, las zonas preferenciales de descentralización y las fajas fronterizas.

Durante 1982, se estima otorgar alrededor de 30 000 millones de pesos en incentivos tributarios. Destacan los orientados a fomentar la producción de bienes y servicios esenciales al consumo, el empleo, la racionalización del comercio exterior y el desarrollo regional equilibrado.

POLÍTICA MONETARIA Y CREDITICIA

La política financiera se ha encaminado a satisfacer el objetivo fundamental de alentar la formación y captación de recursos líquidos y del ahorro, al tiempo que se asegura una canalización suficiente de fondos en apoyo al desarrollo integral del país.

A tal propósito, ha sido indispensable desplegar esfuerzos decididos en el fortalecimiento del mercado interno de dinero y capitales, tanto como multiplicar y modernizar los instrumentos de captación de los fondos de ahorro de la comunidad.

Así se explica que se hayan presentado, a esta alta Soberanía, diversas iniciativas de ley que han transformado la organización bancaria del país, enriquecido las bases institucionales del mercado de valores y remozado la legislación en materia de instituciones de seguros.

Los resultados comienzan a fructificar. A pesar del intenso desarrollo de la economía nacional, el sector financiero lo ha hecho a ritmos aún más rápidos, lo cual ha permitido un incremento del crédito a los sectores social y privado que ha crecido a razón de 40% anual, en el período 1979-1981. En el próximo año, se espera un incremento de la captación interna neta del sistema financiero de 780 000 millones de pesos, 40% superior a la cifra del año en curso, que permitirá alcanzar un saldo de crédito con que atender las necesidades de los sectores social y privado, cercano a 1.7 billones de pesos.

El perfeccionamiento institucional del sector financiero debe proseguir a paso acelerado. Por eso, se continuará promoviendo la expansión de la red bancaria, dando marcada prioridad a las poblaciones que no cuentan con servicios y a los nuevos polos de desarrollo. Asimismo, habrá de alentarse la fusión, sobre todo de las pequeñas instituciones que no han podido llenar los requisitos para transformarse en banca múltiple, con objeto de promover solidez y competencia en el ámbito nacional.

La estructura de la banca nacional también continuará mejorándose. A la integración de Nacional Financiera y el Banco Internacional, la fusión de Somex con Banco Mexicano y el cambio a banca múltiple del Grupo Banobras, seguirán acciones tendientes a unir el Banco Nacional de Comercio Exterior con el Banco Nacional del Pequeño Comercio; crear el Banco del Turismo y autorizar al Banco Nacional de Crédito Rural para operar como banca múltiple. A dichos efectos se solicitará al Poder Legislativo examine y, en su caso, apruebe las enmiendas de ley correspondientes.

Como parte de los mismos esfuerzos se presenta, a consideración de esta Soberanía, un nuevo proyecto de Ley Federal de Instituciones de Fianzas. Se trata de modernizar las normas que las rigen; promover su sano desarrollo; adecuarlas a las reformas jurídicas ya realizadas en los sectores bancarios, de seguros y valores; redefinir los regímenes de inversión de sus reservas y recursos patrimoniales y mejorar los servicios.

El mercado nacional de valores se enfrenta a problemas coyunturales semejantes a los que prevalecen en muchos otros países y cuyo principal origen debe situarse tanto en las altas tasas de interés internacionales como en los procesos inflacionarios. Tal situación hace doblemente necesario intensificar los esfuerzos internos de promoción, por cuanto es indispensable contar con un mercado de capital de riesgo que contribuya a sanear y mejorar, sensiblemente, la estructura del financiamiento de las empresas nacionales.

Con ese propósito, el Poder Legislativo ha sancionado las reformas y adiciones a las leyes de Sociedades de Inversión y del Mercado de Valores. Por su parte, el Ejecutivo Federal ha establecido incentivos al ahorro en bolsa y autorizado la creación del Fondo México. Ahora, se ha decidido constituir un fideicomiso en Nacional Financiera, que emitirá certificados de Promoción Bursátil para ser colocados en las empresas que han integrado fondos de ahorro y de pensiones. El esquema recompensará mejor y fomentará el ahorro de trabajadores y empleados.

También proseguirá el esfuerzo por ofrecer nuevos instrumentos de captación, que se adapten mejor a las necesidades y preferencias del público ahorrador y de los inversionistas institucionales. A las exitosas emisiones de Petrobonos, papel comercial, y Certificados de Tesorería, para sólo citar unos cuantos casos, se añadirán las de obligaciones subordinadas, al tiempo que se proponen modificaciones legislativas donde se establezca la posibilidad de autorizar títulos que ya se utilizan ampliamente en otros mercados.

En lo que toca a las leyes Bancaria, Monetaria y de Coordinación Fiscal, se plantean algunas reformas que tienden a cubrir lagunas o a introducir perfeccionamientos acordes a la evolución financiera del país.

Unas, se refieren a la regulación de operaciones de arrendamiento financiero, que no habían sido previstas en nuestra legislación. Otras, al establecimiento de un sistema de protección de depósitos de las instituciones bancarias que sirva de nuevo apoyo a la confianza del público. Esta última figura se establecería, también por primera vez en México, mediante un fondo solidario creado a cargo de las propias organizaciones bancarias.

En consonancia con la reforma a la Fracción VIII del Artículo 117 Constitucional, que amplió las facultades de entidades federativas y ayuntamientos en la contratación de créditos internos, se solicita autorización del Honorable Congreso de la Unión para hacer las enmiendas correlativas a las normas del registro de las obligaciones de los gobiernos municipales y estatales, cuando éstas quedan garantizadas por participaciones en impuestos federales.

Sobre bases jurídicas e institucionales que han estado perfeccionándose, ha sido posible mejorar notablemente los servicios de la intermediación financiera, en beneficio de la producción y el desarrollo.

A mayor abundamiento, la política de créditos selectiva ha acrecentado la contribución del sector financiero en el cumplimiento de las prioridades del desarrollo y de sus sectores, al afinar los mecanismos de asignación de recursos.

La banca oficial, privada y mixta, junto con los fideicomisos de fomento, canalizan alrededor de 50% del crédito total que otorga el sistema financiero mexicano a los sectores social y privado, con criterio selectivo. Quiere esto decir que los sectores y actividades prioritarias están recibiendo y recibirán una fracción elevadísima de los recursos crediticios, en condiciones altamente preferenciales y con tasas muy inferiores a las que prevalecen en el mercado.

Durante 1982, sin contar recursos que otorgue directamente la banca privada y mixta, el sector agropecuario se beneficiará con créditos brutos de cerca de 230 000 millones de pesos, en donde los correspondientes al Banrural y los Fideicomisos Instituidos en Relación a la Agricultura (FIRA) representan dos terceras partes.

De la misma fuente, y sirviendo de punta de lanza Nacional Financiera y Somex, los proyectos y actividades de alta prelación recibirán créditos 42% superiores a los otorgados en 1981. En el caso de la pequeña y mediana industria, sólo los redescuentos del Fondo de Garantía y Fomento a la Industria Mediana y Pequeña (Fogain) alcanzarán 24 000 millones de pesos, cifra que representará 60% de aumento en el próximo ejercicio.

Los recursos destinados a fortalecer las finanzas de entidades federativas y ayuntamientos también muestran tendencias que sustentan la expansión de obras y servicios públicos indispensables al proceso de descentralización y al mejoramiento de los niveles de vida en la provincia.

Los créditos concedidos por el Banobras durante 1982 habrán de incrementarse 35%, con lo que alcanzará un nivel tres veces superior al de 1980. Asimismo, para el año próximo, los fondos de Inversiones Financieras para Agua Potable y Alcantarillado y Fiduciario Federal de Fomento Municipal, lograrán cifras 2.5 y 4.5 veces superiores, respectivamente, a las que se concedían dos años atrás.

Por otra parte, en un entorno internacional poco favorable a la cooperación económica entre las naciones, México sigue reafirmando su voluntad política de lograr un mayor acercamiento y colaboración con los países en desarrollo, en especial con los de América Latina. En los últimos años, nuestro país ha muestra-

do su espíritu de solidaridad con la región centroamericana y del Caribe, a través de distintas acciones en el terreno comercial, energético y financiero.

Dentro de ese espíritu someto a la consideración de esta Alta Soberanía, las propuestas de adhesión de México al Banco de Desarrollo del Caribe como país miembro regional; la aportación a la Asociación Internacional de Fomento, organismo que canaliza recursos a los países más pobres del mundo, y la ampliación, en plazo y monto, de la garantía que el Gobierno federal puede otorgar a los empréstitos concedidos a nuestro país por el Banco Internacional de Reconstrucción y Fomento.

En síntesis, la política financiera se ha movido dentro de un proceso de cambio de estructura que la capacita mejor a servir al desarrollo nacional. En el corto plazo, ha buscado el financiamiento fluido de la generación de ahorros e inversiones, sin acentuar las presiones inflacionarias que resiente el país.

POLÍTICA DE DEUDA PÚBLICA

La política de deuda pública sirve al propósito de financiar, cerrar la brecha del comercio exterior y la que se origina entre los gastos e ingresos públicos, procurando incurrir en los menores costos y en una distribución apropiada de los ahorros disponibles con los sectores privado y social de la economía.

Así pues, las metas del endeudamiento están subordinadas a objetivos de mayor alcance, aunque hay un entrelazamiento en que unas y otros se condicionan.

Dentro de ciertos límites económicos, la deuda pública puede compensar, año con año, desajustes en las relaciones económicas internacionales o del presupuesto público. Tal expediente reduce los sacrificios del consumo presente, transfiriendo las cargas a generaciones futuras y, también, los beneficios de una formación de capital más amplia.

Asimismo, se usa el expediente del endeudamiento para compensar fluctuaciones imprevistas, aun de magnitud significativa, a fin de evitar desequilibrios mayores de la economía y ganar el tiempo de encontrar e instrumentar soluciones de fondo a las mismas.

Es esa la condición que ha de satisfacerse imperativamente. De otra suerte, la deuda, lejos de servir como elemento de flexibilidad en la política económica, se convierte en escollo que impregna de rigidez a las cuentas externas y al presupuesto gubernamental.

Hasta 1980 había sido posible reducir en términos relativos el endeudamiento externo, así como su tasa anual de crecimiento. En efecto, mientras en 1976 su monto total representó 32% del producto, se redujo a 25 y 18 por ciento en 1979 y 1980. En ese lapso su crecimiento fue de 21%, inferior a la expansión del producto.

Sin embargo, circunstancias extraordinarias e imprevistas en el año en curso han determinado un aumento sustancial de los volúmenes de créditos contratados en el exterior. Un primer factor, el principal, estuvo dado por el receso de la economía

internacional que causó un fuerte deterioro en los precios y la demanda de nuestras exportaciones, incluyendo al turismo y sobre todo al petróleo.

Un segundo factor resultó del encarecimiento espectacular de las tasas de interés en los mercados internacionales, que elevaron el servicio de la deuda en 2 240 millones de dólares, durante 1981.

De otro lado, las compras en el extranjero y el turismo mexicano continuaron creciendo a ritmos muy elevados (35 y 50 por ciento), a pesar de los controles que comenzaron a implantarse en el mes de agosto.

Haber tratado de corregir de golpe un desequilibrio de la magnitud anotada, hubiera llevado a detener bruscamente la actividad económica, a crear desempleo, sin asegurar, en modo alguno, la solución transitoria y menos aún permanente del problema.

Por consiguiente, el Ejecutivo Federal prefirió usar la válvula del endeudamiento y emprender de inmediato una política decidida de contención de las compras foráneas y de fomento a las exportaciones, al tiempo que se introducen economías en los presupuestos públicos.

En razón de los factores enunciados, la deuda pública externa ascenderá, al cierre de este año, a 48 700 millones de dólares, aproximadamente, que representa 20% del producto.

En otro orden de ideas, la política de acceso a los mercados internacionales de capital sigue orientada a mantener una estructura de plazos apropiada, a equilibrar las diversas fuentes por países y tipos de endeudamiento y a reducir los costos al máximo posible.

El monto de los empréstitos de corto plazo absorbe apenas 18%, mientras los de vencimiento a largo plazo 82%. También

prosigue la diversificación por países. En 1976 la deuda contratada en Estados Unidos representó 46%. Hoy tiene un peso de 27%. Del mismo modo los préstamos de disposición libre significan 86% del total de contrataciones.

Se ha avanzado igualmente en diversificar los instrumentos de captación, como medio de facilitar el acceso a los mercados, reducir los costos y riesgos en el manejo de monedas fluctuantes. El principal mecanismo de contratación ha sido la sindicación de créditos con grupos integrados por numerosos bancos de diversas nacionalidades, pero también se ha recurrido al mercado de bonos de tasa fija, a las emisiones de títulos con tasa flotante, a la colocación de aceptaciones bancarias y al papel comercial.

En 1982, tal como se propone más adelante, se planea un endeudamiento externo que verá reducida su proporción (17.8%) con respecto al producto nacional.

En el mercado interno, junto a los recursos del depósito legal, vienen desempeñando un papel muy destacado en el financiamiento del sector público los Certificados de Tesorería, seguidos por los Petrobonos y los Tesobonos. Mediante esos mecanismos no sólo se eliminó liquidez redundante, sino también pudieron financiarse necesidades básicas del sector público.

Las proyecciones combinadas de la balanza de pagos y del presupuesto del sector público, durante el próximo ejercicio, señalan requerimientos financieros por 657 000 millones de pesos. En cumplimiento con las disposiciones de la Ley General de Deuda Pública se solicita, del Honorable Congreso de la Unión, autorice un endeudamiento por esa cantidad, que se integraría por 11 000 millones de dólares de crédito externo y 400 000 millones de pesos de crédito interno. Del total de recursos externos, 10 000 millones de dólares se destinarán a cubrir partidas del Presupuesto de Egresos de la Federación y 1 000 millones de dólares al apoyo del resto del sector público, incluyendo la intermediación financiera. □

Exposición de motivos de la Iniciativa de Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el año de 1982 (fragmentos)

POLÍTICA ECONÓMICA Y SOCIAL

Los adelantos están a la vista. Los avances logrados confirman lo acertado de la nueva estrategia de desarrollo que hemos impulsado en estos años. También hay problemas y metas no logradas; sin embargo, los obstáculos y las dificultades no son causa de desalientos; son, más bien, un reto que exige redoblar esfuerzos y sumar voluntades.

Empleo, salario justo y mayor cobertura de los servicios básicos de alimentación, educación, vivienda, salud y atención a marginados, son los objetivos que orientan el crecimiento económico hacia una mejor distribución del ingreso. Tal ha sido la base del compromiso adquirido con las mayorías populares del país y durante estos años dicho compromiso, acto elemental de justicia, ha sido la norma y propósito fundamental de la acción del Gobierno. El progreso no se inventa, ha sido real y objetivo. De 1977 a 1980, la información existente muestra que el ingreso

disponible per cápita registró un crecimiento de 4.5%, en términos reales, en tanto que de 1968 a 1976 creció 3.1 por ciento.

La orientación hacia la creación de empleos es evidente en las oportunidades de trabajo que existen ahora. Para 1981 habrá más de un millón de nuevos empleos y se abatirá la tasa de desempleo abierto y de subempleo. Así, en los primeros dos años de vigencia del Plan Global, se habrá alcanzado la meta trianual de crear 2.2 millones de empleos y, en los cinco años transcurridos en el presente régimen, el número de nuevos empleos alcanzará 4.3 millones. Se ha creado trabajo a la población que lo demanda y se ha ensanchado la capacidad de absorber productivamente los recursos humanos del país. Este proceso nos permite, también, reducir gradualmente el subempleo y dar acceso a mejores trabajos a la población con ocupaciones poco productivas.

Un rasgo trascendente en el proceso de generar empleos es el comportamiento favorable de la absorción de mano de obra en el campo, que registró un crecimiento anual de 2.5% de 1977 a 1981, que difiere con el estancamiento dominante en los años anteriores. La acción vigorosa para transformar el sector agropecuario es una preocupación central en la estrategia de desarrollo, en la que no se han escatimado esfuerzos.

El acceso a mayores fuentes de trabajo es el puente que vincula el crecimiento económico con el desarrollo social.

En 1981, el aumento del ingreso de las familias permitió un crecimiento real de 7.4% en el nivel de consumo de los sectores privado y social, incremento similar al del año anterior. Un creciente bienestar material ha sido combinado con un mayor bienestar social que deriva de un aumento real estimado en 12% en los gastos de consumo del Gobierno, cristalizado en los servicios de salud, educación, alimentación, vivienda y atención a marginados, principalmente.

En la tarea de mejorar la calidad de vida de las mayorías destaca el avance del sistema educativo y el cumplimiento del Artículo 3o. constitucional, que garantiza el acceso a la educación primaria a todo mexicano que lo demande. La cobertura nacional del ciclo escolar 1981-1982 comprende a más de 24.5 millones de estudiantes, lo que representa una atención adicional de casi ocho millones de personas en los cinco años del presente régimen.

El cabal aprovechamiento de los recursos humanos del país es condición necesaria y eje central de la estrategia global, cuyo postulado es el desarrollo de los hombres y no el crecimiento de las cosas. En ese contexto, el Gobierno reconoce las deficiencias educativas y la necesidad de erradicar el analfabetismo. No se puede avanzar dejando atrás a un segmento de nuestros compatriotas. El esfuerzo de los gobiernos de la Revolución y su perseverancia han permitido reducir sustancialmente el índice de analfabetismo de la población, que pasó de 24.8% en 1970 a 15.2% en 1980.

En materia de salud y seguridad social, la población amparada alcanza ya 48.5 millones de personas, casi 70% de la población del país. Esto significa que en los cinco años de la presente

administración se incorporaron más de 26 millones de personas al sistema de salud.

De 1976 a 1981 la disponibilidad de alimentos creció a un ritmo de 2.8% anual, expansión que contrasta con la tasa de 1.4% registrada en el período de 1960-1976. Destaca, asimismo, el desarrollo pesquero, que ha hecho posible elevar el consumo per cápita de especies marinas a 9.5 kilogramos, en comparación con 3.7 kilogramos en 1977. Este logro fortalece el patrón de nutrición nacional, dado el elevado contenido de proteínas de estos productos.

Rescatar a los mexicanos marginados del progreso nacional es una empresa esencial que con imaginación y voluntad, superando rutinas y prácticas anquilosadas, ha emprendido la actual administración. Para ello se han dedicado hombres y recursos y establecido programas con los cuales se busca una mejor articulación social de los 19 millones de mexicanos que conforman el núcleo de población marginada.

En 1981, los recursos para el Sistema Coplamar crecieron cerca de 37% con respecto al año anterior, para asegurar la viabilidad de dicha estrategia intersectorial y atender eficazmente las necesidades de quienes ya no pueden esperar, dada su precaria situación. Esto se concreta en las acciones de seguridad social, de distribución de alimentos, de capacitación, de extensión en caminos rurales, de educación primaria, de abastecimiento de agua potable y de mejoramiento de la vivienda.

Una de las carencias más agudas a las que se enfrenta nuestra sociedad es la habitacional y la de servicios básicos de agua y alcantarillado, problemática que se vuelve más compleja ante el acelerado crecimiento demográfico.

El Estado ha realizado una serie de acciones, englobadas en el Programa Nacional de Vivienda, para abatir el rezago existente. A este respecto, en 1980 fue posible aumentar 10% el número de beneficiados y se prevé alcanzar para 1982 la meta de 3.5 millones de viviendas. Entre otros apoyos del sector público cabe señalar el impulso a los programas de materiales de construcción, el desarrollo de tecnología para la autoconstrucción y la creación de un sistema de financiamiento de viviendas para los sectores de bajos ingresos.

En los servicios básicos para la vivienda, se prevé que para este año 66% de la población dispondrá de agua potable y 36% de alcantarillado.

La reactivación del proceso de formación de capital, tanto físico como humano, determina el potencial del crecimiento económico. En 1981, se estima que la inversión pública crecerá 15% en términos reales, en tanto que la privada y social lo hará en 12%. Los recursos para la expansión de la base productiva han requerido destinar una proporción cada vez mayor del ingreso nacional para fines de inversión, elevándose dicha proporción en seis puntos porcentuales con relación al PIB, de 1976 a 1981. Este esfuerzo ha robustecido la capacidad de producción de bienes y servicios de la economía nacional. La inversión está realizada. El producto derivado de ella será un flujo permanente de bienes en los años futuros.

La ampliación de la base productiva nos dará capacidad también para enfrentarnos con mayor éxito a los vaivenes de la economía internacional y reducir los efectos desfavorables del lento avance de otros países.

El crecimiento económico no es afán desarrollista, sino un proceso integral cimentado en la transformación estructural, dirigida a la producción de los bienes nacional y socialmente necesarios. La nueva estrategia de organización y atención a zonas temporales ha logrado revertir el estancamiento e incorporar a la producción nuevas tierras, para asegurar el abasto de alimentos. La solidaridad del Estado con los campesinos ha encontrado un entusiasmo renovado y una voluntad patriótica de cooperación, para lograr la autosuficiencia alimentaria.

Las perspectivas de acopio de alimentos y granos básicos son favorables. La producción de los diez principales productos agrícolas, de acuerdo con el programa de la Secretaría de Agricultura y Recursos Hidráulicos, se estima que alcanzará 28.8 millones de toneladas en 1981, lo que significa un incremento de 10.8 millones de toneladas con respecto a 1976. La magnitud de los resultados es evidente al considerar que, en los diez años anteriores, el incremento en la producción de estos cultivos fue de sólo 4.2 millones de toneladas.

Este cambio trascendental no es producto del azar o simple accidente. Es fruto del esfuerzo tenaz de la administración y la unidad nacional en torno a la instrumentación del Sistema Alimentario Mexicano. El país está cambiando, tanto de tamaño como de contenido.

En 1981 el sector industrial presenta también un elevado dinamismo y supera incluso el registrado en 1980. La mayor expansión de la producción manufacturera, de la industria de la construcción, de la petroquímica y de la electricidad, apuntan hacia un crecimiento del volumen de la producción industrial de 9%, comparable positivamente con la tasa de 8.4% de 1980. Nos dirigimos, así, con paso firme hacia nuevos estadios del proceso de desarrollo. De 1976 a 1981 la producción industrial crecerá en casi 50%, evolucionando a un ritmo anual de 8.2% en promedio, dos puntos por encima del registrado de 1970 a 1976.

El balance y el análisis de la actividad económica y social permite afirmar que estamos en el sendero adecuado y que hay capacidad política y económica para sortear con éxito las circunstancias. En un corte del tiempo, la imagen de la realidad muestra que muchos compatriotas no alcanzan todavía un nivel de vida digno, y que por tanto debemos seguir luchando como nación para lograrlo. Pero si comparamos la situación actual a la de hace apenas unos años, podemos ver que hemos progresado, que tenemos avances importantes.

Hay problemas aún no resueltos y nuevos desafíos. En el Primer Informe de Avance de la Ejecución del Plan Global de Desarrollo, estos problemas fueron considerados con amplitud. No se desconoce la existencia de amplios grupos marginados y los rezagos y carencias en áreas de bienestar social. Pero del diagnóstico se ha pasado al planteamiento de las soluciones y a la acción. Se hace frente eficaz y oportunamente a la problemática.

En la esfera económica, son preocupación especial la inflación, el desequilibrio en las transacciones corrientes con el exterior y la situación de las finanzas públicas.

En el sector externo, la problemática del presente año está influida por una situación internacional deteriorada. Estamos ante un nuevo período de turbulencias, retrocesos y de lucha hegemónica entre las superpotencias.

En lo político, la carrera armamentista renace como una clara manifestación de temor y carencia de voluntad política para edificar la paz en un contexto de igualdad y justicia internacional.

En lo social, aumenta la polarización entre los países ricos y los pobres, conjugándose el dispendio de unos con las grandes privaciones de otros.

En lo económico, el panorama internacional es desalentador. La actividad productiva crecerá cuando mucho 1%. Estancamiento e inflación son fenómenos mundiales que atacan particularmente a los países industrializados, y han hecho resurgir las tendencias proteccionistas y la manipulación de los mercados.

En este contexto y con el compromiso histórico de señalar dichos problemas y la voluntad permanente de procurar una justa solución de los mismos, México lucha, sin tregua, por un mayor acercamiento entre naciones ricas y pobres, por un nuevo orden económico internacional y por una plena armonía en todos los campos de las relaciones de los distintos pueblos.

La cristalización de este esfuerzo se manifestó en la realización de la Conferencia sobre Desarrollo y Cooperación Internacional: el llamado Diálogo Norte-Sur. Cancún fue un foro de verdadero diálogo, de toma de conciencia y de voluntad política, patentizándose la necesidad de reanudar las negociaciones multilaterales y la apertura de nuevas opciones para la solución pacífica de los conflictos del mundo.

Estamos padeciendo el cerco de presiones internacionales reflejadas en la situación del mercado petrolero y las elevadas tasas de interés que constituyen un nuevo factor que dificulta la marcha ascendente del país y hace necesario actuar en diversos frentes, para impedir desviaciones de las metas básicas.

En la balanza de pagos, la captación de ingresos por exportaciones de bienes sufrió en 1981 una importante disminución con respecto a lo programado, como resultado, principalmente, de la tendencia a la baja de las cotizaciones internacionales de los productos primarios, incluido el petróleo, de la depresiva demanda externa y de las prácticas proteccionistas que obstaculizaron la comercialización de nuestros productos en el exterior.

La política monetaria restrictiva de Estados Unidos se ha reflejado en una sostenida tendencia alcista de las tasas de interés y apreciación del dólar frente a otras monedas, lo que ha repercutido significativamente en mayores erogaciones al exterior por concepto de servicio de la deuda e, internamente, en una presión sobre las tasas de interés y costo financiero.

Estos acontecimientos acentuaron el desequilibrio de nuestras transacciones corrientes con el exterior y modificaron el panorama económico previsto originalmente.

En lo interno, el desajuste del mercado petrolero hizo necesario reducir el gasto público 4% sobre el presupuesto en ejercicio, para no agravar el déficit financiero.

No obstante este esfuerzo, el monto del déficit del sector público superará las previsiones originales. En este resultado confluyen la reducción de los ingresos de Pemex, el menor dinamismo de la recaudación tributaria, determinado por las desgravaciones fiscales, el aumento en los gastos para hacer frente a los mayores pagos por servicio de la deuda, la necesidad de realizar mayores compras con respecto a lo programado para adquirir las cosechas récord de granos básicos, la mejoría de los salarios de los servidores públicos y la necesidad de mantener los niveles de producción de crudo, entre otros.

Para el Gobierno constituye una seria preocupación la inflación, proceso afectado por los impulsos del exterior. El problema es complejo y la solución no es sencilla. Hoy, más que nunca, existe la voluntad de abatir este problema.

Para lograr este fin no se está recurriendo a las recetas tradicionales, orientadas a frenar la economía y reducir la demanda de las mayorías, porque actuar de esa manera contradice nuestra política económica y social, además del alto costo implícito y del impacto sobre la generación de empleos que conlleva.

La política de desarrollo es mucho más que una simple política anti-inflacionaria, es la mejoría en los niveles de vida de la población. La generación acelerada de empleos, la redistribución familiar y regional del ingreso, el crecimiento alto y sostenido de la producción y el fortalecimiento de la independencia nacional, todo esto no se puede sacrificar por controlar la inflación, pero tampoco se logrará sin moderarla.

Buscamos soluciones dentro de la estrategia global de desarrollo. El Gobierno está tomando medidas de disciplina, de eficiencia, de control y de inducción, sin afectar el desarrollo integral del país. El esfuerzo empieza a inducir una ligera desaceleración de la tasa de inflación. Hasta octubre la inflación acumulada es dos puntos inferior a la de un año antes.

Adicionalmente, para fortalecer el poder adquisitivo de los trabajadores y atenuar los efectos desfavorables de la inflación, se ha instrumentado un conjunto de acciones: por una parte, se desgravaron los ingresos de los estratos bajos y se eximió del IVA a la canasta de alimentos. Por otra parte, se mantiene el control de los precios de bienes de consumo popular y está en ejecución el Programa de Productos Básicos para acrecentar la oferta de los mismos a precios descendentes con relación al salario mínimo.

Asimismo, en 1981 creció 30.6% el salario mínimo nacional y las prestaciones registraron fuertes incrementos, particularmente en la industria manufacturera, donde presentaron un aumento de 47%, comparable con el de 37.2% de 1980. Se esti-

ma que este año la masa salarial de esta industria aumentará a un ritmo del orden de 5%, como resultado del comportamiento de los precios, los salarios y el dinamismo del empleo. En el campo, los aumentos de los precios de garantía se fijaron a niveles significativamente superiores a la inflación, lo que provocó una mejoría sustancial del ingreso de la población rural.

En suma, los desajustes internacionales, aunados a factores internos, constituyen elementos negativos a los que habremos de hacer frente en 1982 para continuar por la senda trazada. Tenemos capacidad de maniobra para remover obstáculos internos y enfrentarnos al cerco de las presiones externas y consolidar así los avances de los últimos años para alcanzar las metas fundamentales de la política de desarrollo: empleo y bienestar social.

Los propósitos de la política económica para 1982, que orientan la política de gasto, son el mantenimiento de un adecuado ritmo de crecimiento y empleo en el cumplimiento del compromiso de proveer los niveles mínimos de bienestar a toda la población. Estos objetivos impedirán un estancamiento de la economía en una etapa vital del desarrollo económico y social y permitirán avanzar en la corrección de los desequilibrios de balanza de pagos y las finanzas públicas, al mismo tiempo que coadyuvarán a desacelerar el crecimiento de los precios.

En este contexto, la acción del Gobierno en 1982 continuará por la senda de la transformación sostenida y programada del país; en beneficio de las clases populares se enfrentará la problemática coyuntural dentro del esquema de objetivos y prioridades establecidos. Éstas son, también, las bases normativas del Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1982.

En la balanza de pagos se reforzarán las medidas tendientes a fomentar las exportaciones de bienes y servicios y racionalizar las importaciones, con el propósito de diversificar las fuentes de captación de divisas, evitar el derroche de recursos en compras externas de carácter prescindible y reducir el desequilibrio de nuestras transacciones corrientes con el exterior.

Las acciones para mejorar el control de las importaciones son selectivas y responden a un espíritu de racionalización y no de proteccionismo excesivo. En 1982, la estrecha vigilancia sobre las erogaciones externas del sector público y las medidas de inducción sobre las de otros sectores redundarán en un menor dinamismo del gasto externo, lo que permitirá un nivel de importaciones más acorde con lo planteado en el Plan Global.

Las decisiones en materia de política comercial están encaminadas a fortalecer la situación de balanza de pagos, en forma tal que disminuya el déficit en la cuenta corriente para 1982. Lograr esta meta no es un simple acto declarativo; se fundamenta en los hechos que tenemos a la vista. Los considerables recursos destinados a la inversión empiezan ya a madurar en diversos sectores, tales como la siderurgia, la petroquímica y los fertilizantes, lo que permitirá un mayor abasto interno y, consecuentemente, menores requerimientos de importación. Asimismo, la atención especial al campo y el respaldo a los campesinos de México muestran que la autosuficiencia alimentaria no

es una utopía cuando existe voluntad política y capacidad de trabajo y organización. Adicionalmente, se ha logrado la reconstitución de la plataforma petrolera a un volumen de exportación de 1.5 millones de barriles diarios de crudo y la revaluación del petróleo. Todos estos elementos aportarán un apoyo significativo a la balanza de pagos para 1982.

La política anti-inflacionaria responde a un esquema integral que abarca todos los procesos involucrados e incorpora la acción articulada de los instrumentos de que dispone el Estado.

Las inversiones realizadas en los últimos cinco años permitieron madurar diversos proyectos, cuya contribución, en términos de una mayor oferta de bienes y servicios, tiende a reducir y subsanar los estrangulamientos del aparato productivo y distributivo y combatir, en sus orígenes, las fluctuaciones erráticas de los precios de distintos mercados y las actividades especulativas. En este sentido, destaca el fuerte incremento de la producción de alimentos y granos, resultado que permite un comportamiento más ordenado de los precios del sector.

Los estímulos a la producción se complementan con medidas para contener el consumo suntuario y fomentar el ahorro, para adecuar el crecimiento de la demanda y modificar su estructura de acuerdo con las prioridades establecidas.

Asimismo, se continuarán los esfuerzos para incrementar la productividad, concentrados en los distintos programas instrumentados que elevan no sólo la capacitación de los trabajadores, sino también su ingreso.

El Proyecto de Presupuesto para 1982, además de procurar la consolidación de las inversiones y obras emprendidas a lo largo del presente sexenio, se orienta también a lograr la corrección de los desequilibrios internos y externos.

La política de gasto refuerza las medidas adoptadas para resolver la coyuntura, además de apoyar las acciones contenidas en el quinto informe de gobierno.

El Proyecto de Presupuesto para 1982 consigna en su estructura y monto un apoyo significativo al control de la inflación; estimula la oferta y la atención a cuellos de botella; adecua el gasto público a las condiciones internas, de forma que no presione excesivamente la demanda; impulsa importantes avances en las metas referentes a la atención de grupos marginados y alimentos; asigna recursos en montos de consideración a los sectores agropecuarios y de comunicaciones y transportes; continúa promoviendo el Programa de Productos Básicos, el Sistema Alimentario Mexicano y el Programa de Puertos Industriales; asigna fondos suficientes para asegurar la prestación eficaz y eficiente de los servicios públicos y otorga mayor prioridad al bienestar social.

Asimismo, en su composición incluye un aumento de 22.7% en el Programa de Inversión Pública, expansión moderada que obedece a una adecuación de las prioridades, en tanto que la inversión del sector petrolero disminuye 19.6% y el gasto de capital del resto de las entidades aumenta cerca de 40 por ciento.

El menor gasto de inversión de Pemex se debe a que se han alcanzado las metas propuestas. Por otra parte, esta orientación permite apoyar, en forma más eficaz, a otros sectores y ramas industriales, con el propósito de consolidar una base exportadora más diversificada y una estructura productiva más equilibrada.

El trato preferencial para las actividades diferentes del petróleo señala la importancia de éstas como impulsoras y motores del crecimiento económico en 1982; la reorientación señalada faculta también un mayor cumplimiento de los objetivos de desarrollo y contribuye a readaptar el ritmo y la estructura de la demanda para incidir en la corrección de la problemática coyuntural.

La mayor adecuación del gasto público a los ingresos previstos y el esfuerzo de racionalización son elementos centrales para mejorar la situación financiera del sector público y propiciarán una reducción del déficit financiero como proporción del PIB.

El contexto macroeconómico que deriva del Proyecto de Presupuesto y del esquema de política económica para 1982, permite estimar un crecimiento de entre 6.5 y 7.0 por ciento, en términos reales, del PIB, con lo que se generarán empleos a una tasa superior a 4% anual.

De 1980 a 1982 esta meta implicará que el crecimiento promedio del PIB será de alrededor de 7.7% real, cifra cercana a la de 8% prevista en el Plan Global. La meta de empleo significa que el volumen total de nuevas ocupaciones generadas en el trienio será superior a 2.7 millones, lo que representa un cumplimiento de 123% con respecto a lo planeado.

Con base en estas previsiones, se perfila un panorama muy favorable para el período 1977-1982 en conjunto. En dicho lapso, México conseguirá alcanzar un incremento mayor a 50% en términos reales, en la producción total de bienes y servicios.

En lo social, la dinámica del empleo habrá roto los moldes de un patrón de distribución del ingreso inequitativo; asimismo, para 1982 se habrán generado aproximadamente 5.2 millones de nuevos empleos, casi el doble de los registrados en el lapso de 1970-1976.

[. . .]

POLÍTICA DE GASTO PÚBLICO

Estrategia general

El propósito de transformar el crecimiento económico en bienestar social para las mayorías ha determinado las modalidades y características de la política de gasto público en estos años.

En 1977 se dio atención preferente a superar, en primera instancia, los efectos de la crisis económica y una elevada prioridad al gasto en las actividades petroleras, que por su potencial de generación de recursos y su efecto multiplicador en otras actividades, constituyeron el sustento necesario para la recuperación.

Posteriormente, la orientación fue dirigida a los sectores agropecuario y pesquero, para impulsar la producción de alimentos y productos básicos; se aumentaron las asignaciones presupuestales para bienestar social y se iniciaron los esfuerzos tendientes a atenuar los cuellos de botella que obstaculizaban el desarrollo equilibrado de la actividad económica.

También se proporcionó un mayor apoyo al desarrollo e instrumentación de los programas con incidencia regional, para corregir la tendencia a la excesiva concentración y dispersión geográfica del ingreso y la riqueza nacionales. Adicionalmente, se definieron y adoptaron programas y acciones concretas para la atención de numerosos núcleos de mexicanos que tradicionalmente no habían alcanzado los beneficios del desarrollo del país. Finalmente, fueron iniciadas cuatro estrategias intersectoriales que condicionaron la política sectorial, destacando el Sistema Alimentario Mexicano.

La Reforma Administrativa, con la sectorización de la administración pública central y paraestatal, permitió la transferencia de atribuciones en materia de gasto público a los coordinadores de sector. La desconcentración y descentralización han significado un medio eficiente para asegurar la congruencia de las actividades de las entidades coordinadas y el alcance de las metas planteadas.

La importancia del gasto público en la actividad económica del país ha crecido, tanto por su participación dentro de la actividad económica, como por su incidencia en la demanda agregada, que estimula las actividades del sector privado, principalmente a través de la formación de capital en sectores estratégicos.

La amplitud y aceleración del proceso de formación de capital comprendió, desde las inversiones en actividades petroleras y en sectores estratégicos, en los cuales ya intervenía el Estado, hasta un fuerte apoyo al desarrollo regional, así como el establecimiento del Sistema Alimentario Mexicano y del Proyecto de Puertos Industriales, entre otros.

Las decisiones de inversiones adoptadas por esta administración en el sector de energéticos y las vinculadas a los alimentos, a través del fomento a las actividades agropecuarias y pesqueras, han representado montos considerables de 1977 a 1981, cuyos frutos son notorios, como la anticipación de la plataforma de producción y la creciente generación de recursos financieros del petróleo, en un caso; las cosechas favorables en 1980 y 1981 y el considerable incremento en la disponibilidad de productos del mar, en el otro.

El gasto también ha sido utilizado como un medio importante en la lucha contra la carestía y la inflación, ya que ha permitido ampliar la producción de bienes y servicios esenciales para el país e impulsar los procesos productivos en toda la economía. La realización de obras de infraestructura desempeña un papel determinante para romper los cuellos de botella que obstaculizan la economía y agudizan las presiones inflacionarias; asimismo, con el impulso a las actividades productivas estratégicas, por medio de las empresas y organismos, se contribuye a elevar la disponibilidad de bienes y servicios a la comunidad.

Las prioridades en energéticos y alimentos han sido cumpli-

das. El gasto en estas actividades registró una tasa media de crecimiento superior a 40%, y los resultados han sido favorables. Estamos alcanzando la autosuficiencia energética y alimentaria.

El gasto destinado a bienestar social se triplicó en los primeros cinco años de esta administración y absorbió más de la cuarta parte del gasto total sectorial. También el canalizado a los sectores comercio y comunicaciones y transportes creció más de tres veces.

De 1977 a 1981 se observa un ligero descenso de la participación del sector industrial, de 35.3 a 34.6 por ciento, lo que revela la decisión de liberar, paulatinamente, los recursos concentrados en este sector para atender, en mayor medida, a los sectores de atención especial, conforme a la política delineada desde el principio de la presente administración.

[...]

Estrategia para 1982

La estrategia de gasto público para 1982 pretende consolidar y continuar los programas, proyectos y acciones emprendidos, con el fin de reafirmar las metas y los avances logrados e intenta culminar aquellas que están por ser alcanzadas. Igualmente, busca coadyuvar a la corrección de los desequilibrios de la balanza de pagos y las finanzas públicas, así como propiciar un crecimiento menor de los precios.

En este contexto, el Ejecutivo Federal plantea una propuesta de gasto público, cuya composición y nivel reflejan estos propósitos, al considerar un aumento equilibrado en relación con el estimado para 1981.

En el monto y estructura del proyecto se pretende conjugar un equilibrio sectorial donde resaltan las asignaciones a los sectores denominados de atención especial y a la moderación en otros. La viabilidad de esta propuesta está sustentada, fundamentalmente, en los resultados altamente satisfactorios del sector agropecuario y, también, en el ajuste a las asignaciones destinadas a las actividades petroleras.

El gasto directo y las transferencias de las entidades de la administración pública central mantendrán un aumento equilibrado que permita acrecentar la oferta de servicios colectivos a la comunidad con base, primordialmente, en una mayor racionalización de los recursos y en una optimización de las acciones que se deban desarrollar. La inversión en las dependencias del Gobierno federal está constituida principalmente por asignaciones a obras de infraestructura, con un ritmo elevado en las vinculadas con los sectores agropecuario, pesca, comunicaciones y transportes y asentamientos humanos.

En el caso de los organismos y empresas, sus erogaciones crecerán a un ritmo adecuado para satisfacer la demanda de bienes y servicios que se prevé en 1982. En conjunto, esa inversión no presenta un ritmo elevado debido a que la mayor parte de las erogaciones, para la ampliación de la capacidad, ya han sido realizadas en los primeros cinco años de esta administración. Las inversiones que se pretende realizar en 1982 estarán orientadas principalmente a la continuidad de las obras en proceso, otorgando prioridad a aquellas que serán concluidas en ese año.

Destaca en el gasto directo de administración del Gobierno federal, la directriz de no acrecentar las plazas, salvo las vinculadas a los servicios educativos o complementarias para la operación de las obras que serán terminadas. En 1982 no se prevé la creación de plazas para fines administrativos o de servicios colaterales.

La propuesta está acorde con la política económica enunciada y considera indispensable la adopción de medidas que conduzcan a una mayor racionalización del gasto público federal; con ellas, el Ejecutivo enfrenta una coyuntura internacional adversa y pretende, ante todo, subsanar aquellos síntomas de desestímulo que presenta la actividad económica.

Las medidas que ya fueron comunicadas a las diversas dependencias y entidades, mediante lineamientos sectoriales y regionales, no afectarán las prioridades, ni las políticas específicas de generación de empleo y de mayor apoyo a las actividades agropecuarias, pesqueras, de comunicaciones y transportes y, en especial, las de bienestar social y de los programas de incidencia regional y fortalecimiento al federalismo.

La reiteración, exigencia y vigilancia de un estricto apego a esos lineamientos, en la formulación del Proyecto de Presupuesto de 1982, permitirá colateralmente, entre otros beneficios, determinar cierta capacidad de maniobra en el gasto de las dependencias y entidades, sin detrimento del logro de objetivos y metas de programas y proyectos.

Entre las acciones para moderar el crecimiento del gasto presupuestal destacan: la revisión rigurosa de los nuevos programas y proyectos incluidos; el señalamiento de lineamientos específicos para el ejercicio del gasto, y la directriz de racionalizar al máximo el gasto público.

Los lineamientos específicos que regirán el ejercicio presupuestal de 1982 serán los siguientes:

- En los programas seleccionados por cada sector se conferirá la más alta prioridad a aquellos que en el corto plazo incrementen los bienes y servicios socialmente necesarios.
- En programas administrativos, se limita el crecimiento de los recursos presupuestales.
- En los sectores donde el gasto de inversión predomina se mantendrá un adecuado equilibrio en su relación con el corriente, de forma tal que se destine primordialmente a las necesidades complementarias.
- En las dependencias del Ejecutivo, las estimaciones por concepto de materiales, suministros y servicios generales se reducirán a lo indispensable. En todos los casos, las dependencias y entidades deberán cubrir sus necesidades con la utilización máxima de sus inventarios, que serán mantenidos a un nivel mínimo.
- Sólo serán otorgados subsidios o aportaciones cuando estén vinculados al desarrollo de programas prioritarios que, en el corto plazo, incrementen la oferta real de bienes y servicios, verificándose previamente las necesidades reales de financiamiento de los organismos y empresas.

Con la aprobación del Reglamento de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, se han sentado las bases para per-

feccionar los mecanismos de seguimiento, evaluación y control de las asignaciones previstas en este proyecto.

Con base en las consideraciones señaladas, el Ejecutivo Federal a mi cargo somete a la consideración de esta H. Cámara de Diputados, un Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1982, que ascenderá a 3 285.6 mil millones de pesos y representa un aumento moderado de 27.6% en relación con el estimado de 1981.

[...]

PROYECTO DE PRESUPUESTO PARA 1982

Modificaciones a la estructura de presentación del Proyecto de Presupuesto

En atención a las sugerencias y recomendaciones de esa H. Cámara de Diputados, y con la finalidad de contribuir a una mayor claridad y transparencia sobre los propósitos de los programas, proyectos y acciones incluidas en el gasto propuesto, la iniciativa de Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación para 1982 contiene una serie de modificaciones de la presentación presupuestal con respecto a ejercicios anteriores.

En este proyecto se presenta por separado el Presupuesto del Poder Judicial, como resultado de la modificación al Artículo 17 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público, que señala que el Poder Judicial debe formular su respectivo proyecto de presupuesto y enviarlo al Ejecutivo a mi cargo, para su incorporación al proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación.

Con base en los análisis tendientes a identificar y separar aquellas asignaciones que, por sus características, no es posible asignar a cada una de las dependencias y entidades, se propone la creación de los ramos XIX, Aportaciones a Seguridad Social, y XXVI, Promoción Regional. En el primero de ellos se registrarán los recursos que destina el Gobierno federal al IMSS, al Instituto de Seguridad Social de las Fuerzas Armadas y para los servicios médicos a pensionistas del ISSSTE. En el segundo, los relativos a los Programas Estatales de Inversión de los Convenios Únicos de Coordinación; al Programa Integral de Desarrollo Rural; a la Coordinación General del Plan Nacional de Zonas Deprimidas y Grupos Marginados; al Programa Montaña de Oaxaca, y a los subsidios.

Con la creación del Ramo Promoción Regional se establece un esquema presupuestal que distingue específicamente los elementos programáticos, lo que coadyuva al manejo integrado de los recursos y posibilita un marco propicio en los mecanismos presupuestarios para apoyar las acciones de coordinación sectorial y de compatibilización regional.

La creación del Ramo de Aportaciones a Seguridad Social posibilita diferenciar las contribuciones estatutarias que, conforme a la ley, deberá cubrir el Gobierno federal, respecto de las transferencias para otras entidades públicas.

Adicionalmente, y en relación con la depuración de la clasificación funcional, se dará cumplimiento a esta solicitud de la H. Cámara al incluir en el apéndice estadístico información relativa a la conciliación entre el presupuesto financiero y la integración funcional del sector paraestatal; en la incorporación al presupuesto de empresas paraestatales, se presentan 460 entidades. □